

GUILHERME JOSÉ PASTANA DE FIGUEIREDO

Comércio Internacional de Serviços Ambientais

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Titular Dr. Umberto Celli Junior

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2017

GUILHERME JOSÉ PASTANA DE FIGUEIREDO

Comércio Internacional de Serviços Ambientais

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito Internacional, sob a orientação do Prof. Titular Dr. Umberto Celli Junior.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2017

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Figueiredo, Guilherme José Pastana de
Comércio Internacional de Serviços Ambientais /
Guilherme José Pastana de Figueiredo ; orientador
Umberto Celli Junior -- São Paulo, 2017.
xi, 121 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em
Direito Internacional) - Faculdade de Direito,
Universidade de São Paulo, 2017.

1. Comércio Internacional. 2. Serviços Ambientais.
3. Meio Ambiente. I. Celli Junior, Umberto, orient.
II. Título.

RESUMO

Guilherme José Pastana de Figueiredo. Comércio Internacional de Serviços Ambientais. 121 p. Mestrado - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

O comércio internacional passou por alterações estruturais significativas nas últimas décadas. Dentre elas podemos destacar uma maior conscientização sobre o impacto do comércio internacional no meio ambiente e a busca por meios de produção mais limpos e eficientes, além de uma melhor percepção da importância dos serviços para a cadeia produtiva e para a economia mundial.

Os últimos anos foram marcados por alguns dos maiores desastres ambientais da história, tais como o vazamento de petróleo no Golfo do México e o rompimento da barragem de Fundão localizada no subdistrito de Bento Rodrigues do Município de Mariana.

Apesar dos avanços, muitos ainda não têm acesso a serviços básicos de fornecimento de água e de coleta de esgoto e parte do lixo urbano diariamente produzido continua sendo despejado em lixões a céu aberto sem qualquer tipo de tratamento, causando todos os tipos de doenças e de impactos ambientais negativos.

No combate a todos esses problemas, o setor de serviços ambientais desempenha um papel de fundamental importância. Além dos tradicionais serviços de saneamento básico, abrange novos serviços que buscam dar uma resposta rápida aos novos desafios (pesquisa de tecnologias mais limpas, remediação de áreas contaminadas etc.).

Surge então o debate sobre o papel da liberalização do comércio internacional como instrumento para o aumento da disponibilidade destes serviços, melhoria da qualidade, redução dos preços e estímulo a soluções inovadoras aos problemas ambientais.

Se, por um lado, a liberalização pode levar a esses benefícios, por outro lado, também encontramos novos riscos. Diversos casos de abertura dos serviços

ambientais para a iniciativa privada resultaram verdadeiros desastres com graves prejuízos para a população e para os governos envolvidos.

Assim, a presente dissertação analisará quais são os fatores que levam ao sucesso das políticas de liberalização do comércio internacional de serviços ambientais e de que forma os acordos internacionais de comércio podem ajudar ou dificultar na realização desses objetivos.

Palavras chave: Comércio Internacional. Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços – GATS. Serviços Ambientais. Proteção do Meio Ambiente

ABSTRACT

Guilherme José Pastana de Figueiredo. International Trade in Environmental Services. 121 pages. Master of Laws – University of São Paulo Law School, São Paulo, 2017.

International trade has undergone significant structural changes in recent decades. Among them we can highlight a greater awareness of the impact of international trade on the environment and the search for cleaner and more efficient means of production, as well as a better perception of the importance of services to the productive chain and to the world economy.

Recent years have been marked by some of the greatest environmental disasters in history, such as the oil spill in the Gulf of Mexico and the breaching of the Fundão dam located at Bento Rodrigues, a subdistrict of the Municipality of Mariana.

Despite the progress that has already been achieved, many people still do not have access to basic water supply and sewage services and part of the daily urban waste continues to be deposited in open dumps without having received any kind of treatment, causing all kinds of diseases and negative environmental impacts.

The environmental services sector plays a key role in fighting against all these problems. In addition to traditional basic sanitation services, this sector encompasses new services that seek to respond quickly to new challenges (research of cleaner technologies, remediation of contaminated areas, etc.).

Henceforth the relevance of the debate on the role of international trade liberalization as an instrument for increasing the availability of these services, improving their quality, reducing their prices and stimulating innovative solutions to environmental problems.

If, on the one hand, liberalization can lead to these benefits, on the other hand, it also poses new risks. Many cases of opening up environmental services to

the private sector have resulted in real disasters that have seriously damaged the population and governments involved.

Thus, this dissertation shall analyze which factors lead to the success of the policies of liberalization of international trade in environmental services and how international trade agreements can help or hinder the achievement of these objectives.

Key words: International Trade. General Agreement on Trade in Services – GATS. Environmental Services. Environmental Protection.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

APEC	Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (<i>Asia-Pacific Economic Cooperation</i>)
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CE	Comunidades Europeias
CETA	Acordo Econômico e Comercial Abrangente (<i>Comprehensive Economic and Trade Agreement</i>)
CIADI/ICSID	Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos/ <i>International Centre for Settlement of Investment Disputes</i>
CPC	Classificação Central de Produtos (<i>Central Product Classification</i>)
CSI/ITUC	Confederação Sindical Internacional/ <i>International Trade Union Confederation</i>
CSI	Coalizão das Indústrias de Serviços (<i>Coalition of Services Industries</i>)
EGA	Acordo sobre Bens Ambientais (<i>Environmental Goods Agreement</i>)
EPP	Produto ambientalmente preferível (<i>environmentally preferable product</i>)
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATS	Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (<i>General Agreement on Trade in Services</i>)
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>)
GSC	Coalizão Global de Serviços (<i>Global Services Coalition</i>)
ICTSD	Centro Internacional para o Comércio e Desenvolvimento Sustentável (<i>International Centre for Trade and Sustainable Development</i>)
LDCs	Países menos desenvolvidos (<i>least developed countries</i>)

OCDE/OECD	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico/ <i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
OIE/IOE	Organização Internacional dos Empregadores/ <i>International Organization of Employers</i>
OIT/ILO	Organização Internacional do Trabalho/ <i>International Labour Organization</i>
OMC/WTO	Organização Mundial do Comércio/ <i>World Trade Organization</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
PDs	Países desenvolvidos
PEDs	Países em desenvolvimento
PNUMA/UNEP	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente/ <i>United Nations Environment Programme</i>
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (North American Free Trade Agreement)
TBI/BIT	Tratado bilateral de investimento/ <i>bilateral investment treaty</i>
TiSA	Acordo sobre o Comércio de Serviços (<i>Trade in Services Agreement</i>)
TRIMs	Acordo sobre Medidas de Investimentos Relacionadas ao Comércio (<i>Agreement on Trade-Related Investments Measures</i>)
TRIPs	Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (<i>Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights</i>)
TTIP	Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (<i>Transatlantic Trade and Investment Partnership</i>)
TPP	Parceria Transpacífico (<i>Trans-Pacific Partnership</i>)
UE	União Europeia
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>)
W/120	Lista de Classificação Setorial de Serviços

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
-------------------	-----------

BLOCO 01

CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS E TENDÊNCIAS ATUAIS SOBRE O COMÉRCIO INTERNACIONAL

1. COMÉRCIO INTERNACIONAL E MULTILATERALISMO	06
2. COMÉRCIO INTERNACIONAL E MEIO AMBIENTE	13
3. ACORDOS REGIONAIS DE COMÉRCIO, MEGA-ACORDOS E ACORDOS PLURILATERAIS	19
3.1. Outras mudanças no comércio internacional	21
3.1.1. Cadeias Globais e Regionais de Valor	21
3.1.2. “Servicificação”	22
3.2. Novos acordos e sistema multilateral	24
4. ACORDO GERAL SOBRE O COMÉRCIO DE SERVIÇOS (GATS)	30
4.1. Considerações sobre o preâmbulo	31
4.2. Obrigações e disciplinas gerais	34
4.3. Compromissos específicos	36
4.4. Rodada Doha	38
5. ACORDO SOBRE BENS AMBIENTAIS (EGA)	40
6. ACORDO SOBRE O COMÉRCIO DE SERVIÇOS (TISA)	42
7. PARCERIA TRANSPACÍFICO (TPP)	44
8. PARCERIA TRANSATLÂNTICA DE COMÉRCIO E INVESTIMENTO (TTIP)	46
9. PARCERIA ECONÔMICA ABRANGENTE REGIONAL (RCEP)	48
10. ACORDO ECONÔMICO E COMERCIAL GLOBAL (CETA)	50

BLOCO 02

DEFINIÇÃO DE SERVIÇOS AMBIENTAIS

11. SERVIÇOS AMBIENTAIS E SERVIÇOS ECOSSISTÊMICOS: DESAMBIGUAÇÃO	53
---	-----------

12. SERVIÇOS AMBIENTAIS	57
12.1. Sinergia entre bens e serviços ambientais	57
12.2. Serviços ambientais, serviços ambientalmente preferíveis e serviços públicos essenciais	59
12.3. Empregos verdes	64
13. SERVIÇOS AMBIENTAIS EM ACORDOS INTERNACIONAIS DE COMÉRCIO	68
13.1. Classificações	68
13.1.1. Classificação Central de Produtos (CPC – Central Product Classification)	68
13.1.2. Lista de Classificação Setorial de Serviços (W/120)	72
13.1.3. Outras classificações	73

BLOCO 03

COMÉRCIO INTERNACIONAL DE SERVIÇOS AMBIENTAIS E A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

14. CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO DE SERVIÇOS	77
14.1. Análise das peculiaridades do comércio de serviços ambientais	80
14.1.1. Conflito de interesses entre países desenvolvidos e em desenvolvimento	80
14.1.2. Relação com fatores políticos, econômicos, sociais e ambientais	82
14.1.3. Serviços ambientais e investimentos estrangeiros diretos	83
14.1.4. Surgimento de novos serviços ambientais e dificuldades de classificação	83
14.1.5. Heterogeneidade do setor	83
15. LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO DE SERVIÇOS AMBIENTAIS	85
15.1. Considerações terminológicas sobre liberalização, privatização, regulação e desregulação	85
15.2. Liberalização, privatização e desregulação	89
16. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AMBIENTAIS PELO SETOR PRIVADO NO BRASIL	92

17. FORNECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO	94
17.1. Considerações gerais	95
17.2. Casos práticos	98
17.2.1. Buenos Aires, Argentina	99
17.2.2. Cochabamba, Bolívia	100
17.2.3. La Paz, Bolívia	101
17.2.4. Atlanta, Estados Unidos	102
17.3. Condições para a abertura do setor de fornecimento de água e coleta e tratamento de esgoto	102
CONCLUSÃO	107
BIBLIOGRAFIA	112
I. LIVROS	112
II. ARTIGOS	120
III. DOCUMENTOS	120
IV. PÁGINAS NA INTERNET	121

INTRODUÇÃO

Com a elaboração de cálculos mais precisos sobre o impacto dos serviços na economia mundial, a crescente interdependência entre bens e serviços e a maior internacionalização da cadeia produtiva, o setor de serviços passou a receber uma maior atenção nas negociações comerciais.

O Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS), parte do Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio (OMC), é apontado como um dos principais marcos dessa tendência, sendo o primeiro acordo a disciplinar a matéria em âmbito multilateral.

No entanto, os avanços das negociações na OMC estão ocorrendo de forma muito mais lenta do que a planejada, sendo este um dos motivos pelos quais outros grandes acordos comerciais estão sendo negociados.

As últimas décadas foram marcadas pela crescente conscientização da importância da preservação do meio ambiente, bem como da necessidade de universalização de serviços essenciais, dentre eles, os de saneamento básico.

Nesse sentido, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que estabelecem importantes metas sobre meio ambiente e desenvolvimento, e o Acordo de Paris celebrado em 2015, que prevê medidas de redução de emissão de carbono para o combate ao aquecimento global, podem ser citados como dois dos inúmeros exemplos de acordos e declarações internacionais sobre o tema.

Por outro lado, além dos graves problemas ambientais gerais (aquecimento global, poluição atmosférica, contaminação da água, perda da biodiversidade etc.), os últimos anos foram marcados por dois dos maiores desastres ambientais da história.

Em 2010, após explosão na plataforma Deepwater Horizon, da empresa inglesa British Petroleum, houve o vazamento de cerca de 5 milhões de barris de petróleo no Golfo do México, que se espalharam por mais de 1500 km no litoral norte americano. Somente após 87 dias do acidente é que finalmente o vazamento foi estancado, mas os prejuízos para a biodiversidade local são inestimáveis.

Em 2015, por sua vez, ocorreu o rompimento da barragem de Fundão, utilizada para armazenar os rejeitos provenientes da extração do minério de ferro das diversas minas da região. Após destruírem o subdistrito de Bento Rodrigues, localizado no município de Mariana, estes rejeitos escorreram pelo vale do Rio Doce até o Oceano Atlântico.

Além da morte de ao menos 18 pessoas, o trágico acidente foi marcado pela perda da rica biodiversidade do Vale do Rio Doce, cuja recuperação se mostra altamente improvável. Não bastasse isso, muitos perderam seus imóveis e suas fontes de subsistência (principalmente proveniente da pesca, da agricultura e da criação de animais), passando a depender de indenização paga pela Samarco, empresa responsável pelo acidente.

Diante deste cenário, o comércio internacional pode tanto contribuir com a preservação do meio ambiente, quanto agravar os problemas encontrados, a depender de sua estrutura, do comportamento dos agentes envolvidos e das regras nacionais e internacionais existentes.

Por um lado, as indústrias são as grandes responsáveis pelos problemas ambientais existentes (aquecimento global, contaminação das águas e dos solos etc.), seja diretamente durante a produção dos bens ou prestação dos serviços, seja indiretamente pelo fornecimento de um produto causador destes problemas (ex.: ao vender um veículo que emite muitos poluentes).

Nos dois casos apresentados, as graves falhas cometidas pelas empresas responsáveis e a ausência de uma resposta rápida e satisfatória foram fatores fundamentais para a ocorrência desses desastres.

Por outro lado, o comércio também pode estimular práticas ambientalmente conscientes, seja adotando medidas menos nocivas ao meio ambiente na fase de produção do bem ou prestação do serviço (ex.: tratamento da água utilizada em lavanderias antes de seu despejo final), seja no fornecimento de um produto que cause menor impacto ambiental (ex.: fornecimento de embalagens biodegradáveis).

Uma das questões mais sensíveis sobre a relação entre comércio internacional e meio ambiente envolve a análise da conveniência da liberalização

do comércio de serviços ambientais com a fixação de compromissos específicos em acordos internacionais de comércio.

Este setor abrange coleta e tratamento de esgoto, coleta e destinação adequada de resíduos sólidos, remediação de áreas contaminadas, medição e controle da emissão de poluentes etc.

Quando adequadamente prestados, estes serviços exercem um papel fundamental na proteção do meio ambiente e na promoção de direitos humanos básicos. A coleta e tratamento de esgoto, por exemplo, contribui na prevenção de inúmeras doenças, além de evitar a contaminação da água e dos solos.

Nas duas tragédias mencionadas, os serviços ambientais são importantes instrumentos para minimizar os impactos sociais e ambientais negativos, podendo ser mencionados os serviços de contenção da mancha de petróleo no oceano, no caso do vazamento no Golfo do México, e os serviços de descontaminação e remoção da lama tóxica, no caso de Mariana.

Por outro lado, até mesmo em razão de sua importância, a liberalização dos serviços ambientais deve ser feita com alguma cautela. Basta considerar que uma abertura mal planejada do setor pode dificultar a universalização de alguns serviços essenciais, caso do saneamento básico, e que a execução inadequada do serviço, como a destinação inadequada de resíduos hospitalares, por exemplo, também pode trazer riscos à saúde da população. Quando celebrados compromissos específicos no setor, os desafios ganham uma nova camada de complexidade.

Tendo em vista as questões acima apresentadas, a análise do comércio internacional de serviços ambientais será dividida em três blocos.

No primeiro bloco, serão apresentadas algumas questões gerais introdutórias sobre o comércio internacional com um breve histórico sobre a origem da OMC e da inserção da questão ambiental nas negociações comerciais, uma análise das tendências atuais, uma apresentação sobre algumas características fundamentais do GATS, além de considerações gerais sobre os principais acordos comerciais em negociação que envolvem de alguma forma o comércio de serviços ambientais (EGA, TiSA, TPP, TTIP, RCEP e CETA).

No segundo bloco, serão apresentadas as diversas definições de serviços ambientais e de conceitos relacionados. Dependendo do contexto, a expressão “serviços ambientais” pode ter significados muito distintos, motivo pelo qual será feita uma desambiguação do termo, evitando-se possíveis interpretações equivocadas sobre o escopo da presente dissertação. Há também conceitos relacionados aos serviços ambientais (indústria ambiental, produtos ambientalmente preferíveis e empregos verdes), merecendo ainda destaque a íntima relação entre bens e serviços ambientais, não sendo raros os estudos que optam por analisar as duas questões em conjunto.

No terceiro bloco, com base na contextualização apresentada no primeiro e nos conceitos apresentados no segundo, será feita uma análise específica do comércio internacional de serviços ambientais. Além de considerações gerais, também será apresentado um panorama específico sobre a atuação das empresas privadas em alguns dos setores mais sensíveis (fornecimento de água, coleta e tratamento de esgoto e coleta e destinação adequada de resíduos). Em razão da particularidade do tema, também foi dedicado um capítulo específico ao fornecimento de água.

Na conclusão, serão apresentadas algumas das principais questões apreciadas nestes três blocos, analisando-se a conveniência da liberalização dos serviços ambientais e da celebração de compromissos específicos sobre a matéria.

BLOCO 01

CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS E TENDÊNCIAS ATUAIS SOBRE O COMÉRCIO INTERNACIONAL

Neste bloco, será feita uma introdução histórica sobre as origens do sistema multilateral de comércio atual e sobre a gradual introdução da temática do meio ambiente nos acordos comerciais.

Para uma melhor contextualização, também haverá a exposição de algumas breves considerações sobre importantes tendências atuais, tais como a proliferação de acordos bilaterais e regionais de comércio, as negociações de acordos plurilaterais e mega-acordos, a formação de cadeias globais de valor e o movimento de "servicificação" da economia.

Ao final, dando-se enfoque às questões mais importantes para o comércio de serviços ambientais, serão analisados alguns aspectos do GATS e dos principais acordos em negociação ou recém celebrados (EGA, TiSA, TPP, TTIP, RCEP e CETA).

1. COMÉRCIO INTERNACIONAL E MULTILATERALISMO

Durante a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, realizada em Bretton Woods, Nova Hampshire, EUA, em 22 de julho de 1944, foi planejada a criação de três organizações internacionais que serviriam como pilares de uma nova ordem econômica: o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização Internacional do Comércio (OIC).

O Convênio Constitutivo do BIRD entrou em vigor em dezembro de 1945, iniciando suas operações em 1946 com 38 membros. O BIRD é uma das cinco instituições que compõe atualmente o Grupo do Banco Mundial.¹ Inicialmente, seu principal objetivo era ajudar os países europeus a se recuperarem dos danos sofridos durante a Segunda Guerra Mundial. Atualmente, realiza empréstimos para países de renda baixa ou intermediária com o objetivo de financiar programas que promovam a redução da pobreza e o desenvolvimento sustentável.²

O Convênio Constitutivo do FMI, por sua vez, também entrou em vigor em dezembro de 1945 e o Fundo iniciou suas operações em março de 1947 com a participação de 29 membros. Seus principais objetivos eram controlar as taxas de câmbio dos países e ajuda-los a alcançar uma balança de pagamentos positiva. Atualmente, é composto por 188 membros.³

Entre novembro de 1947 e março de 1948, durante a Conferência Internacional sobre Comércio e Emprego, foi elaborada a Carta de Havana para

¹ As outras instituições que compõem o Grupo do Banco Mundial são a Associação Internacional de Desenvolvimento – AID (*International Development Association* – IDA), a Sociedade Financeira Internacional – SFI (*International Finance Corporation* – IFC), Agência Multilateral de Garantia de Investimentos – AMGI (Multilateral Investment Guarantee Agency – MIGA) e Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos – CIADI (*International Centre for the Settlement of Investment Disputes* – ICSID).

²Fonte: <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2012/07/26/getting_to_know_theworldbank> Acessado em: 13/07/14

³ Fonte <<http://www.imf.org/external/about/whatwedo.htm>> Acesso em: 13/07/14 e <<http://www.imf.org/external/about/history.htm>> Acesso em: 13/07/14

uma Organização Internacional do Comércio, sendo encaminhada para os Governos representados na Conferência.

A Carta de Havana era composta de nove capítulos e 16 anexos e tratava de diversas matérias, tais como emprego e atividade econômica, desenvolvimento econômico e reconstrução, política comercial, práticas comerciais restritivas, acordos intergovernamentais de *commodities* e solução de controvérsias.⁴

Assinado por 29 países, em 1947, o Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade – GATT*) foi planejado como um acordo temporário até a aprovação da Carta de Havana. No entanto, devido à recusa do Senado dos Estados Unidos em aprovar Carta tão ampla, as negociações foram abandonadas, tornando o GATT um acordo definitivo.^{5 6}

O GATT consistia basicamente no Capítulo IV da Carta de Havana e tinha como escopo a redução e a eliminação de tarifas alfandegárias. Tratava-se de um acordo sem uma estrutura administrativa, uma vez que tal estrutura estaria prevista em outros capítulos da Carta que nunca entrou em vigor. Todavia, através da prática e de uma série de rodadas de negociação, o GATT acabou evoluindo para uma instituição de fato com um Conselho, um Secretariado e Comitês.⁷

Em sua origem, o acordo tratava basicamente do comércio de bens manufaturados, sendo as primeiras rodadas de negociação bem-sucedidas na redução e eliminação de tarifas alfandegárias. Não tinha como objeto o comércio de produtos primários ou serviços.

Com a crise econômica da década de 1970, provocada em grande parte pelos choques do petróleo de 1973 e 1979, muitos países passaram a aplicar barreiras não tarifárias, buscando proteger seus mercados internos. Eram comuns

⁴ Fonte <https://www.wto.org/SPANISH/DOCS_S/legal_s/havana_s.pdf> Acessado em: 01/07/15.

⁵ HUNTER, David, SALZMAN, James e ZAEKE, Durwood. *International Environmental Law and Policy*. New York: Foundation Press, 1998. Pp. 1180-1181.

⁶ De acordo com Amaral Junior, a aprovação do GATT pelos Estados Unidos foi possível, pois o mandato concedido ao Executivo dispensava a autorização do Congresso. (AMARAL JUNIOR, Alberto do. *Introdução ao Direito Internacional Público*. São Paulo: Atlas, 2008. P. 370)

⁷ HUNTER, David, SALZMAN, James e ZAEKE, Durwood. Op. cit. P. 1181.

restrições voluntárias de exportações aos países mais vulneráveis, fixação de quotas de importação e concessão de subsídios. A cláusula da nação mais favorecida era sistematicamente violada e medidas *antidumping* eram aplicadas com claro intuito protecionista.⁸

Tais fatores fragilizaram o sistema multilateral, que não conseguia dar uma resposta satisfatória a estes problemas. Nesse sentido, faltava ao GATT/47 a disciplina das salvaguardas e previsões mais claras sobre *dumping* e subsídios.⁹

Durante esse período, foi realizada entre 103 países a Rodada Tóquio (1973 a 1979), que buscava encontrar soluções a algumas destas questões. Foram negociados importantes temas, tais como *antidumping*, subsídios, medidas compensatórias, barreiras técnicas e compras governamentais. No entanto, na maioria dos casos, apenas algumas partes contratantes (principalmente países industrializados) subscreveram tais acordos. Devido à não aceitação por todas as partes contratantes, eram informalmente chamados de "códigos".¹⁰

A inclusão dos serviços na agenda multilateral, por sua vez, foi inicialmente proposta pelos Estados Unidos, tendo em vista que as grandes empresas deste setor buscavam expandir seus mercados, mas encontravam dificuldades em razão da ausência de regras multilaterais e da imposição de restrições de acesso a mercado.¹¹

⁸ V. AMARAL JUNIOR, Alberto do. Op. Cit. Pp. 375 e 376 e CUNHA, Ciro Leal M. da. A introdução do comércio de serviços na regulação multilateral do comércio – breve histórico. In.: CELLI JR, Umberto (coord.). *Comércio de serviços na OMC*. Curitiba: Juruá, 2005. Pp. 21 a 23

⁹ V. RÊGO, Elba Cristina Lima. Do GATT à OMC: o que mudou, como funciona e para onde caminha o sistema multilateral de comércio. In: *Revista do BNDES*, nº6, 1996. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimentto/revista/gatt.pdf> Acessado em 08/11/16.

¹⁰ Fonte: <https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm> Acessado em: 08/11/16.

¹¹ CELLI JR, Umberto. *Comércio de Serviços na OMC: liberalização, condições e desafios*. Curitiba: Juruá, 2009. Pp. 54 e 55.

No entanto, não houve avanço significativo na Rodada Tóquio, ganhando o tema maior destaque somente a partir da década de 1980.¹²

Durante a Conferência Ministerial do GATT de 1982, os Estados Unidos aumentaram seus esforços na inclusão dos chamados novos temas (serviços, propriedade intelectual e investimentos) na pauta de negociações.¹³ Contudo, a maioria dos países preferiu adotar uma posição de cautela e muitos países em desenvolvimento foram contrários a esta inclusão.

Nesse sentido, as empresas prestadoras de serviços dos PEDs poderiam sofrer graves impactos, pois não teriam como competir em condições de igualdade contra suas concorrentes internacionais. Além disso, a discussão sobre serviços poderia desviar a atenção de temas mais importantes para estes países, tais como agricultura e têxteis.¹⁴

Na busca de algum consenso entre as partes contratantes e reconhecendo a grave crise econômica existente, a Declaração Ministerial adotada em 29 de novembro de 1982 destacou uma série de temas a serem aprofundados, dentre eles, produtos agrícolas, têxteis e vestuário, tratamento especial e diferenciado aos PEDs, salvaguardas, transparência, solução de controvérsias e serviços. Sobre este último, recomendou-se a realização de estudos e a troca de informações entre as partes contratantes, nos seguintes moldes:

SERVICES

The CONTRACTING PARTIES decide:

1. To recommend to each contracting party with an interest in services of different types to undertake, as far as it is able, national examination of the issues in this sector.

¹² CUNHA, Ciro Leal M. da. A Introdução do Comércio Internacional de Serviços na Regulação Multilateral do Comércio: breve histórico. *In.: Comércio de serviços na OMC*. Curitiba: Juruá, 2005. P. 24.

¹³ Segundo Araminta Mercadante, a Coalizão da Indústria de Serviços (CSI – *Coalition of Service Industries*), representando grandes empresas norte-americanas prestadoras de serviço, exerceu um poderoso *lobby* para esta inclusão. Afirma que a intenção da CSI era “promover a liberalização completa do comércio internacional de serviços no seu sentido mais amplo, (...) sem quaisquer restrições, o que levaria a uma desregulamentação dos serviços em escala planetária”. *Apud*. CELLI JR, Umberto. *Comércio de Serviços na OMC: liberalização, condições e desafios*. Curitiba: Juruá, 2009. P. 56.

¹⁴ CUNHA, Ciro Leal M. da. A Introdução do Comércio Internacional de Serviços na Regulação Multilateral do Comércio: breve histórico. *In.: CELLI JR, Umberto (coord.). Comércio de serviços na OMC*. Curitiba: Juruá, 2005. P. 25.

2. To invite contracting parties to exchange information on such matters among themselves, inter alia, through international organizations such as GATT. The compilation and distribution of such information should be based on as uniform a format as possible.

3. To review the results of these examinations, along with the information and comments provided by relevant international organizations, at their 1984 Session and to consider whether any multilateral action in these matters is appropriate and desirable.¹⁵

Apesar de esta Declaração recomendar apenas a realização de estudos envolvendo o comércio de serviços, sem exigir expressamente qualquer compromisso de liberalização do setor, muitas partes contratantes recusaram-se a fazê-lo. Segundo Umberto Celli Junior:

Enquanto treze estudos e pesquisas foram apresentados por países desenvolvidos, dentre os quais Estados Unidos, Canadá, Japão, Reino Unido, Suíça, Holanda, Dinamarca e Suécia, os LDCs e boa parte dos PEDs recusaram-se a apresentá-lo em face de sua relutância em ter o comércio de serviços regulamentado no plano multilateral.¹⁶

Em 23 de junho de 1986, a Delegação Permanente do Brasil, em nome de um grupo de 10 países (G10)¹⁷, apresentou Minuta de Declaração Ministerial para o Comitê Preparatório da próxima rodada de negociações, na qual tratava de diversas questões, mas sem fazer qualquer referência ao setor de serviços.¹⁸

Mesmo com o conflito de interesses entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, o comércio internacional de serviços acabou sendo incluído na oitava rodada de negociações do GATT, sendo, contudo, formalmente separado dos demais assuntos.¹⁹

¹⁵ Disponível em: <https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/91000208.pdf> Acessado em : 20/12/16.

¹⁶ CELLI JR, Umberto. *Comércio de Serviços na OMC: liberalização, condições e desafios*. Curitiba: Juruá, 2009. P. 58.

¹⁷ Além do Brasil, integravam o G10: Argentina, Cuba, Egito, Índia, Iugoslávia, Nicarágua, Nigéria, Peru e Tanzânia.

¹⁸ PREP.COM (86) W/41 Preparatory Committee – Draft Ministerial Declaration – GATT. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/PREPCOM86/W41.PDF>>, Acesso em 08/11/16

¹⁹ Segundo Umberto Celli Junior, “esse mecanismo de negociação batizado de *dual track*, que tornou evidente a solução de compromisso a que chegaram as Partes Contratantes, endereçava, de certa forma, as aspirações de países como Brasil e Índia, à medida que lhes permitiria, em tese, suportar as pressões para concessões cruzadas entre os temas pendentes e serviços”. (CELLI JR, Umberto. *Comércio de Serviços na OMC: liberalização, condições e desafios*. Curitiba: Juruá, 2009. P. 61.)

A oitava rodada de negociações (Rodada Uruguai) iniciou-se em setembro de 1986, em Punta del Este, Uruguai, e a Agenda envolvia a discussão de 15 matérias (tarifas, barreiras não tarifárias, produtos de recursos naturais, têxteis e vestuário, agricultura, produtos tropicais, artigos do GATT, códigos da Rodada de Tóquio, *antidumping*, subsídios, propriedade intelectual, investimentos, solução de controvérsias, o sistema GATT e serviços).

O *website* oficial da Organização Mundial do Comércio (OMC) traz uma ideia da dimensão das negociações que estavam sendo realizadas:

It covered almost all trade, from toothbrushes to pleasure boats, from banking to telecommunications, from the genes of wild rice to AIDS treatments. It was quite simply the largest trade negotiation ever, and most probably the largest negotiation of any kind in history.”²⁰

Em dezembro de 1993, a maior parte das negociações já tinha sido concluída e, em 15 de abril de 1994, as minutas finais foram assinadas pelos ministros de 109 dos 123 governos participantes em uma reunião em Marrakesh, Marrocos.

O Acordo de Marrakesh representou um grande avanço nas negociações multilaterais, uma vez que, além do próprio GATT, compreendia uma série de acordos em importantes matérias relacionadas ao comércio, tais como medidas sanitárias e fitossanitárias, barreiras técnicas, medidas *antidumping*, agricultura, têxteis e vestuário, investimentos, propriedade intelectual e serviços.²¹

²⁰ Fonte: <http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact5_e.htm>, Acessado em: 08/11/16

²¹ O Acordo possui quatro anexos, sendo o Anexo 01 subdividido em três grupos.
 Anexo 1A: Acordos Multilaterais de Comércio de Bens: Acordo Geral de Tarifas e Comércio de 1994 (GATT/94), Acordo sobre Agricultura, Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, Acordo sobre Têxteis e Vestuário, Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio, Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas com o Comércio, Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do GATT 1994, Acordo sobre a Implementação do Artigo VII do GATT 1994, Acordo sobre Inspeção Pré-Embarque, Acordo sobre Regras de Origem, Acordo sobre Procedimentos para o Licenciamento de Importações, Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias e Acordo sobre Salvaguardas.
 Anexo 1B: Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (*General Agreement on Trade in Services - GATS*) e Anexos.
 Anexo 1C: Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio.
 Anexo 02: Entendimento relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias.
 Anexo 03: Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais.

Anexo 04: Acordos de Comércio Plurilaterais: Acordo sobre Comércio de Aeronaves civis, Acordo sobre Compras Governamentais, Acordo Internacional sobre produtos Lácteos e Acordo Internacional sobre Carne Bovina.

Segundo o artigo II, 2 e 3 do Acordo de Marrakesh: “[o]s acordos e os instrumentos legais conexos incluídos nos anexos 1, 2 e 3 (denominados a seguir “Acordos Comerciais Multilaterais”) formam parte integrante do presente acordo e obrigam a todos os Membros. Os acordos e os instrumentos legais conexos incluídos no anexo 4 (denominados a seguir “Acordos Comerciais Plurilaterais”) também formam parte do presente acordo para os Membros que os tenham aceite e são obrigatórios para estes. Os Acordos Comerciais Plurilaterais não criam obrigação nem direitos para os Membros que não os tenham aceite.”

2. COMÉRCIO INTERNACIONAL E MEIO AMBIENTE

Os defensores do modelo econômico proposto em Bretton Woods sustentavam que a liberalização do comércio internacional promoveria uma alocação mais eficiente dos recursos naturais, dos meios de produção e da mão-de-obra, pois cada país passaria a produzir bens nos quais tivesse maior vantagem comparativa, o que levaria ao crescimento econômico e à geração de empregos.²²

Essa visão, inclusive, encontra-se prevista no preâmbulo do acordo constitutivo do GATT:

Reconhecendo que suas relações no domínio comercial e econômico devem ser orientadas no sentido de elevar os padrões de vida, de assegurar o emprego pleno e um alto e sempre crescente nível de rendimento real e de procura efetiva, para a mais ampla exploração dos recursos mundiais e a expansão da produção e das trocas de mercadorias;
Almejando contribuir para a consecução desses objetivos, mediante a conclusão de acordos recíprocos e mutuamente vantajosos, visando à redução substancial das tarifas aduaneiras e de outras barreiras às permutas comerciais e à eliminação do tratamento discriminatório, em matéria de comércio internacional.

Entendia-se também que uma maior integração e colaboração entre os países, seria fundamental para reduzir a probabilidade de ocorrência de novos conflitos armados.^{23 24}

²² Sobre esta questão, Alberto do Amaral Júnior sintetiza as principais ideias dos dois economistas: “Adam Smith sustentou na *Riqueza das Nações*, em 1776, que a divisão do trabalho é o principal fator de desenvolvimento econômico, convicção que ainda hoje une os liberais em torno das virtudes da especialidade. Urgia, pois, eliminar as barreiras protecionistas, comuns no final do século XVIII, que impediam a especialização nos setores de maior eficiência. Na obra *The principles of political economy taxation*, publicada em 1817, Ricardo, com apoio nas ideias de Smith, formulou a lei das vantagens comparativas, que é uma justificação racional do livre-comércio. Os países devem especializar-se na produção de bens que tenham custos comparativamente menores, princípio basilar para a divisão internacional do trabalho.” (AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Comércio Internacional e Proteção do Meio Ambiente*. São Paulo: Atlas, 2011.pp 137-138).

²³ Segundo Hunter, Salzman e Zaelke, “[f]ree trade also serves an important political purpose – countries that are economically interdependent may become closer politically and less likely to develop a level of animosity that could cause armed conflict. This was one of the key motivations, for example, behind the creation of the European Community after World War II”. (HUNTER, David, SALZMAN, James e ZAELKE, Durwood. *International Environmental Law and Policy*. New York: Foundation Press, 1998. p. 1167)

²⁴ Conforme obra organizada por Antonio Carlos Rodrigues do Amaral, “[a] ideia de cooperação entre as nações a partir da integração econômica foi tão marcante que Jean Monnet, considerado o pai da unificação europeia, sustentou em 1943 que não haveria paz na Europa se os Estados fossem reconstituídos, ao final da guerra, com base na soberania nacional concebida à luz do

As questões ambientais, por sua vez, foram abordadas apenas de forma incidental e superficial pelo artigo XX, alíneas “b” e “g”, do GATT de 1947, que tratava das exceções à aplicação do acordo:

Desde que essas medidas não sejam aplicadas de forma a constituir quer um meio de discriminação arbitrária, ou injustificada, entre os países onde existem as mesmas condições, quer uma restrição disfarçada ao comércio internacional, disposição alguma do presente capítulo será interpretada como impedindo a adoção ou aplicação, por qualquer Parte Contratante, das medidas: (...)

(b) necessárias à proteção da saúde e da vida das pessoas e dos animais e à preservação dos vegetais; (...)

(g) relativas à conservação dos recursos naturais esgotáveis, se tais medidas forem aplicadas conjuntamente com restrições à produção ou ao consumo nacionais; (...)

Como pode ser observado, as disposições sobre a matéria eram limitadas, não havendo sequer uma distinção clara entre medidas legítimas e medidas arbitrárias ou injustificadas, motivo pelo qual coube aos painéis do GATT (instância prevista para a apreciação de eventuais conflitos entre as partes contratantes) a atribuição de interpretar e delimitar o escopo do referido artigo.²⁵

Com o tempo, foi aumentando a percepção da íntima relação e do aparente conflito entre desenvolvimento econômico e social e proteção do meio ambiente, o que se reflete em diversos dos princípios previstos na Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo em 16 de junho de 1972 (Declaração de Estocolmo):

envelhecido Estado-Nação. Monnet acreditava, como muitos, que a derrubada das barreiras ao tráfego comercial entre países era imprescindível para o desenvolvimento econômico e social da Europa ocidental, dada também a pequena dimensão das nações europeias.”. (AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do (org.). *Direito do Comércio Internacional: aspectos fundamentais*. São Paulo: Aduaneiras, 2004. p. 40)

²⁵ Alexandre Kiss e Jean-Pierre Beurier sistematizam as três perguntas principais que deveriam ser enfrentadas pelo painel: “a) a política ou medida em questão visa essencialmente proteger a saúde e a vida das pessoas e animais ou preservar os vegetais? b) a medida é necessária para se atingir tais objetivos? c) ela procura evitar sistematicamente todas as discriminações arbitrárias ou injustificadas ou se trata de uma restrição disfarçada ao comércio internacional?”.

“En principe , trois questions devaient être posées lorsqu'il s'agissait de juger une mesure prise par un État invoquant l'article XX, al. b: - la politique ou la mesure en cause vise-t-elle essentiellement la protection de la santé et de la vie des personnes et de animaux ou la protection des végétaux? - la mesure en faveur de laquelle l'exception est invoquée, est-elle nécessaire pour la protection de la santé et de la vie des personnes ou la préservation de vegetaux? - cette mesure cherche-t-elle à éviter d'une façon systématique toute discrimination arbitraire ou injustifiéé ou bien une restriction déguisée au commerce international?”

(BEURIER, Jean-Pierre e KISS, Alexandre. *Droit International de l'Environnement*. 2^e edition. Paris: Pedone, 2000. p. 357)

Princípio 08. O desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e para criar na terra as condições necessárias de melhoria da qualidade de vida.

Princípio 09. As deficiências do meio ambiente originárias das condições de subdesenvolvimento e os desastres naturais colocam graves problemas. A melhor maneira de saná-los está no desenvolvimento acelerado, mediante a transferência de quantidades consideráveis de assistência financeira e tecnológica que complementem os esforços internos dos países em desenvolvimento e a ajuda oportuna que possam requerer.

Princípio 10. Para os países em desenvolvimento, a estabilidade dos preços e a obtenção de ingressos adequados dos produtos básicos e de matérias primas são elementos essenciais para o ordenamento do meio ambiente, já que há de se ter em conta os fatores econômicos e os processos ecológicos.

Em um período no qual as preocupações ambientais aumentaram significativamente em razão da utilização não sustentável dos recursos naturais, dos problemas de poluição, do aquecimento global, da desertificação de terras e da persistência de grave desigualdade social, tais princípios foram reafirmados e aprofundados na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, fruto da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Dentre eles, destacamos os da atenção especial aos países em desenvolvimento e, principalmente, aos países menos desenvolvidos e ecologicamente mais vulneráveis (princípio 06), da responsabilidade comum, mas diferenciada, na proteção ambiental (princípio 07) e da cooperação na promoção de um sistema econômico internacional aberto e favorável, propício ao crescimento econômico e ao desenvolvimento sustentável (princípio 12):

Princípio 06. Será dada prioridade especial à situação e às necessidades especiais dos países em desenvolvimento, especialmente dos países menos desenvolvidos e daqueles ecologicamente mais vulneráveis. As ações internacionais na área do meio ambiente e do desenvolvimento devem também atender aos interesses e às necessidades de todos os países.

Princípio 07. Os Estados irão cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as diversas contribuições para a degradação do meio ambiente global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, tendo em vista as pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e as tecnologias e recursos financeiros que controlam.

Princípio 12. Os Estados devem cooperar na promoção de um sistema econômico internacional aberto e favorável, propício ao crescimento econômico e ao desenvolvimento sustentável em todos os países, de forma a possibilitar o tratamento mais adequado dos problemas da degradação ambiental. As medidas de política comercial para fins ambientais não devem constituir um meio de discriminação arbitrária ou

injustificável, ou uma restrição disfarçada ao comércio internacional. Devem ser evitadas ações unilaterais para o tratamento dos desafios internacionais fora da jurisdição do país importador. As medidas internacionais relativas a problemas ambientais transfronteiriços ou globais deve, na medida do possível, basear-se no consenso internacional.

A partir da década de 1960, tanto os países desenvolvidos, quanto os países em desenvolvimento, começaram a defender a necessidade de mudanças nas regras de comércio internacional, o que não implicava, entretanto, na convergência de seus posicionamentos.

Ao mesmo tempo em que os países desenvolvidos vivenciavam um cenário de prosperidade econômica, a exploração insustentável dos recursos naturais e os efeitos negativos da industrialização acabaram alertando a sociedade e os governos sobre a necessidade de criação de mecanismos de proteção ambiental.²⁶

Com base nessas preocupações, em 1971, foi criado o Grupo de Trabalho sobre Medidas Ambientais e Comércio Internacional (EMIT Group – *Working Group on Environmental Measures and International Trade*), que seria responsável por verificar a compatibilidade entre as regras de comércio internacional e as políticas de preservação do meio ambiente.

No entanto, seja em razão da forte oposição dos países em desenvolvimento, que temiam a limitação da soberania nacional e a redução do campo das ações governamentais internas,²⁷ seja em razão da ausência de vontade política,²⁸ o início do funcionamento do grupo somente ocorreu em 1991 por iniciativa da Associação Europeia de Livre Comércio.

Os países em desenvolvimento, por sua vez, apresentavam queixas em razão da aplicação das mesmas regras para todos os países, o que, na prática, implicava em um favorecimento dos países mais ricos em detrimento dos mais pobres, dificultando inclusive seu desenvolvimento.

²⁶ AMARAL JÚNIOR, Alberto do. Op. cit. p. 149

²⁷ Idem. p. 149.

²⁸ CRETELLA NETO, José. *Direito Internacional do Meio Ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 465.

Por tais razões, uma de suas principais exigências residia no reconhecimento da existência de diferentes graus de desenvolvimento, o que precisava ser considerado quando da elaboração e aplicação das normas de comércio internacional.²⁹

Como uma resposta aos anseios dos países em desenvolvimento, em 1964, foi realizada em Genebra a primeira Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD – *United Nations Conference on Trade and Development*), que assumiu um papel relevante na elaboração de princípios que serviriam de base para uma nova ordem econômica mundial.

Dentre as propostas apresentadas, encontrava-se a do afastamento da aplicação dos princípios da reciprocidade e da nação mais favorecida nas relações entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento.³⁰

Em 1965, foi incluído um novo capítulo ao GATT (Parte IV – Comércio e Desenvolvimento), tratando o artigo XXXV, 8 sobre a não reciprocidade:

As Partes Contratantes desenvolvidas não esperam obter reciprocidade com relação aos compromissos assumidos em negociações comerciais destinadas a reduzir ou suprimir tarifas ou remover barreiras ao comércio das Partes Contratantes menos desenvolvidas.

Ao final da Rodada de Tóquio, em 1979, também foi prevista a cláusula de habilitação, que consiste em uma exceção ao princípio da nação mais favorecida.

Ocorre, porém, que, apesar da preservação dessas concessões até os dias atuais, seu impacto no auxílio à promoção do desenvolvimento encontra-se muito reduzido, pois as tarifas alfandegárias dos países desenvolvidos já se encontram em valores muito baixos, sendo as barreiras não tarifárias os grandes obstáculos ao comércio internacional.

Além disso, por se tratarem de concessões unilaterais, os países mais desenvolvidos buscam assegurar seus próprios interesses e não a promoção do desenvolvimento de outras regiões. Logo, setores estratégicos, como agricultura e

²⁹ DAILLIER, Patrick, DINH, Nguyen Quoc e PELLET, Alain. *Direito Internacional Público*. 2ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003. p. 1079 a 1084.

³⁰ Ibid. p. 1085 e 1086

tecnologia de ponta, continuam com grandes barreiras que favorecem a indústria nacional e inviabilizam uma concorrência efetiva no âmbito internacional.

Vale acrescentar que a Rodada Uruguai foi marcada por importantes avanços na área ambiental.

Nesse sentido, o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio e o Acordo sobre Barreiras Sanitárias e Fitossanitárias legitimaram as medidas de limitação ao comércio para a proteção do meio ambiente.

Da mesma maneira, também foi criado o Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente (CTE – *Committe on Trade and Environment*), o que demonstra a complementariedade entre os temas.³¹

Finalmente, o próprio preâmbulo do Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio – OMC incorpora a noção de desenvolvimento sustentável e a importância da preservação do meio ambiente:

[As] relações na esfera da atividade comercial e econômica devem objetivar a elevação dos níveis de vida, o pleno emprego e um volume considerável e em constante elevação de receitas reais e demanda efetiva, o aumento da produção e do comércio de bens e de Serviços, permitindo ao mesmo tempo a utilização ótima dos recursos mundiais em conformidade com o objetivo de um desenvolvimento sustentável e buscando proteger e preservar o meio ambiente e incrementar os meios para fazê-lo, de maneira compatível com suas respectivas necessidades e interesses segundo os diferentes níveis de desenvolvimento econômico.

³¹ AMARAL JÚNIOR, Alberto do. Op. cit. p. 151.

3. ACORDOS REGIONAIS DE COMÉRCIO, MEGA-ACORDOS E ACORDOS PLURILATERAIS

Até meados do século XX, a maioria dos bens era produzida total ou quase totalmente em um único país, assim como a maioria dos serviços eram prestados por empresas locais.

Com os avanços tecnológicos e o crescimento das indústrias nos países desenvolvidos, a procura por novos mercados começou a crescer e os países começaram a celebrar acordos comerciais. Enquanto algumas dessas negociações eram realizadas multilateralmente (Rodadas do GATT), outras eram celebradas regionalmente ou bilateralmente.

Via de regra, os acordos regionais de comércio³² envolviam basicamente a redução e eliminação de tarifas e assuntos relacionados (como regras de origem). Barreiras não tarifárias e outros temas relacionados ao comércio (questões

³² Optou-se no presente trabalho pelo emprego do termo “acordo regional de comércio” para identificar qualquer acordo internacional de comércio recíproco, dada sua ampla utilização pela doutrina. Contudo, a expressão não é isenta de críticas, uma vez que, segundo alguns autores, não reflete com exatidão seu real conteúdo.

Por um longo período, o Sistema GATT/OMC usou o termo “acordo regional de comércio” (*regional trade agreement*) para todos os acordos comerciais recíprocos, enquanto o termo “acordo preferencial de comércio” (*preferential trade agreement*) era utilizado para definir acordos não recíprocos para países em desenvolvimento, tais como o sistema geral de preferências e a Lei de Crescimento e Oportunidade para a África (AGOA – *African Growth and Opportunity Act*). (V. ACHARYA, Rohini et al. “Landscape” in CHAUFFOUR, Jean-Pierre and MAUR, Jean-Christophe Ed. *Preferential Trade Agreement Policies for Development: A Handbook*. Washington, D.C.: The World Bank, 2011. P. 38)

Sobre o uso desses termos, destaca Richard Baldwin: “To avoid awkward propose, we refer to all forms of non-multilateral agreements as either preferential trade agreements (PTAs) or RTAs. Some authors prefer the more logically inclusive PTA, but well-informed observers know that in the WTO this jargon refers only to FTAs among developing nations. Moreover, as shown below, tariff preferences have eroded to the point where having “preferences” as the key noun is misleading too.” (BALDWIN, Richard. *Multilateralising 21th Century Regionalism*. Paris: OECD, 2014. P. 06)

No entanto, nos últimos anos, até mesmo a OMC começou a utilizar o termo “acordo preferencial de comércio” para todos os acordos comerciais recíprocos não multilaterais: “PTA activity has transcended regional boundaries. The term “regional trade agreements” (RTAs) and “preferential trade agreements” (PTAs) are often used interchangeably in the literature, and the rise of “regionalism” is often referred to in order to describe the spread in PTA activity discussed in the previous subsection. However, one-half of PTAs currently in force are not strictly “regional”, in that they include countries from other geographical areas, according to the regional definitions commonly employed in the WTO context.” (World Trade Report 2011 – The WTO and preferential trade agreements: from co-existence to coherence. Geneva: WTO, 2011. P. 58.)

Como pode ser observado, instituições e pesquisadores não chegaram a um consenso sobre a terminologia para acordos comerciais não multilaterais. Se, por um lado, alguns acordos não são estritamente regionais, por outro lado, há acordos que não são estritamente preferenciais. Finalmente, há acordos que não são nem estritamente regionais, nem preferenciais.

ambientais, padrões trabalhistas, investimentos, propriedade intelectual etc.) eram praticamente ignorados ou discutidos superficialmente.

Considerando que as tarifas comerciais eram muito altas na época, assim que alguns países decidiram reduzir ou eliminar as tarifas entre si, houve um aumento significativo em suas relações comerciais (*trade creation*).

No entanto, tendo em vista que as tarifas continuavam altas para os demais países, ocorria também uma redução significativa do comércio com os países que não faziam parte do acordo (*trade diversion*). Por essa razão, países que não eram partes integrantes nos acordos tinham um incentivo extra para celebrar novos acordos para recuperar suas perdas e possivelmente obter outros benefícios.

Devido ao sucesso das negociações multilaterais, as barreiras tarifárias (especialmente dos países desenvolvidos) começaram a cair significativamente.

De acordo com Richard Baldwin, essas negociações também criaram um sistema de retroalimentação, chamado por ele de “efeito rolo compressor” (*“juggernaut effect”*):

Tariff levels result from the political economy balance between anti-trade and pro-trade forces inside each nation (typically, import-competing firms are anti and exporting firms are pro). Tariff cutting occurs when something alters this balance. The key post-war novelty was the reciprocity principle contained in the GATT: the announcement that foreign tariffs would only be cut if domestic tariffs also were had a rallying effect. Domestic exporters added their voice to the tariff-cutting coalition, leading to a drop in each nation's politically optimal tariff and causing the success of the GATT Rounds.

But this is not the end of the story. As tariffs dropped reciprocally – either multilaterally or regionally – import-competing sectors shrank and wielded less influence on trade policy. Simultaneously, exporters in all nations expanded and wielded greater influence. As this tilted domestic tariff-setting balance toward more liberalisation in every nation, liberalisation tended to beget liberalisation. I dubbed this the “juggernaut” effect.³³

O FMI também contribuiu com esse movimento, uma vez que a redução das tarifas comerciais se tornou uma condição comum em seus acordos de empréstimos, especialmente para os países africanos.³⁴

³³ BALDWIN, Richard. *Multilateralising 21st Century Regionalism*. Op. cit. P. 28

³⁴ Ibid. P. 10

Países que não eram signatários do GATT e pretendiam ingressar na OMC precisaram realizar reduções tarifárias consideráveis, outro fator que ajuda a explicar esse novo cenário.

Segundo Baldwin, no final da década de 80 e início da década de 90, até mesmo países em desenvolvimento que não estavam sujeitos a pressão externa iniciaram um corte unilateral das tarifas, principalmente das relativas a partes e componentes. No mesmo período, houve a proliferação de tratados bilaterais de investimento (TBIs ou BITs – *bilateral investment treaties*) entre países desenvolvidos e em desenvolvimento e as características dos Acordos Regionais de Comércio começaram a mudar, indicando que uma nova tendência.³⁵

3.1 Outras mudanças no comércio internacional

Nos últimos anos, o comércio internacional vem sofrendo novas alterações estruturais, o que representa um grande desafio para a negociação de novas políticas. Nesse sentido, podemos destacar a internacionalização e a inclusão de serviços nas cadeias produtivas.

3.1.1 Cadeias Globais e Regionais de Valor

Inovações tecnológicas, melhorias nos setores de transporte, logística e telecomunicações foram fatores fundamentais para permitir uma maior divisão da produção de bens e da prestação de serviços em diferentes etapas.

Em busca do aumento da eficiência e redução de custos, não é raro encontrar um produto que tenha componentes produzidos em diversos países diferentes.

Da mesma maneira, a prestação de um serviço pode ser beneficiada por este movimento, seja na aquisição de bens necessários, seja na divisão do próprio serviço em várias tarefas.

Nesse contexto, o termo “cadeias globais de valor” refere-se exatamente ao conjunto destas etapas, quando ocorridas em diferentes países. Quando estas

³⁵ Ibid. P. 10

relações se dão entre alguns países de uma mesma região (ex.: países do sudeste asiático), alguns autores preferem empregar o termo “cadeias regionais de valor”.

Segundo definição da Fundação Getúlio Vargas,

Cadeias Globais de Valor podem ser definidas como o conjunto de atividades necessárias a produção e entrega do produto ao consumidor final.

A qualificação do processo como cadeia de valor advém do fato de a produção se dar em estágios que agregam valores adicionados. Em cada estágio o produtor, a fim de realizar sua produção, adquire seus insumos e emprega fatores de produção (capital, terra e trabalho). As remunerações desses fatores irão compor o valor adicionado. Este processo se repete no próximo estágio de tal sorte que o valor adicionado anteriormente se transforma em custo para o próximo produtor.

O conjunto de etapas pode ser desempenhado dentro de uma mesma firma ou por mais de uma firma. Se o conjunto de firmas encadeadas se situar em mais de um país, então teremos uma cadeia de valor que é global.³⁶

Ao facilitar a circulação de bens, serviços, pessoas e capital, os acordos internacionais de comércio desempenham um papel fundamental para permitir a criação destas cadeias globais de valor, as quais podem servir como um importante instrumento de inserção na economia mundial.

3.1.2 “Servicificação”

A prestação de serviços depende em maior ou menor grau do uso de determinados bens. Por exemplo, para o tratamento de esgoto são necessários tanques, bombas, válvulas, filtros, produtos químicos etc.

Pelas mesmas razões, a demanda por determinados bens encontra-se relacionada ao crescimento do setor de serviços.

Nos últimos anos, porém, a inter-relação entre bens e serviços passou a ser analisada sob outra perspectiva.

Nesse sentido, foi constatada uma crescente demanda por serviços na fabricação de bens, assim como a indústria manufatureira passou a oferecer cada vez mais serviços.

³⁶ Disponível em: <<http://ccgi.fgv.br/pt-br/cadeias-globais-de-valor>> Acesso em: 08/11/16.

Este fenômeno foi denominado por economistas do Conselho Nacional de Comércio Sueco (*Kommerskollegium*) como “servicificação”,³⁷ sendo definido e exemplificado da seguinte maneira:

Servicification means that manufacturing both buys and produces more services in-house than before, but also that it sells and exports more services. One illustrative example of the increased importance of services for manufacturing firms is Sandvik Tooling. In order to uphold its delivery chain, Sandvik Tooling uses some 40 types of services. Moreover, Sandvik Tooling offers some 15 types of services to its customers. Services offered range from research and development to maintenance of delivered products.

Servicification is particularly strong when we consider the fact that firms increasingly are parts of enterprise groups. The reason is that manufacturing enterprise groups place a great number of activities in firms that mainly produce services. Volvo is one example. The Volvo Group has several firms that mainly provide services, for example Volvo Logistics and Volvo Information Technology.³⁸

No exemplo apresentado, uma única empresa manufatureira (Sandvik Tooling) demanda 40 tipos de serviços em sua cadeia produtiva, além de oferecer 15 serviços para seus consumidores.

Frise-se que este não é um caso isolado, sendo constatado o mesmo fenômeno em outras indústrias de outros países.

Em estudo sobre uma empresa chinesa de manufatura de células e módulos solares, os resultados obtidos foram muito próximos, sendo identificada a inserção de 40 tipos de serviços na cadeia produtiva, dos quais 30 eram total ou parcialmente terceirizados e 10 realizados internamente.³⁹

Assim, seja em uma empresa multinacional sueca que fabrica ferramentas, seja em uma empresa chinesa que se encontra no meio da cadeia de produção de

³⁷ Cf. LOW, Patrick. Rethinking Services in a Changing World. Genebra: ICTSD e World Economic Forum, 2016. P. 12. Disponível em: <<http://e15initiative.org/publications/rethinking-services-changing-world/>>. Acessado em 08/11/16.

³⁸ NATIONAL BOARD OF TRADE (KOMMERSKOLLEGIUM). Servicification of Swedish Manufacturing. Estocolmo: Kommerskollegium, 2010. P. 2. Disponível em: <<http://www.kommers.se/Documents/dokumentarkiv/publikationer/2010/skriftserien/report-2010-1-servicification-of-swedish-manufacturing.pdf>>. Acessado em: 10/11/16

³⁹ ZHAO, Quan. Services in Global Value Chains: solar panel manufacturing in China. Genebra e Hong Kong: International Trade Center e Fung Global Institute, 2015. P. 8 Disponível em: <<http://www.intracen.org/publication/Services-in-Global-Value-Chains-Solar-Panel-Manufacturing-in-China/>> Acessado em: 02/09/16

equipamentos solares, mostra-se clara a importância dos serviços para a produção de bens.

Dentre os inúmeros serviços que podem integrar a produção de um bem podemos citar os serviços de logística, manutenção e reparo de equipamentos, publicidade e propaganda, design, telecomunicações, tratamento de água e esgoto etc.

Prossegue o relatório do Conselho Nacional de Comércio Sueco destacando a importância da liberalização do comércio de serviços para a indústria manufatureira:

Servicification implies that liberalising trade in services is becoming increasingly more important for the manufacturing industry. Trade in services and merchandise are much more interdependent than they were a few decades ago. Manufacturing buys more services from its own or nonaffiliated firms abroad and the industry imports more intermediates, even if merchandise imports do not increase as much as imports of services. Moreover, manufacturing is selling more services overseas.⁴⁰

Percebe-se, portanto, que cadeias globais de valor e “servicificação” são dois conceitos relacionáveis. Um dos elementos que pode justificar a classificação de uma determinada cadeia de valor como global é exatamente a inclusão de serviços prestados em outros países.

Diante deste cenário, apesar de ser importante um tratamento diferenciado, a liberalização de um determinado setor do comércio de serviços não pode ser dissociada de negociações mais amplas que envolvam bens e outros serviços.

3.2 Novos acordos e sistema multilateral

Diante deste novo cenário, houve um avanço significativo dos investimentos estrangeiros diretos (IEDs) e várias indústrias foram instaladas em países em desenvolvimento.

O sistema multilateral não estava preparado para lidar com essa nova realidade, uma vez que a OMC foi criada com base no cenário de 1994. Algumas questões (subsídios, propriedade intelectual, barreiras técnicas, medidas sanitárias

⁴⁰ NATIONAL BOARD OF TRADE (KOMMERSKOLLEGIUM). Servicification of Swedish Manufacturing. Estocolmo: Kommerskollegium, 2010. P. 3.

e fitossanitárias etc.) precisavam ser atualizadas, enquanto outras questões (padrões ambientais e de trabalho, competição e investimentos) não tinham nenhuma ou quase nenhuma regulação no nível multilateral.⁴¹

Como mencionado, tradicionalmente, os acordos regionais de comércio envolviam a redução de tarifas, sendo outras questões raramente consideradas. Mais recentemente, contudo, novos tipos de acordo surgiram, relacionando-se com processos de integração profunda (*deep integration process*).⁴²

Os novos acordos começaram a aprofundar as regras multilaterais existentes (*WTO-plus*, ex.: serviços e barreiras técnicas) e a criar regras em áreas que não eram reguladas anteriormente (*WTO-extra*, ex.: meio ambiente e padrões trabalhistas).

Estudos recentes identificaram oito áreas principais reguladas por esses novos acordos regionais: regras de origem, salvaguardas, serviços, propriedade intelectual, competição, compras públicas, meio ambiente e cláusulas sociais (padrões de trabalho).⁴³

Quanto aos investimentos, os tratados bilaterais de investimento (TBIs) também se tornaram uma forma eficiente para preencher as lacunas deixadas pelas regulações na área, o que ajuda a explicar a sua proliferação. Mesmo após a conclusão do Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMs – *Agreement on Trade-Related Investments Measures*), os TBIs continuaram relevantes, tendo em vista que o acordo multilateral era insuficiente para lidar com todos os potenciais problemas legais que podem surgir dos investimentos internacionais.⁴⁴

⁴¹ THORSTENSEN, Vera *et al.* Op. cit. Pp. 25 e 26.

⁴² Ibid. P. 28.

⁴³ Apud. THORSTENSEN, Vera *et al.* Op. cit. P. 28.

⁴⁴ Segundo Umberto Celli Junior: “O TRIMS acabou não tendo a abrangência pretendida pelos PDs [países desenvolvidos], mas vedou a aplicação por parte dos membros da OMC de medidas de investimentos inconsistentes com os dispositivos do Artigo III (tratamento nacional) e do Artigo XI (restrições quantitativas) do GATT. (...) O TRIMS não define medidas de investimento relacionadas ao comércio. Fornece apenas no Anexo I uma lista ilustrativa de medidas que, nos termos do parágrafo 2º, do Artigo, 2º, são incompatíveis com a obrigação de conferir tratamento nacional (...) e com a obrigação de eliminação de restrições quantitativas (...)”. (CELLI JUNIOR, Umberto. Os

Umberto Celli Junior aponta alguns dos potenciais benefícios e riscos relacionais aos TBIs:

Se de um lado, os BITs podem propiciar potencialmente um aumento dos IED [investimentos estrangeiros diretos] em vários países, ao estabelecerem regras mais transparentes e um ambiente mais seguro para as empresas transnacionais, de outro, eles reduzem a capacidade dos PEDs de adotar políticas industriais que criem certas contrapartidas aos investidores estrangeiros, tais como o estabelecimento de metas de exportação ou a exigência de que seus produtos tenham algum conteúdo produzido por empresas nacionais.⁴⁵

Por fim, vale acrescentar que há importantes acordos internacionais de comércio em negociação, destacando-se a Parceria Transpacífico (TPP), em fase de ratificação, e a Parceria Transatlântico (TTIP), em estágio avançado de negociações.

Existem também dois acordos plurilaterais em negociação envolvendo mais especificamente o comércio de bens e serviços ambientais, o Acordo sobre Bens Ambientais (EGA) e o Acordo sobre o Comércio de Serviços (TiSA), valendo a pena destacar que recentemente o Brasil solicitou formalmente seu ingresso nas negociações deste último.

Alguns eventos recentes, contudo, devem ser levados em consideração. Se, por um lado, as negociações estão em estágio avançado, por outro lado, alguns fatores tornam incerta sua celebração ou ratificação.

O plebiscito⁴⁶ que decidiu pela saída do Reino Unido da União Europeia (Brexit) e a eleição de Donald Trump para a presidência dos Estados Unidos têm

Acordos GATS e TRIMS na OMC: espaço para políticas de desenvolvimento. In. CELLI JUNIOR, Umberto e SAYEG, Fernanda Manzano (org.) Comércio de Serviços, OMC e desenvolvimento. São Paulo: IDCID, 2008. Pp. 13 e 14)

⁴⁵ CELLI JUNIOR, Umberto. *Os Acordos GATS e TRIMS na OMC: espaço para políticas de desenvolvimento. In. CELLI JUNIOR, Umberto e SAYEG, Fernanda Manzano (org.) Op. cit. Pp. 12 e 13.*

⁴⁶ Sobre a discussão se a decisão seria um plebiscito ou referendo, esclarece Octávio Luiz Motta Ferraz:

“Na Inglaterra não há uma definição tão precisa e os termos [plebiscito e referendo] são usados quase que como sinônimos, com uma preferência para referendo que é mais conhecido da população e não carrega nenhuma conotação negativa como o plebiscito na Europa, que foi usado em regimes autoritários como os de Napoleão, Mussolini e Hitler de maneira não democrática. Para complicar ainda mais a vida dos tradutores brasileiros, a consulta popular desta quinta tem aspectos tanto de um como de outro. Se o Brexit ganhar, a consulta terá mais cara de plebiscito no sentido brasileiro, pois terá decidido mudanças futuras significativa do sistema político britânico.

sido interpretados como uma resposta de parcela insatisfeita da população que se considera prejudicada pelos efeitos da globalização, entendendo ser esta a responsável pela queda da renda e pelo desemprego.

Encontramos diversas declarações do presidente eleito Donald Trump afirmando que, em seu primeiro dia de governo, os EUA deixarão a Parceria Transpacífico (TPP), acordo já assinado e que se encontra em fase de ratificação, sob o argumento de que os acordos internacionais de comércio estariam prejudicando a indústria nacional e agravando o problema do desemprego.⁴⁷

Independentemente da pertinência de tais raciocínios, estes eventos acabaram relativizando ou reduzindo o empenho dos países em abrir seus mercados.

Por outro lado, muitos países em desenvolvimento vêm interpretando o mesmo fenômeno sob uma perspectiva diversa, entendendo que acordos internacionais de comércio bem estruturados podem servir como um importante instrumento para o atingimento de suas políticas públicas.

Como já exposto, a economia mundial encontra-se cada vez mais integrada em cadeias globais de valor. O processo de produção pode ser dividido em diversas etapas, sendo cada uma delas prestada em um país diferente.

Desta forma, um maior protecionismo poderá não surtir os efeitos desejados, pois as empresas nacionais dificilmente conseguirão se integrar a essas cadeias, o que acaba prejudicando sua eficiência e competitividade.

Além disso, a prestação de muitos serviços (incluindo serviços ambientais) emprega o uso de bens que podem ser fabricados localmente. Assim, a abertura do mercado de serviços pode aumentar a demanda de empresas locais.

Ganhando o outro lado, referenda-se uma decisão de 1972 que vem sendo reiterada por mais de quatro décadas por sucessivos governos e agora pelo povo. (...)" (FERRAZ, Octávio Luiz Motta. *A consulta britânica pela saída da UE é referendo ou plebiscito?* Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/06/1784653-a-consulta-britanica-pela-saida-da-ue-e-referendo-ou-plebiscito.shtml>, acesso em 16/11/16.)

⁴⁷ Ver dentre outros: NINIO, Marcelo. EUA deixarão parceria do Pacífico no 1º dia de governo, diz Trump. Folha de São Paulo, São Paulo, 22 nov. 2016. Caderno Mundo, p. A10

Estes são alguns dos fatores que ajudam a compreender o maior interesse de vários países em desenvolvimento em participar de acordos internacionais de comércio, como a participação de países latino-americanos (Chile, México e Peru) nas negociações da Parceria Transpacífico (TPP) e de diversos países do sudeste asiático nas negociações da Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP).

Outro fator que não pode ser ignorado é o poderoso *lobby* das empresas prestadoras de serviços dos países desenvolvidos, que se manifesta francamente favorável à celebração destes acordos.

Nesse sentido, a Coalizão da Indústria de Serviços (CSI - *Coalition of Services Industries*), representando algumas das mais importantes empresas norte-americanas⁴⁸, divulgou diversas declarações à imprensa e correspondências enviadas a autoridades dos Estados Unidos, inclusive ao próprio Presidente Barack Obama, sustentando seu apoio às negociações do TPP⁴⁹, do TTIP⁵⁰ e do TisA⁵¹.

⁴⁸ A título exemplificativo, são membros da CSI: 21st Century FOX, Delloitte, eBay, Facebook, FedEx, Google, Mastercard, Microsoft, Walmart, além de diversas outras empresas dos mais variados setores. V. lista completa de membros em:

⁴⁹ "Today the Coalition of Services Industries (CSI) announced its support for the Trans-Pacific Partnership (TPP) as an important step toward defining the new rules for international trade in services in the 21st century. CSI urges the Congress to pass legislation implementing TPP in 2016." (Declaração à imprensa (press release) de 12/07/16. Disponível em: <<https://servicescoalition.org/negotiations/the-trans-pacific-partnership-tpp>>. Acessado em 21/12/16)

⁵⁰ "CSI members fully support the participation of the United States in the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Agreement. A comprehensive TTIP will benefit the economic prosperity of the United States and the European Union and further strengthen their economic partnership across all sectors and regulatory regimes." (Coalition of Service Industries. RE: Transatlantic Trade and Investment Agreement, Docket USTR-2013-0019. Mensagem recebida por: BELL, Douglas (Chair, Trade Policy Staff Committee) em 10/05/13. Disponível em: <https://servicescoalition.org/images/TTIP_Comment_Letter_FINAL.pdf>. Acesso em 23/12/16)

⁵¹ "The Coalition of Service Industries expresses our enthusiastic support of the United States in the plurilateral services negotiations currently taking place in Geneva. We welcome the notification today to the U.S. Congress of your intention to formally engage in these negotiations. These negotiations are the most promising opportunity in two decades to advance services trade. An ambitious international services agreement is vital to the recovery and growth of the U.S. economy and the continued prosperity of American workers in the 21st century." (Coalition of Services Industries. Plurilateral services negotiations. Mensagem recebida por: OBAMA, Barack et al. em 15/01/13. Disponível em: <https://servicescoalition.org/images/Obama_ISA_Letter_15Jan2013.pdf>. Acessado em 21/12/16)

"The Coalition of Service Industries puts its full support behind the participation of the United States in the plurilateral services negotiations currently taking place in Geneva. An ambitious International Services Agreement (ISA) is vital to the recovery and growth of the U.S. economy and the continued prosperity of American workers." (Coalition of Services Industries. RE: International Services Agreement, Docket USTR-2013-0001. Mensagem recebido por: BELL, Douglas (Chair, Trade Policy

Da mesma maneira, em 05 de dezembro de 2016, a Coalização Global de Serviços, representando a CSI e outras coalizões e organizações semelhantes de outros países (Austrália, Canadá, Colômbia, Japão, Reino Unido etc.), reiterou a importância do avanço das negociações do TiSA.⁵²

Vale a pena reiterar que a CSI já desempenhou um papel fundamental em outras negociações comerciais, como, por exemplo, na introdução do tema “serviços” nas negociações multilaterais no âmbito do GATT.⁵³

Diante deste cenário, configura-se uma tarefa muito desafiadora o estabelecimento de qualquer previsão sobre o futuro destes acordos.

De qualquer maneira, tendo em vista a relevância política e econômica dos países envolvidos e as profundas mudanças que tais acordos poderão provocar na estrutura do comércio internacional de serviços, mostra-se importante a análise de suas principais características.

Staff Committee) em 26/02/13. Disponível em: <<https://servicescoalition.org/negotiations/trade-in-services-agreement>>, Acessado em: 21/12/16)

⁵² Global Services Coalition Message to Ambassadors and Chief Negotiators of the TiSA Countries - Disponível em: <<https://servicescoalition.org>> Acessado em: 21/12/16.

Em julho de 2016, a Coalização Global de Serviços já havia apresentado uma declaração conjunta (joint statement) nesse sentido.

⁵³ Nesse sentido, v. CELLI JR, Umberto. *Comércio de Serviços na OMC: liberalização, condições e desafios*. Curitiba: Juruá, 2009. P. 56.

4. ACORDO GERAL SOBRE O COMÉRCIO DE SERVIÇOS (GATS)

O Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS – *General Agreement on Trade in Services*) é um dos anexos do Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio, aplicando-se para as medidas de seus membros que afetem o comércio de serviços.⁵⁴

Como regra, abrange qualquer serviço em qualquer setor, incluindo, desta maneira, os serviços ambientais.

No entanto, exclui expressamente de seu âmbito os serviços prestados no “exercício da autoridade governamental”, sendo estes definidos como quaisquer serviços que não sejam prestados nem em bases comerciais, nem em competição com um ou mais prestadores de serviços.⁵⁵

Segundo Colin Kirkpatrick, esta exceção assume um papel de destaque no contexto dos “serviços de interesse geral”, tais como os serviços ambientais fornecidos publicamente. Aponta como exemplo de tais serviços, os de fornecimento de água.⁵⁶

O art. 1,2 do GATS divide os serviços em quatro modos de prestação:

a) prestação “transfronteiriça”/ (modo 01) – são os serviços prestados do território de um membro para o território de outro membro (ex.: sensoriamento remoto realizado em um país para monitoramento ambiental em outro país)

⁵⁴ Artigo I.1: “This Agreement applies to measures by Members affecting trade in services.”

⁵⁵ Artigo I.3: “In fulfilling its obligations and commitments under the Agreement, each Member shall take such reasonable measures as may be available to it to ensure their observance by regional and local governments and authorities and non-governmental bodies within its territory; (b) “services” includes any service in any sector except services supplied in the exercise of governmental authority; (c) “a service supplied in the exercise of governmental authority” means any service which is supplied neither on a commercial basis, nor in competition with one or more service suppliers.”

⁵⁶ KIRKPATRICK, Colin. Trade in Environmental Services: Assessing the Implications for Developing Countries in the GATS, ICTSD Trade and Environment Series Issue Paper No. 3. Genebra: ICTSD, 2006. P. 2.

b) consumo no exterior (modo 02) – são aqueles prestados no território de um membro para um consumidor de outro membro (ex.: ecoturismo internacional)

c) presença comercial (modo 03) - são aqueles fornecidos por um prestador de um membro por meio de presença comercial no território de outro membro (ex.: empresa francesa instala uma estação de tratamento de esgoto em outro país para prestar seus serviços)

d) presença de pessoas naturais (modo 04) - são aqueles prestados por uma pessoa natural de um membro no território de qualquer outro membro (ex.: consultoria ambiental prestada em um país por especialista de outro país)

Esta divisão, contudo, nem sempre é muito clara, podendo surgir discussões sobre o enquadramento mais adequado de um serviço específico. Assim, eventualmente, os serviços mencionados acima podem ser classificados em outro modo de prestação, conforme a perspectiva adotada e as peculiaridades do caso concreto.⁵⁷

4.1 Considerações sobre o preâmbulo

Fruto de concessões recíprocas entre as partes envolvidas nas negociações, o GATS apresenta em seu preâmbulo diversas questões sensíveis para países desenvolvidos e países em desenvolvimento.

Por um lado, estabelece uma estrutura multilateral de regras e princípios para o comércio de serviços com o objetivo de expansão deste comércio sob condições de transparência e liberalização progressiva,⁵⁸ refletindo, assim, os

⁵⁷ Nesse sentido, segundo Umberto Celli Junior, “essa divisão [do art. 1,2] tampouco é precisa, pois, com frequência, dá margem a muitas dúvidas. Tome-se como exemplo o caso de transmissões eletrônicas em que não fica necessariamente claro se o serviço foi provido do exterior para o território de um Membro, ou vice-versa, ou ainda, se os consumidores ‘deslocaram-se para o exterior’ via Internet. Um elemento adicional de incerteza é o de conseguir determinar no que exatamente consiste a prestação de um serviço. De acordo com o art. XXVIII, b, a ‘prestação de um serviço’ ‘inclui a produção, distribuição, comercialização, venda e entrega de um serviço’”. (CELLI JR, Umberto. *Comércio de Serviços na OMC: liberalização, condições e desafios*. Curitiba: Juruá, 2009. P. 87)

⁵⁸ “Recognizing the growing importance of trade in services for the growth and development of the world economy;
“Wishing to establish a multilateral framework of principles and rules for trade in services with a view to the expansion of such trade under conditions of transparency and progressive liberalization and

interesses dos países desenvolvidos que buscavam novos mercados para suas empresas prestadoras de serviços.

Por outro lado, também apresenta como finalidade a promoção do desenvolvimento, reconhecendo a necessidade de um tratamento diferenciado para os países em desenvolvimento.

Nesse sentido, destaca a importância de os países em desenvolvimento exercerem o direito de regular e introduzir novas regulações para atender aos seus objetivos de política nacional, além de exprimir o desejo de fortalecimento da capacidade nacional de seus serviços e sua eficiência e competitividade.⁵⁹

O último parágrafo do preâmbulo frisa ainda a necessidade de se levar em consideração as sérias dificuldades dos países menos desenvolvidos, tendo em vista sua situação econômica especial e suas necessidades financeiras, comerciais e de desenvolvimento.⁶⁰

Vale acrescentar que o preâmbulo pode servir como um importante instrumento para interpretar dispositivos e conceitos do GATS e os próprios compromissos assumidos pelos Membros,⁶¹ assim como se mostra relevante para nortear tanto as negociações em curso, quanto as futuras.

as a means of promoting the economic growth of all trading partners and the development of developing countries”

⁵⁹ “Recognizing the right of Members to regulate, and to introduce new regulations, on the supply of services within their territories in order to meet national policy objectives and, given asymmetries existing with respect to the degree of development of services regulations in different countries, the particular need of developing countries to exercise this right; “Desiring to facilitate the increasing participation of developing countries in trade in services and the expansion of their service exports including, inter alia, through the strengthening of their domestic services capacity and its efficiency and competitiveness”.

⁶⁰ “Taking particular account of the serious difficulty of the least-developed countries in view of their special economic situation and their development, trade and financial needs”.

⁶¹ Nesse sentido, o artigo 31 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados estabelece como regra geral de interpretação que: “1. Um tratado deve ser interpretado de boa fé segundo o sentido comum atribuível aos termos do tratado em seu contexto e à luz de seu objetivo e finalidade. 2. Para os fins de interpretação de um tratado, o contexto compreenderá, além do texto, seu preâmbulo e anexos (...)”.

Segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas, em diversos casos o órgão de solução de controvérsias da OMC (OSC ou DSB - *dispute settlement body*) valeu-se do preâmbulo em suas decisões.

Destacamos a análise de um painel envolvendo medidas adotadas pelo México relativas aos serviços de telecomunicações:

Relatório do Painel no caso Mexico - Measures Affecting Telecommunications Services (Mexico – Telecoms), Demandante: EUA, WT/DS204/R, paras. 7.214 e 969

Este contencioso discutiu a consistência de leis e regulamentos mexicanos que regem o fornecimento de serviços de telecomunicações e as leis de concorrência. O Painel concluiu que o México não conseguiu manter as medidas adequadas para prevenir “práticas anti-competitivas” em violação à Seção 1. O Painel observou que as medidas tiveram efeitos equivalentes aos de um acordo de divisão de mercado entre fornecedores e de que não foram tomadas por parte do México as medidas práticas para estimular a concorrência entre os fornecedores.

Para. 7.214. “More generally, Mexico argues that commitments made by developing country Members have to be interpreted in the light of paragraph 5 of the preamble to the GATS, and GATS Article IV which recognize that these Members need to ‘strengthen their domestic services capacity and efficiency and competitiveness’.”

Para. 969. “However, we note that these provisions describe the types of commitments that Members should make with respect to developing country Members; they do not provide an interpretation of commitments already made by those developing country Members.⁶²”

Este tema mostra-se relevante para o comércio de serviços ambientais, questão que será analisada em capítulo específico, pois envolve a interpretação do parágrafo 5º do preâmbulo que trata do fortalecimento da capacidade nacional de serviços dos países em desenvolvimento.

Segundo o entendimento apresentado pelo painel, tal previsão trata dos tipos de compromisso que os membros devem assumir com respeito aos países em desenvolvimento, não servindo para a interpretação de compromissos já assumidos por estes.

Percebe-se, portanto, que o preâmbulo apresenta questões importantes para os países em desenvolvimento e suas políticas nacionais, servindo inclusive como instrumento de interpretação de outras previsões, mas, ao mesmo tempo, sua

⁶² SAYEG, Fernanda Manzano. Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) – Preâmbulo. In: THORSTENSEN, Vera; OLIVEIRA, Luciana Maria de. (Coord.). *Releitura dos Acordos da OMC: como interpretados pelo Órgão de Apelação*. São Paulo: VT Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda., 2013. Disponível em: <<http://ccgi.fgv.br/pt-br/node/134>> Acesso em 08/11/16.

abrangência nem sempre é tão ampla como pode fazer parecer uma primeira leitura.

4.2 Obrigações e disciplinas gerais

O GATS prevê obrigações gerais a todos os membros da OMC, bem como outras obrigações que envolvem apenas os compromissos específicos assumidos.

Dentre as obrigações gerais encontram-se o tratamento da nação mais favorecida e a transparência.

Segundo o tratamento da nação mais favorecida:

Article II: Most-Favoured-Nation Treatment

1. With respect to any measure covered by this Agreement, each Member shall accord immediately and unconditionally to services and service suppliers of any other Member treatment no less favourable than that it accords to like services and service suppliers of any other country.

Essa disposição veda um tratamento discriminatório entre os membros da OMC, uma vez que, ao conceder um benefício a um determinado país, o membro da OMC deverá oferecer "um tratamento não menos favorável" aos seus demais membros.

No entanto, o mesmo artigo prevê duas exceções a essa regra:

2. A Member may maintain a measure inconsistent with paragraph 1 provided that such a measure is listed in, and meets the conditions of, the Annex on Article II Exemptions.

3. The provisions of this Agreement shall not be so construed as to prevent any Member from conferring or according advantages to adjacent countries in order to facilitate exchanges limited to contiguous frontier zones of services that are both locally produced and consumed.

Outra exceção encontra-se no art. V:

Article V: Economic Integration

1. This Agreement shall not prevent any of its Members from being a party to or entering into an agreement liberalizing trade in services between or among the parties to such an agreement, provided that such an agreement:

(a) has substantial sectoral coverage(1), and

(b) provides for the absence or elimination of substantially all discrimination, in the sense of Article XVII, between or among the parties, in the sectors covered under subparagraph (a), through:

(i) elimination of existing discriminatory measures, and/or

(ii) prohibition of new or more discriminatory measures, either at the entry into force of that agreement or on the basis of a reasonable time-frame, except for measures permitted under Articles XI, XII, XIV and XIV bis.

Esta previsão do art. V é muito relevante, tendo em vista os diversos acordos bilaterais e regionais existentes, bem como os outros acordos em negociação, que preveem a redução ou eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias apenas aos bens e serviços de seus integrantes.

O princípio da transparência, por sua vez, encontra-se previsto no art. III do GATS, estabelecendo, em linhas gerais, o dever de publicação de todas “as medidas relevantes de aplicação geral relacionadas ao acordo ou que afetem sua operação”, bem como o dever de informar o Conselho para o Comércio de Serviço, ao menos anualmente, sobre “a introdução ou modificação de quaisquer leis, regulações ou normas administrativas” que afetem “significativamente” o comércio de serviços abrangidos nos compromissos específicos do acordo.⁶³

Este princípio é importante para auxiliar na verificação do cumprimento das obrigações previstas no GATS.

Por outro lado, o art. III bis resguarda o direito de os países manterem em sigilo informações cuja divulgação “possa dificultar o cumprimento da lei”, “seja contrária ao interesse público” ou “possa prejudicar interesses comerciais legítimos de empresas específicas, públicas ou privadas”.⁶⁴

⁶³ Article III: Transparency

1. Each Member shall publish promptly and, except in emergency situations, at the latest by the time of their entry into force, all relevant measures of general application which pertain to or affect the operation of this Agreement. International agreements pertaining to or affecting trade in services to which a Member is a signatory shall also be published.

2. Where publication as referred to in paragraph 1 is not practicable, such information shall be made otherwise publicly available.

3. Each Member shall promptly and at least annually inform the Council for Trade in Services of the introduction of any new, or any changes to existing, laws, regulations or administrative guidelines which significantly affect trade in services covered by its specific commitments under this Agreement.

4. Each Member shall respond promptly to all requests by any other Member for specific information on any of its measures of general application or international agreements within the meaning of paragraph 1. Each Member shall also establish one or more enquiry points to provide specific information to other Members, upon request, on all such matters as well as those subject to the notification requirement in paragraph 3. Such enquiry points shall be established within two years from the date of entry into force of the Agreement Establishing the WTO (referred to in this Agreement as the “WTO Agreement”). Appropriate flexibility with respect to the time-limit within which such enquiry points are to be established may be agreed upon for individual developing country Members. Enquiry points need not be depositories of laws and regulations.

5. Any Member may notify to the Council for Trade in Services any measure, taken by any other Member, which it considers affects the operation of this Agreement.

⁶⁴ Article III bis: Disclosure of Confidential Information

4.3 Compromissos específicos

Além das obrigações gerais, existem outras (acesso a mercados, tratamento nacional e compromissos adicionais) que envolvem apenas os compromissos específicos.

Segundo o art. XVI (acesso a mercados), cada membro deve conceder aos serviços e prestadores de serviços de qualquer outro membro "um tratamento não menos favorável" do que o previsto "nos termos, limitações e condições acordadas e especificadas em sua lista".⁶⁵

Salvo previsão expressa em sentido contrário em sua lista, nos setores em que compromissos de acesso a mercado foram assumidos, um membro não poderá manter ou adotar limitações sobre a) o número de prestadores de serviços, b) o valor total dos ativos ou das transações de serviços, c) o número total de operações de serviços ou da quantidade total de serviços produzidos, e d) o número total de pessoas físicas que possam ser empregadas em um determinado setor de serviços ou que um prestador de serviços possa empregar e que sejam necessárias à prestação de um serviço específico e estejam diretamente relacionadas com o mesmo.

Da mesma forma, salvo disposição diversa, nos setores em que assumiu compromissos específicos, não poderá também manter ou adotar: e) medidas que exijam ou restrinjam tipos específicos de pessoa jurídica ou de empreendimento conjunto (joint venture) e f) limitações sobre a participação do capital estrangeiro.⁶⁶

Nothing in this Agreement shall require any Member to provide confidential information, the disclosure of which would impede law enforcement, or otherwise be contrary to the public interest, or which would prejudice legitimate commercial interests of particular enterprises, public or private.

⁶⁵ "Article XVI: Market Access. 1. With respect to market access through the modes of supply identified in Article I, each Member shall accord services and service suppliers of any other Member treatment no less favourable than that provided for under the terms, limitations and conditions agreed and specified in its Schedule.

⁶⁶ "Article XVI: Market Access. (...) 2. In sectors where market-access commitments are undertaken, the measures which a Member shall not maintain or adopt either on the basis of a regional subdivision or on the basis of its entire territory, unless otherwise specified in its Schedule, are defined as: (a) limitations on the number of service suppliers whether in the form of numerical quotas, monopolies, exclusive service suppliers or the requirements of an economic needs test; (b) limitations on the total value of service transactions or assets in the form of numerical quotas or the requirement of an economic needs test; (c) limitations on the total number of service operations or on the total quantity of service output expressed in terms of designated numerical units in the form of quotas or the requirement of an economic needs test; (d) limitations on the total number of natural

O art. XVII (tratamento nacional), por sua vez, estabelece que, nos setores previstos em sua lista, sujeitos a quaisquer condições e qualificações nela fixadas, cada membro deverá conceder aos serviços e prestadores de serviço de qualquer outro membro, em respeito a todas as medidas que afetem o fornecimento de serviços, um "tratamento não menos favorável" do que o concedido aos seus próprios serviços e prestadores de serviços.⁶⁷

Dependendo do caso concreto, o tratamento dado pode ser formalmente idêntico ou não, o que importa é que não haja uma alteração das condições de competitividade em favor dos serviços e prestadores de serviço nacionais quando comparados aos serviços e prestadores de serviço semelhantes de qualquer outro membro.⁶⁸

Finalmente, o art. XVIII permite que os membros realizem compromissos adicionais em suas respectivas listas, inclusive quanto a qualificações, padrões e licenças.⁶⁹

Tendo em vista que as previsões sobre acesso a mercados e tratamento nacional somente são aplicáveis para os setores incluídos na lista de compromissos específicos apresentada pelo próprio membro, o modelo adotado pelo GATS é chamado de lista positiva em contraposição ao modelo de lista negativa previsto no

persons that may be employed in a particular service sector or that a service supplier may employ and who are necessary for, and directly related to, the supply of a specific service in the form of numerical quotas or the requirement of an economic needs test; (e) measures which restrict or require specific types of legal entity or joint venture through which a service supplier may supply a service; and (f) limitations on the participation of foreign capital in terms of maximum percentage limit on foreign shareholding or the total value of individual or aggregate foreign investment."

⁶⁷ "Article XVII: National Treatment. 1. In the sectors inscribed in its Schedule, and subject to any conditions and qualifications set out therein, each Member shall accord to services and service suppliers of any other Member, in respect of all measures affecting the supply of services, treatment no less favourable than that it accords to its own like services and service suppliers."

⁶⁸ "Article XVII (...) 2. A Member may meet the requirement of paragraph 1 by according to services and service suppliers of any other Member, either formally identical treatment or formally different treatment to that it accords to its own like services and service suppliers. 3. Formally identical or formally different treatment shall be considered to be less favourable if it modifies the conditions of competition in favour of services or service suppliers of the Member compared to like services or service suppliers of any other Member."

⁶⁹ "Article XVIII: Additional Commitments: Members may negotiate commitments with respect to measures affecting trade in services not subject to scheduling under Articles XVI or XVII, including those regarding qualifications, standards or licensing matters. Such commitments shall be inscribed in a Member's Schedule."

GATT, segundo o qual somente não estariam sujeitos às estas regras os bens expressamente previstos em uma lista de exceções.

O modelo de lista positiva apresenta características interessantes para o comércio de serviços ambientais ao permitir um maior planejamento dos países para uma abertura gradual do comércio de serviços.

Esse modelo permite que os países verifiquem na prática as consequências das políticas públicas adotadas e analisem o padrão de comportamento das empresas nacionais e estrangeiras em razão dessas políticas, bem como realizem os ajustes necessários, antes de fixar compromissos vinculantes no âmbito multilateral.

Embora seja possível adotar a mesma prática em um sistema de lista negativa, a questão é muito mais complexa, pois, quando da celebração do acordo, já seria necessária a elaboração da lista de exceções, a qual nem sempre é fácil de definir *a priori*.

Além disso, no modelo de lista negativa, há um maior risco de uma liberalização não planejada por eventual esquecimento da inclusão de algum setor na lista de reservas ou pelo surgimento de um novo serviço que não existia ou que era desconhecido ou insignificante quando da celebração dos compromissos.

Tais questões, que podem ser secundárias em alguns setores mais consolidados ou com menor impacto socioambiental, mostram-se mais relevantes em negociações envolvendo um setor tão delicado como o de serviços ambientais.

4.4 Rodada Doha

A Rodada Doha foi oficialmente iniciada na Quarta Conferência Ministerial da OMC, realizada em Doha, Qatar. Adotada em 14 de novembro de 2001, a Declaração Ministerial de Doha (WT/MIN(01)/DEC/1) trouxe um ambicioso mandato de negociações, tratando de temas relevantes como agricultura, serviços e propriedade intelectual. Foram dedicados três parágrafos para tratar especificamente da relação entre comércio e meio ambiente, sendo os serviços ambientais mencionados no parágrafo 31, c:

31. With a view to enhancing the mutual supportiveness of trade and environment, we agree to negotiations, without prejudging their outcome, on:

(iii) the reduction or, as appropriate, elimination of tariff and non-tariff barriers to environmental goods and services.

Contudo, transcorridos mais de 16 anos do início das negociações, poucos foram os avanços multilaterais alcançados, não apenas quanto ao objetivo específico de “redução ou, quando apropriada, eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias aos bens e serviços ambientais”,⁷⁰ mas também em praticamente todos os outros setores. Não obstante as diversas propostas apresentadas por vários países e organizações internacionais, sequer se chegou a um consenso sobre o conceito de serviços ambientais.

Apesar de ainda existirem algumas discussões pelos membros da OMC sobre o assunto,⁷¹ as principais negociações para a abertura dos mercados de bens e serviços ambientais deixaram o âmbito multilateral, migrando para os grandes acordos preferenciais (TPP, TTIP, entre outros) e plurilaterais (EGA e TiSA) em negociação.

⁷⁰ Apesar de serem encontradas algumas iniciativas de redução tarifária de bens ambientais, estas decorrem muito mais de iniciativas independentes dos próprios membros ou de negociações em âmbito regional do que propriamente das negociações multilaterais. Além disso, as barreiras não-tarifárias e as barreiras ao comércio de serviços continuam configurando um importante obstáculo ao comércio de bens e serviços ambientais.

⁷¹ Nesse sentido, na reunião do Comitê de Comércio e Meio Ambiente, realizada entre os dias 15 e 16 de novembro de 2016, foram debatidas, dentre outras questões, iniciativas de gerenciamento de produtos químicos e lixo (principalmente lixo eletrônico), bem como a proposta apresentada por Canadá, Coreia do Sul, Costa Rica, México e Taípe Chinesa de aprofundamento das discussões sobre mudanças climáticas e comércio.

Cf. <https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/envir_14nov16_e.htm>, Acesso em: 23/12/16.

5. ACORDO SOBRE BENS AMBIENTAIS (EGA)

Em 24 de janeiro de 2014, 14 membros da OMC (Austrália, Canadá, China, Coreia do Sul, Costa Rica, Estados Unidos, Hong Kong, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Singapura, Suíça, Taiwan/Taipe Chinesa e União Europeia) fizeram uma declaração conjunta anunciando o compromisso de alcançar o livre comércio global de bens ambientais.⁷²

Além de destacar a importância da eliminação de tarifas dos bens necessários para a proteção do meio ambiente e para o combate às mudanças climáticas, a declaração também serviu como marco para informar sobre a intenção de se celebrar um acordo sobre bens ambientais.

Segundo a declaração, o acordo reforçaria as regras do sistema multilateral de comércio e beneficiaria todos os membros da OMC, aplicando-se o princípio da Nação Mais Favorecida. Tal acordo surtiria efeitos a partir da participação de uma "massa crítica" de membros da OMC.

As negociações foram iniciadas oficialmente em 08 de julho de 2014, conforme nova declaração conjunta apresentada em Genebra, Suíça.⁷³

Apesar de tratar basicamente da redução de barreiras tarifárias, segundo alguns negociadores, é possível que uma segunda fase das negociações envolva barreiras não tarifárias e, até mesmo, serviços ambientais.⁷⁴

⁷² A declaração pode ser encontrada em sites oficiais da União Europeia e dos Estados Unidos. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/january/tradoc_152095.pdf> Acesso em: 02/12/16 e <<https://ustr.gov/sites/default/files/EGs-Announcement-joint-statement-012414-FINAL.pdf>> Acesso em: 02/12/16

⁷³ Joint Statement Regarding the Launch of the Environmental Goods Agreement Negotiations Disponível em: <http://eeas.europa.eu/archives/delegations/wto/documents/press_corner/final_joint_statement_egen_goods_8_july_2014.pdf> Acessado em: 03/12/16

⁷⁴ Quando da apresentação destas declarações, em 2014, ainda não tinha sido definido se os serviços ambientais integrariam o Acordo de Bens Ambientais ou o Acordo de Comércio de Serviços (TiSA). (Cf. VOSSENAAR, Rene. *Identifying Products with Climate and Development Benefits for an Environmental Goods Agreement*. Genebra: ICTSD, 2014. p. ix.) No entanto, como será exposto no capítulo seguinte, mostra-se mais provável que os serviços ambientais integrem o TiSA.

Caso seja celebrado, o Acordo de Bens Ambientais terá um papel importante nas negociações sobre serviços ambientais.

Em primeiro lugar, ao estabelecer um eventual conceito de bens ambientais (menos provável) ou trazer uma lista de bens que possuam essa característica (mais provável), ajudará a nortear a definição de serviços ambientais, facilitando-se assim o escopo das negociações multilaterais.

Em segundo lugar, a liberalização dos bens ambientais auxilia diretamente na prestação de serviços ambientais em razão da interdependência entre os setores.

Mesmo que ao final não seja celebrado, o EGA representará uma clara tendência das partes que o negociam, o que também ajudará nas negociações multilaterais, regionais e bilaterais sobre bens e serviços ambientais.

6. ACORDO SOBRE O COMÉRCIO DE SERVIÇOS (TISA)

O Acordo sobre o Comércio de Serviços (TiSA – *Trade in Services Agreement*) é um acordo plurilateral que está sendo negociado por 23 membros da OMC,⁷⁵ o que corresponde a 70% do comércio mundial de serviços. Sua negociação foi iniciada oficialmente em março de 2013, concordando seus participantes com seu texto base em setembro de 2013. Até novembro de 2016, foram realizadas 21 rodadas de negociação, não havendo ainda um prazo final para o seu término.⁷⁶

Em declaração conjunta (joint statement) de 14 de abril de 2016, a Coalizão Global de Serviços (GSC - *Global Services Coalition*) apontou o TiSA como “a melhor oportunidade para superar os impasses [nas negociações multilaterais] e estabelecer um modelo para o comércio de serviços do século 21 em benefício da economia mundial”.⁷⁷

De acordo com os documentos divulgados pela Comissão Europeia, verifica-se que os serviços ambientais fazem parte das negociações, sendo o tema discutido em várias rodadas de negociações:

This week, the EU will encourage a high level of ambition and particular progress on: (...) Environmental services - The EU will seek to end discrimination against foreign suppliers of environmental services. This

⁷⁵ Os 23 membros participantes são Austrália, Canadá, Chile, Colômbia, Coreia do Sul, Costa Rica, Estados Unidos, Hong Kong, Ilhas Maurício, Islândia, Israel, Japão, Liechtenstein, México, Noruega, Nova Zelândia, Panamá, Paquistão, Peru, Suíça, Taiwan (Taipei Chinesa), Turquia e União Europeia. Uruguai e Paraguai chegaram a participar, mas desistiram das negociações.

⁷⁶ Cf. Esclarecimentos da Comissão Europeia. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/tisa/>>. Acessado em 03/12/16.

⁷⁷ “As the 17th round of the Trade in Services Agreement (TiSA) negotiations is currently underway in Geneva this week, the Global Services Coalition (GSC), representing services enterprises and sector-specific services associations in our respective countries and regions, call on the trade negotiators to intensify efforts toward a high ambition agreement. (...) For much too long, services in multilateral negotiations have been hostage to other negotiating topics. The TiSA offers the best opportunity to overcome that impasse and establish a template for 21st century services trade, for the benefit of the world economy.”

(Joint statement on Tisa, April, 2016 Disponível em: <https://servicescoalition.org/images/GSC_Joint_Statement_on_TiSA_-_April_2016_-_Final.pdf> Acessado em: 08/11/16)

means removing the existing barriers – not just abstaining from introducing new restrictions.⁷⁸

4. Environmental services

The discussion focused on market access in environmental services, based on an analysis of offers prepared by the proponent of the related Annex. Participants explained sensitivities, including those related to public services. There was no objection to the issue that participants should have the possibility to maintain or ‘remunicipalise’ services. The EU explained that our public utilities reservation on Market Access achieves precisely that: the ability to keep and introduce public monopolies at any level of government. Some participants highlighted their ambition in the sector and its importance in view of the global climate agenda.⁷⁹

9. Other topics

(...) Further market access discussions addressed Parties' commitments in energy and mining related services, environmental services and delivery services.⁸⁰

No segundo semestre de 2016, o Brasil solicitou formalmente sua participação nas negociações. Assim, caso esse pedido seja aceito e o país ratifique o acordo, haverá um impacto direto nas negociações sobre serviços em geral, o que inclui também os serviços ambientais.

⁷⁸ Quick facts: 10th round of talks on trade in services (TiSA). Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/december/tradoc_152928.pdf>, Acesso em: 08/11/16

⁷⁹ Report of the 14th TiSA negotiation round 6-13 October 2015. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153917.15.pdf>, Acesso em: 08/11/16

⁸⁰ Report of the 18th TiSA negotiation round 26 May – 3 June 2016. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/june/tradoc_154626.pdf>, Acesso em: 08/11/16

7. PARCERIA TRANSPACÍFICO (TPP)

Em 2005, Brunei, Chile, Singapura e Nova Zelândia celebraram o Acordo de Parceria Econômica Estratégica Transpacífica (*Trans-Pacific Strategic Economic Partnership - P4*).

Em 2008, os Estados Unidos e diversos outros países declararam seu interesse em participar de uma versão mais ampla deste acordo, o que resultou posteriormente no Acordo de Parceria Transpacífica (TPP – *Trans-Pacific Partnership*).⁸¹

As negociações do TPP foram iniciadas em 2010 e concluídas em outubro de 2015. Em fevereiro de 2016, o acordo foi assinado por 12 países (Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Singapura e Vietnã), o que corresponde a um PIB de US\$27 trilhões (37,4% do PIB mundial).⁸²

Segundo previsto no artigo 30.5, para entrar em vigor, aguarda a ratificação por, pelo menos, seis países que representem 85% do PIB deste grupo.⁸³

⁸¹ Cf. <<https://servicescoalition.org/negotiations/the-trans-pacific-partnership-tpp>>, Acesso em: 22/12/16

⁸² Cf. dados do Departamento de Comércio e Relações Exteriores da Austrália relativos ao ano de 2015. Disponível em: <<http://dfat.gov.au/trade/agreements/tpp/Pages/trans-pacific-partnership-agreement-tpp.aspx>>, Acesso em: 03/01/17.

⁸³ “Article 30.5: Entry into Force. 1. This Agreement shall enter into force 60 days after the date on which all original signatories have notified the Depositary in writing of the completion of their applicable legal procedures. 2. In the event that not all original signatories have notified the Depositary in writing of the completion of their applicable legal procedures within a period of two years of the date of signature of this Agreement, it shall enter into force 60 days after the expiry of this period if at least six of the original signatories, which together account for at least 85 per cent of the combined gross domestic product of the original signatories in 2013 have notified the Depositary in writing of the completion of their applicable legal procedures within this period. 3. In the event that this Agreement does not enter into force under paragraph 1 or 2, it shall enter into force 60 days after the date on which at least six of the original signatories, which together account for at least 85 per cent of the combined gross domestic product of the original signatories in 2013, have notified the Depositary in writing of the completion of their applicable legal procedures.”

O TPP é composto por um preâmbulo, 30 capítulos/artigos e quatro anexos.⁸⁴ Em seu capítulo 20, que traz previsões sobre meio ambiente, encontra-se uma menção expressa à importância dos bens e serviços ambientais:

Article 20.18: Environmental Goods and Services

1. The Parties recognise the importance of trade and investment in environmental goods and services as a means of improving environmental and economic performance and addressing global environmental challenges.
2. The Parties further recognise the importance of this Agreement to promoting trade and investment in environmental goods and services in the free trade area.
3. Accordingly, the Committee shall consider issues identified by a Party or Parties related to trade in environmental goods and services, including issues identified as potential non-tariff barriers to that trade. The Parties shall endeavour to address any potential barriers to trade in environmental goods and services that may be identified by a Party, including by working through the Committee and in conjunction with other relevant committees established under this Agreement, as appropriate.
4. The Parties may develop bilateral and plurilateral cooperative projects on environmental goods and services to address current and future global trade related environmental challenges.

⁸⁴ O texto integral do acordo encontra-se disponível em: <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-full-text>>, Acesso em 03/01/17.

8. PARCERIA TRANSATLÂNTICA DE COMÉRCIO E INVESTIMENTO (TTIP)

O Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP – *Transatlantic Trade and Investment Partnership*) é um acordo de comércio e investimento que está sendo negociado entre os Estados Unidos e a União Europeia. O acordo final terá 24 capítulos, reunidos em quatro partes: 1) acesso a mercado (*market access*); 2) cooperação regulatória (*regulatory cooperation*); 3) regras (*rules*); e 4) institucional (*institutional*).⁸⁵

Um dos capítulos da terceira parte trata do desenvolvimento sustentável, sendo negociadas diversas previsões sobre a importância dos bens e serviços ambientais:

III. Trade and Sustainable Development – Environmental aspects

2. Climate change and green goods and services

Building on the article on Multilateral environmental governance, this article would cover the following key elements: (...)

4) the shared objective of the Parties to facilitate and promote trade and investment in environmental goods and services, such as renewable energy goods and related services and energy efficient products and services, including through addressing nontariff barriers related to such goods and services, the adoption of policy frameworks conducive to the deployment of best available technologies, and through the promotion of standards that respond to environmental, climate, and economic needs.

(...)

7. Cooperation

This article would include the following key elements:

1) the recognition of the importance of working together on trade-related aspects of environmental policies,
2) the identification of priority areas of cooperation, also reflecting the commitments above.

This includes, i.a.: - cooperation at the bilateral, regional and global levels as well as in third countries, with the aim of promoting the conservation and sustainable use of biological diversity including matters related to genetic resources, wildlife, forestry, fisheries, and natural resources, as well as addressing climate change, desertification and land degradation, facilitating trade in environmental goods, services and technologies, addressing linkages between health and environment, marine issues including oceans, strategies and policies to promote trade contribution to green economy, including eco-innovation, and promoting participation in relevant international instruments; - cooperation and information sharing on global enforcement of international commitments in these areas, including risk management.

(...)

8. Waste and Chemicals

Building on the article on Multilateral environmental governance, this article would cover the following key elements:

⁸⁵ Cf. <<http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/contents/>>, Acesso em: 08/11/16.

- 1) a statement on the value of international instruments and processes on these issues;
- 2) a commitment to achieve the sound management of chemicals throughout their life cycle and of hazardous waste in ways that lead to prevention or minimisation of significant adverse effects on human health and the environment, as an essential contribution to all three dimensions of sustainable development;
- 3) recognition of the importance of waste management for the protection of human health and the environment and resource efficiency, a commitment by the Parties to exchange information and co-operate in order to:
 - promote the prevention and environmentally sound management of all types of waste including in third countries;
 - combat illegal shipments of all types of waste including to and from third countries.
- 4) a statement to emphasise the multidimensional aspects of the sound management of chemicals and waste, including trade, which requires collaborative multisectoral participation,
- 5) actions to promote active multi-stakeholder involvement, with particular emphasis on the special responsibility of industry;
- 6) a commitment to co-operate at an international level to promote the effective sound management of chemicals and waste, and to foster specifically consideration of common objectives for the protection of health and the environment based on existing and future scientific data; (...)⁸⁶

Ademais, a União Europeia declara sua intenção de oferecer “compromissos significativos” no setor de serviços ambientais, visto como um dos "setores chave para o estímulo da competitividade e crescimento da Europa":

In its proposal, the EU offers meaningful commitments in sectors that are key to foster Europe's competitiveness and growth:
 (...) Other key economic sectors, such as construction services, distribution, energy or environmental services.⁸⁷

⁸⁶ Cf. EU Position Paper Trade and Sustainable Development Chapter/Labour and Environment. Este documento foi apresentado para discussões com os Estados Unidos na rodada de negociações de 19 a 23 de maio de 2014.
 Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153024.pdf>, Acesso em: 08/11/16

⁸⁷ Cf. Publication of the EU proposal on services, investment and e-commerce for the Transatlantic Trade and Investment Partnership 31 July 2015. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc_153668.pdf>, Acesso em: 08/11/16

9. PARCERIA ECONÔMICA ABRANGENTE REGIONAL (RCEP)

O Acordo de Parceria Econômica Abrangente Regional (RCEP – *Regional Comprehensive Economic Partnership*) é um acordo negociado entre os 10 membros da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN - *Association of Southeast Asian Nations*)⁸⁸ e seis países com os quais a ASEAN possui acordos de livre comércio (Austrália, China, Coreia do Sul, Índia, Japão e Nova Zelândia), o que representa um PIB de US\$ 22,5 trilhões (cerca de 30% do PIB global) e 3,5 bilhões de habitantes (quase metade da população mundial).⁸⁹

As negociações iniciaram oficialmente em 20 de novembro de 2012, em reunião realizada em Phnom Penh, Camboja.⁹⁰ Já ocorreram 16 rodadas de negociação e a próxima será realizada em Kobe, Japão, entre os dias 27 de fevereiro e 03 de março de 2017.⁹¹

Segundo seus Princípios Orientadores e Objetivos, o RCEP envolverá os seguintes temas: comércio de bens, comércio de serviços, investimentos, cooperação técnica e econômica, propriedade intelectual, competição, solução de disputas e outras questões.⁹²

Quanto ao comércio de serviços, todos os setores e modos de prestação serão objeto de negociação. Logo, os serviços ambientais e todos os seus modos de prestação estão incluídos no âmbito das negociações:

II. TRADE IN SERVICES

⁸⁸ Integram a ASEAN: Brunei, Camboja, Filipinas, Indonésia, Laos, Malásia, Mianmar, Singapura, Tailândia e Vietnã.

⁸⁹ Cf. dados do Departamento de Comércio e Relações Exteriores da Austrália relativos ao ano de 2015. Disponível em: <<http://dfat.gov.au/trade/agreements/rcep/Pages/regional-comprehensive-economic-partnership.aspx>>, Acesso em: 03/01/17.

⁹⁰ Cf. Declaração à imprensa (press release) realizada em 20 de novembro de 2012 pelo Ministério de Relações Exteriores do Japão. Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2012/11/1120_03.html>, Acesso em: 03/01/17

⁹¹ Cf. <http://fta.mofcom.gov.cn/enarticle/rcepen/enrcepnews/201612/33878_1.html>, Acesso em: 03/01/17.

⁹² Cf. Princípios Orientadores e Objetivos para a Negociação do RCEP (*Guiding Principles and Objectives for Negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership*). Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2012/11/pdfs/20121120_03_02.pdf>, Acesso em: 03/01/17.

The RCEP will be comprehensive, of high quality and substantially eliminate restrictions and/or discriminatory measures with respect to trade in services between the RCEP participating countries.

Rules and obligations on trade in services under the RCEP will be consistent with the General Agreement on Trade in Services (GATS) and will be directed towards achieving liberalization commitments building on the RCEP participating countries' commitments under the GATS and the ASEAN+1 FTAs. All sectors and modes of supply will be subject to negotiations.⁹³

Com a eleição de Donald Trump para a presidência dos Estados Unidos e suas declarações manifestamente contrárias à ratificação da Parceria Transpacífico, o RCEP passou a ganhar um papel de maior destaque na imprensa, sendo considerado uma alternativa ao TTIP.⁹⁴

⁹³ Idem.

⁹⁴ Nesse sentido, v. BERMINGHAM, Finbarr. *As Trump kills TPP, Asia turns to RCEP*. GTR – Global Trade Review, 16/11/16. Disponível em: <<http://www.gtreview.com/news/asia/asia-turns-to-rcep-as-trump-victory-kills-tpp/>>, Acesso em: 03/01/16 e DAMURI, Yose Rizal. *Integração regional no Leste asiático: desafios e perspectivas da RCEP*. Pontes, vol. 10, n. 7, 25/09/14. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/>>, Acesso em: 03/01/17

10. ACORDO ECONÔMICO E COMERCIAL GLOBAL (CETA)

Em 30 de outubro de 2016, foi assinado pela União Europeia e pelo Canadá o Acordo Econômico Comercial Global (CETA – *Comprehensive Economic and Trade Agreement*).⁹⁵ Para entrar em vigor, depende ainda da aprovação pelo Parlamento Europeu e pelos parlamentos nacionais da União Europeia.

É composto por um preâmbulo, 30 capítulos e diversos anexos. Traz previsões sobre uma série de temas relevantes, tais como tratamento nacional e acesso a mercados para bens; barreiras técnicas; medidas sanitárias e fitossanitárias; subsídios; investimentos; comércio transfronteiriço de serviços; entrada e permanência temporária de pessoas naturais para fins profissionais; regulação doméstica; serviços financeiros; telecomunicações; compras governamentais; propriedade intelectual; comércio e desenvolvimento sustentável; comércio e meio ambiente; solução de controvérsias etc.

O acordo apresenta uma série de artigos envolvendo o meio ambiente e a importância de sua proteção para a promoção do desenvolvimento sustentável (art. 22.1). Reconhece ainda o princípio da precaução (art. 24.8, 2), questão relevante que nem sempre fica clara em outros acordos comerciais:

ARTICLE 22.1 Context and objectives

1. The Parties recall the Rio Declaration on Environment and Development of 1992, the Agenda 21 on Environment and Development of 1992, the Johannesburg Declaration on Sustainable Development of 2002 and the Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development of 2002, the Ministerial Declaration of the United Nations Economic and Social Council on Creating an environment at the national and international levels conducive to generating full and productive employment and decent work for all, and its impact on sustainable development of 2006, and the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation of 2008.

The Parties recognise that economic development, social development and environmental protection are interdependent and mutually reinforcing components of sustainable development, and reaffirm their commitment to promoting the development of international trade in such a way as to contribute to the objective of sustainable development, for the welfare of present and future generations.

ARTICLE 24.8 Scientific and technical information

1. When preparing and implementing measures aimed at environmental protection that may affect trade or investment between the Parties, each Party shall take into account relevant scientific and technical information and related international standards, guidelines, or recommendations.

⁹⁵ Acordo disponível em: <<http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/ceta-chapter-by-chapter/>>, Acesso em: 03/01/17.

2. The Parties acknowledge that where there are threats of serious or irreversible damage, the lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.

Além destas questões gerais que influenciam na demanda por serviços ambientais, há outras previsões mais diretamente relacionadas a tal setor:

ARTICLE 22.3 Cooperation and promotion of trade supporting sustainable development (...)

2. The Parties affirm that trade should promote sustainable development. Accordingly, each Party shall strive to promote trade and economic flows and practices that contribute to enhancing decent work and environmental protection, including by:

(a) encouraging the development and use of voluntary schemes relating to the sustainable production of goods and services, such as eco-labelling and fair trade schemes; (...)

ARTICLE 24.9 Trade favouring environmental protection

1. The Parties are resolved to make efforts to facilitate and promote trade and investment in environmental goods and services, including through addressing the reduction of non-tariff barriers related to these goods and services.

2. The Parties shall, consistent with their international obligations, pay special attention to facilitating the removal of obstacles to trade or investment in goods and services of particular relevance for climate change mitigation and in particular trade or investment in renewable energy goods and related services.

ARTICLE 24.12 Cooperation on environment issues

1. The Parties recognise that enhanced cooperation is an important element to advance the objectives of this Chapter, and commit to cooperate on trade-related environmental issues of common interest, in areas such as: (...)

(e) trade-related aspects of the current and future international climate change regime, as well as domestic climate policies and programmes relating to mitigation and adaptation, including issues relating to carbon markets, ways to address adverse effects of trade on climate, as well as means to promote energy efficiency and the development and deployment of low-carbon and other climate-friendly technologies;

(f) trade and investment in environmental goods and services, including environmental and green technologies and practices; renewable energy; energy efficiency; and water use, conservation and treatment; (...).

BLOCO 02

DEFINIÇÃO DE SERVIÇOS AMBIENTAIS

Este bloco é dedicado especificamente à definição de serviços ambientais. A questão mostra-se relevante, pois o termo designa questões muito distintas.

Para uma melhor delimitação do escopo da dissertação, será feita uma breve consideração sobre serviços ecossistêmicos, uma vez que estes estão associados a outra concepção de serviços ambientais, que não é objeto do presente estudo.

Tendo em vista que é comum análise conjunta das duas matérias, um ponto específico tratará da sinergia entre bens e serviços ambientais.

Depois, serão apresentados conceitos que guardam relação com os serviços ambientais, tais como serviços ambientalmente preferíveis, indústria ambiental e empregos verdes.

Feitas essas considerações, serão analisadas algumas das principais propostas de classificação dos serviços ambientais.

11. SERVIÇOS AMBIENTAIS E SERVIÇOS ECOSISTÊMICOS: DESAMBIGUAÇÃO

A expressão “serviços ambientais” (“*environmental services*”) é empregada para designar questões distintas, o que acaba gerando alguma confusão para quem não se encontra familiarizado com o assunto.

Assim, para efeitos de desambiguação, será feita uma breve análise sobre o conceito de “serviços ambientais” utilizado em outros contextos para diferenciá-lo da concepção adotada no presente trabalho.

No Direito Ambiental, serviços ambientais geralmente estão relacionados aos serviços ecossistêmicos.

Em linhas gerais, serviços ecossistêmicos são entendidos como os benefícios obtidos dos ecossistemas, como a captura de gás carbônico e sua conversão em oxigênio (fotossíntese), a manutenção da umidade relativa do ar e a prevenção da erosão e do assoreamento dos rios pelas raízes das árvores.

Alguns autores consideram que os serviços ecossistêmicos em si seriam serviços ambientais. Nesse sentido, Odo Primavesi traz uma extensa lista de serviços ecossistêmicos (designados na obra como serviços ou funções ambientais):

Entre os serviços ou funções ambientais mais importantes devem ser citados: a interceptação de radiação ultravioleta; a redução na amplitude (estabilização) de temperaturas; a viabilização de chuvas no interior do continente, com nuvens vindas do litoral; a distribuição mais uniforme de chuvas mais leves por meio da estabilização de temperaturas locais e regionais (ciclagem longa de água); o armazenamento da água das chuvas; a manutenção da umidade relativa do ar; a manutenção da biodiversidade para evitar a explosão populacional de algumas espécies a níveis danosos (em especial de insetos e vírus); e a otimização da captação e do armazenamento de energia solar por unidades de área (m²). Outros serviços ambientais menos perceptíveis seriam: a formação de solos permeáveis; a ciclagem de minerais; a reciclagem de restos e resíduos orgânicos vegetais e animais; a fixação biológica de nitrogênio; a solubilização de minerais e a disponibilização de nutrientes; a degradação biológica de toxinas; o controle de enchentes; o controle do carreamento de sedimentos e da sedimentação; o controle de brisas e ventos fortes; a polinização (um terço das espécies agrícolas necessita ser polinizado para produzir); o controle de pragas; a recarga de lençol freático e de aquíferos; a criação de bancos de sementes; a dispersão de sementes; a retirada e o armazenamento (sequestro) de carbono; e a

produção de alimentos, fibra, energia, medicamentos, condimentos, estética visual, entre outros.⁹⁶

Outros autores também conceituam serviços ambientais a partir da noção de serviços ecossistêmicos, mas propõem uma diferenciação terminológica.

De acordo com essa segunda corrente, os serviços ambientais consistem apenas nas atividades humanas que favorecem a provisão de serviços ecossistêmicos, ou seja, são as ações de melhoria ou manutenção de um ecossistema.⁹⁷

Estes dois primeiros conceitos de serviço ambiental vêm frequentemente associados à ideia de pagamento por serviços ambientais (PSA), o que envolve uma quantificação econômica das externalidades positivas geradas pelos serviços ecossistêmicos.

Sobre esta questão, apontam Guillermo Tejeiro e Marcia Stanton:

Embora [os serviços ecossistêmicos] sejam conhecidos desde a antiguidade, somente a partir da década de 70, foram desenvolvidos estudos mais aprofundados buscando identificar suas complexas interações e atribuir-lhes um valor econômico e, a partir dos estudos da Economia Ecológica capitaneados por Robert Constanza e Gretchen Daily, o conceito teve grande impulso.⁹⁸

O Código Florestal brasileiro (Lei nº 12.651/12) prevê o pagamento por serviços ambientais em seu art. 41, I:

Art. 41. É o Poder Executivo federal autorizado a instituir, sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, observados sempre os critérios de progressividade, abrangendo as seguintes categorias e linhas de ação:

⁹⁶ PRIMAVESI, Odo. *Estruturas naturais e funções ou serviços ecossistêmicos essenciais à vida e à produção*. In.: CASTELLANO, Elisabete Gabriela; ROSSI, Alexandre; CRESTANA, Silvio (Ed.). *Princípios Gerais do Direito Ambiental*, Vol. I. Brasília/DF: Embrapa, 2014. Pp. 242 e 243.

⁹⁷ É este o entendimento adotado, por exemplo, por Guillermo Tejeiro e Marcia Stanton: “Enquanto os serviços ecossistêmicos são entendidos como os benefícios gerados pelos ecossistemas, independentemente da atuação humana, os serviços ambientais referem-se às iniciativas antrópicas que favorecem a provisão dos serviços ecossistêmicos”. (TEJEIRO, Guillermo e STANTON, Marcia. *Sistemas Estaduais de Pagamento por Serviços Ambientais: diagnósticos, lições aprendidas e desafios para a futura legislação*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2014. P. 16)

⁹⁸ TEJEIRO, Guillermo e STANTON, Marcia. *Sistemas Estaduais de Pagamento por Serviços Ambientais: diagnósticos, lições aprendidas e desafios para a futura legislação*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2014. P. 16.

I - pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais, tais como, isolada ou cumulativamente:

- a) o sequestro, a conservação, a manutenção e o aumento do estoque e a diminuição do fluxo de carbono;
- b) a conservação da beleza cênica natural;
- c) a conservação da biodiversidade;
- d) a conservação das águas e dos serviços hídricos;
- e) a regulação do clima;
- f) a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico;
- g) a conservação e o melhoramento do solo;
- h) a manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito; (...)

A partir da leitura da primeira parte deste inciso, podemos concluir que, para fins legais, o pagamento ou incentivo a serviços ambientais consiste em uma retribuição, que pode se dar de forma monetária ou por meio de outro benefício, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais.

A segunda parte do referido inciso, por sua vez, traz em suas alíneas um rol de serviços ambientais. Contudo, tendo em vista o emprego da expressão “tais como”, depreende-se que se trata de rol meramente exemplificativo.

Algumas alíneas referem-se a serviços ecossistêmicos (ex.: sequestro, conservação, manutenção e aumento do estoque e diminuição do fluxo de carbono; regulação do clima), enquanto outras referem-se a atividades humanas (ex.: valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico). Finalmente, há também previsões que, dependendo de sua interpretação ou do ponto de vista adotado, poderiam se referir a serviços ecossistêmicos ou a atividades humanas (ex.: a conservação da biodiversidade pode ser fruto das próprias características do ecossistema, mas também pode depender de alguma iniciativa específica).

De qualquer forma, de acordo com o art. 41, I do Código Florestal, o pagamento por serviços ambientais dependerá de atividades humanas de conservação e melhoria dos ecossistemas.

No Brasil, encontramos diversos exemplos de legislações estaduais que adotam o pagamento por serviços ambientais como instrumento de suas políticas voltadas ao meio ambiente. Dentre elas encontramos: no Paraná, o Programa Bioclima (Lei Estadual nº 17.134/12); em São Paulo, o Programa Reflorestar,

instituído pela Lei de Mudanças Climáticas (Lei Estadual nº 13.798/09); em Minas Gerais, o Programa Bolsa Verde (Lei Estadual nº 17.727/08); no Espírito Santo, o Programa de Pagamento por Serviços Ambientais (Lei Estadual nº 9.864/12); no Acre, o Programa de Certificação de Unidades Produtivas Familiares (Lei Estadual nº 2.025/08).⁹⁹

A conveniência sobre a instituição de um pagamento por serviços ambientais ou mesmo sobre a própria conceituação de serviços ecossistêmicos como serviços são questões polêmicas na doutrina.¹⁰⁰

O conceito de serviços ambientais empregado na presente dissertação não se confunde com nenhum dos apresentados acima, bem como não guarda nenhuma relação direta com a noção de serviços ecossistêmicos.

⁹⁹ Para um estudo aprofundado dos programas estaduais de PSA v. TEJEIRO, Guillermo e STANTON, Marcia. Sistemas Estaduais de Pagamento por Serviços Ambientais: diagnósticos, lições aprendidas e desafios para a futura legislação. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2014.

¹⁰⁰ Sobre o tema v. NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Pagamento por Serviços Ambientais no Brasil: elementos para uma regulamentação ambientalmente íntegra e socialmente justa. Tese (Livre Docência) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

12. SERVIÇOS AMBIENTAIS

Outro significado de serviços ambientais é o que os relaciona a atividades que tenham um impacto positivo para o meio ambiente, prevenindo, avaliando ou remediando alguma forma de poluição ou contaminação.

Frise-se que não se pretende com esta noção apresentar um conceito de serviços ambientais, até mesmo porque não há consenso sobre a matéria, mas apenas trazer um esboço sobre o qual serão desenvolvidas questões mais aprofundadas.

Sob esta concepção, podemos citar como exemplos de serviços ambientais o esgotamento sanitário, a eliminação de resíduos, a limpeza urbana, o controle da poluição atmosférica e a remediação e limpeza do solo e da água.

A presente dissertação buscará estabelecer uma relação entre esta noção de serviços ambientais com o comércio internacional e a proteção do meio ambiente.

12.1. Sinergia entre bens e serviços ambientais

Assim como ocorre em alguns outros setores, é comum que os serviços ambientais demandem uma série de bens para sua prestação. Para a realização do tratamento de esgoto, por exemplo, são necessários diversos equipamentos, filtros, produtos químicos etc. Mesmo serviços mais simples como os de controle de poluição do ar, podem depender de alguns instrumentos específicos de monitoramento e medição de emissão de poluentes.

Segundo Steenblik, Drouet e Stubbs,

Many of the goods included on the APEC or the OECD list of environmental goods are used in the performance of environmental services. These include, in particular, items for holding, conveying, treating and filtering liquids, and instruments for monitoring and measuring.¹⁰¹

Da mesma maneira, muitos bens ambientais envolvem diretamente a prestação de algum serviço, não sendo raros os casos em que é justamente a

¹⁰¹ STEENBLIK, Ronald, DROUET, Dominique e STUBBS, George. *Synergies Between Trade in Environmental Services and Trade in Environmental Goods*. OECD Trade and Environment Working Paper N° 2005-01. P. 2. Disponível em: <<http://www.oecd.org/trade/envtrade/35161237.pdf>> Acesso em: 08/11/16.

prestação do serviço que viabiliza a venda do bem ou que configura a vantagem comparativa de uma determinada empresa.

Conforme estudo da Câmara de Comércio da Suécia (*Kommerskollegium*),

The EGs [environmental goods] sector is a clear example of how the distinction between sales of goods and services has become blurred. Manufacturing producers of EGs must be able to deliver a number of services to sell their goods and to stay competitive.¹⁰²

Esse estudo esclarece ainda que esses serviços nem sempre aparecem nas estatísticas, uma vez que é comum que as empresas não cobrem separadamente pelos bens e pelos serviços que os acompanham.¹⁰³

Tendo em vista o forte vínculo existente entre bens e serviços ambientais, bem como as dificuldades em se estabelecer uma divisão clara entre eles, é comum que os temas sejam tratados em conjunto. Da mesma forma, em muitos casos, as estatísticas e os dados apresentados analisam conjuntamente os bens e serviços ambientais.

Essa tendência pode ser constatada em estudos da OMC, da UNCTAD, da OCDE e de diversas outras organizações, bem como nas negociações comerciais em curso (TPP, TTIP etc.) e no próprio parágrafo 31(iii) da Declaração Ministerial de Doha.

O Grupo Informal de Trabalho da OCDE/Eurostat traz a seguinte definição da indústria de bens e serviços ambientais:

The environmental goods and services industry consists of activities which produce goods and services to measure, prevent, limit, minimise or correct environmental damage to water, air and soil, as well as problems related to waste, noise and eco-systems. This includes cleaner technologies, products and services that reduce environmental risk and minimise pollution and resource use.¹⁰⁴

Como será visto mais adiante, trata-se de uma perspectiva mais ampla desta indústria do que a adotada nas classificações propostas pelas Nações Unidas e

¹⁰² NATIONAL BOARD OF TRADE (KOMMERSKOLLEGIUM). *Making Green Trade Happen: environmental goods and indispensable services*. Estocolmo: Kommerskollegium, 2014. P. 3.

¹⁰³ Idem. P. 4.

¹⁰⁴ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *The Environmental Goods and Services Industry: manual for data collection and analysis*. Paris: OECD, 1999.

pelo GATS, assemelhando-se mais à perspectiva adotada pela APEC, que resultou na Declaração de Vladivostok de 2012, e pelas partes que negociam os acordos plurilaterais sobre bens ambientais (EGA) e sobre o comércio de serviços (TiSA).

12.2. Serviços ambientais, serviços ambientalmente preferíveis e serviços públicos essenciais

Além de dificuldades culturais e linguísticas para a conceituação de determinados bens ou serviços em âmbito internacional, há outros desafios mais diretamente (embora não exclusivamente) relacionados ao setor de bens e serviços ambientais.

Dentre estes, temos a crescente inovação tecnológica (o que leva à criação de novos bens e serviços), a heterogeneidade do setor e a direta relação entre muitos serviços ambientais e serviços públicos essenciais, como o esgotamento sanitário e a coleta de lixo.

A poluição em suas mais variadas formas (poluição atmosférica, hídrica, sonora, visual e dos solos), o excesso de lixo produzido, a escassez de recursos naturais, a destruição da camada de ozônio, o aquecimento global e diversas outras questões ambientais tornaram-se muito mais graves nas últimas décadas.

Com uma crescente conscientização ambiental e a adoção de padrões ambientais mais rígidos, as empresas passaram a ter maiores incentivos para buscar soluções para os problemas ambientais apresentados.

Inicialmente, as soluções focavam no fim do ciclo produtivo (soluções “*end of pipe*”), ou seja, lidavam principalmente com os resíduos/poluentes gerados, como ocorre com o tratamento de esgoto e a instalação de filtros nas chaminés de indústrias.

Com o tempo, porém, foram sendo desenvolvidas novas tecnologias, bens e serviços voltados à eficiência energética, à redução do uso de matéria prima, ao aumento da produtividade, ao emprego de materiais menos nocivos ao meio ambiente etc. Ou seja, houve uma mudança de perspectiva: o foco deixou de ser apenas o tratamento dos problemas ambientais existentes, passando a assumir um

papel de maior destaque a pesquisa de meios para evitar ou minimizar o surgimento de tais problemas.

Nesse sentido, segundo um estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE),

The ability of some service providers to offer an integrated package of environmental technologies to address complex environmental problems may be spurring the move away from end-of-pipe solutions to those based on prevention.^{105 106}

Seguindo o mesmo entendimento, encontramos o seguinte comunicado da Suíça:

The environment industry has developed significantly in countries where environmental standards are particularly stringent. Such countries have acquired a high level of technical and practical know-how and, to some extent, are gradually shifting from an "end-of-line" approach to one of prevention.¹⁰⁷

Essas novas soluções apresentam em diversos casos um efeito mais benéfico para o meio ambiente do que as soluções “*end-of-pipe*”, além de serem mais eficientes, (é melhor evitar a poluição do que poluir e buscar meios para despoluir).

Nesse contexto, surge a possível distinção entre serviços ambientais e serviços ambientalmente preferíveis.

Apesar de não existir um consenso sobre sua definição, pode se extrair do próprio termo que serviços ambientalmente preferíveis são aqueles com consequências melhores (ou menos danosas) ao meio ambiente, quando comparados a seus similares.

¹⁰⁵ STEENBLIK, Ronald, DROUET, Dominique e STUBBS, George. *Synergies Between Trade in Environmental Services and Trade in Environmental Goods*. OECD Trade and Environment Working Paper N° 2005-01. P. 19.

¹⁰⁶ Esta tendência já vinha sendo observada pela OCDE em estudos da década de 1990: “Description and discussion of the [environmental] industry which focuses mainly on “end-of-pipe” technologies and clean-up services will not capture structural change in the industry as regulation and incentives move towards reducing resource use, minimizing waste, and adopting cleaner technologies and production processes.” (OECD. *The Global Environmental Goods and Services Industry*. Paris: OECD, 1996. P.5)

¹⁰⁷ S/CSS/W/76, Communication from Switzerland - GATS 2000: Environmental Services, de 04 de Maio de 2001

Segundo a Administração Geral de Serviços dos EUA (GSA – *General Services Administration*):

Environmentally Preferable Products (EPP) and services have a lesser or reduced negative effect on human health and the environment when compared with competing products or services that serve the same purpose. This comparison applies to raw materials, manufacturing, packaging, distribution, use, reuse, operation, maintenance, and disposal. Environmentally preferable products possess more than one environmentally friendly attribute.¹⁰⁸

Enrique Lendo, por sua vez, define produtos ambientalmente preferíveis (EPPs) como sendo os bens e serviços, cujos benefícios ambientais são obtidos durante sua produção, utilização e eliminação.¹⁰⁹

A partir dessa perspectiva, produtos da agricultura sustentável, produtos da silvicultura sustentável e o ecoturismo seriam exemplos de produtos ambientalmente preferíveis,¹¹⁰ apesar de não se enquadrarem como serviços ambientais em muitas classificações.

Enquanto alguns estudos propõem uma análise conjunta dos dois assuntos, o que seria justificável sob uma perspectiva ambiental, sua separação mostra-se relevante quando da interpretação dos compromissos assumidos pelos países em acordos internacionais.

Percebe-se, portanto, a importância de uma definição clara do conceito de serviços ambientais para que as negociações envolvam a busca por soluções adequadas ao surgimento de novos serviços.

Tendo em vista que a busca por soluções ambientalmente preferíveis pode se dar em praticamente qualquer área, incluindo turismo e lazer, transportes, construção civil etc., outra questão que merece destaque é a heterogeneidade do setor.

¹⁰⁸ Disponível em: <<http://www.gsa.gov/portal/category/27119>> Acesso em 08/11/16.

¹⁰⁹ “A “broader” definition would include environmentally preferable products (EPPs) (i.e. goods or services where the environmental benefits are derived in the course of their production, use and disposal).” (LENDO, Enrique. *Defining Environmental Goods and Services: a case study of Mexico*, ICTSD Trade and Environment Series Issue Paper No. 1. Genebra: CEC e ICTSD, 2005. P. 10)

¹¹⁰ V. FERRIER, Grant. *An Examination of Trade in Environmentally Preferable Goods and Services in the NAFTA Region*. São Diego: Environmental Business International, Inc., 2004

Assim, além dos desafios relativos ao enquadramento de futuros serviços na categoria dos serviços ambientais, os próprios serviços já existentes não são de fácil classificação.

Considerar que todos os novos bens e serviços com consequências ambientais mais favoráveis seriam bens e serviços ambientais, configuraria um exagero. Por outro lado, ignorar tais avanços e não promover alguma forma de tratamento diferenciado a essas novas soluções, também não parece ser uma resposta adequada.

Desta maneira, parte da dificuldade nas negociações diz respeito à delimitação do setor de serviços ambientais, pois há um movimento cada vez maior de inclusão de soluções ambientais em outros setores de serviços e, em alguns casos, o serviço apresenta tantos benefícios ao meio ambiente que não se mostraria desarrazoado enquadrá-lo tanto em seu setor original, quanto em uma eventual nova categoria de serviço ambiental.

Podemos enquadrar nessa categoria, por exemplo, o fornecimento de energia sustentável, valendo a pena destacar que painéis de energia solar já são considerados bens ambientais para a APEC.

Esta é uma tendência que se encontra presente nas negociações entre Estados Unidos e União Europeia para a celebração do Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP).

Nesse sentido, conforme o documento de posição da União Europeia (*EU Position Paper*), publicado em 07 de janeiro de 2015, e que envolve o capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável do TTIP (destacamos):

III. Trade and Sustainable Development – Environmental aspects (...)
 2. Climate change and green goods and services
 Building on the article on Multilateral environmental governance, this article would cover the following key elements: (...)
 4) the shared objective of the Parties to facilitate and promote trade and investment in **environmental goods and services, such as renewable energy goods and related services and energy efficient products and services**, including through addressing nontariff barriers related to such goods and services, the adoption of policy frameworks conducive to the

deployment of best available technologies, and through the promotion of standards that respond to environmental, climate, and economic needs.¹¹¹

Em outros casos, a própria prestação de um serviço ambiental apresenta como resultado final um outro bem ou serviço.

Por exemplo, a partir da coleta e tratamento de resíduos sólidos urbanos, resíduos da produção de açúcar e álcool, efluentes sanitários, dejetos de animais ou efluentes industriais diversos (típicos exemplos de serviços ambientais), é produzido o biometano, um combustível de alto poder calorífico, que pode gerar energia elétrica e inclusive substituir o gás natural veicular (GNV).¹¹²

Além disso, mesmo dentro da noção tradicional de serviços ambientais, o setor já se mostra heterogêneo.

Serviços ambientais envolvem desde grandes serviços de infraestruturais a pequenos serviços não-infraestruturais. Basta comparar os serviços de coleta e tratamento de esgoto urbano prestados por grandes empresas com os serviços de medição de emissão de poluentes prestados por pequenas oficinas para se ter uma ideia da dimensão da heterogeneidade do setor.

Mesmo dentro de uma categoria específica, esta diferenciação é significativa, como ocorre, por exemplo, na diferença de tratamento entre a coleta e destinação final do lixo urbano e a coleta e tratamento de material nuclear.

Finalmente, também deve ser considerado que alguns dos principais serviços ambientais são serviços essenciais,¹¹³ razão pela qual a abertura desses

¹¹¹ EU Position Paper trade and sustainable development chapter/labour and environment: EU Paper outlining key issues and elements for provisions in the TTIP. Disponível em <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153024.pdf> Acesso em: 08/11/16

¹¹² Cf. informações da Associação Brasileira de Biogás e Biometano (ABIOGAS). Disponível em: <<http://www.abiogas.org.br/biog-s-e-biometano>> Acesso em: 08/11/16.

¹¹³ A Lei de Greve brasileira (Lei nº 7.783/90), traz em seu art. 10 um rol de serviços essenciais, “Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais: I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis; II - assistência médica e hospitalar; III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos; IV - funerários; V - transporte coletivo; VI - captação e tratamento de esgoto e lixo; VII - telecomunicações; VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares; IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais; X - controle de tráfego aéreo; XI - compensação bancária.” Destes 11 incisos, encontramos três relacionados a serviços ambientais: I - tratamento e abastecimento de água; VI - captação e tratamento de esgoto e lixo e VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares.

mercados poderá ter um impacto direto (positivo ou negativo) na qualidade de vida da população e no meio ambiente.

Esta questão também acaba afetando a própria definição de serviços ambientais, especialmente no que se refere à inclusão do tratamento e fornecimento de água em tal setor.

Apesar de, do ponto de vista do ciclo da água, ser razoável a inclusão do tratamento e fornecimento de água como serviço ambiental, dada a conexão entre este serviço e a coleta e tratamento de esgoto,¹¹⁴ muitos países apresentam justo receio em enquadrá-los como tal, por envolverem um recurso natural estratégico diretamente associado à vida e à saúde humana.

Este é um dos exemplos que demonstra que as negociações para definição de conceitos envolvem não apenas critérios técnicos, mas também características específicas dos serviços prestados, o que torna mais complexa a análise do tema.

12.3. Empregos verdes

“Empregos verdes” (*green jobs*) é outra expressão frequentemente associada aos serviços ambientais, sendo definida em um estudo conjunto entre o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização Internacional dos Empregadores (IOE - International Organization of Employers) e a Confederação Sindical Internacional (ITUC - *International Trade Union Confederation*) da seguinte forma:

We define green jobs as positions in agriculture, manufacturing, construction, installation, and maintenance, as well as scientific and technical, administrative, and service-related activities, that contribute substantially to preserving or restoring environmental quality. Specifically, but not exclusively, this includes jobs that help to protect and restore ecosystems and biodiversity; reduce energy, materials, and water consumption through high-efficiency and avoidance strategies; decarbonize the economy; and minimize or altogether avoid generation of all forms of waste and pollution. But green jobs, as we argue below, also need to be good jobs that meet longstanding demands and goals of the labor

¹¹⁴ Vale acrescentar que esta é a posição defendida pela União Europeia em suas negociações comerciais. Nesse sentido, segundo Waglé, Ramani e Qutub, “the E.U. [European Union] has been actively pursuing the liberalisation of environmental services, and also sectors that have bearing on water distribution and consumption, arguing that its proposal views the entire water cycle holistically with both water distribution and waste-water treatment falling under ‘resource use’.” (WAGLÉ, Swarnim; RAMANI, K.V.; QUTUB, Syed Ayub. *International Trade in Environmental and Energy Services and Human Development: contributing to well-being, growth and access for all*. Discussion Paper. Colombo: UNDP, 2005. P. 17.)

movement, i.e., adequate wages, safe working conditions, and worker rights, including the right to organize labor unions.¹¹⁵

Desta forma, “emprego verde” pode ser definido como um cargo ou atividade que contribui substancialmente para a preservação ou restauração da qualidade ambiental, aproximando-se, em muitos pontos, à noção de bens e serviços ambientalmente preferíveis.

Interessante notar que o conceito não se limita ao cargo ou atividade em si, uma vez que também envolve salários adequados, condições de trabalho seguras e outros direitos trabalhistas.

Por outro lado, o estudo também aponta as limitações desta definição, reconhecendo as dificuldades envolvendo a classificação de novas tecnologias e práticas comerciais, as mudanças estruturais provocadas por estas e a própria subjetividade da noção de eficiência.¹¹⁶

Logo, muitos dos fatores que dificultam a classificação de um serviço como ambientalmente preferível são encontrados para a definição de empregos verdes. Por mais que se busque uma definição objetiva, certos conceitos abertos e subjetivos são necessários para abranger novas tecnologias e soluções.

A partir de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) 2008, Paulo Sérgio Muçouçah identifica o número de empregos formais existentes em

¹¹⁵ UNEP, ILO, IOE, ITUC. *Green Jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world*. UNEP: Nairobi, 2008. Disponível em: <http://www.unep.org/PDF/UNEPGreenjobs_report08.pdf>, Acessado em 08/11/16

¹¹⁶ “Conventional industries tend to be well captured in government and other statistics. By contrast, of the totality of what can be characterized as green economic activities, employment data are available only for certain segments (industries or countries). Even where such data are available, they tend to be snapshots rather than time series, and to be estimates and projections more than firm figures. New industries—such as the renewable energy sector or energy auditing—can be identified relatively easily. But other changes that help green the economy are much harder to define and capture: for instance, new technologies, business practices, and shifts in professions and occupations that yield improved energy, materials, and water efficiency; methods and techniques that help avoid or minimize the generation of waste; or new structures and infrastructures that generally make an economy less reliant on material inputs. Many of these changes will occur in existing companies and industries, but are difficult to separate out.

“Greater efficiency is a core requirement of an economy that is less environmentally damaging—achieving the same economic output (and level of wellbeing) with far less material input. But efficiency is a relative and highly dynamic concept. There is no easily agreed threshold or cutoff point that separates efficient and inefficient. How much more efficient is sufficient? And, given technological progress and the ever-present need to minimize environmental impacts associated with energy and materials consumption, can yesterday’s level of efficiency still be regarded as adequate tomorrow? Thus, while the basic definition of a green job may stay the same, its essence keeps changing over time.”

(UNEP, ILO, IOE, ITUC: *Green jobs: towards decent work in a sustainable, low-carbon world*. UNEP: Nairobi, 2008. Pp. 35 e 36)

seis grandes categorias de “atividades econômicas que contribuem para a redução de emissões e/ou para a melhoria/preservação da qualidade ambiental”¹¹⁷:

Agrupamento de atividades econômicas	Nº de empregos
Produção e manejo florestal	139.768
Geração e distribuição de energias renováveis	547.569
Saneamento, gestão de resíduos e de riscos ambientais	303.210
Manutenção, reparação e recuperação de produtos e materiais	435.737
Transportes coletivos e alternativos ao rodoviário e aeroviário	797.249
Telecomunicações e tele-atendimento	429.526
Total	2.653.059

Apesar de se tratar de um quadro parcial da quantidade de empregos verdes existentes no Brasil,¹¹⁸ percebe-se que, além dos serviços ambientais propriamente ditos, o conceito abrange diversos outros setores.

O estudo apresenta também uma segunda tabela que abrange os empregos formais envolvendo “atividades econômicas baseadas na exploração de recursos naturais e/ou que dependem da qualidade ambiental”¹¹⁹:

Agrupamento de atividades econômicas	Nº de empregos
Extração mineral e indústrias de base	457.335
Construção, comercialização e uso de edifícios	2.861.913
Agricultura, pecuária, aquicultura, caça e pesca	1.328.376
Turismo e hotelaria	1.162.645
Total	5.810.269

Segundo o autor, estas atividades possuem “um grande potencial de geração de empregos verdes”, o que depende da incorporação de “novos padrões de produção no processo produtivo dos bens e serviços que oferecem”.

No setor de turismo e hotelaria, por exemplo, calcula-se que apenas 30 mil pessoas trabalhem diretamente com o ecoturismo.¹²⁰ Considerando a riquíssima

¹¹⁷ MUÇOUÇA, Paulo Sérgio. Empregos Verdes no Brasil: quantos são, onde estão e como evoluirão nos próximos anos. Brasília: OIT, 2009. P. 17.

¹¹⁸ Como destacado pelo autor, “o número de empregos verdes existentes na economia brasileira vai além da quantidade de postos de trabalho oferecidos apenas pelas atividades econômicas cujo produto final favorece de maneira direta ou indireta a transição para uma economia mais sustentável do ponto de vista ambiental. Entretanto, são estes os empregos verdes que pudemos localizar com alguma segurança nas nossas estatísticas sobre o mercado de trabalho”. (MUÇOUÇA, Paulo Sérgio. Op. Cit. P. 18)

¹¹⁹ MUÇOUÇA, Paulo Sérgio. Op. Cit. P. 24.

¹²⁰ Idem. P. 28.

biodiversidade e as belezas naturais do Brasil, percebe-se que ainda há espaço para uma grande expansão desta modalidade de turismo.

13. SERVIÇOS AMBIENTAIS EM ACORDOS INTERNACIONAIS DE COMÉRCIO

O parágrafo 31 (iii) da Declaração Ministerial de Doha, adotada em 14 de novembro de 2001, reconhece expressamente a importância da eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias dos bens e serviços ambientais como forma de estímulo do suporte mútuo entre comércio e meio ambiente:

31. With a view to enhancing the mutual supportiveness of trade and environment, we agree to negotiations, without prejudging their outcome, on: (...)
(iii) the reduction or, as appropriate, elimination of tariff and non-tariff barriers to environmental goods and services.

Contudo, apesar de existirem inúmeras propostas para a definição de tais bens e serviços, nenhuma delas se mostra pacífica, o que acaba configurando um obstáculo a mais para o avanço das negociações em uma matéria que já se mostra delicada.

Dentre as classificações mais importantes podemos destacar: a Classificação Central de Produtos (CPC – “*Central Product Classification*”); a Lista de Classificação Setorial de Serviços (W/120); as propostas da OCDE/Eurostat e a análise da Unctad.

Dentre as iniciativas mais recentes, merece destaque o compromisso de redução das tarifas aplicadas para bens ambientais para até 5%, assumido pelos integrantes da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC) na Declaração de Vladivostok. Ao final desta Declaração, o Anexo C traz uma lista de quais seriam estes bens ambientais. Embora não envolva diretamente os serviços ambientais, esta lista acaba ajudando a apresentar as tendências sobre quais serviços seriam classificados como serviços ambientais.

13.1. Classificações

13.1.1. Classificação Central de Produtos (CPC)

A Classificação Central de Produtos (CPC – *Central Product Classification*) da ONU possui 10 seções (de 0 a 9), além de divisões, grupos, classes e subclasses, trazendo a definição de cada uma delas.

Já foram apresentadas diversas versões da CPC (CPC prov., CPC Ver.1.0, CPC Ver.1.1, CPC Ver.2.0 e CPC Ver.2.1), sendo a Classificação Provisória Central de Produtos (CPC prov.) utilizada como referência na Lista Setorial de Serviços proposta no âmbito da OMC.

A CPC prov. apresenta a seguinte classificação dos serviços ambientais:¹²¹

Section: 9 - Community, social and personal services (...)

Division: 94 - Sewage and refuse disposal, sanitation and other environmental protection services

Group: 940 - Sewage and refuse disposal, sanitation and other environmental protection services

Class: 9401 - Sewage services

Subclass: **94010 - Sewage services**

Sewage removal, treatment and disposal services. Equipment used are waste pipes, sewers or drains, cesspools or septic tanks and processes utilized may be dilution, screening and filtering, sedimentation, chemical precipitation, etc.

Exclusions: Collection, purification and distribution services of water are classified in subclass 18000 (Natural water).

Construction, repair and alteration work of sewers are classified in subclass 51330 (Construction work for waterways, harbours, dams and other waterworks).

Class: 9402 - Refuse disposal services

Subclass: **94020 - Refuse disposal services**

Refuse collection and disposal services. Collection services of garbage, trash, rubbish and waste, whether from households or from industrial and commercial establishments, transport services and disposal services by incineration or by other means. Waste reduction services are also included.

Exclusions: Dealing services in wastes or scraps are classified in subclass 62118 (Sales on a fee or contract basis of goods n.e.c.) and 62278 (Wholesale trade services of waste and scrap and materials for recycling).

Research and experimental development services on environmental issues are classified in division 85.

Regulatory administrative services by the government related to environmental issues are classified in subclass 91123 (Administrative housing and community amenity services), 91131 (Administrative agriculture, forestry, fishing and hunting related services) and 91132 (Administrative fuel and energy related services).

Class: 9403 - Sanitation and similar services

Subclass: **94030 - Sanitation and similar services**

Other sanitation and similar services including outdoor sweeping services and snow- and ice-clearing services.

Exclusion: Disinfecting and exterminating services for buildings and other non-agricultural structures are classified in subclass 87401.

Pest control services in connection with agriculture are classified in subclass 88110 (Services incidental to agriculture).

Class: 9404 - Cleaning services of exhaust gases

Subclass: **94040 - Cleaning services of exhaust gases**

¹²¹ Disponível em: <<http://unstats.un.org/UNSD/cr/registry/regcst.asp?Cl=9&Lg=1&Top=1>>. Acesso em 08/11/16.

Class: 9405 - Noise abatement services
 Subclass: **94050 - Noise abatement services**
 Class: 9406 - Nature and landscape protection services
 Subclass: **94060 - Nature and landscape protection services**
 Class: 9409 - Other environmental protection services n.e.c.
 Subclass: **94090 - Other environmental protection services n.e.c.**

Em sua versão mais recente (CPC Ver. 2.1) ¹²², encontramos algumas diferenças significativas:

Section: 9 - Community, social and personal services
 Division: 94 - Sewage and waste collection, treatment and disposal and other environmental protection services
 Group: 941 - Sewerage, sewage treatment and septic tank cleaning services
 Class: 9411 - Sewerage and sewage treatment services
 Subclass: **94110 - Sewerage and sewage treatment services**
 Class: 9412 - Septic tank emptying and cleaning services
 Subclass: **94120 - Septic tank emptying and cleaning services**
 Group: 942 - Waste collection services
 Class: 9421 - Collection services of hazardous waste
 Subclass: **94211 - Collection services of hazardous medical and other biohazardous waste**
 Subclass: **94212 - Collection services of industrial hazardous waste (except medical and other biohazardous waste)**
 Subclass: **94219 - Collection services of other hazardous waste**
 Class: 9422 - Collection services of non-hazardous recyclable materials
 Subclass: **94221 - Collection services of non-hazardous recyclable materials, residential**
 Subclass: **94229 - Collection services of non-hazardous recyclable materials, other**
 Class: 9423 - General waste collection services
 Subclass: **94231 - General waste collection services, residential**
 Subclass: **94239 - General waste collection services, other**
 Group: 943 - Waste treatment and disposal services
 Class: 9431 - Waste preparation, consolidation and storage services
 Subclass: **94311 - Hazardous waste preparation, consolidation and storage services**
 Subclass: **94312 - Ship-breaking and other dismantling of wrecks services**
 Subclass: **94313 - Non-hazardous recyclable materials preparation, consolidation and storage services**
 Subclass: **94319 - Other non-hazardous waste preparation, consolidation and storage services**
 Class: 9432 - Hazardous waste treatment and disposal services
 Subclass: **94321 - Hazardous waste treatment services**
 Subclass: **94322 - Hazardous waste disposal services**
 Class: 9433 - Non-hazardous waste treatment and disposal services
 Subclass: **94331 - Sanitary landfill services, non-hazardous waste**
 Subclass: **94332 - Other landfill services, non-hazardous waste**
 Subclass: **94333 - Incineration of non-hazardous waste**
 Subclass: **94339 - Other non-hazardous waste treatment and disposal services**
 Group: 944 - Remediation services
 Class: 9441 - Site remediation and clean-up services
 Subclass: **94411 - Site remediation and clean-up services, air**

¹²² Disponível em: <<http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl=31&Lg=1&Co=9>>. Acesso em 08/11/16

Subclass: **94412 - Site remediation and clean-up services, surface water**
 Subclass: **94413 - Site remediation and clean-up services, soil and groundwater**
 Class: 9442 - Containment, control and monitoring services and other site remediation services n.e.c.
 Subclass: **94420 - Containment, control and monitoring services and other site remediation services n.e.c**
 Class: 9443 - Building remediation services
 Subclass: **94430 - Building remediation services**
 Class: 9449 - Other remediation services n.e.c.
 Subclass: **94490 - Other remediation services n.e.c.**
 Group: 945 - Sanitation and similar services
 Class: 9451 - Sweeping and snow removal services
 Subclass: **94510 - Sweeping and snow removal services**
 Class: 9459 - Other sanitation services
 Group: 949 - Other environmental protection services n.e.c.
 Class: 9490 - Other environmental protection services n.e.c.
 Subclass: **94900 - Other environmental protection services n.e.c.**

Ao comparar as duas listas, ficam claras as diferenças existentes em especial no que se refere ao grau de detalhamento das espécies de serviços ambientais. Enquanto a CPC prov. prevê apenas sete espécies (subclasses) de serviços ambientais, a CPC Ver.2.1 traz um total de 27 subclasses.

Nesse sentido, os serviços de esvaziamento e limpeza de fossas sépticas foram separados dos de esgotamento sanitário; os serviços de coleta e destinação de resíduos foram divididos de acordo com o tipo de resíduo; os serviços de remediação e limpeza passaram a ser classificados a partir do meio envolvido (ar, água superficial e solo e água subterrânea).

Com a CPC Ver.2.1, percebe-se mais claramente o tamanho e a heterogeneidade do setor de serviços ambientais, o que serve como facilitador para a abertura internacional dos mercados.

Por exemplo, em razão de sua menor complexidade e da possibilidade de atuação de várias empresas concorrentes, mostra-se mais provável a disposição para a eliminação de barreiras apenas aos serviços de esvaziamento e limpeza de fossas sépticas do que a eliminação de barreiras que envolvam também temas mais delicados como o esgotamento sanitário.

Da mesma maneira, a previsão de classes e subclasses específicas para cada tipo de lixo ou resíduo (lixo residencial, industrial e hospitalar, lixo comum, material reciclável e resíduos perigosos ou com contaminação biológica) também serve como um parâmetro para a fixação de ressalvas específicas. Esta questão

pode auxiliar inclusive no cumprimento de compromissos assumidos em acordos internacionais ambientais, como a Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito.

Vale acrescentar que, independentemente da versão adotada, a CPC não inclui a coleta, purificação e distribuição de água dentre os serviços ambientais.

Nas observações sobre os serviços de esgotamento (*sewage services*), a CPC prov. menciona apenas a existência da subclasse 18000 – água natural (*natural water*). Contudo, nesta subclasse não há qualquer previsão expressa envolvendo os serviços que envolvem este recurso natural. Esta omissão foi corrigida nas versões posteriores.

13.1.2. Lista de Classificação Setorial de Serviços (W/120)

A Lista de Classificação Setorial de Serviços (MTN.GNS/W/120 ou apenas W/120) divide os serviços em 12 categorias e diversas subcategorias.

No setor 6, encontramos os serviços ambientais, os quais são subdivididos em: A. serviços de esgoto, B. serviços de eliminação de resíduos, C. serviços de limpeza e similares e D. outros.

6. ENVIRONMENTAL SERVICES	
A. Sewage services	(CPC 9401)
B. Refuse disposal services	(CPC 9402)
C. Sanitation and similar services	(CPC 9403)
D. Other	

Embora não haja nenhuma declaração expressa nesse sentido, são classificados no subsetor 6D os demais serviços previstos no grupo 940 do CPC prov., sendo estes os serviços de limpeza dos gases de exaustão, de redução de ruídos, de proteção da natureza e de paisagens, bem como outros serviços de proteção ambiental (ex.: monitoramento e controle da chuva ácida)

Seguindo a definição da CPC prov., os serviços de esgoto (*sewage services*), previstos no Setor 6 A da W/120, abrangem os serviços de remoção, tratamento e disposição do esgoto. Não incluem os serviços de coleta, purificação e distribuição de água, nem os trabalhos de construção, reparo e alteração da rede de esgotamento sanitário (*sewers*).

Vale acrescentar que a W/120 não prevê os serviços de coleta, purificação e distribuição de água em nenhum setor ou ponto específico, levantando-se a questão se tais serviços estariam incluídos ou não no âmbito das negociações do GATS.

Dentre as críticas apresentadas a essa classificação, são frequentemente mencionadas: a falta de critério em sua subdivisão, que não está relacionada a um meio específico (água, solo, ar etc.); sua desatualização, pois importantes serviços de prevenção não são mencionados, presumindo-se seu enquadramento na categoria residual “outros”; e a inclusão de outros serviços com impacto ambiental positivo em outras categorias (construção e engenharia, turismo, educação etc.).¹²³

Por esta razão, foram apresentadas propostas de alteração desta classificação, sendo algumas das principais mencionadas abaixo.

13.1.3. Outras classificações

O grupo informal de trabalho da OCDE/Eurostat, apresentou uma proposta alternativa de classificação da indústria ambiental, adotando uma perspectiva mais ampla desta indústria, incluindo tecnologias, produtos e serviços mais limpos, que reduzam os riscos ambientais e minimizem a poluição e o uso de recursos.

A partir desta visão, foi proposta a divisão dos serviços ambientais em três grandes grupos: a) de gerenciamento de poluição, b) de tecnologias e produtos mais limpos, e c) de gerenciamento de recursos.

¹²³ Em comunicado apresentado ao Comitê de Compromissos Específicos, as Comunidades Europeias indicaram alguns dos problemas da W/120:

“[T]he current scope of environmental services is too narrow and no longer reflects today’s economic realities. Besides this major obstacle, the current classification has other technical shortcomings. Here are some of the main problems: (a) It does not explicitly reflect the main environmental services by environmental medium (water, solid waste, air and noise). (b) Two sub-sectors in existing classification, “refuse disposal” and “sanitation services” are virtually synonymous (to waste management). (c) The W/120 does not reflect changes in the environmental industry which is currently developing beyond traditional end-of-pipe/pollution control/remediation/clean-up towards integrated pollution prevention and control, cleaner technology, resources and risk management... (d) Last, it is mainly focused on public utilities/infrastructure services supplied to the general public and therefore overlooks the provision of environmental services directly to the industry.”

(Communication from the European Communities and their member states: classification issues in the environmental sector (S/CSC/W/25). Disponível em: <<https://docs.wto.org>>, Acesso em: 08/11/16)

O grupo de gerenciamento de poluição engloba de forma mais detalhada os serviços apresentados na classificação da W/120, além de incluir outros serviços.¹²⁴

No âmbito da UNCTAD, foi proposta a divisão dos serviços ambientais em três categorias: a) serviços ambientais de infraestrutura (ex.: serviços de água e gerenciamento de resíduos); b) serviços ambientais comerciais não relacionados à infraestrutura (ex.: limpeza e remediação, limpeza de gases, redução de ruídos e proteção da natureza e de paisagens; e c) serviços relacionados com um uso ambiental final (ex.: construção e engenharia).

Esta classificação baseia-se em algumas características específicas de cada um de seus grupos.

Nesse sentido, os serviços ambientais de infraestrutura possuem características de bens públicos, sendo relevantes questões envolvendo sua universalização e seu preço. Os serviços ambientais comerciais não relacionados à infraestrutura geralmente não estão sujeitos a limitações quanto ao acesso a mercados e ao tratamento nacional. A última categoria, por sua vez, abrange serviços relacionados ao meio ambiente, mas que, em outros contextos, poderiam ter outras finalidades.¹²⁵

¹²⁴ "A. POLLUTION MANAGEMENT group (...) Provision of services for: 8. Air pollution control. 9. Wastewater management. 10. Solid waste management: 10.1. Hazardous waste collection, treatment and disposal; 10.2. Waste collection, treatment and disposal; 10.3. Waste recovery and recycling (excludes manufacture of new materials or products from waste and scrap). 11. Remediation and clean-up of soil, surface water and groundwater. 12. Noise and vibration abatement. 13. Environmental R&D. 14. Environmental contracting and engineering. 15. Analytical services, data collection, analysis and assessment. 16. Education, training, information. 17. Other." (OCDE; Eurostat. The Environmental Goods and Services Industry: manual for data collection and analysis. OCDE: Paris, 1999. P. 12.)

¹²⁵ "Environmental infrastructure services have some of the characteristics of a "public good". Key concerns in these services are universal access and prices. These services are highly subsidized in many developing countries as well as in some developed countries, and are provided largely by the public sector. However, there are experiences of provision of these services through private suppliers or through different modalities of public-private arrangements.

"Environmental commercial services are knowledge-intensive and provided on an integrated basis. They are generally not subject to market access and national treatment limitations. The key issues with regard to these services are access to technology and knowhow, capacity building, certification and recognition of qualifications (for both natural persons and companies), and "tied aid" as a restriction on trade.

"There is a range of services related to the environment. These are "multiple-use" services for which the questions of definition and coverage are as relevant as they are for most environmental goods."

No âmbito do Comitê de Compromissos Específicos da OMC, também foram apresentadas diversas propostas de modernização da classificação dos serviços ambientais da W/120.

As Comunidades Europeias propuseram a divisão destes serviços em sete subsetores:

- 6A. Water for human use & wastewater management
- 6B. Solid/hazardous waste management
- 6C. Protection of ambient air and climate
- 6D. Remediation and cleanup of soil & water
- 6E. Noise & vibration abatement
- 6F. Protection of biodiversity and landscape
- 6G. Other environmental & ancillary services.¹²⁶

Possuindo muitos pontos de semelhança com a classificação do grupo informal de trabalho da OCDE/Eurostat, a proposta apresenta um quadro muito mais detalhado das diversas modalidades de serviços ambientais.

No entanto, houve grandes resistências por parte de diversos membros da OMC, uma vez que considerava o fornecimento de água para o consumo humano dentro do âmbito de negociações do GATS, questão polêmica que trouxe justos receios à sociedade civil e a muitos países, especialmente países em desenvolvimento.¹²⁷

(UNCTAD. *Report of the Expert Meeting on Definitions and Dimensions of Environmental Goods and Services in Trade and Development* (TD/B/COM.1/59). Genebra: UNCTAD, 2003. Disponível em: <http://unctad.org/en/Docs/c1em21d3_en.pdf>, Acesso em: 23/12/17)

¹²⁶ Communication from the European Communities and their member states (S/CSS/W/38). Disponível em: <<https://docs.wto.org>>, Acesso em: 08/11/16)

¹²⁷ Nesse sentido, segundo Umberto Celli Junior, “Ao incluir em sua proposta a ‘água para uso humano’, as CE suscitaram, porém, várias preocupações relativamente ao controle da água como um recurso, bem como questões relacionadas ao acesso equitativo de água limpa entre as camadas mais pobres das populações dos países em desenvolvimento. A reação predominante, como não poderia deixar de ser, foi de cautela, já que, ao aceitarem tal premissa os Membros em desenvolvimento poderiam acabar assumindo compromissos que incluíam implicitamente qualquer serviço que tivesse ligação com um ‘uso final’ ambiental, tais como engenharia e construção, dentre outros”. (CELLI JR., Umberto. *Comércio de Serviços na OMC: liberalização, condições e desafios*. Curitiba: Juruá, 2009. P. 199)

BLOCO 03

COMÉRCIO INTERNACIONAL DE SERVIÇOS AMBIENTAIS, LIBERALIZAÇÃO E PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Com base nas considerações e definições já expostas, este bloco dedica-se à relação entre comércio internacional de serviços ambientais, liberalização e proteção do meio ambiente.

Como será visto, existem muitos benefícios relacionados à abertura internacional do comércio desses serviços, mas, caso seja mal planejada, existem também alguns riscos graves a serem considerados.

Após uma análise geral dos serviços ambientais e das diferentes formas de abertura internacional dos mercados, serão apontadas algumas características do cenário brasileiro, que mostram uma participação considerável de empresas privadas no setor.

Por fim, em razão de suas especificidades, o último capítulo analisará mais detidamente o fornecimento de água e a coleta e tratamento de esgoto, apontando tentativas bem-sucedidas e malsucedidas de atuação de empresas privadas no setor, a fim de se analisar os potenciais benefícios e riscos envolvidos.

14. CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO DE SERVIÇOS

Como já analisado, durante as negociações da Rodada Uruguai, os países em desenvolvimento, em especial o Brasil e a Índia, apresentaram uma forte resistência à inclusão dos serviços na pauta de negociações do GATT.

Havia um justo receio de que esta introdução desviaria o foco de temas que lhes interessavam mais diretamente, tais como agricultura e têxteis, e para os quais o GATT/47 não dava uma resposta satisfatória.

Ademais, a abertura do mercado de serviços para empresas estrangeiras poderia prejudicar severamente os prestadores de serviço locais, que, na maioria das vezes, não teriam condições de competir em condições de igualdade com as grandes multinacionais e poderiam falir ou enfrentar graves prejuízos, o que geraria perda de receita, desemprego etc.

Ao final chegou-se a um consenso, sendo fixadas previsões sobre temas de interesse dos países desenvolvidos e outras importantes para os países em desenvolvimento.

Por exemplo, quanto ao comércio de serviços, a estrutura adotada pelo GATS mostra-se significativamente diferente da prevista no GATT, especialmente no que se refere ao acesso a mercado e tratamento nacional, uma vez que o GATS adota uma lista positiva (os Membros definem os setores e modos de prestação para os quais assumirão compromissos específicos), enquanto o GATT adota uma lista negativa (os Membros definem uma lista dos bens para os quais não assumirão os compromissos de tratamento nacional e acesso a mercados). Esta estrutura do GATS foi uma solução encontrada para reduzir os justos receios dos países em desenvolvimento em abrir seus mercados de serviços.

Este assunto se mostra ainda mais relevante nos acordos que estão sendo negociados atualmente (CETA, TPP, TTIP, TiSA etc.), uma vez que adotam um

sistema diferente do previsto no GATS, ora adotando uma lista negativa (CETA e TPP), ora adotando um modelo híbrido (TTIP e TiSA).¹²⁸

Com a adoção de um sistema de lista negativa (ou híbrida), o surgimento de novas tecnologias torna-se uma questão muito mais sensível, pois todos os futuros bens e serviços delas decorrentes já se encontrariam automaticamente liberalizados, mesmo nos casos em que o país não estivesse preparado para lidar com eventuais mudanças decorrentes deste novo mercado.

Apesar da crescente importância dos serviços para a economia dos países em desenvolvimento, esta diferença e os conflitos de interesses ainda persistem.

Nesse sentido, o setor de serviços corresponde a aproximadamente 75% do produto interno bruto (PIB) dos países de alta renda, sendo responsável por 74% dos empregos destes países. Quanto aos países de baixa renda, embora significativos, os números são bem menores (45% do PIB e 37% dos empregos).¹²⁹

Outro fator a ser considerado é que, em muitos casos, o comércio de serviços apresenta uma relação mais próxima com questões de ordem pública e de política econômica, social e ambiental do que ocorre no comércio de bens.

Por envolver algo imaterial e cujo consumo é, em muitos casos, instantâneo ou quase instantâneo, é muito mais difícil efetuar o controle da prestação de serviços do que o do fornecimento de um bem.

Além disso, há uma íntima relação entre o modo de prestação 03 (presença comercial) e a disciplina do investimento estrangeiro e, quanto ao modo de prestação 04 (presença de pessoas naturais), tanto países desenvolvidos, quanto países em desenvolvimento apresentam resistência a uma abertura total, pois isto envolveria questões sensíveis como concessão de vistos, políticas de trabalho e

¹²⁸ Nesse sentido, segundo Gilbert Gagné, “the negotiations of the Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), which concluded between Canada and the European Union, followed the negative-list-approach, a first for the EU. Also, among the recent and current PTA negotiations, while those of the TPP were based on the negative-list approach, the TiSA and the TTIP negotiations subscribe to a hybrid approach, i.e., positive listing for market access commitments and negative listing for national treatment”.

(GAGNÉ, Gilbert. *The Trade and Culture Debate: evidence from US trade agreements*. Lanham, Maryland: Lexington Books, 2016. P.31)

¹²⁹ Segundo dados de 2010, apresentados pelo ICTSD e pelo Banco Mundial. (ICTSD. *Services and Sustainable Development: a conceptual approach*. Genebra: ICTSD, 2016. Pp. 1 e 2)

emprego, dentre outros temas relacionados com o ingresso de estrangeiros em território nacional.

Sobre esta questão, esclarece Patrick Low,

Mode 4 of the GATS dealing with the movement of people is the most sensitive and least yielding in terms of commitments of all the modes. This is unsurprising considering the nature of contemporary economic and socio-political realities in this area. Sensitivities also arise concerning the length of stay of non-resident service suppliers, the equivalence of professional qualifications and capabilities, and employment and learning opportunities for local service providers. One or other of these concerns is present in virtually all economies.¹³⁰

Finalmente, com exceção de alguns setores como o de transportes, o próprio tema do comércio internacional de serviços é algo relativamente novo. Assim, muitas questões ainda não foram analisadas, gerando algumas incertezas, em especial, para os países menos desenvolvidos (LDCs) que sequer possuem uma estrutura adequada para analisar de forma minimamente precisa as consequências da realização de compromissos mais amplos.

É certo que, com o passar dos anos, algumas destas questões foram sendo relativizadas. Há atualmente um conhecimento muito maior do papel dos serviços (e do comércio internacional de serviços) na economia mundial e nas políticas nacionais, do que na época em que estava sendo negociado o GATS (década de 1980).

Os países foram se ajustando a essa nova realidade, verificando na prática as vantagens e as desvantagens da opção pela abertura de seus mercados de serviços e da forma como isto seria feito.

¹³⁰ V. LOW, Patrick. *Rethinking Services in a Changing World*. Genebra: ICTSD e World Economic Forum, 2016 P. 23

Vale acrescentar que, para o autor, estas dificuldades não impedem a promoção de maior transparência e cooperação entre os países: “Without ignoring the worries of governments, more could be done to clarify GATS provisions and those found in preferential agreements. More could also be done to render more transparent and streamlined procedures associated with working visas and permits for temporary presence. In addition, regulatory cooperation between source and host countries on such matters as pre-screening, acceptance and facilitation of returns, controls over illegal immigration, and where appropriate, the operation of agencies responsible for recruiting and managing transfers of cross-border service suppliers, can all be strengthened”. (Idem. P. 23)

Um dos fatores que auxiliou nesta melhor compreensão da importância do setor de serviços foi o aprimoramento da mensuração do comércio internacional em termos de valor agregado.

Conforme destaca Patrick Low,

The recently improved procedure of measuring trade in terms of value-added has also raised a hitherto dormant awareness of the importance of services in trade flows. Thanks to the work of various international agencies, governments and academic institutions, the use of international input-output matrices to capture value-added in traded products has led to a re-estimation of the services component of trade.¹³¹

Por sua vez, ao apresentar temas ao qual se chegou a certo consenso, a celebração de acordos internacionais de investimentos, meio ambiente, direitos humanos, trabalho, propriedade intelectual etc., é outro fator que pode auxiliar na realização de compromissos e no avanço das negociações.

Vale ainda destacar que a própria noção de serviços é algo abstrato, que abrange uma grande variedade de setores com características muito distintas. Mesmo na análise de um setor específico podemos constatar esta heterogeneidade, sendo necessária a previsão de diversos subsetores.

14.1 Análise das peculiaridades do comércio de serviços ambientais

Com base nas considerações apontadas acima (conflitos entre PDs e PEDs; fatores políticos, econômicos, sociais e ambientais; modos de prestação; surgimento de novos serviços; e heterogeneidade do setor), passa-se a uma análise específica dos serviços ambientais.

14.1.1 Conflito de interesses entre países desenvolvidos e em desenvolvimento

Quanto ao conflito de interesses entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, verifica-se que as principais empresas prestadoras de serviços ambientais são de países desenvolvidos, sendo a participação dos países em desenvolvimento muito menor.

¹³¹ LOW, Patrick. *Rethinking Services in a Changing World*. Genebra: ICTSD e World Economic Forum, 2016 P. 10.

Conforme pesquisa da *Environmental Business International* (EBI), em 2001, todas as 50 maiores empresas ambientais do mundo eram de países desenvolvidos (Alemanha, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, França, Japão e Reino Unido).¹³²

Em 2002, as exportações de bens e serviços ambientais movimentaram aproximadamente US\$78,9 bilhões, sendo sua quase totalidade (US\$ 77,3 bilhões) destinada a União Europeia, Estados Unidos, Japão, Austrália, Nova Zelândia e Canadá.¹³³

A mesma tendência é constatada em estudos mais recentes envolvendo outros serviços relacionados ao meio ambiente.

Segundo dados da *Environment Analyst*,¹³⁴ em 2013, 25 empresas eram responsáveis por 46% do mercado global de consultoria ambiental, que movimentou US\$ 28,7 bilhões naquele ano.

Vale frisar que todas as 25 empresas eram de países desenvolvidos (Austrália, Canadá, Estados Unidos, Holanda e Reino Unido).¹³⁵

Embora não seja pacífico o enquadramento da consultoria ambiental como serviço ambiental,¹³⁶ os números apresentados ajudam a demonstrar o amplo

¹³² *Apud.* GROSSO, Massimo Geloso. *Managing Request-Offer Negotiations under the GATS: the case of environmental services*. Paris: OECD Publishing, 2005. P. 10.

¹³³ *Idem.* P. 11.

¹³⁴ Disponível em: <<https://environment-analyst.com/downloads/Research-summary-for-Global-survey-participants-2014.pdf>>, Acesso em: 26/12/16.

¹³⁵ As 25 maiores consultoras ambientais são: CH2M HILL (EUA); Tetra Tech Inc (EUA); Arcadis (Holanda); URS Corporation, adquirida em 2014 pela AECOM (EUA); Golder Associates (Canadá); Environmental Resources Management (Reino Unido); AECOM (EUA); AMEC Environment & Infrastructure (Reino Unido); GHD (Austrália); Cardno (Austrália); Grontmij NV (Holanda); Antea Group (Holanda); MWH Global (EUA); RPS Group (Reino Unido); WorleyParsons (Austrália); Jacobs (EUA); Parsons Brinckerhoff, adquirida em 2014 pela WSP Global (Canadá); ENVIRON (EUA); WSP Global (Canadá); Royal HaskoningDHV (Holanda); ICF International (EUA); Mott MacDonald (Reino Unido); ATKINS (Reino Unido); SLR (Reino Unido); e Coffey International (Austrália). Os dados sobre as sedes e a estrutura destas 25 empresas foram obtidos a partir das informações constantes de seus respectivos sites oficiais.

¹³⁶ Segundo nota do Secretariado da OMC, "From the point view of classification, the question is whether consultancy services in relation to the environment belong to the particular environmental services sub-sector to which they relate, or whether they should be considered to fall under another "horizontal" category, such as certain business and professional services (...). According to a group of members, "it would be logical that

domínio de mercado por algumas poucas empresas mesmo em uma área na qual seria possível uma maior participação de pequenas e médias empresas.

Verifica-se, portanto, que, seja para serviços infraestruturais, seja para serviços não infraestruturais, a abertura do mercado de serviços ambientais beneficiaria as grandes empresas de países desenvolvidos.

14.1.2 Relação com fatores políticos, econômicos, sociais e ambientais

Os serviços ambientais também estão intimamente ligados a fatores políticos, econômicos, ambientais e sociais.

O fornecimento de água e o saneamento básico, por exemplo, envolvem a exploração de um dos principais recursos naturais estratégicos de qualquer país (água), sendo inquestionável a importância política deste recurso para a segurança nacional.

Da mesma forma, o setor demanda vultosos investimentos na construção e manutenção das estações de tratamento e das redes de água e esgoto (embora alguns estes serviços possam ser classificados em outros setores conforme a definição adotada de serviços ambientais), podendo, por outro lado, ter o potencial de gerar grandes lucros para quem explora a atividade, ficando clara, portanto, sua importância econômica, o que ajuda a entender o interesse das grandes prestadoras de tais serviços em ampliar seus mercados consumidores.

Os impactos ambientais da falta ou prestação inadequada destes serviços também são vários, poluição das águas (rios, lagos, mares, lençóis freáticos etc.), contaminação das terras, perda da biodiversidade e proliferação de fauna sinantrópica (ratos, baratas, moscas etc.) podem ser citados como alguns exemplos.

consultancy services in an area of environmental services (e.g. waste management solutions) may form part of that particular environmental services subsector. (...)" In contrast, other delegations were of the view that environmental consulting, or at least part of it, was covered under relevant business activities."

(S/C/W/320, Background Note on Environmental Services - Note by the Secretariat, de 20 de agosto de 2010. Pp. 13 e 14.)

Finalmente, não são necessários grandes esforços para se constatar que os serviços de fornecimento de água e saneamento básico são fundamentais para a vida, a saúde e a dignidade da pessoa humana, pois, além de evitar doenças, tais serviços constituem um forte elemento de inserção social.

Embora estes sejam os exemplos mais paradigmáticos, outros poderiam ser citados. Serviços de coleta de lixo e reciclagem, por exemplo, ajudam na redução do consumo de matéria prima, demandam muitos investimentos iniciais, podendo ser lucrativos, e estão diretamente relacionados a questões ambientais e sociais.

14.1.3 Serviços ambientais e investimentos estrangeiros diretos

Quando analisamos os serviços ambientais mais tradicionais (serviços ambientais infraestruturais), tais como os de fornecimento de água e saneamento básico, verificamos que a prestação internacional se dá quase sempre por meio da modalidade 03 (presença comercial) e, como já exposto, demandam normalmente grandes investimentos.

Logo, fica demonstrada a relevância da disciplina dos investimentos estrangeiros, questão que assume uma importância fundamental quando há uma extinção anômala do contrato.

14.1.4 Surgimento de novos serviços ambientais e dificuldades de classificação

Apesar de alguns serviços ambientais serem muito antigos (basta lembrar-se dos aquedutos romanos, por exemplo), em razão de avanços tecnológicos, maior conscientização ambiental e outros fatores, o setor vem sofrendo uma profunda alteração nas últimas décadas.

A própria definição de serviços ambientais acabou sendo ampliada para abranger outros serviços com impactos positivos (ou menos danosos) ao meio ambiente.

Se, inicialmente, prevaleciam os grandes serviços infraestruturais, atualmente os serviços não infraestruturais vêm assumindo um papel cada vez maior no setor. Ademais, percebe-se uma tendência de associação entre serviços

ambientais e serviços ambientalmente preferíveis, sendo possível até mesmo uma fusão dos dois conceitos.

14.1.5 Heterogeneidade do setor

A grande variedade de subsetores que integram o setor dos serviços ambientais também demonstra sua heterogeneidade. Abrangem desde atividades simples que podem ser prestados por pequenas empresas (caso de uma oficina local que verifica a emissão de poluentes de um veículo) a grandes multinacionais prestadoras de serviços de saneamento básico. Podem envolver solo (ex.: descontaminação de solo), água (ex.: tratamento de água), ar (ex.: avaliação de emissão de gases, instalação de filtros), som (ex.: redução de ruídos), radiação (ex.: medição da contaminação de solos, destinação adequada para máquinas de radiografia) etc.

15. LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO DE SERVIÇOS AMBIENTAIS

Como visto, muitos serviços ambientais constituem serviços essenciais (ex.: fornecimento de água, coleta e tratamento de esgoto e coleta de lixo), guardando uma íntima relação com a dignidade humana, a saúde pública e o meio ambiente.

Mesmo os serviços ambientais que não se enquadram nessa categoria podem trazer importantes externalidades positivas. O monitoramento da quantidade e dos tipos de gases emitidos por uma indústria, por exemplo, configura uma atividade fundamental para o combate da poluição atmosférica.

Percebe-se, portanto, que estes serviços trazem impactos ambientais e sociais positivos, surgindo a questão sobre a melhor forma de promover a ampliação e melhoria de sua prestação e de estimular a pesquisa e o desenvolvimento de novas tecnologias que promovam soluções ambientais.

Algumas organizações internacionais e alguns países sustentam que a abertura dos mercados destes serviços para empresas privadas combinada com a adoção de políticas de desregulamentação e liberalização seria a melhor forma de solucionar os problemas enfrentados pelos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos. Dentre os benefícios apontados por tais estudos, geralmente são mencionados a transferência de novas tecnologias, o aumento da eficiência, a expansão das redes, a liberação de recursos do governo para outros setores etc.

Encontramos também muitos opositores a qualquer abertura destes mercados (em especial, o de fornecimento de água), entendendo que, em razão da importância de tais serviços, estes deveriam ser prestados diretamente pelos países e não pela iniciativa privada. Alguns casos desastrosos de prestação de serviços de fornecimento de água por empresas privadas poderiam ser invocados para sustentar essa segunda corrente.

15.1 Considerações terminológicas sobre liberalização, privatização, regulação e desregulação

Para uma análise mais aprofundada do tema, cumpre destacar inicialmente que os termos liberalização, privatização, regulação e desregulação referem-se a

fenômenos distintos, conforme a perspectiva adotada pelo autor que os utiliza,¹³⁷ motivo pelo qual se justifica a realização de uma breve análise sobre questões terminológicas.

Quanto à regulação/regulamentação (*regulation*), Krajewsky identifica dois grandes entendimentos sobre o termo.

O primeiro, desenvolvido a partir do contexto legal e político dos Estados Unidos, sustenta que a regulação busca principalmente corrigir as falhas de mercados, atuando para estimular os processos de mercado e não para substituí-los. Geralmente políticas redistributivas não estão incluídas neste conceito de regulação.¹³⁸

O segundo, relacionado com o modelo tradicionalmente aplicado nos países europeus e empregado por muitos países em desenvolvimento, adota uma perspectiva mais ampla sobre regulação. Além de corrigir falhas de mercado, a regulação poderia ser empregada para metas de redistribuição ou outras políticas sociais e econômicas.¹³⁹

¹³⁷ Nesse sentido, segundo Krajewsky, “[the concepts of national regulation and liberalization of trade in services are] key terms of wider political and academic debate about social and economic policies. Frequently this debate also refers to the notions of privatization and deregulation, sometimes - arguably wrong - as synonyms of liberalization. The terms regulation, liberalization, deregulation and privatization are not coherently in current political and academic debates and their usage is often based on implicit, but distinct preconceptions.”

(KRAJEWSKY, Markus. *National Regulation and Trade Liberalization in Services: the legal impact of the General Agreement on Trade in Services (GATS) on national regulatory autonomy*. Londres, Kluwer Law International, 2003. P. 1)

¹³⁸ “According to the first understanding, regulation focuses on rule making and the promotion of specific economic and social objectives through those rules. Regulation in this context often refers to the activities of independent agencies or bodies which are detached from everyday political activities (...). Regulation is mostly aimed at correcting market failures and the regulatory state intervenes in the market only to enhance and not to replace market processes. This generally excludes redistributive policies from the understanding of regulation. (...). This first understanding of regulation is based on the development of the term in the legal and political context of the United States, where the idea of regulation through independent regulatory commissions was first realized.” (Idem. P. 1 e 2)

¹³⁹ “The second understanding of regulation is broader than the first concept. (...) According to the broader understanding of regulation, correcting market failures is not the only legitimate aim of regulation. Distributional goals and other social or economic policy objections can also be used to justify regulation (...). Traditionally this model of regulation has been the model applied in European countries. Many developing countries also adopted this understanding of regulation.” (Idem. P. 2)

Com um conceito próximo ao segundo entendimento acima exposto, Marçal Justen Filho define regulação como:

um conjunto ordenado de políticas públicas que busca a realização de valores econômicos e não econômicos, reputados como essenciais para determinados grupos ou para a coletividade em seu conjunto. Essas políticas envolvem a adoção de medidas de cunho legislativo e de natureza administrativa, destinadas a incentivar práticas privadas desejáveis e a reprimir tendências individuais e coletivas incompatíveis com a realização dos valores prezados.¹⁴⁰

Além destes conceitos mais diretamente relacionados ao tema da presente dissertação, o termo em inglês "*regulation*" possui diversos outros significados em outras áreas, tais como política econômica e gestão pública, servindo até mesmo para indicar uma área de pesquisa sobre as transformações em longo prazo das economias capitalistas.¹⁴¹

No Direito brasileiro, encontramos ainda outra questão relevante sobre os termos em inglês "*regulate*" e "*regulations*", que foram traduzidos como "regulamentar" e "regulamentação" no apenso do Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994, que promulga a ata final que incorpora os resultados da Rodada Uruguai de negociações comerciais multilaterais do GATT.

Enquanto parte da doutrina considera sinônimas as expressões "regular" e "regulamentar", outros sustentam que existe uma diferença terminológica e que a melhor tradução para "*regulate*" e "*regulations*" seria "regular" e "regulações".

Adotando esta segunda posição, segundo Fernanda Sayeg,

No terceiro parágrafo [do preâmbulo do GATS], observa-se o uso dos termos "regulamentar" e "regulamentações" como sinônimos dos termos "regulate" e "regulations". Já nas versões oficiais do GATS em francês e

¹⁴⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. O Direito das Agências Reguladoras Independentes. São Paulo: Dialética, 2000. P. 40.

¹⁴¹ "Since the 1980s, the term 'regulation' has suggested state intervention in the name of economic management though its opposite, 'deregulation', has been more widely used. In the area of economic policy and in accordance with Keynesian precepts, regulation indicates the adjustment of macroeconomic activity by means of budgetary or monetary contra-cyclical interventions. In the area of public management, a complete body of literature, under the name of regulation theory, has investigated the methods for organizing the decentralization of the supply of various public utilities. (...) Here, a third and different, but not totally unrelated, meaning of the term will be developed. Theories of regulation constitute an area of research which has focused on analysing long-term transformations in capitalist economies." (BOYER, Robert. Regulation. In.: DURLAUF, Steve N.; BLUME, Lawrence E. *The New Palgrave Dictionary of Economics* Second Edition Vol. 7. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2008.P. 74)

espanhol, são utilizadas as expressões “réglementer”, “réglementations”, “reglamentar” e “reglamentaciones”, respectivamente.

Sobre essa questão, é importante notar que há uma diferença conceitual importante entre termos “regulação” e “regulamentação”. A “regulação” consiste em um processo de influenciar, controlar e orientar as atividades econômicas ou privadas, por meio de políticas ou medidas governamentais. Já “regulamentação” refere-se às políticas ou medidas governamentais adotadas no âmbito desse processo.

Desse modo, o mais adequado seria utilizar, na versão em português, as expressões “regular” e “regulações” do que as expressões “reglamentar” e “regulamentação”.¹⁴²

Liberalização, por sua vez, está relacionada com a abertura de mercados e promoção da competitividade. Pode ocorrer no âmbito nacional ou internacional, embora seja comum que uma estimule a outra, ocorrendo conjunta ou sucessivamente.

Quanto ao termo desregulação (*deregulation*) também podem ser identificadas três diferentes interpretações. Do ponto de vista gramatical, desregulação pode ser entendida como o oposto de regulação, constituindo a eliminação ou redução das regulações. Outros entendem que o termo refere-se a um processo que busca reduzir ou evitar regras, "reduzindo as interferências nas forças de mercado e tornando as leis mais simples, transparentes e efetivas". Assim, em alguns casos, pode significar a simples eliminação de regulações e, em outros casos, pode significar sua substituição por outras menos onerosas ao mercado, processo que pode ser chamado de "rerregulação" ou "reforma regulatória". Há também autores que sustentam que desregulação somente pode ser interpretada como esse processo de “rerregulação” ou reforma regulatória.¹⁴³

¹⁴² SAYEG, Fernanda Manzano. Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) – Preâmbulo. In: THORSTENSEN, Vera; OLIVEIRA, Luciana Maria de. (Coord.). *Releitura dos Acordos da OMC: como interpretados pelo Órgão de Apelação*. São Paulo: VT Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda., 2013. P. 3.

¹⁴³ Nesse sentido, segundo Krajewsky, “From a grammatical point of view, deregulation can be understood as the opposite of regulation. In fact, one definition suggested that while regulation is imposition of economic controls on business, deregulation is the 'elimination or loosening of this controls'. Another author defines deregulation as a process that aims at reducing and avoiding rules (reduction of the quantity and reduction of the density of the rules), decreasing interferences with the market forces and making the law simpler, more transparent and more effective. The last element of this definition (i.e. making rules more effective) suggests that sometimes deregulation is not only understood as a process of abandoning regulations, but also as a process of replacing existing burdensome with less-burdensome regulations. This may even involve the introduction of new regulations, a process that is sometimes called "re-regulation" or "regulatory reform". Some authors argue that deregulation usually involves re-regulation or regulatory reform and claim that this is the only proper understanding of deregulation.”

Por fim, o termo privatização também pode ser interpretado de diferentes formas, ora referindo-se à transferência da titularidade do público para o privado, ora referindo-se a um processo de redução do papel dos governos e um aumento da atuação do setor privado.¹⁴⁴

15.2 Liberalização, privatização e desregulação

Ao assumir compromissos de liberalização de um determinado setor, é possível que o país tenha de realizar alguns ajustes em sua legislação, mas isto não significa dizer que tenha de promover a transferência da titularidade de bens e serviços do público para o privado (privatização em sentido mais restrito), ou mesmo a desregulação do setor.

Como destacado por Krajewsky, em alguns casos, a liberalização demanda a remoção de certas regulações estatais, indicando um potencial conflito entre liberalização e regulação. Contudo, a liberalização também precisa de uma regulação, principalmente quanto a regras de concorrência, pois existem certas práticas comerciais restritivas que impedem a entrada no mercado de novos competidores. Logo, conforme esta segunda perspectiva, “liberalização e regulação podem se reforçar mutuamente”.¹⁴⁵

(KRAJEWSKY, Markus. National Regulation and Trade Liberalization in Services: the legal impact of the General Agreement on Trade in Services (GATS) on national regulatory autonomy. Londres: Kluwer Law International, 2003. P. 7 e 8)

¹⁴⁴ V. KRAJEWSKY, Markus. National Regulation and Trade Liberalization in Services: the legal impact of the General Agreement on Trade in Services (GATS) on national regulatory autonomy. Londres, Kluwer Law International, 2003. P. 8.

¹⁴⁵ “Liberalization can thus be understood as a process introducing greater market openness and a competitive market environment. Such a process requires the removal of obstacles to market entry and competition. Depending on the nature of these obstacles liberalization may require either the reduction of regulation or a change of the regulatory regime, i.e. a process of abolishing one form of regulation and replacing it with another form. Removing government regulations can hence be seen as a process of liberalization. This gives a first indication of the potential conflict between liberalization and regulation. However, if private restrictive business practices effectively impede the market entry of a competitor, liberalization also requires regulation, especially competition rules. In this context, regulation and liberalization can be mutually reinforcing.”

(KRAJEWSKY, Markus. National Regulation and Trade Liberalization in Services: the legal impact of the General Agreement on Trade in Services (GATS) on national regulatory autonomy. Londres, Kluwer Law International, 2003. P. 5)

Em um setor tão estratégico como o de serviços ambientais, a existência de um quadro regulatório consistente configura um fator essencial para o sucesso de uma política de liberalização. Quando da abertura destes mercados para o setor privado, os governos devem ter a cautela de adotar políticas que assegurem sua universalização, a fixação de preços justos e a observância de padrões mínimos de qualidade.¹⁴⁶

O próprio GATS reconhece expressamente o poder de regulação de seus membros para atingir seus objetivos nacionais, destacando a importância do exercício deste poder pelos países em desenvolvimento e, especialmente, pelos menos desenvolvidos.

Caso a estrutura dos acordos celebrados e os compromissos individualmente assumidos ajudem na promoção de uma maior transparência e previsibilidade ao mercado, ao mesmo tempo em que resguardecam aos governos a possibilidade de adoção de políticas públicas legítimas, as vantagens da liberalização do comércio de serviços ambientais poderão ser muito significativas.

Por outro lado, não é fácil estabelecer *a priori* se um determinado acordo irá ou não promover maior transparência e previsibilidade, assim como não é fácil definir o que sejam políticas públicas legítimas, de tal forma que ao celebrar compromissos vinculantes também é possível que ocorra o surgimento de grandes monopólios ou oligopólios que asfixiam as pequenas e médias empresas, a falta de investimento em regiões pouco lucrativas e o aumento de preços com consequente exclusão social etc., sendo necessários ajustes posteriores.

Em razão de sua estrutura flexível, o GATS permite que os países realizem uma abertura gradual de seus mercados de serviços, fixando condicionantes e limitações durante essa abertura. Possui também disposição expressa autorizando a adoção de medidas para a proteção da vida e saúde humana, animal e vegetal.

¹⁴⁶ De acordo com Umberto Celli Junior, “o pressuposto para a liberalização dos serviços ambientais é a existência de um quadro regulador adequado, que assegure a concorrência entre operadores domésticos e estrangeiros e que, acima de tudo, esteja afinado com as necessidades de desenvolvimento e bem-estar da população”. (CELLI JR., Umberto. Comércio de Serviços na OMC: liberalização, condições e desafios. Curitiba: Juruá, 2009. P. 212)

Desta maneira, adota aparentemente a melhor solução possível para o setor de serviços ambientais, tendo em vista a importância de regulações e políticas públicas no setor.

Contudo, quando realizados compromissos específicos sem a devida cautela, mesmo com a adoção deste modelo, poderão ocorrer sérias limitações ao *policy space*.

Se, por um lado, há uma série de disposições que buscam conceder um tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento, por outro lado, na maioria dos casos, estas se referem ao momento da negociação para a abertura dos mercados e não para a interpretação dos compromissos assumidos.

Logo, feita a abertura sem a indicação de determinadas restrições ou sem a existência de um quadro regulatório sólido e de uma efetiva fiscalização, corre-se o risco de que novas regras que buscam atender a políticas públicas sejam interpretadas como obstáculos ao comércio internacional.

16. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AMBIENTAIS PELO SETOR PRIVADO NO BRASIL

Segundo dados de 2016 da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON), uma parte significativa dos serviços de saneamento básico no Brasil é prestada por empresas privadas.

Estima-se que estas sejam responsáveis pelo fornecimento de água e pela coleta de esgoto de, respectivamente, 18,99 milhões e 17,11 milhões de pessoas atuando em 316 Municípios de 18 Estados.¹⁴⁷

As modalidades de contratos existentes, por sua vez, são: concessão plena (133), concessão parcial (28), parcerias público privadas PPPS (15), locação de ativos (3), subdelegação (1) e outras/assistência técnica (78).¹⁴⁸

Mesmo quando prestados pela Administração Pública (geralmente por meio de empresas públicas ou sociedades de economia mista), encontramos também uma participação significativa de empresas privadas.

Nesse sentido, a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), sociedade de economia mista, terceiriza grande parte dos serviços de segurança, de limpeza, de cobrança judicial de dívidas e, até mesmo, de manutenção e reparação das redes de água e esgoto.

Da mesma maneira, há uma importante atuação do setor privado nas áreas de limpeza urbana, coleta de lixo, reciclagem e aterramento sanitário, seja por meio de contratação direta por grandes indústrias e construtoras, seja mediante contratos com a Administração Pública (concessões, parcerias público privadas etc.).

Conforme Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2015, apresentado pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza (ABRELPE), foram gerados em

¹⁴⁷ Disponível em: <<http://abconsindcon.com.br/sobre-o-saneamento/numero-do-segmento-privado/>> Acessado em 16/12/16

¹⁴⁸ Idem.

2015 um total de 79,9 milhões de toneladas de resíduos sólidos no Brasil, dos quais 90,8% (72,5 milhões de toneladas) foram coletados.¹⁴⁹

Dos resíduos coletados, 42,6 milhões de toneladas (58,7% do total) seguiram para aterros sanitários e cerca de 30 milhões de toneladas tiveram uma destinação inadequada, sendo encaminhados para lixões e aterros controlados, o que ocorreu em 3.326 de todas as regiões e todos os estados do Brasil. Estima-se ainda que 3.859 municípios oferecem alguma forma de coleta seletiva, o que representa 69,3% do total (5.570).¹⁵⁰

Em 2015, o mercado brasileiro de limpeza urbana (coleta de resíduos sólidos, serviços de varrição, capina, limpeza e manutenção de parques e jardins, limpeza de córregos etc.) movimentou R\$ 27,5 bilhões, gerando um total de 353.426 postos formais de trabalho.¹⁵¹ Destes valores, R\$ 19,735 foram destinados a empresas privadas, responsáveis por 203.441 dos empregos diretos no setor.¹⁵²

Quanto a outros serviços ambientais, é comum a atuação do setor privado, embora possam existir determinadas exigências e condições para esta prestação, tais como licenças ambientais prévias, licenças de operação, entre outras.

De qualquer maneira, verifica-se que já existe uma ampla participação de empresas privadas na prestação de serviços ambientais, o que demonstra que não é indispensável que tais serviços sejam prestados diretamente pela Administração Pública.

¹⁴⁹ Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2015. Disponível em: <<http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2015.pdf>>, acesso em: 08/11/16. P. 18.

¹⁵⁰ Idem. P. 18.

¹⁵¹ Idem. P. 26.

¹⁵² Valores obtidos a partir da soma dos dados referentes a cada uma das regiões do país.

17. FORNECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO

No turbulento cenário econômico e político atual, marcado por inúmeros eventos nacionais e internacionais de inquestionável importância¹⁵³, acabou sendo dado pouco destaque ao Programa de Parcerias para Investimentos (PPI) promovido pelo BNDES, que envolve, dentre outros temas, a concessão dos serviços de distribuição de água e coleta e tratamento de esgoto, prestados atualmente por companhias estaduais:

O BNDES é o condutor do processo de concessões e outras formas de desestatização de ativos do Programa de Parcerias para Investimentos (PPI), do Governo Federal.

O Banco atuará na estruturação de projetos que visem atrair a parceria privada, identificando oportunidades e conduzindo o processo desde a fase de estudos e modelagem, até a assinatura do contrato de concessão entre os governos estaduais e as concessionárias. (...)

Para a primeira fase do PPI, o Banco priorizou o setor de saneamento, devido ao atraso do país no setor e, principalmente, ao impacto do setor em saúde, qualidade de vida, na produtividade na educação e no trabalho, no meio ambiente e na geração de renda e empregos.

Três projetos de concessão dos serviços de distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto, indicados pelo BNDES, foram aprovados pelo PPI para qualificação. Atualmente, os serviços estão sob a responsabilidade das seguintes empresas: Companhia Estadual de Água e Esgoto do Rio de Janeiro (CEDAE); Companhia de Águas e Esgotos do Estado de Rondônia (CAERD); e Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA). A partir da qualificação das três empresas, o BNDES iniciará o detalhamento dos estudos que levarão à modelagem das futuras concessões, em parceria com as equipes dos Estados.¹⁵⁴

Em poucos meses, outros 15 Estados manifestaram seu interesse em participar do programa, que, segundo o BNDES, teria como objetivo universalizar os serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário:

O programa de concessões estaduais de saneamento contará, neste momento, com 18 Estados, que já formalizaram ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a decisão de aderir ao

¹⁵³ No Brasil, o polêmico impeachment da presidente Dilma Rousseff, a grave crise econômica nacional, os escândalos de corrupção sistêmica no Congresso Nacional envolvendo os principais partidos e empresas do país e o massacre de presidiários no Amazonas podem ser mencionados como alguns exemplos.

No âmbito internacional, outros eventos também foram muito marcantes, tais como ascensão do Estado Islâmico, guerra na Síria, diversos ataques terroristas e crises migratórias (e humanitárias). Além disso, o ano de 2016 também foi marcado pela eleição de Donald Trump para a presidência dos Estados Unidos e pela decisão de saída do Reino Unido da União Europeia.

¹⁵⁴ Programa de Parcerias para Investimentos (PPI). Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/ppi>>, Acesso em: 05/01/17

Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) do Governo Federal. O objetivo é desenvolver projetos de parcerias com iniciativa privada para a realização de investimentos em abastecimento de água e esgotamento sanitário, buscando a universalização desses serviços nos Estados.

Os Estados são: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins. Três deles — Rio de Janeiro, Rondônia e Pará — já tiveram seus projetos incluídos na primeira reunião do Conselho do PPI, realizada em setembro. O BNDES, designado pelo Governo Federal para conduzir o processo de concessões e atuar na estruturação de projetos, apresentará as 15 novas propostas ao Conselho do PPI em sua próxima reunião.¹⁵⁵

Apesar desta perspectiva tão otimista, a questão se mostra muito mais complexa, merecendo uma maior reflexão.

Se, por um lado, existem muitas experiências internacionais bem sucedidas de atuação de empresas privadas nesta área, por outro lado, encontramos também diversos casos problemáticos, marcados pelo aumento excessivo dos preços, pela queda da qualidade dos serviços prestados, pela reestatização e, até mesmo, pela condenação dos governos ao pagamento de pesadas multas pela rescisão contratual.

17.1 Considerações gerais

Um dos temas mais polêmicos envolvendo o comércio internacional de serviços ambientais diz respeito à conveniência da liberalização dos setores de fornecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto.

Tendo em vista o alto custo de investimento necessário para a construção de redes de fornecimento de água e de coleta de esgoto, na maioria dos casos mostra-se economicamente inviável a competição, constituindo tais serviços monopólios naturais.

Esta questão, por si só, já traz grandes desafios, uma vez que, inexistindo concorrência, a possibilidade de abuso de posição dominante da empresa mostra-se uma ameaça real, existindo o risco de um aumento abusivo nas tarifas,

¹⁵⁵ Saneamento: 18 Estados confirmam ao BNDES interesse em concessões e parcerias com a iniciativa privada. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/saneamento-18-estados-confirmam-ao-bndes>>, Acesso em: 05/01/17.

impossibilitando que as camadas mais pobres da população tenham acesso a tais serviços.

Ademais, as áreas mais carentes em infraestrutura e mais dependentes de investimentos são geralmente as mesmas áreas que não possuem atrativos econômicos para a expansão da rede. Considerando-se que empresas particulares buscam naturalmente o lucro, há um grave risco de que tais regiões sejam negligenciadas.

Tais problemas mostram-se ainda mais graves quando consideramos que o acesso à água potável é indispensável para a preservação da vida humana, bem como que o saneamento básico também se mostra fundamental para a saúde e qualidade de vida das pessoas. Não surpreende, portanto, que ambos sejam considerados diretamente ligados ao princípio da dignidade da pessoa humana.

O investimento em saneamento básico, por exemplo, mostra-se fundamental para a redução da mortalidade infantil e para a redução de casos de doenças associadas ao contato direto com o esgoto ou com o consumo de água contaminada (amebíase, ancilostomíase, ascaridíase, cólera, disenterias, esquistossomose, febre amarela, febre paratifoide, febre tifoide, hepatite A, poliomielite, teníase, dentre outras).

Não bastasse isso, o fornecimento de água e a coleta e tratamento do esgoto trazem benefícios para a sociedade e para o meio ambiente que, via de regra, não refletem em nenhuma contraprestação financeira em favor do prestador do serviço.

Nesse sentido, como consequência do menor número de doenças, além da redução dos gastos no sistema de saúde, há um menor número de afastamentos do trabalho por motivo de doença, aumentando-se assim a produtividade.

Da mesma maneira, o tratamento e a destinação adequada dos esgotos proporcionam também uma melhor qualidade da água de rios, córregos, mangues e mares, ajudando na preservação dos ecossistemas, além de gerar um impacto positivo na pesca, na agricultura e no próprio turismo.

Tendo em vista todas as externalidades positivas, calcula-se que a cada real investido em saneamento básico, economiza-se de quatro a cinco reais em outras áreas.

Pelas razões acima expostas, bem como por outros fatores históricos e políticos, na maioria dos países, tais serviços são prestados pelo próprio poder público, recaindo a competência geralmente aos municípios.

Em linhas gerais, esse modelo permite que o próprio poder público determine o valor e os locais em que serão realizados os investimentos, buscando assim a universalização dos serviços de fornecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto. Da mesma forma, é possível um controle do valor das tarifas para permitir que todos tenham condições de pagar e, com isso, ter acesso efetivo aos serviços, o que também envolve a questão da universalização.

Por outro lado, a ausência de uma separação clara entre decisões políticas e questões técnicas pode elevar desnecessariamente os custos (sendo comum que os déficits sejam cobertos por impostos), reduzir a qualidade dos serviços prestados ou, até mesmo, colocar em risco a sustentabilidade da exploração.

Uma das práticas mais adotadas é a da redução artificial dos custos da água. Se, por um lado, ela permite que todos usufruam do serviço a um preço mais acessível, por outro lado, acaba indiretamente prejudicando a população mais pobre, pois, recursos que poderiam ser destinados a outras áreas (programas sociais, saúde, educação etc.) acabam subsidiando o consumo de quem teria condições de arcar com o custo integral do serviço. Além disso, tal prática acaba por estimular o uso não consciente da água.

Outro problema envolve a possibilidade de não adoção de medidas impopulares, mas necessárias do ponto de vista técnico, ou ainda da falta de transparência, quando da adoção dessas medidas.

Nesse sentido, com receio de um desgaste político, medidas como o racionamento de água podem não ser tomadas, mesmo quando se mostrem imprescindíveis para se garantir a segurança hídrica. Da mesma forma, podem ser adotadas medidas com o mesmo efeito prático (como a redução da pressão), mas

sem alertar a população sobre a possibilidade de falta de água em um determinado horário ou em alguma região.

Deve ainda ser considerado que os investimentos necessários para a universalização dos serviços de fornecimento de água e coleta e tratamento de esgoto são elevados e demandam o acesso a algumas tecnologias, e que muitos países em desenvolvimento, especialmente os com menor desenvolvimento econômico relativo, não possuem tais recursos à disposição.

Desta maneira, antes da fixação de compromissos, mostra-se relevante um diálogo da União com os Estados e Municípios, uma vez que seriam afetados não apenas os Municípios, responsáveis pelo fornecimento de água e coleta e tratamento de esgoto, mas também os Estados, tendo em vista que são os maiores prestadores desses serviços em território nacional, através de empresas públicas e sociedades de economia mista.

17.2 Casos práticos

Encontramos diversas tentativas malsucedidas de atuação de empresas privadas no setor de fornecimento de água e coleta e tratamento de esgoto.

Foram selecionados abaixo alguns dos principais casos sobre matéria: um de Buenos Aires, Argentina, por ser um país com algumas características semelhantes às do Brasil; dois envolvendo a Bolívia, sendo um de Cochabamba, em razão de sua importância histórica, e outro de La Paz, para mostrar que não se tratava de um problema isolado; e um de Atlanta, Estados Unidos, que demonstra que os desafios não envolvem apenas países em desenvolvimento.

Considerado um dos exemplos mais bem-sucedidos de privatização dos serviços de fornecimento de água, o caso chileno será exposto no tópico 17.3, no qual serão analisadas algumas condições importantes para a liberalização desses serviços com a adoção de medidas que contribuem na prevenção de eventuais riscos envolvidos.

17.2.1 Buenos Aires, Argentina¹⁵⁶

Os programas de ajustes estruturais do Banco Mundial e do FMI fizeram com que a Argentina promovesse a concessão de serviços públicos a empresas estrangeiras.

Em 1993, foi celebrado um contrato de concessão de serviço de fornecimento de água e saneamento com o consórcio Águas Argentinas S. A., subsidiária da Suez. Considerado inicialmente um modelo promissor, o contrato previa o reajuste das tarifas com base na cotação do dólar.

Alguns meses após sua celebração, a concessionária solicitou o reajuste das tarifas, o que foi autorizado pelo órgão regulador, estabelecendo como contrapartida a realização de investimentos no setor.

Durante os oito primeiros anos do contrato, foram realizadas diversas outras alterações, que autorizavam reajustes, aumentavam prazos para investimentos e retiravam algumas obrigações da empresa.

Mesmo com as alterações contratuais, a concessionária descumpriu diversas obrigações, dentre elas, a de construir uma nova estação de tratamento de esgoto, motivo pelo qual mais de 95% do esgoto de Buenos Aires continuava sendo despejado diretamente no Rio del Plata.

Além disso, com o constante aumento das tarifas, a população urbana mais pobre não tinha mais condições de pagar pelos serviços de água e saneamento. Houve inadimplemento por cerca de 30% dos consumidores com o posterior corte da prestação destes serviços.

Diante da crise econômica no país, o governo congelou as tarifas de serviços públicos, o que levou a Suez a requerer a instauração de um procedimento arbitral perante o ICSID.

¹⁵⁶ V. PUBLIC CITIZEN. *Water Privatization Fiascos: broken promises and social turmoil*. Washington: Public Citizen, 2003; CELLI JR., Umberto. *Comércio de Serviços na OMC: liberalização, condições e desafios*. Curitiba: Juruá, 2009; e SUÁREZ, Josefa. *Cinco Serviços Públicos Privatizados na Argentina Voltam para as Mãos do Estado*. Artigo disponível em: <<http://g1.globo.com>>, acesso em: 06/01/17.

Após anos de negociações frustradas, em 2006, o contrato foi rescindido por descumprimento de obras e déficit de qualidade.

17.2.2 Cochabamba, Bolívia¹⁵⁷

Na Bolívia, também ocorreram tentativas fracassadas de atuação de empresas privadas para o fornecimento de água e coleta e tratamento de esgoto.

Seguindo as propostas do Banco Mundial e do FMI de privatização e de alienação do controle de empresas públicas a investidores estrangeiros, em 1999, foi celebrado um contrato de concessão com a International Water Limited, subsidiária da corporação Bechtel, que passaria a gerir a empresa Águas del Tunari pelo prazo de 40 anos.

A concessão previa o financiamento de projetos de encanamento de água e o reajuste máximo de 35% para a população em geral e 10% para os mais pobres.

No entanto, em alguns casos, os aumentos chegaram a 200%. Em um país, cujo salário mínimo era de aproximadamente US\$67, as tarifas mensais chegavam a ultrapassar US\$20.

Em janeiro de 2000, organizada por uma coalizão de líderes comunitários, trabalhistas e de direitos humanos, foi realizada uma greve geral de quatro dias contra o aumento do preço da água, que culminou com uma marcha para a praça central da cidade, onde representantes do governo e líderes do protesto estavam negociando.

Em fevereiro do mesmo ano, o governo boliviano, sob a presidência de Hugo Banzer, declarou ilegais as manifestações e determinou que os militares assumissem o controle da cidade, enviando mais de mil militares e policiais para sufocar os protestos. Como resultado, 175 pessoas foram feridas, duas ficaram cegas e um jovem de 17 anos foi morto.

¹⁵⁷ V. PUBLIC CITIZEN. *Water Privatization Fiascos: broken promises and social turmoil*. Washington: Public Citizen, 2003; CELLI JR., Umberto. *Comércio de Serviços na OMC: liberalização, condições e desafios*. Curitiba: Juruá, 2009; MORGAN, Bronwen. *Water on Tap: rights and regulation in the transnational governance of urban water services*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011; e CHATTERJEE, Pratap. *Bechtel's Water Wars*. Artigo disponível em: <<http://www.corpwatch.org/article.php?id=6670>>, acesso em: 06/01/17.

Apesar da repressão, os protestos continuaram e o governo prometeu rever as tarifas, bem como o contrato de concessão. O movimento continuou e, em abril de 2000, o contrato foi rescindido.

Com base em tratado bilateral de investimento (BIT) celebrado entre a Holanda e a Bolívia, a corporação Bechtel encaminhou o caso ao ICSID, pleiteando indenização. Apesar de se tratar de corporação dos EUA, possui uma subsidiária holandesa, o que permitiu a aplicação do BIT.

O caso de Cochabamba é um dos mais paradigmáticos dos problemas que podem ocorrer em razão da liberalização mal planejada dos serviços de água e esgoto.

17.2.3 La Paz, Bolívia¹⁵⁸

Mais recentemente, em 2007, o governo boliviano rescindiu outro contrato de concessão de 25 anos com o consórcio Águas del Illimani, cuja maior parceira era a Suez Environment.

Referido contrato previa inicialmente a expansão dos serviços para áreas mais pobres com a instalação de aproximadamente 72.000 conexões na região de El Alto. Houve um aumento médio de 35% das tarifas, com a previsão de uma tarifa social para os primeiros 30m³ consumidos mensalmente. Fixou-se uma taxa máxima de conexão de US\$155, mas os mais pobres pagavam um valor simbólico de US\$5.

Em um primeiro momento, o contrato foi considerado um sucesso e, em 2001, foi proposta a expansão das redes para outras áreas, o que correspondia a cerca de 15.000 conexões adicionais.

No entanto, na mesma época, os valores para a conexão foram reajustados para US\$ 450, o que correspondia a cerca de 6 salários mínimos do país. Mesmo nos sistemas mais baratos, os custos só eram reduzidos pela metade.

¹⁵⁸ V. ROUSE, Michael. *The Market-Centred Paradigm*. In.: CASTRO, José Esteban; HELLER, Léo. *Water and Sanitation Services: public policy and management*. Londres: Earthscan, 2009.

Apesar de trazer melhorias ao sistema de águas em La Paz, os valores cobrados eram demasiadamente altos para a população, sendo o contrato rescindido em janeiro de 2007.

17.2.4 Atlanta, Estados Unidos¹⁵⁹

Em 1998, a cidade de Atlanta nos Estados Unidos celebrou contrato de 20 anos com a United Water, subsidiária da Suez. As companhias privadas de fornecimento de água acreditavam que o contrato poderia ser adotado como modelo para outras comunidades e cidades norte americanas.

No entanto, foram constatados grandes erros nas estimativas iniciais, sendo superestimados os valores que seriam economizados e subestimados os custos com manutenção e operação do sistema.

Pouco após sua celebração a United Waters solicitou sem sucesso um adicional de US\$ 80 milhões. Posteriormente, foi constatado que a empresa estava cobrando por serviços incompletos ou que nem haviam sido iniciados.

Houve um grande corte no número de empregados, que eram mais de 700 e passaram para cerca de 300, bem como um aumento anual médio de 12% das tarifas de esgoto. Além disso, foram constatados problemas quanto à qualidade da água fornecida.

Diante de tantos problemas, em janeiro de 2000, o contrato foi rescindido.

17.3 Condições para a abertura do setor de fornecimento de água e coleta e tratamento de esgoto

Os casos analisados acima demonstram que nem sempre a atuação de empresas privadas é a melhor opção para a melhoria dos serviços de água e esgoto ou para a redução de custos. Quando mal planejadas, tanto a privatização quanto a alienação do controle de empresas públicas ao setor privado podem provocar graves problemas sociais, econômicos e ambientais.

¹⁵⁹ V. PUBLIC CITIZEN. *Water Privatization Fiascos: broken promises and social turmoil*. Washington: Public Citizen, 2003; e ROUSE, Michael. *The Market-Centred Paradigm*. In.: CASTRO, José Esteban; HELLER, Léo. *Water and Sanitation Services: public policy and management*. Londres: Earthscan, 2009.

Como já exposto, quando prestados pelo setor público (geralmente pelos Municípios), é comum que as tarifas cobradas não sejam suficientes para cobrir todos os custos envolvidos. Quando estes serviços são prestados pelo setor privado, as empresas precisam alcançar a sustentabilidade econômica. A melhor gestão dos recursos e eventual emprego de novas tecnologias podem ajudar na redução de custos, mas muitas vezes isto não é o suficiente. Assim, quase sempre é necessário o aumento da tarifa ou alguma previsão contratual estabelecendo um valor a ser pago pelo poder público para cobrir a diferença.

Para complicar esta equação, nem sempre os dados apresentados nos contratos refletem a realidade, sendo muitas vezes imprecisos ou desatualizados. Nestes casos, pode ocorrer a frustração do governo, da população e da própria empresa contratada, que não receberá o valor estimado. O caso de Atlanta apresenta alguns dos problemas que podem decorrer da celebração de um contrato com estimativas incorretas.¹⁶⁰

Isto sem considerar a possibilidade de má fé da empresa que, para celebrar o contrato, cobra valores inferiores aos necessários, contando com eventual aditivo contratual ou descumprindo as obrigações fixadas. No Brasil, este é um fator relevante, uma vez que ambas as práticas são muito comuns (ex.: empresas de limpeza e segurança que cobram baixos valores, mas prestam serviços deficitários; grandes construtoras que, após ganharem uma licitação por menor preço, celebram aditivos contratuais milionários).

Por outro lado, é comum que os contratos prevejam obrigações de expansão das redes de água e esgoto, construção de estações de tratamento, melhorias nos serviços prestados etc. Todos estas são obrigações que demandam um grande aporte de capital. Se essas obras forem pagas pela própria empresa prestadora do serviço, esta acabará repassando os custos aos consumidores, o que também significa um aumento de tarifas.¹⁶¹

¹⁶⁰ Segundo Michael Rouse, “contracts have to be based on sound information, and if the information is not available at the outset, the contract should include provisions for obtaining sound data and for the contract to be reviewed accordingly”. (ROUSE, Michael. *The Market-Centred Paradigm*. In.: CASTRO, José Esteban; HELLER, Léo. *Water and Sanitation Services: public policy and management*. Londres: Earthscan, 2009. P. 145)

¹⁶¹ Nesse sentido, como observado por Umberto Celli Junior,

Existe, portanto, uma contrapartida importante para a universalização dos serviços, a qual nem sempre é mencionada quando se fala em privatização de serviços públicos.

Além disso, é natural que as empresas privadas busquem o lucro. Assim, não basta que as receitas obtidas sejam suficientes para pagar os custos envolvidos, sendo necessário ainda que haja valor suficiente para justificar os riscos envolvidos e o capital mobilizado.

Em casos mais graves, estes aumentos podem anular os benefícios decorrentes da expansão das redes de água e esgoto, pois, por falta de condições financeiras, a população mais pobre não terá condições de usufruir destes serviços.¹⁶² Este foi um dos problemas enfrentados em Buenos Aires, Cochabamba e La Paz.

Outro fator a ser considerado é a qualidade dos serviços prestados. O fornecimento de água contaminada põe em risco a saúde e a vida das pessoas. A prestação deficitária dos serviços de coleta e tratamento de esgoto pode causar incontáveis problemas ambientais, além de provocar inúmeras doenças. Vale lembrar que, em Atlanta, a baixa qualidade da água fornecida foi um dos fatores que levou à rescisão contratual.

A criação de um órgão regulador independente pode auxiliar na minimização destes riscos. Quando bem estruturado, o órgão regulador pode apresentar regras sobre a qualidade mínima dos serviços, sobre as tarifas máximas aplicáveis etc.

“A questão relativa a preços e tarifas bem como ao acesso universal constitui um dos mais problemáticos aspectos da participação do setor privado, especialmente no caso de distribuição de água e tratamento de águas residuais. Esses serviços demandam portentosos recursos e capitais e alguém tem de pagar pelo investimento. Se não forem os consumidores, serão os contribuintes ou os que forneceram os recursos. Preços ou tarifas que reflitam os custos são requisitos para a viabilização do investimento, bem como para a modernização e a expansão da infraestrutura e dos serviços”.

(CELLI JR., Umberto. *Comércio de Serviços na OMC: liberalização, condições e desafios*. Curitiba: Juruá, 2009. Pp. 215 e 216)

¹⁶² De acordo com Umberto Celli Junior, “o maior desafio é, portanto, o de um quadro regulador que assegure o equilíbrio entre os interesses dos investidores e dos consumidores, possibilitando, de um lado, a atração do capital necessário para assegurar tarifas justas, e, de outro, o acesso universal a esses serviços”.

(CELLI JR., Umberto. *Comércio de Serviços na OMC: liberalização, condições e desafios*. Curitiba: Juruá, 2009. P. 216)

No entanto, também é necessária uma efetiva fiscalização e punição no caso de seu descumprimento, caso contrário mesmo a melhor regulação sobre o tema não surtirá os efeitos desejados. No caso de Buenos Aires, um dos problemas encontrados foi exatamente o descumprimento reiterado de obrigações da empresa contratada.

Por fim, também é importante que a população tenha expectativas realistas do que ocorrerá com a privatização. É necessário que sejam apresentados os benefícios e os custos envolvidos. Declarar que os serviços serão universalizados e melhorados sem indicar os prazos estimados e ocultando o futuro aumento das tarifas pode levar a uma grande frustração. Mesmo que o contrato seja justo e traga benefícios, a falta de transparência pode levar a protestos e, até mesmo, à rescisão contratual, o que pode ser muito custoso para os cofres públicos.¹⁶³

O Chile é apontado como um dos principais exemplos de privatização do setor de fornecimento de água e coleta e tratamento de esgoto, mas para isso precisou realizar uma série de ajustes.

A partir da década de 70, as tarifas destes serviços, que eram praticamente gratuitas, foram elevadas gradativamente para refletir os reais custos de operação e manutenção.

Os governos locais pagaram pela ampliação dos sistemas para atingir as regiões mais pobres, sendo este valor dividido em 60 parcelas mensais por cinco anos. Para garantir que a população mais carente tivesse acesso a estes serviços, também foi criado um sistema de subsídios específicos.

¹⁶³ Ao tratar da atuação de empresas privadas no fornecimento de água, destaca Michael Rouse: "It is essential that conditions are conducive to use of the private sector and that the public are fully consulted on why privatizations, or any other changes, are being considered. (...) If the public (not pressure groups who have different agendas) cannot be convinced of the benefits, then governments should take heed. (...). It is important for the public to recognize that improved services, and specially investment in deteriorated infrastructure, cannot be achieved without an impact upon water charges (...). Without such consultation, anti-market forces movements will have the opportunity of undermining even well-prepared developments by using information selectively. Public communication is one reason why a strong and transparent regulatory system is an advantage. (ROUSE, Michael. *The Market-Centred Paradigm*. In.: CASTRO, José Esteban; HELLER, Léo. Op. cit. P. 150)

Tendo em vista todo o preparo realizado e a existência de um sólido sistema regulatório, a privatização introduzida a partir de 1998 foi considerada bem-sucedida.¹⁶⁴

O caso chileno demonstra que a privatização é um instrumento que pode ser utilizado pelos governos na promoção de suas políticas públicas. As empresas privadas podem trazer novas tecnologias, aumentar a eficiência e qualidade dos serviços prestados e, eventualmente, até levar a uma pequena queda dos preços.

Por outro lado, os outros casos analisados mostram que a privatização e a alienação do controle de empresas públicas ao setor privado não solucionam problemas estruturais nas áreas mais carentes. As empresas podem até ter os recursos financeiros e o conhecimento técnico para realizar a ampliação das redes de água e esgoto e universalizar tais serviços. Contudo, estes custos acabam sendo cobrados de alguma forma, seja pelo aumento de tarifas (e possível corte dos serviços para quem não puder pagá-los), seja por acordo com o governo, seja por decisão arbitral ou judicial.

Ademais, a existência de um quadro regulatório sólido e de uma efetiva fiscalização é fundamental para evitar os abusos que podem ser cometidos, ainda mais quando considerado que tais serviços são monopólios naturais.

¹⁶⁴ V. ROUSE, Michael. *The Market-Centred Paradigm*. In.: CASTRO, José Esteban; HELLER, Léo. Op. cit.. P. 148.

CONCLUSÃO

O comércio internacional de serviços ambientais vem sofrendo profundas alterações nas últimas décadas.

Inicialmente o setor envolvia basicamente o fornecimento de água, a coleta e tratamento de esgoto e a coleta de lixo urbano, sendo que, quase sempre, estes serviços eram prestados pelas municipalidades.

Com o passar dos anos, houve um crescente reconhecimento da importância do setor. O desenvolvimento de novas tecnologias e uma maior conscientização ambiental permitiram a criação de novos serviços e o aprimoramento de outros.

No setor de gestão de resíduos sólidos, por exemplo, houve uma crescente atuação das empresas de reciclagem e o lixo restante, que antes era jogado em grandes lixões a céu aberto, passou a receber um tratamento mais adequado com o surgimento de usinas de compostagem, aterros sanitários e incineração (que pode ser menos lesiva ao meio ambiente e à saúde pública, caso realizada adequadamente).

O setor de serviços não relacionados à infraestrutura também cresceu muito, sendo a maioria deles prestada por empresas privadas, apesar de a demanda depender em grande parte da adoção de políticas públicas.

Ao contrário do que ocorre na maioria dos outros setores, o crescimento da prestação de serviços ambientais gera basicamente externalidades positivas (melhora da qualidade da água, da terra, do ar e dos solos; redução de ruídos; redução de gastos no setor de saúde pública etc.), além de, em muitos casos, ajudar na redução dos custos de produção e ser lucrativa para os seus prestadores.

Percebe-se, portanto, que há muitos fatores que justificam a busca pela maior ampliação possível desses serviços, tendo em vista as diversas vantagens encontradas.

Por outro lado, a mera abertura dos mercados e a fixação de compromissos específicos não garante que os benefícios almejados serão alcançados.

Os países devem ter a cautela de criar uma estrutura regulatória prévia que estimule uma concorrência saudável entre as empresas, combatendo eventuais abusos de poder econômico e permitindo o crescimento de pequenas e médias empresas.

Além disso, muitos serviços ambientais constituem serviços essenciais. Embora seja possível a atuação do setor privado para a prestação de serviços essenciais, o que já é aceito de forma praticamente pacífica no Brasil, os governos também devem considerar formas de garantir sua universalização com a expansão de sua prestação e a fixação de valores acessíveis para a população mais necessitada.

Apesar de muitas críticas que podem ser levantadas, o sistema multilateral da OMC e, mais especificamente o GATS, permite que seus membros realizem uma abertura gradual de seus mercados, efetuando os ajustes necessários e fixando eventuais condicionantes para atuação do setor privado. Ainda assim, deve-se ter cautela quando da abertura dos mercados, uma vez que a fixação de imposições e restrições após o estabelecimento de compromissos específicos é algo muito mais complexo.

Se esses fatores já são importantes no âmbito multilateral, maior atenção deve ser dada quando da participação nos acordos que se encontram atualmente em negociação.

Apesar da falta de transparência nas negociações, alguns esforços recentes da União Europeia e o "vazamento" de alguns documentos restritos, nos ajudam a visualizar o panorama geral sobre o tema.

A maioria desses acordos (TTIP, TPP, CETA etc.) provavelmente irá adotar um sistema de listas negativas ou híbridas (em parte positivas e em parte negativas) e irá apresentar disposições específicas sobre o comércio de bens e serviços ambientais.

Mesmo quando considerados os reveses atuais nas negociações (eleição de Donald Trump para os EUA, plebiscito sobre o Brexit e crescimento das políticas protecionistas em geral), tendo em vista a importância econômica dos países envolvidos e a abrangência dos temas discutidos, justifica-se um acompanhamento

mais cuidadoso das negociações, que poderão alterar a própria estrutura do comércio internacional de serviços ambientais.

Outro fator relevante envolve a classificação de determinados bens e serviços como bens e serviços ambientais.

Nesse cenário, surge a questão sobre qual seria a melhor interpretação para a previsão da Declaração da Rodada Doha que destaca a importância da redução ou eliminação de barreiras ao comércio de bens e serviços ambientais, uma vez que não há um conceito destes termos.

Como visto, há uma crescente conscientização da importância dos serviços para a economia mundial e a distinção entre o comércio de bens e de serviços torna-se cada vez mais tênue ou, até mesmo, artificial, fenômeno chamado por alguns especialistas como “servicificação”. Estas tendências são claras em diversas áreas, incluindo a de bens e serviços ambientais.

Seguindo a classificação do GATS, podemos concluir que os serviços ambientais são interpretados como aqueles que, por si mesmos, apresentam características ambientais positivas. Coleta e tratamento de esgoto, limpeza urbana, gerenciamento de resíduos etc. são serviços que, quando adequadamente prestados, geram externalidades positivas, independentemente de outras questões. Abrange principalmente serviços de infraestrutura (ex.: saneamento básico), mas já indicava o crescente papel dos serviços não relacionados à infraestrutura ao prever uma categoria residual (D. Outros Serviços), a qual é interpretada como incluindo os serviços de limpeza de gases, controle de ruídos, proteção da natureza e da paisagem e outros serviços, previstos na CPC prov.

Para que seja possível a prestação da maioria destes serviços, é necessária a utilização de diversos bens (ambientais ou não), bem como de outros serviços (ambientais ou não).

Nesse sentido, a prestação de serviços de saneamento básico, por exemplo, demanda, dentre outros elementos essenciais, a construção de uma estação de tratamento de esgoto, atividade que abrange diversas espécies de serviços (engenharia, consultoria, etc.). Demanda também uma grande quantidade de bens (material de construção em geral, tubulações, filtros, produtos químicos etc.), os

quais muitas vezes não são enquadrados como bens ambientais, pois podem ser utilizados em diversas outras áreas.

Por outro lado, o comércio de bens ambientais também inclui cada vez mais a prestação de certos serviços. A venda de painéis solares, de turbinas para usinas eólicas, de filtros etc. frequentemente se encontra associada a serviços de instalação, manutenção, orientação técnica etc., os quais muitas vezes não se enquadram nas hipóteses tradicionais de serviços ambientais.

Se, como visto, a abertura do mercado de serviços ambientais “tradicionais” apresenta uma série de dificuldades, a liberalização do comércio de bens indispensáveis para a prestação destes serviços é algo relativamente mais simples e seus possíveis efeitos benéficos diretos são significativos (aumento da competitividade, redução de custos para a prestação dos serviços, emprego de novas tecnologias, etc.).

É claro que continuarão existindo questões a serem consideradas, tais como o impacto desta abertura para a indústria local e a importância da fiscalização para garantir a qualidade do bem produzido, mas, de qualquer forma, são fatores mais simples do que a busca do difícil equilíbrio entre liberalização e universalização de alguns serviços ambientais essenciais (em especial, os de fornecimento de água, coleta e tratamento de esgoto e gestão de resíduos sólidos)

Da mesma forma, também é possível analisar a importância da liberalização dos serviços essenciais para o comércio de bens ambientais

Nesse sentido, a liberalização de bens ambientais mostra-se, via de regra, mais simples, mas, para que seja mais efetiva, demanda a liberalização de determinados serviços diretamente relacionados a estes bens.

Apesar de não serem intrinsecamente ambientais, tais serviços, quando prestados com esta finalidade específica de promover o comércio de bens ambientais, desempenham um inegável papel ambiental positivo.

Além disso, por abranger apenas uma parte pequena daquele setor (basta comparar a relação entre o setor de construção de estações de tratamento de esgoto e o de construção civil como um todo para se ter uma ideia desta diferença)

e, em muitos casos, trazer consigo riscos muito menores quando da abertura dos mercados (ex.: permitir que empresas estrangeiras instalem filtros em estações de tratamento de água e esgoto é algo mais simples e que traz menos riscos do que a liberalização dos serviços ambientais de coleta e tratamento de esgoto), a probabilidade de se chegar a um consenso entre as partes negociantes é muito maior.

Por tais razões, entendemos que, sob o ponto de vista ambiental, poderia ser interessante uma interpretação ampliativa do termo bens e serviços ambientais, para incluir não apenas os bens e serviços tradicionalmente enquadrados como tal, mas também os bens e serviços indispensáveis para seu comércio.

Vale acrescentar que esta interpretação é possível no âmbito do GATS, uma vez que a classificação (W/120) não é obrigatória, sendo possível a fixação de outros critérios, desde que fiquem claramente delimitados os compromissos assumidos.

Considerando-se o impasse nas negociações multilaterais, essa perspectiva também poderia ser aproveitada nas negociações em curso para a celebração dos dois grandes acordos plurilaterais relevantes sobre a matéria (Acordo de Bens Ambientais – EGA e Acordo sobre o Comércio de Serviços – TiSA).

BIBLIOGRAFIA

I. LIVROS

- ACHARYA, Rohini *et al.* "Landscape" In CHAUFFOUR, Jean-Pierre and MAUR, Jean-Christophe (ed.) *Preferential Trade Agreement Policies for Development: A Handbook*. Washington, D.C.: The World Bank, 2011.
- ALAM, Shawkat; MUKHOPADHAYA, Pundarik; RANDLE, David. *The General Agreement on Trade in Services (GATS), Water and Human Rights from the Perspective of Developing Countries*. in.: Netherlands International Law Review, 58, pp. 43 - 75.
- ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Direito de Saneamento: introdução à lei de diretrizes nacionais de saneamento básico (lei federal n. 11.445/2007)* 2ª ed. Campinas/SP: Millenium Editora, 2011.
- ALVAREZ, María Victoria. *Evolución del Debate Comercio-Medio Ambiente en la Organización Mundial del Comercio*. Buenos Aires: Cátedra OMC FLACSO Argentina, 2012. Disponível em <http://catedraomc.flacso.org.ar/catalogo/files/11_FLA_OMC_Debate.pdf> Acessado em 08/11/16
- ALVES, Alaôr Caffé. *Saneamento Básico – concessões, permissões e convênios públicos*. Bauru/SP: EDIPRO, 1998.
- AMARAL JUNIOR, Alberto do. *Comércio Internacional e Proteção do Meio Ambiente*. São Paulo: Atlas, 2011.
- _____. *Introdução ao Direito Internacional Público*. São Paulo: Atlas, 2008.
- _____. (Coord.). *OMC e o comércio internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 2002.
- AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do (org.) *Direito do Comércio Internacional: aspectos fundamentais*. 2ª ed. Aduaneiras, 2006.
- BACCINI, Leonardo e DÜR, Andreas. *The New Regionalism and Policy Interdependence*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- BAPTISTA, Luiz Olavo, CELLI JUNIOR, Umberto e YANOVICH, Alan (Org.). *10 Anos de OMC: uma análise do sistema de controvérsias e perspectivas*. São Paulo: Aduaneiras, 2007.
- BALDWIN, Richard. *Multilateralising 21st Century Regionalism*. Paris: OECD, 2014. Disponível em: <<http://www.oecd.org/tad/events/OECD-gft-2014-multilateralising-21st-century-regionalism-baldwin-paper.pdf>> Acessado em: 26/03/15
- _____. *21st Century Regionalism: Filling the gaps between 21st century trade rules* (Staff working paper ERSD-2011-8). Disponível em:

<https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201108_e.pdf> Acessado em: 26/03/15

- _____ e LOW, Patrick (Ed.). *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the global trading system*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- BARRAL, Welber. *O Brasil e a OMC: os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais*. Florianópolis: Diploma Legal, 2000.
- _____. *O Brasil e a OMC*. 2ed. revista e atualizada. Curitiba: Juruá, 2002.
- BEURIER, Jean-Pierre e KISS, Alexandre. *Droit International de l'Environnement*. 2e edition. Paris: Pedone, 2000.
- BELANGER, Michel. *Le droit international de la santé*. Paris: Presses Universitaires de France, 1997.
- BHAGWATI, Jagdish. *Termites in the Trading System: how preferential trade agreements undermine free trade*. New York: Oxford University Press, 2008.
- BOYLE, Alan; ANDERSON, Michael (org.). *Human rights approaches to environmental protection*. Oxford, Inglaterra : Oxford University Press, 1998.
- BRAGA, Antônio Sérgio e MIRANDA, Luiz Camargo de (org.). *Comércio e Meio Ambiente: uma agenda positiva para o desenvolvimento sustentável*. Brasília: MMA/SDS, 2002.
- BUCHER, Hanna et al. *Trade in Environmental Goods and Services: opportunities and challenges*. Geneva: International Trade Center Technical Paper, 2014. Disponível em: <<http://www.intracen.org/publication/Trade-in-environmental-goods-and-services-Opportunities-and-challenges/>> Acessado em: 02/09/16.
- CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Direito, Globalização e Humanidade: o jurídico reduzido ao econômico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009.
- CARVALHO, Evandro Menezes de. *Organização Mundial do Comércio: cultura jurídica, tradução e interpretação*. Curitiba: Juruá, 2006.
- CASTELLANO, Elisabete Gabriela; ROSSI, Alexandre; CRESTANA, Silvio (Ed.). *Princípios Gerais do Direito Ambiental, Vol. I*. Brasília/DF: Embrapa, 2014.
- CASTRO, José Esteban; HELLER, Léo. *Water and Sanitation Services: public policy and management*. Londres: Earthscan, 2009.
- CELLI JR., Umberto. *Comércio de Serviços na OMC: liberalização, condições e desafios*. Curitiba: Juruá, 2009.
- _____ (coord.). *Comércio de serviços na OMC*. Curitiba: Juruá, 2005.
- _____. *Elementos intrínsecos no Acordo sobre Comércio de Serviços ("GATS") da OMC: Breves notas para reflexão*, in: Revista de Direito e Política, vol. VII. São Paulo: Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, outubro de 2005.

- _____. *Regras de concorrência no direito internacional moderno*. Porto Alegre : LAEL, 1999.
- _____. *Os Acordos de Serviços (GATS) e de Investimentos (TRIMS) na OMC: espaços para políticas de desenvolvimento*. São Paulo, 2006. Disponível em <<http://www.usp.br/prolam/downloads/gats.pdf>> Acessado em 08/11/16
- _____. *Condições para as negociações do acordo sobre o comércio de serviços ("GATS") na Organização Mundial do Comércio ("OMC")*, in: Revista da Faculdade de Direito - USP, São Paulo/SP/Brasil, v.101, p.467-478, jan-dez/2006.
- _____. *As negociações na Rodada Doha: what's next? As negociações sobre o comércio de serviços: apresentação realizada no Seminário do IBRAC, de 18 e 19 de agosto de 2006, no Guarujá*. ago/2006. 8p.
- _____. *Políticas de liberalização do comércio de serviços ("GATS") com regulação redistributiva: um bolero de Ravel?*, in: Revista do Ibrac, São Paulo/SP/Brasil, v.16, n.2, p.47-78, 2009.
- _____. *Princípios da união internacional de telecomunicações (UIT) e do acordo sobre comércio de serviços (GATS) da OMC*, in: Revista da Faculdade de Direito - USP, São Paulo/SP/Brasil, v.100, jan-dez/2005. Seção: Direito Internacional, p.261-285.
- _____ e SAYEG, Fernanda Manzano (orgs.). *Comércio de Serviços, OMC e Desenvolvimento*. São Paulo: Instituto de Direito do Comércio Internacional e Desenvolvimento, 2008.
- COTTIER, Thomas e PINHAO, Donah Sharon Baracol. *WTO Negotiations on Environmental Goods and Services: A Potential Contribution on the Millennium Development Goals*. New York and Geneva: United Nations Publication, 2009. Disponível em: <http://unctad.org/en/Docs/ditcted20084_en.pdf> Acessado em: 16/08/14.
- CRETELLA NETO, José. *Direito Internacional do Meio Ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- DAILLIER, Patrick; DICH, Nguyen; PELLET, Alain. *Direito Internacional Público*, 2ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.
- DEMOLINER, Karine Silva. *Água e Saneamento Básico: regimes jurídicos e marcos regulatórios no ordenamento brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.
- DERWENT, Henry. *What Has Climate to Fear from Trade?*. Genebra: ICTSD e World Economic Forum, 2015. Disponível em <<http://e15initiative.org/publications/what-has-climate-to-fear-from-trade/>> Acessado em 08/11/16
- DEVIN, Mario R. (Ed.). *Environmental and Related Services: US and global markets*. Nova York: Nova Science Publishers, 2013.

- DURLAUF, Steve N.; BLUME, Lawrence E. *The New Palgrave Dictionary of Economics* Second Edition Vol. 7. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2008.
- FERRIER, Grant. *An Examination of Trade in Environmentally Preferable Goods and Services in the NAFTA Region*. São Diego: Environmental Business International, Inc., 2004
- FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Curso de Direito Ambiental*, 6ª Ed. São Paulo: RT, 2013.
- GAGNÉ, Gilbert. *The Trade and Culture Debate: evidence from US trade agreements*. Lanham, Maryland: Lexington Books, 2016.
- GEORGE, Clive. *Developments in Regional Trade Agreements and the Environment*. OECD, 2013. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/trade/developments-in-regional-trade-agreements-and-the-environment_5k43m4nxwm25-en> Acessado em 08/11/16
- GOMES, Eduardo Biacchi e REIS, Tarcisio Hardman. *A Integração Regional no Direito Internacional: o futuro do Mercosul e da União Europeia*. São Paulo: Aduaneiras, 2006.
- GROSSO, Massimo Geloso. *Managing Request-Offer Negotiations under the GATS: the case of environmental services*. Paris: OECD Publishing, 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/276102368237>>, Acesso em: 08/11/16
- _____. *Regulatory Principles for Environmental Services and the GATS, ICTSD Trade in Services and Sustainable Development Series*. Geneva: ICTSD - International Centre for Trade and Sustainable Development, 2007. Disponível em <http://ictsd.org/downloads/2008/06/ip_6_massimo_dec07.pdf> Acesso em 10/08/13
- HUNTER, David, SALZMAN, James e ZAELKE, Durwood. *International Environmental Law and Policy*. New York: Foundation Press, 1998.
- ICTSD. *Services and Sustainable Development: a conceptual approach*. Genebra: ICTSD, 2016. Disponível em <<http://www.ictsd.org/themes/development-and-ldcs/research/services-and-sustainable-development-a-conceptual-approach>> Acesso em 08/11/16
- JANK, Marcos S. e THORSTENSEN, Vera. *O Brasil e os Grandes Temas do Comércio Internacional*, São Paulo: Aduaneiras, 2005.
- JO, Hee Moon. *O Acordo Geral Sobre o Comércio de Serviços (GATS) E O Turismo Sustentável*, In. *Revista de Direito Mercantil - Industrial, Econômico e Financeiro*, São Paulo, ano 42, v.132, p.77-86, out-dez/2003.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *O Direito das Agências Reguladoras Independentes*. São Paulo: Dialética, 2000.
- KIRKPATRICK, Colin. *Trade in Environmental Services: Assessing the Implications for Developing Countries in the GATS, ICTSD Trade and Environment Series*

- Issue Paper No. 3*. Genebra: ICTSD, 2006. Disponível em <http://ictsd.org/downloads/2010/02/env-services_kirkpatrick.pdf> Acessado em 08/11/16
- KRAJEWSKY, Markus. *National Regulation and Trade Liberalization in Services: the legal impact of the General Agreement on Trade in Services (GATS) on national regulatory autonomy*. Londres, Kluwer Law International, 2003.
- LENDO, Enrique. *Defining Environmental Goods and Services: a case study of Mexico*, ICTSD Trade and Environment Series Issue Paper No. 1. Genebra: CEC e ICTSD, 2005
- LOW, Patrick. *Rethinking Services in a Changing World*. Genebra: ICTSD e World Economic Forum, 2016. Disponível em: <<http://e15initiative.org/publications/rethinking-services-changing-world/>> Acessado em 08/11/16
- _____. *Hard Law and 'Soft Law': options for fostering international cooperation*. Genebra: ICTSD e World Trade Forum, 2015. Disponível em: <<http://e15initiative.org/publications/hard-law-and-soft-law-options-for-fostering-international-cooperation/>> Acessado em 08/11/16
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*, 17ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MARKS, Karin Krempf Franco. *Tecnologia e Desenvolvimento – Análise do fluxo de tecnologia para países emergentes vis-à-vis a proteção à propriedade intelectual e a liberalização do comércio*, in: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (coord.). *Revista de Direito e Política*, vol. XI. São Paulo: Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, outubro de 2006.
- MATSUSHITA, Mitsuo, SHOENBAUM Thomas J. e MAVROIDIS, Petros C. *The World Trade Organization: law, practice, and policy*. New York: Oxford University Press, 2003.
- MATTOO, Aaditya. *Services Trade and Regulatory Cooperation*. Genebra: ICTSD e World Economic Forum, 2015. Disponível em: <<http://e15initiative.org/publications/services-trade-and-regulatory-cooperation/>> Acesso em 08/11/16
- MAVROIDIS, Petros C. *Reaching Out for Green Policies: national environmental policies in the WTO legal order*. Florença: European University Institute, 2014. Disponível em <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29925/RSCAS_2014_21.pdf> Acesso em 08/11/16
- MORAND-DEVILLER, Jacqueline. *Le Droit de L'Environnement*. Paris: Presses Universitaires de France, 2010.
- MOREIRA, Adriano. *Teoria das Relações Internacionais*, 6ª Ed. Coimbra: Almedina, 2008.

- MORGAN, Bronwen. *Water on Tap: rights and regulation in the transnational governance of urban water services*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- MUÇOUÇAH, Paulo Sérgio. *Empregos Verdes no Brasil: quantos são, onde estão e como evoluirão nos próximos anos*. Brasília: OIT, 2009.
- MULLER, Mike; BELLMANN, Christophe. *Trade and Water: how might trade policy contribute to sustainable water management?* Genebra: ICTSD, 2016.
- NAREDO, José Manuel. *Sobre el Origen, el Uso y el Contenido del Término Sostenible*, 1997. Disponível em: <<http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a004.html>> Acessado em 08/11/16.
- NASSER, Rabih Ali. *A OMC e os Países em Desenvolvimento*. São Paulo: Aduaneiras, 2003.
- NATIONAL BOARD OF TRADE (KOMMERSKOLLEGIUM). *Servicification of Swedish Manufacturing*. Estocolmo: Kommerskollegium, 2010. Disponível em: <<http://www.kommers.se/Documents/dokumentarkiv/publikationer/2010/skriftserien/report-2010-1-servicification-of-swedish-manufacturing.pdf>> Acesso em: 10/11/16
- _____. *Global Value Chains and Services: an introduction*. Estocolmo: Kommerskollegium, 2013. Disponível em: <<http://www.kommers.se/Documents/dokumentarkiv/publikationer/2013/rappporter/report-global-value-chains-and-services-an-introduction.pdf>> Acesso em: 10/11/16
- _____. *Making Green Trade Happen: environmental goods and indispensable services*. Estocolmo: Kommerskollegium, 2014. Disponível em: <http://www.kommers.se/Documents/dokumentarkiv/publikationer/2014/Making-Green-Trade-Happen_webb.pdf> Acesso em: 10/11/16
- NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. *Pagamento por Serviços Ambientais no Brasil: elementos para uma regulamentação ambientalmente íntegra e socialmente justa*. Tese (Livre Docência) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011
- OECD. *The Global Environmental Goods and Services Industry*. Paris: OECD, 1996. Disponível em: <<http://www.oecd.org/sti/ind/2090577.pdf>> Acesso em: 08/11/16
- PUBLIC CITIZEN. *Water Privatization Fiascos: broken promises and social turmoil*. Washington: Public Citizen, 2003
- RENTZHOG, Magnus e ANÉR, Emilie. *The New Services Era – Is GATS up to the Task?*. Genebra: ICTSD e World Economic Forum, 2014. Disponível em: <<http://e15initiative.org/publications/the-new-services-era-is-gats-up-to-the-task/>> Acessado em 08/11/16
- RICARDO, David. *The Principles of Political Economy and Taxation*. 3rd edition (1821). Kitchener: Batoche Books, 2001

- SACERDOTI, Giorgio. *A Transformação do GATT na Organização Mundial do Comércio*. In: CASELLA, Paulo Borba e MERCADANTE, Araminta de Azevedo (coord.) *Guerra Comercial ou Integração Mundial pelo Comércio?: a OMC e o Brasil*. São Paulo, LTr, 1998, p. 50/69.
- SALVIO, Gabriella Giovanna Lucarelli de; CAVINATTO, João Paulo Muntada; KILIMNICK, Milene R. *Liberalização do mercado de comércio de serviços da China*. In: FURLAN, Fernando de Magalhães. *Brasil-China: comércio, direito e economia*. São Paulo/SP/Brasil: Lex Editora, 2005. p.47/66.
- SANER, Raymond e FILADORO, Mario. *Greening WTO Agreements to Stop Climate Change. CSEND Policy Brief N° 11*. Genebra: Centre for Socio-Economic Development, 2013. Disponível em: <https://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/csend_greening_wto_agreements_brief.pdf> Acesso em: 08/11/16
- SAUVÉ, Pierre. *To Fuse or Not to Fuse? Assessing the Case for Convergent Disciplines on Goods and Services Trade*. Genebra: ICTSD e World Trade Forum, 2015. Disponível em: <<http://e15initiative.org/publications/to-fuse-or-not-to-fuse-assessing-the-case-for-convergent-disciplines-on-goods-and-services-trade/>> Acesso em 08/11/16
- SAYEG, Fernanda Manzano. *Compromissos em serviços na Organização Mundial do Comércio: uma análise da estrutura da lista de compromissos e da metodologia utilizada para a inscrição de compromissos à luz do preâmbulo e do artigo XIX do GATS e suas principais consequências para o Brasil*. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-09062011-142208/pt-br.php>> Acesso em 08/11/16
- SAWHNEY, Aparna. *Building Supply Capacity for Environmental Services in Asia: the role of domestic and trade policies*. *ICTSD Trade and Environment Series Issue Paper No. 5*. Geneva, International Centre for Trade and Sustainable Development, 2007. Disponível em <<http://ictsd.org/downloads/2010/02/building-supply-capacity-for-environmental-services-in-asia.pdf>> Acesso em 08/11/16
- SHAW, Timothy M., GRANT, J. Andrew and CORNELISSEN, Scarlett (ed.). *The Ashgate Research Companion to Regionalisms*. Farnham: Ashgate, 2011.
- SHIVA, Vandana. *Guerra por Água: privatização, poluição e lucro*. São Paulo: Radical Livros, 2002.
- SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito Internacional do Meio Ambiente. Emergência, obrigações e responsabilidades*. São Paulo: Atlas, 2001.
- STEENBLIK, Ronald, DROUET, Dominique e STUBBS, George. *Synergies Between Trade in Environmental Services and Trade in Environmental Goods. OECD Trade and Environment Working Paper N° 2005-01*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/trade/envtrade/35161237.pdf>> Acesso em: 08/11/16.

- STEENBLIK, Ronald e GROSSO, Massimo Geloso. *Trade in Services Related to Climate Change: an exploratory analysis. OECD Trade and Environment Working Papers 2011/03*. OECD Publishing, 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/5kgc5wtd9rzw-en>> Acesso em: 08/11/16.
- SUGATHAN, Mahesh. *Mutual Recognition Agreement on Conformity Assessment: a deliverable on non-tariff measures for the EGA?* Genebra: ICTSD, 2016.
- TEJEIRO, Guillermo e STANTON, Marcia. *Sistemas Estaduais de Pagamento por Serviços Ambientais: diagnósticos, lições aprendidas e desafios para a futura legislação*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2014.
- THORSTENSEN, Vera. *OMC – Organização Mundial do Comércio: As Regras do Comércio Internacional e a Nova Rodada de Negociações Multilaterais*. São Paulo: Aduaneiras, 2 ed., 2001.
- _____ et al. *A Multiplicação dos Acordos Preferenciais de Comércio e o Isolamento do Brasil*. IEDI, 2013.
- _____ et. al. *The Missing Link between the WTO and the IMF*. In.: *Journal of International Economic Law* 16. Oxford University Press, 2013.
- _____ ; OLIVEIRA, Luciana Maria de. (Coord.). *Releitura dos Acordos da OMC: como interpretados pelo Órgão de Apelação*. São Paulo: VT Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda., 2013.
- TÔRRES, Heleno Taveira (Coord.). *Comércio internacional e tributação*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.
- UNITED NATIONS. *The Millennium Development Goals Report 2014*. New York: United Nations, 2014. Disponível em: <<http://www.un.org/millenniumgoals/2014%20MDG%20report/MDG%202014%20English%20web.pdf>> Acesso em: 16/01/15
- UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development. *Report of the Expert Meeting on Definitions and Dimensions of Environmental Goods and Services in Trade and Development (TD/B/COM.1/59)*. Genebra: UNCTAD, 2003. Disponível em: <http://unctad.org/en/Docs/c1em21d3_en.pdf>, Acesso em: 08/11/16
- UNEP – United Nations Environment Programme et al.: *Green jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world*. UNEP: Nairobi, 2008. Disponível em: <http://www.unep.org/PDF/UNEPGreenjobs_report08.pdf> Acesso em 08/11/16
- VICTOR, David G., RAUSTIALA, Kal e SKOLNIKOFF, Eugene B. (ed.). *The implementation and effectiveness of International Environmental Commitments: theory and practice*. Cambridge, Massachusetts and London, England: The MIT Press, 1998.
- VOSSENAAR, Rene. *Identifying Products with Climate and Development Benefits for an Environmental Goods Agreement*. Genebra: ICTSD, 2014. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/themes/climate-and-energy/research/identifying->

products-with-climate-and-development-benefits-for-an> Acesso em: 08/11/16

WAGLÉ, Swarnim; RAMANI, K.V.; QUTUB, Syed Ayub. *International Trade in Environmental and Energy Services and Human Development: Contributing to Well-being, Growth and Access for All*. Colombo: UNDP, 2005. Disponível em: <<http://www.undp.org/content/dam/rbap/docs/Research%20&%20Publications/poverty/RBAP-PR-2005-Intl-Trade-Environmental-Services.pdf>> Acesso em: 08/11/16

WORLD TRADE ORGANIZATION. *World Trade Report 2011 – The WTO and preferential trade agreements: from co-existence to coherence*. Genebra: WTO, 2011.

ZHAO, Quan. *Services in Global Value Chains: solar panel manufacturing in China*. Genebra e Hong Kong: International Trade Center e Fung Global Institute, 2015. Disponível em: <<http://www.intracen.org/publication/Services-in-Global-Value-Chains-Solar-Panel-Manufacturing-in-China/>> Acesso em: 02/09/16

II. ARTIGOS

BERMINGHAM, Finbarr. As Trump kills TPP, Asia turns to RCEP. GTR – Global Trade Review, 16/11/16. Disponível em: <<http://www.gtreview.com/news/asia/asia-turns-to-rcep-as-trump-victory-kills-tpp/>>, acesso em: 03/01/17

CHATTERJEE, Pratap. Bechtel's Water Wars. Disponível em: <<http://www.corpwatch.org/article.php?id=6670>>, acesso em: 06/01/17

DAMURI, Yose Rizal. Integração regional no Leste asiático: desafios e perspectivas da RCEP. Pontes, vol. 10, n. 7, 25/09/14. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news>>, acesso em: 03/01/17

FERRAZ, Octávio Luiz Motta. A consulta britânica pela saída da UE é referendo ou plebiscito? Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/06/1784653-a-consulta-britanica-pela-saida-da-ue-e-referendo-ou-plebiscito.shtml>>, acesso em 16/11/16

NINIO, Marcelo. EUA deixarão parceria do Pacífico no 1º dia de governo, diz Trump. Folha de São Paulo, São Paulo, 22 nov. 2016. Caderno Mundo, p. A10

SUÁREZ, Josefa. Cinco Serviços Públicos Privatizados na Argentina Voltam para as Mãos do Estado. Disponível em: <<http://g1.globo.com>>, acesso em: 06/01/17

III. DOCUMENTOS DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

Documentos disponíveis em: <<https://docs.wto.org>>, acessados, pela última vez em 09/01/17.

General Agreement on Tariffs and Trade - 1944 (GATT)

General Agreement on Trade in Services (GATS)

S/CSS/W/38, Communication from the European Communities and their member states - GATS 2000: Environmental Services, de 22 de Dezembro de 2000

S/CSC/W/25, Communication from the European Communities and their member states - Classification Issues in the Environmental Sector, de 28 de Setembro de 1999

S/CSS/W/76, Communication from Switzerland - GATS 2000: Environmental Services, de 04 de Maio de 2001

S/C/W/320. Background Note on Environmental Services: Note by the Secretariat, de 20 de Agosto de 2010

WT/MIN(01)/DEC/1 Ministerial Declaration, de 20 de Novembro de 2001

IV. PÁGINAS NA INTERNET

Administração Geral de Serviços dos Estados Unidos: <<http://www.gsa.gov>>

Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto <<http://abconsindcon.com.br>>

Associação Brasileira de Biogás e Biometano: <<http://www.abiogas.org.br>>

Associação Brasileira de Empresas de Limpeza: <<http://www.abrelpe.org.br>>

Banco Mundial: <<http://www.worldbank.org>>

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social:
<<http://www.bndes.gov.br>>

Coalização das Indústrias de Serviços: <<https://servicescoalition.org>>

Comissão Europeia: <<http://ec.europa.eu/>>

Departamento de Comércio e Relações Exteriores da Austrália: <<http://dfat.gov.au>>

Environment Analyst: <<https://environment-analyst.com>>

Escritório do Representante de Comércio dos Estados Unidos: <<https://ustr.gov>>

Fundação Getúlio Vargas: <<http://portal.fgv.br>>

Fundo Monetário Internacional: <<http://www.imf.org>>

Ministério de Relações Exteriores do Japão: <<http://www.mofa.go.jp>>

Organização Mundial do Comércio: <<http://www.wto.org>>