INSTITUIÇÕES E INSTRUMENTOS ECONÔMICOS PARA A ADMINISTRAÇÃO AMBIENTAL: O REGIME INTERNACIONAL PARA FLORESTAS TROPICAIS

Valérie de Campos Mello*

Resumo

A crescente preocupação com a proteção ambiental e a multiplicação do número de congressos internacionais e acordos na área têm sido uma característica significativa em política internacional desde o final dos anos 80. No caso das florestas tropicais, apesar da falta de instituições legais formais, existem vários instrumentos econômicos e legais que, juntos, formam um tipo de regime internacional informal. O estudo considera, primeiramente, de que forma o sistema de comércio internacional, representado pelo GATT/Organização Mundial de Comércio, vem tratando a matéria da proteção ambiental, bem como seus esforços para ambientalmente tratar os negócios. Em segundo lugar, examina-se a inserção da questão

* Do Department of Political Affairs - United Nations, New York.

das florestas na economia política internacional, em particular nos acordos e implicações do comércio e das negociações dos produtos florestais, assim como as tentativas para reestruturar tanto os problemas das finanças quanto os dos débitos internacionais da forma menos agressiva ao meio ambiente. Em seguida, revisam-se as respostas em nível de sistema legal internacional, os respectivos instrumentos desenvolvidos no UNCED e seus resultados. O estudo conclui com uma avaliação do regime florestal que enfatiza seus defeitos e seu caráter problemático.

1 Introdução

A crescente preocupação com a proteção ambiental e a multiplicação do número de congressos internacionais e acordos na área têm se apresentado como uma caraterística significativa em política internacional desde o final dos anos 80. A proteção ambiental é atualmente reconhecida como uma questão política importante e conquistou uma posição bem definida na agenda política internacional. O Congresso das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), realizado no Rio de Janeiro de 3 a 14 de junho de 1992, foi um momento único na história diplomática. Mais de 30 mil participantes de 176 países, entre eles 103 chefes de estado ou de governo, participaram do encontro, que foi o maior congresso que as Nações Unidas já organizaram.

O encontro foi a mais elaborada tentativa de desenvolver soluções institucionais para os maiores problemas ambientais. Baseado na idéia de que meio ambiente e desenvolvimento têm que estar ligados numa estrutura compreensiva que deveria permitir a generalização do crescimento econômico e a prosperidade — incluídas as preocupações ambientais —, o UNCED desenvolveu uma solução global para a crise ambiental, o conceito de desenvolvimento sustentável. Chegou-se a um consenso global, de acordo com o qual as nações desenvolvidas forneceriam algum recurso financeiro e transfeririam tecnologia apropriada e limpa para países em desenvolvimento, de forma a ajudá-los a proteger seu meio ambiente. Instituiu-se então um mecanismo internacional — O Serviço de Meio Ambiente Global do Banco Mundial (GEF) — para se encarregar dos fundos dos projetos internacionais.

Ao mesmo tempo, convenções globais sobre as mudanças climáticas e diversidade biológica foram negociadas com o intuito de controlar os efeitos mais devastadores das atividades econômicas, tais como as emissões de carbono das indústrias, e para proteger a capacidade de vida da Terra. Um programa de ação, a Agenda 21, foi cuidadosamente preparado, cobrindo todas as áreas, desde a saúde até as instituições, do papel das mulheres às responsabilidades dos negócios, de forma a servir como um guia de ação para alcançar a sustentabilidade mun-

dial. Para facilitar a transição para o desenvolvimento sustentável, países prometeram milhões de dólares na forma de ajuda, investimento e projetos de controle da poluição. O congresso gerou um alto grau de otimismo pela habilidade da comunidade internacional em lidar com os problemas ambientais globais. A idéia era que o desenvolvimento poderia agora continuar em bases globais reais, sem o risco da exaustão completa dos recursos naturais ou de grandes catástrofes ambientais. A Guerra Fria, o planejamento racional, a tecnologia e os instrumentos econômicos ajudariam a assegurar a expansão do desenvolvimento econômico mundial.

Com a globalização da proteção ambiental, tanto a quantidade quanto o escopo da regulamentação ambiental foram difundidos. Muitas instituições internacionais têm sido criadas para lidar com problemas ambientais específicos e, por exemplo, em certas áreas, regimes internacionais formais têm sido desenvolvidos, como é o caso em torno da proteção do ozônio (a Convenção de Viena e o Protocolo de Montreal sobre as Substâncias que Afetam a Camada de Ozônio), de mudanças climáticas (Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas) ou de biodiversidade (Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica). Essas são as áreas às quais se aplicam convenções internacionais que foram acordadas e assinadas, estabelecendo-se "princípios, normas, regras e procedimentos decisórios em torno dos quais as expectativas convergem", na terminologia de Krasner (1983).

Entretanto, em vários outros tópicos não há regimes de obrigações internacionais reais, principalmente porque nenhum acordo foi alcançado acerca do conhecimento, e/ou a conscientização é insuficiente. Isso inclui questões como as florestas tropicais, em que fortes discordâncias entre países em desenvolvimento e desenvolvidos não permitiram o estabelecimento de um regime de acordo legal. Apesar da falta de instituições legais formais, muitos instrumentos legais e econômicos ainda existem e, juntos, formam uma espécie de regime internacional informal para as florestas tropicais. Sendo este um dos mais controversos casos de negociação ambiental internacional, vale a pena examiná-lo como exemplo de falhas da abordagem da administração global.

Inicia-se este estudo com o fornecimento de alguma informação sobre o assunto das florestas tropicais, de forma a esclarecer a complexidade do tema e o motivo pelo qual ele se tornou tão polarizado entre países ricos e pobres. Contudo, antes de enfocar o regime internacional para florestas, o estudo considera primeiramente de que forma o sistema de comércio internacional, representado pelo GATT/ Organização Mundial do Comércio, está lidando com a questão da proteção ambiental, bem como seus esforços para ambientalmente conscientizar o comércio. Em seguida, examinam-se a inserção da questão das florestas na economia política internacional, as tendências e implicações do comércio nos produtos florestais e madeira, os resultados da Rodada Uruguai, o papel da Organização Internacional da Madeira Tropical e seus esforços para se desenvolver regulamentação comercial, como o caso do certificado de madeira. O trabalho também busca caminhar para a reestruturação tanto das finanças internacionais quanto dos problemas das dívidas da forma menos prejudicial ao meio ambiente, com a reforma do Banco Mundial e iniciativas como as trocas de dívidas por natureza. A terceira seção revisa as respostas, em nível de sistema internacional legal, dos instrumentos legais desenvolvidos na UNCED e suas conseqüências. O estudo conclui com uma avaliação dos regimes florestais que vêm sendo criados e enfatiza suas falhas, sublinhando seu caráter problemático.

O Significado Global das Florestas

A área das florestas do mundo — as naturais e as plantadas — foi estimada em 3,454 milhões de hectares em 1995. Pouco mais da metade localizavam-se em países em desenvolvimento. Entre 1990 e 1995, havia uma perda estimada de 56,3 milhões de hectares de florestas pelo mundo todo, o que representa uma queda de 65,1 milhões de hectares nos países em desenvolvimento, o que foi parcialmente compensado por um aumento de 8,8 milhões [FAO, 1997]. As florestas cobrem 27,7% do total da área territorial do mundo que não tem gelo e têm papel essencial, tanto do ponto de vista econômico quanto do ecológico. Estima-se que cerca de 500 milhões de pessoas, a maioria das quais pobre, vivem em florestas ou perto delas, e dependem delas para se alimentar, conseguir energia, madeira e ganhar dinheiro [Banco Mundial, 1991b].

As funções ecológicas das florestas incluem a proteção e a estabilização de solos e climas e servem como habitat para um grande número de populações, de animais e de espécies vegetais. As florestas também agem como pias, reduzindo os efeitos do CO^2 na atmosfera e ajudando a combater o aquecimento global [Banco Mundial, 1991b]. Do ponto de vista econômico, as florestas fornecem não somente madeira, mas também material médico e agrícola. As florestas tropicais representam uma importante reserva da riqueza genética. Finalmente, as florestas têm uma estética importante e valores culturais que são difíceis de serem dimensionados, mas importantes. Do ponto de vista institucional internacional, as florestas têm recebido atenção redobrada de instituições internacionais, agências multilaterais e organizações não governamentais (ONG). Hoje em dia, muitas instituições lidam com a preservação das florestas e a administração em nível global.

De acordo com a FAO, apesar da taxa de perda de florestas naturais entre 1980 e 1990 ser menor do que a previamente estimada e de vir diminuindo desde então, o desmatamento continua a ser significativo nos países em desenvolvimento, e isso gera a necessidade de melhores soluções para a preservação e a exploração florestal [FAO, 1997]. A questão da conservação e administração de florestas é um problema de grande complexidade. Primeiro, o conhecimento do campo ainda é incompleto e a incerteza científica de seu exato papel ecológico torna difícil concordar-se com um modelo realmente sustentável de desenvolvimento para florestas. Em segundo lugar, as florestas têm múltiplas funções em níveis local, nacional e global. Finalmente, as florestas são um recurso dinâmico, pois estão sempre se desenvolvendo e regenerando. Não é surpresa, portanto, que existam diferentes pontos de vista sobre como administrá-las globalmente. Antes dessa questão tão complexa e incerta, torna-se problemático decidir como conservar ou preservar florestas, e em que etapa. As causas do desmatamento são extremamente diferentes de uma região para outra, e é difícil designar uma estratégia global para deter o desmatamento. Entre as suas causas, as mais importantes são as necessidades agrícolas e a troca de culturas, que contribuem para 55% do desmatamento. Outras causas incluem as derrubadas (menos de 10%), desenvolvimento de infra-estrutura, como construção de estradas e represas (10%); movimentos de colonizadores após as

derrubadas (25%), procura por combustível, reações ao efeito estufa, chuva ácida e a exploração e produção mineral [Thomas, 1992].

TABELA 1
Desmatamento na Zona Florestal Tropical

(Em hectares e porcentagem)

Região	Área Total (milhões de hectares)	Área Florestal Total 1990 (milhões de hectares)	Área Florestal Total 1990 (% de zona)	Desmatamento Anual 1981-1990 (milhões de hectares)	Desmatamento Anual 1981-90 (% de zona)
África	118,5	86,6	73	0,5	0,5
Ásia	306,0	177,4	58	2,2	1,1
América Latina	522,6	454,3	87	1,9	0,4
Total Mundial	947,1	718,3	76	4,6	0,6

Fonte: FAO (1993, p. 30).

As florestas têm recebido atenção cada vez maior em nível internacional, especialmente desde o final dos anos 80. A primeira razão é a alarmante taxa de desmatamento observada especialmente em 1988, quando houve um número enorme de esgotamento devido às imensas queimadas na região Amazônica. Essas queimadas trouxeram níveis recordes de emissão na atmosfera. A segunda razão da urgência da questão da destruição florestal como questão global é que o desmatamento constitui um problema imediatamente visível e compreensível, enquanto outras questões ambientais — como a camada de ozônio e o aquecimento global — são mais difíceis

de se entender porque seus efeitos são indiretos ou a longo prazo. Finalmente, como as ligações entre desmatamento e aquecimento global se tornaram mais visíveis com as novas evidências científicas, a preservação das florestas começou a ser vista como um meio de estabilização do clima. Garantir que uma porcentagem suficiente de florestas subsista tornou-se uma forma de evitar outras medidas para lutar contra uma das maiores causas da mudança climática: as emissões de CO^2 causadas pelas atividades industriais.

É por isso que a questão da preservação das florestas é tão controversa: florestas tropicais localizadas em países em desenvolvimento contribuem para a estabilidade do clima global, e os países desenvolvidos são os responsáveis pela maioria das emissões poluidoras na atmosfera (40% de óxidos sulfúricos, 52% de óxidos de nitrogênio e 71% de CO^2). O debate se direciona para a interpretação Norte-Sul: os países em desenvolvimento entendem a questão como se os países desenvolvidos estivessem lhes dizendo: "mantenham suas florestas e não se desenvolvam muito para que nós possamos continuar a poluir a atmosfera com nossas atividades industriais". Essa contradição tem sido a principal causa do desentendimento entre o Norte e o Sul e reflete a dicotomia entre as necessidades ambientais e de desenvolvimento. Estritamente do ponto de vista territorial, as florestas são claramente um recurso nacional. A conscientização dos estados industrializados para a preservação das florestas tropicais localizadas nos países em desenvolvimento representa uma tentativa de limitar sua autonomia na administração de um recurso puramente nacional. A questão da silvicultura parece particularmente interessante: é a única questão ambiental que diz respeito a um recurso nacional. Outras questões ambientais globais tratam de recursos considerados comuns, como o ar, os oceanos ou a atmosfera.

2 O Sistema de Comércio Internacional e a Proteção Ambiental

A questão das florestas tropicais está inserida na política econômica internacional por meio de diferentes canais. Dois pontos são considerados aqui: a relação entre comércio e meio ambiente e a ligação entre as finanças e o meio ambiente. Paralelo a esse processo de globalização econômica e à emergência de um consenso sobre o desenvolvimento sustentável, instituições econômicas internacionais foram reformadas em um esforço de integrar a conscientização ambiental. Antes de entrarmos no caso das florestas, esta seção irá primeiro explicar as questões em jogo quanto à conscientização ambiental do Acordo Geral sobre as Tarifas e o Comércio (GATT) e de seu sucessor, a Organização Mundial do Comércio (WTO), examinando os pontos satisfatórios e o progresso alcançado nos últimos anos.

O fluxo do comércio, como foi explicado, tem uma influência significativa sobre a situação do meio ambiente. A evidência de que o comércio e o meio ambiente estão ligados tem trazido novas tarefas para o sistema político internacional, o qual tem que responder às demandas e reclamações geradas por essa relação. A conscientização ambiental se manifesta sozinha no sistema de comércio internacional sob a forma de medidas de comércio unilateral restringindo importações, como tentativas para incluir as medidas de comércio nos Acordos Ambientais Multilaterais (MEAS), assim como cláusulas ambientais nos acordos comerciais, em particular no contexto da Organização Mundial do Trabalho/GATT (WTO). Além disso, vários casos de boicote aos produtos considerados não amigos do meio ambiente têm sido observados.

Há até mesmo casos de boicotes a todos os produtos originários de um país que tenha políticas consideradas antiecológicas. Em 1993, no contexto das negociações da Convenção Internacional da Caça à Baleia, o Greenpeace lançou um boicote a todos os produtos originários da Noruega devido à recusa do país em acabar com a caça de baleias. Nesse cenário, os países em desenvol-vimento têm adotado posturas diferentes. Eles tentam rejeitar restrições comerciais estabelecendo o princípio da soberania e discutindo se eles têm o

direito de ter prioridades diferentes daquelas dos países avançados. De fato, o país que instituir restrições comerciais com fins ambientais não objetiva aplicar suas normas e regras em sua própria jurisdição. O que esse país faz é impor seus padrões estabecidos por sua lei a outros países, ao que se pode chamar de uma forma de imperialismo ecológico. Entretanto, esse tipo de argumento perde, a partir de agora, parte de sua relevância num contexto de formas cada vez maiores de governo global. Consciente de que essa postura de rejeição não pode ser sustentada, os países em desenvolvimento agora tentam se adaptar a essa nova realidade e usar as regras do sistema internacional para se defenderem. Eles discutem que a aplicação de medidas unilaterais viola os princípios básicos do livre comércio, das regras do GATT e da Organização Mundial do Comércio.

Assim, o GATT tem arbitrado casos de conflitos ambientais, nos quais uma parte acusa a outra de não respeitar suas regras em nome da proteção ambiental. Para resolver essas disputas, grupos especiais de discussão foram criados, como o do famoso caso golfinho-atum entre México e Estados Unidos. [1] É interessante analisar a forma pela qual o sistema político e institucional internacional responde à necessidade de regulamentar as relações entre a proteção ambiental e o comércio e examinar como lida com a aparente tensão entre regimes de comércio aberto e regimes ambientais estritamente definidos dentro do contexto global. Esta seção irá primeiramente se concentrar no tópico sobre comércio e meio ambiente dentro da estrutura do GATT/ Organização Mundial do Comércio e depois examinará o caso das florestas, bem como as medidas e instrumentos já existentes, tanto legais quanto econômicos, mostrando como as florestas afetam o comércio, principalmente o de madeira.

[1] Ver Relatório do Painel Especial sobre Atum no Boletim do GATT, nº 88, march, 1992.

2.1 O Meio Ambiente no GATT

O principal objetivo do GATT era a promoção de relações comerciais "por meio de acordos recíprocos e mutuamente vantajosos visando reduzir substancialmente tarifas e outras barreiras de comércio e eliminar o tratamento discriminatório no comércio internacional" (Preâmbulo do Acordo Geral). O Acordo tentou estabecer oportunidades estáveis e previsíveis para o acesso aos mercados nos assuntos de normas e práticas reunidas. A questão da proteção ambiental esteve presente nos debates da Rodada Uruguai. Assim, as preocupações com o meio ambiente têm desafiado princípios e regras básicos do acordo original do GATT e têm gerado severas críticas. A proteção ambiental não é uma questão nova no contexto do comécio multilateral. Já no tempo da preparação da Conferência das Nações Unidas de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano em 1972, a Secretaria do GATT apresentou um estudo chamado "Luta contra a Poluição Industrial". O estudo apontou a necessidade de se evitar que a luta contra a poluição se tornasse uma barreira ao comércio. Em novembro de 1971, por sugestão do diretor geral, o Conselho do GATT criou o Grupo de Medidas Ambientais e de Comércio Internacional (GEMIT). O grupo foi estabelecido como um mecanismo de reserva, o qual poderia ser ativado somente a pedido de uma parte contratante. Em vinte anos, o GEMIT não fez nenhuma reunião.

Em fevereiro de 1991, no contexto da preparação para a UNCED, os países do Acordo de Livre Comércio Europeu, o EFTA, propuseram a reativação do grupo. A proposta não foi bem acolhida por vários países em desenvolvimento, que julgaram que o GATT não era o fórum adequado para discutir questões ambientais. Para eles, a questão tinha que ser dirigida às organizações internacionais autorizadas por lei a tratar da questão da proteção ambiental, como o Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas ou a Organização de Alimentos e Agricultura (FAO). Eles temiam que "as condições do Acordo Geral facilitassem ou justificassem a aplicação de medidas ambientais sobre assuntos políticos ou coercivos".[2] Finalmente, após vários meses de discussão, em reunião de outubro de 1991, aprovaram a reativação do GEMIT .

A autorização era para o grupo esclarecer as seguintes questões: i) as condições relacionadas ao comércio contidas nos acordos multilaterais de meio ambiente e sua adequação aos princípios do GATT; ii) os efeitos da legislação ambiental nacional sobre o comércio; e iii) os efeitos comerciais das condições/cláusulas sobre empacotamento e etiquetagem visando proteger o meio ambiente.

Paralelamente ao GEMIT, o secretário do GATT preparou um relatório sobre o comércio e o meio ambiente para servir de base para a discussão sobre as questões ambientais no contexto do GATT. O relatório esclareceu as relações entre comércio e meio ambiente, analisou o uso de medidas comerciais com objetivos ambientais, assim como os casos conflitantes entre essas medidas e os princípios do GATT, e forneceu recomendações precisas sobre as melhores formas de alcançar as metas ambientais relacionadas ao comércio. O relatório conclui que o livre comércio é geralmente benéfico ao meio ambiente e que as restrições comerciais, com exceção da violação dos princípios do GATT, não são de forma alguma a maneira mais eficiente de proteger o meio ambiente. De acordo com a Secretaria do GATT, "mesmo que o Acordo Geral não mencione o meio ambiente explicitamente, políticas ambientais não discriminatórias não estão ordinariamente sujeitas a nenhuma limitação" [GATT, 1992, p. 22]. A secretaria interpreta essa regra como se fosse um prêmio ao país, que lhe dá o direito de adotar quaisquer medidas que considerar necessárias para se proteger de impactos negativos que a produção ou o consumo de produtos nacionais ou estrangeiros possam causar ao meio ambiente, mas só se essas medidas forem aplicadas de forma não discriminatória e não desafiarem as regras e disciplinas do GATT. Vale a pena considerar aqui seis questões: as regras básicas, as exceções no artigo XX, o Código de Padrões, as medidas unilaterais, os subsídios e o desmatamento.

[2] Declaração da ASEAN durante a reunião do Conselho do GATT em 29 e 30 de maio de 1991,citado na Focus 82, julho, 1991.

2.1.1 Regras Básicas

Uma das regras básicas do GATT é o Tratamento Geral da Nação Preferida. De acordo com seu artigo 1º, políticas comerciais devem ser aplicadas de maneira não discriminatória a todos os produtos, sem considerar sua origem. Exceto nas questões definidas como prioridades, um país não pode conceder vantagens a produtos originários de um país em particular se não puder dá-las também aos produtos dos outros países. O Tratamento da Nação Preferida (MFN) estabelece que os produtos estrangeiros devem receber o mesmo tratamento que os produtos nacionais. O artigo III, sobre Tratamento Nacional sobre a Regulamentação e Taxação Internas, indica claramente que importados "devem ser tratados de forma não menos favorecida do que os produtos de origem nacional no que diz respeito a todas as leis, regulamentações e exigências que afetem as vendas internas, as ofertas de venda, para troca, transporte, distribuição ou uso".[3] No que diz respeito à proteção ambiental, a questão importante é decidir se esses princípios se aplicam somente aos produtos ou se são válidos também para processos e métodos de produção (PPM).

Um conceito desenvolvido pelo GATT é o de produtos similares. O princípio do tratamento nacional obriga as partes contratantes a aplicar aos importados o mesmo tratamento que os produtos similares nacionais têm com relação a tarifas e encargos.[4] O conceito de produtos similares ganha importância considerável na aplicação de obrigações advindas do acordo do GATT. Inicialmente, a idéia de que os produtos similares não deveriam receber tratamento diferente era devida à sua origem. Hoje, o conceito de produtos similares está no centro da discussão sobre o uso de medidas protecionistas no âmbito da existência de diferenças não nos próprios produtos, mas nos processos e métodos de produção (PPM). Se produtos semelhantes

---

[3] Texto do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, parte II, artigo III, parágrafo 4, p. 6.

[4] O artigo III do texto do Acordo Geral estabelece que "os produtos do território de qualquer parte contratante não deverá estar sujeito, direta ou indiretamente, a tarifas internas ou outros encargos internos de qualquer tipo, com exceção daqueles que se aplicam, direta ou indiretamente , aos produtos nacionais.", par. 2: 6.

pudessem ser diferenciados de acordo com os seus PPM, então a discriminação contra importações poderia estar baseada num argumento que não foi produzido de uma maneira sustentável, ou que os PPM não respeitaram os direitos humanos ou sociais. A possibilidade de o GATT permitir a inclusão de PPM e fornecer subsídios para lutar contra o que tem sido chamado de refugo ecológico ou refugo social foi o assunto principal no contexto da Rodada Uruguai e ainda é fonte de conflitos e calorosas discussões no âmbito da Organização Mundial de Comércio.

2.1.2 Exceções: Artigo XX

Embora o GATT tenha como objetivo principal promover o comércio, ele não é indiferente à necessidade de se proteger o meio ambiente. O artigo XX, Exceções Gerais, reconhece a legitimidade de medidas comerciais utilizadas para proteger o meio ambiente e estabelecer fronteiras entre as prioridades nacionais em proteção ambiental e os acordos de proteção ambiental multilaterais. O artigo XX do Acordo Geral é o artigo 43 do projeto da Carta para a Organização do Comércio Internacional, no contexto da Carta de Havana. A palavra meio ambiente não é explicitamente mencionada, mas isso pode ser explicado pelo fato de que o assunto sobre proteção ambiental não era de interesse público em 1947 e de que as cláusulas do artigo XX não foram planejadas para proteger o meio ambiente [Shrybman ,1990, p. 33].

Porém, o acordo estipula dois casos nos quais são permitidas restrições comerciais para proteger o meio ambiente: i) o caso de medidas necessárias para a proteção da vida humana, animal, de plantas ou da saúde (parágrafo b); e ii) o caso de medidas relativas à conservação de recursos naturais esgotáveis se tais medidas forem efetivas junto com restrições na produção doméstica ou no consumo (parágrafo g). Mas o texto do Acordo Geral impõe duas condições para a aceitação das exceções: medidas não devem ser aplicadas caso se constituam como forma de discriminação arbitrária ou injustificável entre países nos quais situações idênticas predominem, ou se for uma restrição disfarçada no comércio internacional. O GATT especifica que medidas restritivas só são justificadas em circunstâncias nas quais externalidades ambientais afetam os consumidores, ou seja, em casos nos

quais o dano está diretamente ligado ao consumo de determinados produtos. Isso significa que um país com padrões ambientais altos só pode impor os mesmos padrões às importações se esses padrões são relacionados a consumo.

Até a Rodada Uruguai, restrições baseadas em processos e métodos de produção (PPM) nunca foram consideradas. Porém, o número de casos nos quais países tentam restringir a entrada de produtos baseando-se na diferença em PPM está aumentando. Do ponto de vista do GATT, permitir externalidades na produção como uma justificativa para medidas restritivas traria conseqüências severas ao sistema comercial internacional. Primeiro, abriria caminho para grupos ambientais e lobistas influenciarem decisões do GATT. Segundo, legitimaria a discriminação entre produtos nacionais e estrangeiros, precisamente o que o GATT tem tentado evitar desde que foi criado.

2.1.3 O Código de Padrões

Outro princípio do GATT interessante do ponto de vista ambiental é o que se refere aos padrões. O Código de Padrões foi negociado durante a Rodada de Tóquio, no contexto do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT). Seu objetivo era tentar reduzir o uso protecionista de padrões e compatibilizar essa preocupação com o direito soberano de cada país em determinar os padrões que melhor refletem as suas preferências sociais [Low e Safadi, 1991, p. 34]. Não obstante, o texto do Acordo de TBT permite aos países divergir de normas internacionais em casos como a proteção de saúde humana ou segurança, proteção da vida de plantas ou de animais, da saúde e do meio ambiente, contanto que eles não envolvam a criação de barreiras desnecessárias ao comércio internacional. Realmente, de 1980 a 1990, foram feitas 211 notificações, nas quais a proteção ambiental foi invocada para justificar a divergência entre uma regra técnica nacional e o padrão internacional.[5]

Novamente, temos aqui a questão da aplicação do código somente aos produtos ou aos processos e métodos de produção (PPM). De

acordo com o GATT, suas regras não permitem acesso a um mercado para depender de práticas ambientais e políticas do país exportador em seu próprio território. Porém, alguns países parecem desejar modificar o código para poder cercear os PPM de forma a restringir a entrada de produtos elaborados de acordo com PPM não aceitos em seus territórios. Um exemplo disso são os regulamentos suíços e suecos que proíbem a criação de galinhas em gaiolas e vetam a importação de galinhas criadas nessas condições. Esse tipo de regulamento não é coerente com o GATT, uma vez que o fato de terem sido criadas em gaiolas não altera de maneira nenhuma o consumo de galinhas. Do ponto de vista liberal, essa tendência da inclusão de PPM no código parece ser perigosa, porque permitiria que medidas comerciais fossem utilizadas para impor uma harmonização baseada em padrões ambientais definidos unilateralmente. Isso significaria que padrões pudessem ser estabelecidos de acordo com os interesses de um único país poderoso ou grupo de países, enquanto, se eles fossem definidos no contexto de negociações multilaterais, apesar das assimetrias do poder, cada país poderia participar no processo de tomada de decisão.

Isto é exatamente o que aconteceu no mais famoso conflito ambiental e comercial já observado — o caso do atum-golfinho —, no qual o México se opôs aos Estados Unidos. Nesse caso, ganho pelo México, os EUA foram acusados de proibir as importações de atum mexicano com o argumento de que os métodos de pesca mexicanos – que utilizavam as redes de bolsas — envolviam a morte de muitos golfinhos, protegidos nos Estados Unidos pelo Ato de Proteção do Mamífero Marinho (MMPA). Com isso, os EUA estavam realmente tentando fixar seus próprios padrões, definidos de acordo com suas prioridades nacionais e interesses, como os padrões internacionais para o atum. Isso chegou a dar uma dimensão extra-territorial à legislação dos EUA, de ordem quase universal, ao passo que, na realidade, essa legislação é o resultado de um processo político limitado ao território

[5] As razões invocadas aqui incluem a poluição do ar, emissões de barulho, poluição da água, preservação de espécies em extinção, substâncias perigosas, reciclagem e remoção do lixo, transporte de produtos perigosos, radiação, conservação de energia. Ver o documento do GATT sobre comércio e meio ambiente, box 5, "Notifications related to the environment under the Agreement on technical Barriers to trade": 32.

dos Estados Unidos.

A tensão surgiu da falta de clareza do vocabulário do texto do Acordo Geral que não especificou se as PPM deveriam ser incluídas no código. Ainda se houvesse uma evolução para a inclusão efetiva de PPM, seria extremamente difícil concordar com os critérios a serem usados para justificar os padrões estabelecidos. Além disso, o próprio status do código está mal definido. De fato, é um acordo separado que só se aplica a seus signatários. Por isso, muitas partes vêem o código como um guia simples para a aplicação de padrões em comércio, sem autoridade para fazer valer esses padrões. Uma das questões abordadas na Rodada Uruguai era a transformação do código em uma obrigação básica no GATT.

2.1.4 Medidas Unilaterais

Enquanto o assunto da harmonização de padrões não é solucionado, os países tendem a usar cada vez mais medidas unilaterais de restrição comercial com objetivos ambientais declarados. O uso de medidas unilaterais com objetivos ambientais, fortemente apoiados por muitos grupos ambientais, tem sido criticado tanto pelos países afetados por essas medidas (países em desenvolvimento em geral) como pelas organizações econômicas internacionais. De acordo com o GATT, o uso de medidas de comércio para compensar diferenças em padrões ambientais tem efeitos negativos, uma vez que bloqueia as possibilidades de expansão " reciprocamente benéfica " ao comércio. Além do mais, não há evidência de que companhias exportadoras de países com baixos padrões ambientais modificaram as suas normas para se adaptarem às exigências de países importadores. Tais companhias prefeririam reorientar as suas exportações para mercados menos regulados. Finalmente, essas medidas teriam um impacto mais forte em exportações originárias de países de baixa renda, com possíveis impactos negativos em sua capacidade para lidar com a degradação ambiental.

Outra crítica trata do fato de que essas medidas não englobam as causas de degradação ambiental e têm um efeito quase negligente sobre a situação do meio ambiente. O país afetado por tal medida pode perfeitamente continuar exportando seus produtos ambientalmente

prejudiciais para outros mercados. O real impacto dessa medida diz respeito à ameaça aos recursos dos países em desenvolvimento, desestimulando-os a gastar mais em produtos ambientais confiáveis. Além disso, essas medidas tendem a fortalecer os conflitos Norte-Sul em assuntos ambientais, provando que desenvolvimento — e o comércio gerado por ele — e proteção ambiental são metas profundamente antagônicas e incompatíveis. Essa imagem está sendo desafiada hoje em dia pelo paradigma de desenvolvimento "sustentável liberal" e pela visão que domina as instituições internacionais. O Banco Mundial afirma que "desenvolvimento econômico e administração ambiental são aspectos complementares do mesmo programa de trabalho. Sem proteção ambiental adequada, o desenvolvimento ficará enfraquecido; sem desenvolvimento, a proteção ambiental falhará" [Banco Mundial, 1992, p. 25].

2.1.5 Subsídios

O GATT se opõe ao uso de subsídios nos assuntos em que eles desconsideram as regras do jogo da competitividade. O uso de subsídios com objetivos ambientais tem que ser compatível com o GATT. O Acordo de Subsídios, também da Rodada de Tóquio, desencoraja o uso de subsídios que distorçam o comércio, mas reconhece os direitos dos signatários de usar subsídios para "a redistribuição da indústria para evitar (...) problemas ambientais" [GATT, 1992, p. 23]. A prática de subsídios para agricultura, por exemplo, tem sido freqüentemente identificada como responsável por uma grande parte da degradação da terra. Porém, durante a Rodada Uruguai, foi sugerido que o uso de subsídios dirigidos às despesas com equipamentos ambientalmente corretos e processos de produção não fosse condenado.

2.1.6 Restrições

Finalmente, outro assunto em questão é a possibilidade de se permitir aos países que imponham deveres compensatórios para as diferenças que existem entre padrões ambientais, os quais poderiam ser considerados uma forma de refugo ecológico (ou restrições ecológicas). A idéia é que os deveres compensatórios deveriam ser estabelecidos para balancear a "vantagem de custo injusta" resultante de padrões

ambientais mais baixos. Para que essas tarifas sejam aceitas pela regras do GATT, deveria-se reconhecer que a não-observância dos padrões ambientais definidos seria igual a conceder um subsídio, direto ou indireto, para a produção ou exportação de um produto.

Esse raciocínio é apoiado por muitos grupos ambientais que o vêem como um modo eficiente para alcançar padrões ambientais mais altos. Mas é controverso por quatro razões principais. Primeiro, aceitar a imposição de tais deveres implicaria que os custos de políticas ambientais pudessem ser considerados os mesmos em todos os países, enquanto alguns observadores notam que deve haver diferenças nos níveis de tolerância e absorção de poluição relacionados a fatores físicos como topografia e geografia. Também tem que ser lembrado que os países têm níveis muito diferentes de contaminação preexistente [SELA, 1993, p. 31]. Embora pudessem ser estabelecidos critérios regionais baseados na avaliação de características comuns do local, seria extremamente difícil de se concordar com padrões globais para absorção e contaminação. Além do mais, não só os níveis de absorção e contaminação diferem de um país para o outro: as prioridades ambientais e as necessidades sociais que não podem ser consideradas como variáveis predeterminadas também diferem. Em segundo lugar, significaria que os peritos encarregados do tópico nos países importadores pudessem conhecer o nível ótimo de poluição para o país exportador, a quantia exata de custos ambientais que não foram interiorizados para cada produto, assim como a fonte de cada produto nos países exportadores. Em terceiro lugar, seria extremamente difícil acusar legalmente uma companhia por não ter concordado com uma regra que não existe em seu próprio país [Sorsa, 1991, p. 15]. Finalmente, a imposição de deveres compensatórios em assuntos ambientais abriria caminho para outras reivindicações, como compensar diferenças em salários, níveis de proteção social e trabalho infantil.

Os Estados Unidos têm tentado durante vários anos incluir a questão dos direitos trabalhistas no GATT, como um modo de compensar as diferenças de competitividade que resultam do baixo custo do trabalho em países em desenvolvimento. Como não obtiveram sucesso, tomam normalmente medidas unilaterais como negar o acesso ao Sistema Generalizado de Preferências (GSP) para alguns países que

não respeitam esses direitos. Esse enfoque sobre as diferenças de custo e sobre a competição injusta resultante de normas ambientais diferentes foi obviamente usado com objetivos protecionistas. Como especifica o documento do GATT, "qualquer movimento para impor deveres especiais unilaterais sobre importações de bens e serviços produzidos em países com padrões ambientais menos rígidos pode ser divisivo para o sistema comercial multilateral em particular e para as relações internacionais em geral" [GATT, 1992, p. 29]. Uma vez que a preocupação ambiental é mais forte em países desenvolvidos, aceitar tais medidas, no final das contas, exacerbaria as tensões Norte-Sul.

2.2 O GATT e o Sistema Internacional para a Proteção do Meio Ambiente

Outro assunto de preocupação é a compatibilidade entre cláusulas de comércio incluídas em acordos ambientais multilaterais e as regras do GATT. Dos 127 acordos ambientais internacionais negociados até fevereiro de 1992 — portanto, antes da UNCED —, 17 incluíram cláusulas comerciais, muitas delas sobre a proteção da fauna e da flora [GATT, 1992, p. 25].

2.2.1 CITES

Um exemplo de acordo ambiental multilateral (MEA) contendo providências de comércio é o CITES, a Convenção sobre Comércio Internacional em Espécies em Extinção da Fauna Selvagem, de 1973. O acordo visa à proteção de certas espécies ameaçadas de extinção por exploração excessiva e comércio. A Convenção CITES estabelece que o comércio de tais espécies requer licenças de exportação e importação aprovadas por autoridades científicas das partes afetadas (artigos 3 e 4). A convenção também especifica que uma licença de importação é necessária para uma concessão de uma licença de exportação, de forma a evitar o burlar de normas e o desvio de comércio para países não signatários.

2.2.2 A Convenção de Basel

A Convenção de Basel sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Refugos Perigosos e a sua Disposição (1989) proíbe o comércio desses refugos com países não signatários (artigo 4). Tam-

bém condiciona o comércio entre signatários à aceitação dos refugos pelo país receptor e ao compromisso de eliminá-los de maneira que não agridam o meio ambiente (artigo 6). A convenção começou em 1992, quando vinte países aderiram a ela. Em 1990, foi calculado que entre 300 e 400 milhões de toneladas de dejetos perigosos foram produzidas no mundo. Destes, 98% foram produzidos em países industrializados e uma proporção grande foi comercializada.[6]

2.2.3 O Protocolo de Montreal

Finalmente, o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Desgastam a Camada de Ozônio (1987) objetiva limitar e eliminar essas substâncias. Suas cláusulas de comércio afetam somente as não-partes. Ele estipula que as partes devem proibir importações e exportações de substâncias controladas, assim como também a exportação de tecnologias relevantes para as não-partes.

Nem a Convenção de Basel tampouco o Protocolo de Montreal são compatíveis com as regras do GATT. A Lei do GATT permite a proibição da venda interna de um produto, contanto que a proibição se aplique uniformemente a todos os países. Porém, no caso desses dois MEA, as medidas de comércio discriminatórias são aplicadas contra países que não participam do sistema, o que constitui fonte potencial de conflito com o artigo 3 do Acordo Geral sobre Tratamento Nacional. A questão aqui é decidir se essas medidas discriminatórias objetivam encorajar países a assinar os acordos ou se eles são necessários para alcançar as metas do Acordo. Partes contratantes do GATT ainda não determinaram se essas divergências do princípio de não-discriminação podem ser justificadas em virtude das exceções do artigo XX. Até 1994, nenhum desafio tinha sido aceito sob as cláusulas do estabelecimento da disputa contra medidas comerciais aplicadas no contexto de um MEA.[7]

Foram sugeridas várias abordagens para lidar com as tensões em potencial entre as cláusulas de comércio nos MEA e os princípios do GATT. A primeira seria recorrer às cláusulas de desistências contidas no

---

[6] Estimativas do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP), publicadas no jornal brasileiro Gazeta Mercantil, 21 de julho, 1993.

artigo XXV; isso forneceria uma resposta mensurada para cada caso dos problemas. A segunda abordagem seria definir as condições para o uso de medidas de comércio no contexto de um MEA. Essa abordagem foi descrita como criadora de uma janela ambiental no GATT. Envolveria uma interpretação coletiva pelas partes contratantes do GATT das exceções previstas pelo artigo XX. Essa abordagem esclareceria as noções de necessidade e proporcionalidade freqüentemente citadas neste texto. Para uma cláusula comercial ser aceita, é necessário que ela seja reconhecida como necessária. A regra estabeleceria que as medidas comerciais seriam consideradas como um acompanhamento das medidas de políticas ambientais somente se estas últimas não forem suficientes para alcançar um objetivo ambiental específico.

Outros vêem a palavra necessidade relacionada ao uso da medida menos comercial, menos restritiva ou distorciva disponível para assegurar que o objetivo ambiental seja atingido. Essa discussão ainda está no primeiro estágio, mas gerou, e ainda gera, oposição considerável. Em geral, discussões sobre comércio e meio ambiente que foram dominadas por uma divisão Norte-Sul e estiveram presentes durante a Rodada Uruguai e ainda hoje estão presentes no contexto da Organização Mundial do Comércio. De acordo com analistas do Banco Mundial, países em desenvolvimento têm interesse em manter a dinâmica multilateral do GATT, no qual eles podem participar, e em esclarecer a lei do GATT/OMC relacionada ao meio ambiente. Isso os protegeria do uso de medidas protecionistas com objetivos ambientais, fortaleceria o respeito de soberania nas relações comerciais e moveria o foco do uso de sanções de comércio para a procura de soluções negociáveis cooperativas [Sorsa, 1991, p. 3].

Nessa visão, as questões ambientais não deveriam ser endereçadas a uma instituição relacionada primeiramente ao comércio, uma vez que a fonte de problemas ambientais não repousa no comércio em si, mas na necessidade de interiorizar os custos ambientais nos preços de produtos. Essa é a posição que os países em desenvolvimento adota-

---

[7] Relatório da Secretaria do GATT preparado para a Segunda Reunião das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, 16-31, 9 de maio, 1994.

ram nas negociações, baseando-se em que o GATT, e agora a OMC, não são o fórum adequado para discutir assuntos ambientais. O discurso do GATT/OMC de fato apóia essa posição. Ele critica o uso de medidas distintivas contra os produtos de países em desenvolvimento em assuntos ambientais e se opõe às práticas agrícolas protecionistas de países desenvolvidos. Também desencoraja o uso de sanções de comércio e defende soluções negociadas. As medidas comerciais são cada vez mais consideradas como instrumentos de política efetivos pelos países desenvolvidos. Os Estados Unidos, durante a UNCED, declararam que "as medidas comerciais podem se constituir num meio efetivo e apropriado para tratar as preocupações ambientais, incluindo (...) preocupações com os problemas ambientais fora da 'jurisdição nacional".[8] "Pressões que vêm de países desenvolvidos como os EUA e a Inglaterra e de grupos ambientais tentaram modificar o consenso sobre a necessidade de manter o GATT e agora a OMC como um fórum baseado principalmente no multilateralismo e de "conscientizar ambientalmente o GATT".[9]

2.3 Progressos Pós-Rodada Uruguai

2.3.1 A Organização Mundial de Comércio e o Comitê sobre o Comércio e Meio Ambiente

A relação entre as medidas ambientais e comerciais não foi um assunto separado nas negociações da Rodada Uruguai. Entretanto, a preocupação ambiental foi direcionada para vários acordos comerciais multilaterais inter-relacionados. O principal resultado da Rodada Uruguai, a Organização Mundial do Comércio, estabelecida em 1º de janeiro de 1995, incorporou o GATT, o qual era somente um acordo provisório de um tratado real. A nova organização tem o perfil semelhante ao papel desempenhado pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial na arena econômica internacional, em uma estrutura tripartite como o planejado pela Escritura de Havana.[10]

---

[8] Em " Declarações Interpretativas para o Registro dos Estados Unidos", no contexto da Conferência sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento das Nações Unidas, 14 de junho de 1992.

O texto do acordo da OMC não se refere à proteção ambiental como um objetivo explícito, nem aponta para o relacionamento entre o comércio e o meio ambiente. Entretanto, inclui, pela primeira vez no contexto do sistema de comércio multilateral, referências ao objetivo do desenvolvimento sustentável.[11] Além disso, a OMC estabeleceu o Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente, aberto a todos os membros, o qual deu notícias, na primeira reunião bienal da Conferência Ministerial após a abertura da OMC, sobre a relação entre comércio e meio ambiente de forma abrangente.[12]

Paralelamente, os acordos específicos assinados na Rodada Uruguai também continham implicações ambientais. O Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT) reconheceu que os países não deveriam ser impedidos de usar medidas necessárias à proteção da vida humana, animal, de plantas, da saúde ou do meio ambiente e contra o estabelecimento do nível de proteção julgado apropriado. Isso não exige que os países harmonizem suas regulamentações e padrões domésticos como resultado de atividades internacionais de padronização. A proteção ambiental é considerada como um "objetivo legítimo" que justifica regulamentações técnicas com efeitos restritivos sobre o comércio. Em certos casos, isso permite que considerações domésticas sobre a proteção ambiental prevaleçam sobre os padrões internacionais. O Acordo sobre as Medidas de Aplicação Sanitária e Fitossanitária (SPS) reconhece o direito dos governos em tomar medidas para proteger a saúde humana, animal, e vegetal, incluindo as restrições comerciais, mas somente na extensão necessária à proteção da saúde e de forma não discriminatória. O Acordo sobre Agricultura reduz incentivos para a agricultura intensiva em áreas já desgastadas

---

[9] Para uma descrição completa dos assuntos ambientais no GATT, ver Daniel C. Esty (1994), Esverdeando o GATT: Comércio, Ambiente, e o Futuro. Washington DC, Instituto de Economia Internacional. O livro de Esty é uma referência útil sobre leis do GATT, medidas comerciais e acordos ambientais multilaterais.

[10] Desde dezembro de 1996, 128 países são sócios da OMC e 28 estão em processo de entrada.

[11] O Preâmbulo do Acordo diz: " Reconhecer que as suas relações no campo de comércio e empenho econômico deveriam ser administradas com uma visão para elevar os padrões de vida, assegurar o emprego e um grande e continuamente crescente

pela atividade. Isso também reduz os subsídios agrícolas ligados à produção. O Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias idenfica subsídios não ativos sobre os quais os deveres compensatórios não se aplicam. O Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS) encoraja o melhor acesso a novas tecnologias e exclui da patente algumas plantas e animais de forma a "evitar sérios prejuízos ao meio ambiente". Em alguns casos, o objetivo social total da proteção ao meio ambiente prevalece sobre a propriedade individual do inventor. Finalmente, o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS), feito após o artigo XX do GATT, também contém algumas cláusulas ambientais.[13]

2.3.2 A Falta de Progresso na OMC e nas suas CTE

Esta vaga referência aos objetivos ambientais dos estatutos da OMC tem sido pesadamente criticada pelos grupos ambientais. As ONG lamentaram que a OMC não tenha emendado o artigo XX do GATT sobre exceções, pois isso não permitia restrições comerciais baseadas nos métodos de produção e processos antiecológicos (PPM). Elas também criticaram o fato de que a OMC exige que as nações apliquem parte de sua soberania sobre as questões locais e nacionais em benefício da agência. Realmente, o artigo 8º do Ato Final da Rodada Uruguai estabelece que a OMC tem "personalidade legal" e que "deverão ser outorgados a cada um de seus sócios os privilégios e imunidades necessários ao exercício de suas funções". Na prática, isso pode

volume de renda real e demanda efetiva, e expandir a produção e comércio de bens e serviços, enquanto permite o ótimo uso dos recursos mundiais, conforme o objetivo do desenvolvimento sustentável, buscando proteger e preservar o ambiente e aumentar os meios de forma consistente com as suas rspectivas necessidades e preocupações em níveis diferentes de desenvolvimento econômico".

[12] O propósito do CTE é identificar a relação entre medidas comerciais e medidas ambientais para promover o desenvolvimento " sustentável, e " fazer recomendações apropriadas sobre a necessidade de qualquer modificação das cláusulas do sistema comercial multilateral, compatível com a natureza aberta, eqüitativa e não-distintiva do sistema ". Negociações de Comércio Multilaterais, Uruguai Round, Decisão sobre Comércio e o Meio Ambiente. Comunicação do Presidente. UR-94-0085.

acarretar a subordinação de padrões ambientais nacionais às regras comerciais da OMC. Para ONG WWF, a OMC é incompatível com a meta de desenvolvimento sustentável uma vez que institucionaliza a primazia de livre comércio sobre a proteção ambiental e justifica a não-concordância com os altos padrões ambientais pelo fato de que representam barreiras não tarifárias ao comércio.[14]

Em dezembro de 1996, a Reunião Ministerial da OMC em Cingapura reconheceu que o CTE não tinha feito nenhuma recomendação significante para a reforma ambiental na OMC. Observadores notaram que o meio ambiente era um assunto fora de questão durante essa primeira Conferência Ministerial, o que ilustra bem a falta de progresso dos CTE em seus primeiros dois anos. As ONG avaliaram os resultados limitados dos CTE como um fracasso, e seus funcionários reclamaram da falta de progresso nos dois assuntos sobre os quais os CTE passaram a maior parte do tempo discutindo: a ecoetiquetagem (ou eco-rotulação) e as medidas comerciais nos acordos ambientais multilaterais (MEA). As conclusões alcançadas pelos CTE parecem sugerir que o meio ambiente permanecerá um assunto periférico na OMC.[15] É por isso que uma organização como a Amigos da Terra Internacional (FOEI) está fazendo lobby para o fechamento imediato dos CTE e sua substituição por um novo painel intergovernamental, indepen-dente em comércio, meio ambiente e sustentabilidade, de forma a retirar a questão do comércio e o debate sobre o meio ambiente da OMC. A FOEI acredita que os CTE "falharam em contribuir para o debate comercial e ambiental e poderiam representar uma ameaça à proteção ambiental no futuro " [Os Amigos da Terra, 1996].

Em resumo, as regras da OMC apresentam riscos do ponto de vista ambiental. Primeiro, ao restringir a soberania nacional a políticas comerciais, a OMC limita o direito de cada país em aplicar as medidas

---

[13] Este parágrafo sobre medidas ambientais nos acordos relacionados ao GATT foi baseado em Lang (1994, p.16-7).

[14] Ver o exemplo de Organização de Comércio Multilateral : Uma Avaliação Legal e Ambiental, Relatório de Pesquisa Internacional do WWF, 4 de maio de 1992.

ambientais que considerar mais adequadas, o que torna difícil para os países proibirem importação de bens produzidos por meio de métodos de produção considerados nocivos ao meio ambiente. As regras da OMC também circunscrevem o direito de impor deveres compensatórios aos produtos provenientes de países com padrões ambientais mais baixos, o que forçaria esses países a adotarem padrões mais altos. A OMC pode também bloquear a eficiência internacional de acordos ambientais, uma vez que proíbe o uso de medidas de comércio discriminatórias. E, como foi observado, o CITE, o Protocolo de Montreal e a Convenção Basel incluem medidas comerciais discriminatórias contra os não signatários como forma de alcançar seus objetivos.

Além disso, ao estabelecer critérios para medidas fitossanitárias e sanitárias, a OMC tem influenciado diretamente os padrões de saúde, segurança e proteção ambiental, os quais, na estrutura democrática, deveriam ser decididos de acordo com os fatores morais, culturais, econômicos e políticos de cada país. A OMC tende a ser vista como uma instituição fechada, com falta de transparência e participação. Há pouca abertura para as inserções da sociedade civil nos processos da OMC. A OMC não permite a participação das ONG nas reuniões dos Comitês de Meio ambiente e Comércio (CTE), enquanto favorece o acesso de organizações de negócios.[16] Finalmente, conforme destacado pelo IISD, a OMC "permanece como um clube de elite governado pelos ricos e poderosos". O fato endereça as questões ambientais de preocupação aos países desenvolvidos, contribuindo para estender sua dominação sobre o comércio mundial, enquanto negligencia tópicos como o acesso de mercado dos países em desenvolvimento, em particular na agricultura e indústria têxtil.[17]

Por último, ao discutir comércio e meio ambiente, a OMC enfoca os produtos, e de que forma os recursos naturais são usados para produzi-los, mas negligencia a questão importante do volume de produção e de recursos utilizados para a mesma produção. Essa perspectiva favorece o desenvolvimento de países como os Estados

---

[15] Comentários baseados em Desenvolvimento Sustentável, v.3, nº 6, 8 de dezembro de 1996.

Unidos, que, apesar de mais responsáveis do que os países pobres pela poluição e utilização e desgaste dos recursos naturais, estão aptos a produzir com um nível de poluição mais baixo por unidade PIB e aparecer como ambientalmente conscientes.[18] A questão do nível no qual as medidas ambientais deveriam estar harmonizadas é um tópico político e sensível ao extremo.

Nos últimos anos, tem sido notada uma evolução importante em discussões comerciais. Com a globalização e a liberalização do comércio, houve uma troca do enfoque sobre as tarifas, que dominaram a era do GATT, por uma aproximação mais compreensiva que dirige os elementos de longo alcance da política nacional relacionada ao comércio, como as regras para o meio ambiente, o investimento e a propriedade intelectual. Essa evolução reflete os "interesses de países desenvolvidos em proteger a competitividade das suas empresas" de produtos baratos originários de países em desenvolvimento. Conforme a globalização progride, o sistema comercial internacional sofre mais transformações em resposta à batalha da competitividade.

---

[16] Um esforço foi feito recentemente , com a decisão do Conselho Geral, de julho de 1996, sobre as Diretrizes para Acordos com as ONG, as quais abriram espaço para a organização de um Simpósio sobre Comércio, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável na OMC (Genebra, 20-21 de maio de 1997). Os participantes de mais de 70 ONG representando o comércio, meio ambiente, desenvolvimento e organizações de consumidores, apresentaram suas opiniões sobre a OMC e se engajaram em discussões com os membros do CTE. O simpósio, que poderia ser o primeiro de uma série de sessões informais ligadas às reuniões do CTE, foi considerado um sucesso, e pela primeira vez houve uma real interação entre as ONG e os membros dos países.Veja-se Desenvolvimento Sutentável, v. 5, nº1, 26 de maio de 1997.

[17] Ver: IISD (Instituto Internacional para o Desenvolvimento Sustentável), Desenvolvimento Sustentável, v. 3, nº 6, 16 de dezembro de 1996 :10.

3 Florestas na Economia Política Internacional: Acordos e Reformas no Comércio e Setores de Finanças

3.1 Desmatamento e Comércio de Madeira Tropical

3.1.1 Magnitude, Características e Efeitos Ambientais do Comércio de Madeira Tropical

O comércio internacional de madeira e de produtos florestais desempenha um importante papel no desmatamento e na perda de espécies e ecossistemas. De acordo com a FAO, o comércio internacional de produtos florestais responde atualmente por 6% a 8% da produção de madeira redonda mundial, com um valor calculado de US$ 114 milhões, e continua aumentando em importância econômica. Os países desenvolvidos dominam o comércio mundial de produtos florestais, sendo responsáveis por aproximadamente 80 % do valor de exportações e importações, mas regiões de países em desenvolvimento, particularmente da Ásia e da América Latina, estão ficando cada vez mais importantes. Recentes acordos comerciais regionais ajudaram a

[18] Sobre esse assunto, ver o relatório da Amigos da Terra Internacional (FoEI), baseado no resultado do Projeto Norte-Sul que inclui grupos da Indonésia, Gana, Uruguai, Geórgia, India, Senegal, Nigéria e Brasil. O relatório notou que, enquanto os países ricos têm um alto uso de recursos per capita e baixa poluição por PIB devido aos altos padrões ambientais, o oposto é verdadeiro para os países pobres: baixo uso de recursos per capita e poluição relativamente alta por unidade do PIB. FOEI (1997), Consumo Sustentável: um Desafio Global. Amsterdam, FOEI.

diversificar e aumentar o comércio intra-regional [FAO, 1997].

A regulamentação da madeira tropical é, portanto, um instrumento em potencial para promover a proteção da floresta tropical. Ademais, a proteção da floresta está freqüentemente em conflito com alguns interesses imediatos de locais tropicais. Em muitos países em desenvolvimento, as derrubadas de florestas são a única forma de se obter terra agrícola nova. Além disso, os produtos florestais são economicamente importantes para países em desenvolvimento por três razões principais: como ganhadores de câmbio exterior, como contribuição para o PIB e como fonte de emprego. Em 1990, a maioria das exportações de madeira tropical (82,2%) se originava da Ásia, particularmente da Malásia e Indonésia, que contribuem com aproximadamente dois terços das exportações de madeira tropical. A Ásia também é o maior importador — especialmente a China, o Japão e a Coréia do Sul.

O padrão dominante no comércio de madeira tropical vem do sudeste das regiões produtoras asiáticas para os mercados de importação asiáticos orientais. Em 1990, o comércio de madeira tropical respondeu por 1,6% do valor total das exportações da mercadoria sem óleo dos países em desenvolvimento, tendo diminuído 2% em relação a 1980. Regionalmente, as exportações de produtos de madeira tropical representam 4% em termos do valor total da exportações de todos os produtos na Ásia, 3% na África, e 1,5% na América Latina. Mas para alguns países como a Malásia e a Indonésia, o comércio de madeira tropical e seus produtos é de uma importância estratégica muito maior. Na Malásia, por exemplo, o corte de madeira compõe 8% do PIB do país, e representa 13% dos lucros globais de exportação. A exploração de florestas é responsável por quase 40% da renda nacional. Na República Centro-Africana, os produtos de madeira tropicais representam 21% dos ganhos com exportação.

O comércio de madeira tropical, enfatizado por Barbier (1994), pode não só conduzir a um declínio dos estoques regulares de madeira, mas também aumentar os efeitos ambientais, inclusive a perda de outros usos de consumo (colheita e caça de recursos florestais, usos recreativos), de funções ecológicas (proteção de bacias, armazena-

mento de carbono e funções microclimáticas) e de outros valores não consumistas (ecoturismo, recursos genéticos e valores de existência) da floresta. O comércio de madeira internacional pôde, dessa forma, afetar diretamente o ambiente, tanto por meio da remoção de árvores quanto pelo dano incorrido para a floresta circunvizinha durante a extração de madeira e, indiretamente, por abrir e melhorar o acesso para as florestas, o que causa então impactos em outros fatores socioeconômicos que podem degradar o ambiente. Embora os dados do impacto direto do comércio de madeira no meio ambiente freqüentemente difiram muito de uma fonte para outra, Barbier acredita que "eles sugerem que os níveis atuais de extração de madeira em florestas tropicais – tanto abertas quanto fechadas — excedem a taxa de reflorestamento" e que "o nível de extração de madeira e depleção de floresta que surge do corte comercial é maior do que o nível julgado bom do ponto de vista social, e talvez até global."

3.1.2 Os Efeitos da Rodada Uruguai no Comércio de Produtos Florestais

Apesar da evidência de que os padrões de desmatamento atuais são excessivos e encorajados por padrões insustentáveis de comércio de madeira e produtos florestais em geral, recentes progressos no sistema comercial internacional podem favorecer a expansão adicional do comércio e, subseqüentemente, aumentar os níveis de desmatamento. Vale a pena observar as implicações do Acordo da Rodada Uruguai assinado em Marrakesh, em abril de 1994, para a situação das florestas tropicais. Calcula-se que a Rodada Uruguai fez progressos significativos para melhorar o acesso ao mercado por produtos florestais, especialmente em termos da redução de tarifas para todos os tipos de produtos florestais [Nações Unidas, 1996, p. 7-9]. O acordo incluiu a eliminação da tarifa sobre itens de papel pelos principais importadores, uma redução tarifária de 50% sobre produtos de madeira sólida pelos maiores importadores rurais, e o compromisso de eliminar completamente tarifas sobre mobília no futuro e reduzir tarifas para produtos de madeira sólidos, mobília e produtos florestais importados em geral. O Painel Intergovernamental sobre as Florestas (IPF) notou que, embora as tarifas tenham sido eliminadas para todos os produtos florestais, os efeitos da Rodada Uruguai para o comércio de produtos florestais foi muito favorável

se comparado a outros produtos.[19] Uma segunda contribuição da Rodada Uruguai tem sido reduzir o grau de escalonamento das tarifas enfrentadas pelos produtos florestais nos mercados dos países desenvolvidos.

Até onde as barreiras não tarifárias dizem respeito, as implicações são menos claras, mas a SPS (Aplicação das Medidas Sanitárias e Fitossanitárias), as TBT (Barreiras Técnicas ao Comércio) e acordos especiais assinados em Marrakesh poderiam fornecer a base para lidar com certas medidas não tarifárias que têm sido utilizadas como barreiras comerciais contra produtos florestais. Outras cláusulas da Rodada Uruguai incluem limitações e esclarecimentos sobre o uso de anti-dumping e deveres equilibradores, avaliações alfandegárias e procedimentos de licenças e restrições ao acesso de mercado, que poderiam reduzir barreiras ao comércio de produtos florestais. Como resultado de todas essas medidas e cláusulas, foi estimado que o efeito comercial total da mudança tarifária da Rodada Uruguai sobre produtos florestais pode variar de US$ 340 a US$ 472 milhões em pontos-chave de mercados em países desenvolvidos e em desenvolvimento.[20] Finalmente, além dos ganhos em termos de comércio de produtos florestais, o comprometimento da Rodada Uruguai de reduzir as taxas tarifárias de produtos florestais em mercados mais importantes torna improvável o aumento unilateral das taxas ou tarifas. Isso poderia permitir uma expansão contínua do comércio de produtos florestais.

3.1.3 Medidas Comerciais Ambientais e Comércio de Madeira

O reconhecimento do papel do comércio de madeira no desmatamento levou vários governos e várias ONG a considerarem o assunto de como restringir o desmatamento. Por exemplo, a Áustria e os Países Baixos tentaram boicotar o comércio para proibir a entrada de madeira tropical nos seus territórios.[21] Em 1990, o Parlamento austríaco aprovou legislação que exige que todos os produtos feitos de madeira tropical que entram no país adotem um esquema

---

[19] Numa base avaliada comercialmente, os produtos florestais terão a porcentagem mais alta de todas as importações (85%) sem encargos em mercados de importação rurais desenvolvidos, quase o dobro da proporção de importações de todos os outros bens industriais que têm tarifa zero.

de etiquetagem obrigatório (um programa voluntário de etiquetar a madeira administrada de forma sustentável), e estabeleceu um pagamento alfandegário de 70% sobre todos os produtos de madeira tropical importados, utilizando as tarifas de importação para custear projetos para a proteção da floresta tropical em países tropicais. Como resultado, a Malásia e a Indonésia atacaram a Áustria na reunião do Conselho do GATT realizada em novembro de 1992, ao afirmarem que a legislação violou princípios do GATT, que teve efeitos extra-territoriais, que era discriminatória — só se aplicou à madeira tropical ao invés de a todos os tipos de madeira —, e teve objetivos protecionistas — madeira é uma fonte importante de renda para a Áustria, respondendo por 8% de seus ganhos com exportação. A ameaça de um boicote de produtos austríacos por todos os estados da ASEAN fez a Áustria derrubasse a tarifa de importação e o sistema de etiqueta obrigatório.

Os Países Baixos tentaram uma abordagem diferente da adotada no Acordo de Madeira Tropical em junho de 1993. A meta do acordo era alcançar uma situação na qual, ao final de 1995, o comércio de madeira tropical para o mercado holandês consistiria somente na produção de madeira obtida de forma sustentável".[22] O Acordo praticamente exigia a proibição da importação unilateral de madeira produzida de forma não sustentável, que deveria se efetivar em 1995, apesar da evidência de que a proibição era ilegal para o GATT, porque só se aplicou à madeira tropical. No final, depois que o novo ITTA falhou ao estabelecer critérios para administração da floresta sustentável, os Países Baixos retiraram sua decisão. Ainda assim, a política teve alguns resultados importantes. Depois do Japão, os Países Baixos

---

[20] O Relatório do secretário nota, entretanto, que esses impactos somam somente 0.4% do total de importações de produtos florestais nos mercados analisados em 1991. Enquanto o ganho comercial real com mudanças tarifárias são considerados positivos e significativos, eles podem não ter um impacto substancial sobre os produtos florestais globais. Os ganhos da Rodada Uruguai em termos de comércio são limtiados pelo fato de as taxas tarifárias do pré-Uruguai Round para muitos produtos florestais nos mercados importadores já estarem muito baixas [Nações Unidas, 1996, p.9].

[21] O parágrafo seguinte foi tirado em parte de Porter e Brown (1996:35-6) e de entrevistas no Ministério das Relações Internacionais holandês (agosto de 1994).

tiveram o consumo per capita mais alto de madeira tropical dura no mundo, e calcula-se que aproximadamente 3,4% de todas as exportações de madeira tropical dura chegaram ao mercado holandês, o que representa uma parte relativamente significativa do mercado global (foram reexportados aproximadamente 25%). O deslanche da política holandesa sobre madeira tropical e a consciência crescente entre cidadãos holandeses da extensão do desmatamento tropical resultou em uma queda de 28% nas importações de madeira tropical para os Países Baixos em 1994, seguido de outra queda de 10% em 1993. [23] As ONG holandesas tiveram um papel essencial na conscientização e no lobby junto ao governo. Por exemplo, a Amigos da Terra dos Países Baixos obteve sucesso ao conseguir que 60% dos governos municipais holandeses aprovassem leis que proíbem o uso de madeira tropical em projetos municipais.

Em geral, as organizações não governamentais foram particularmente ativas nos mecanismos alternativos para influenciar a administração florestal global e forçar estados tropicais a adotarem medidas para evitar a destruição florestal. Boicotes aos consumidores foram um instrumento popular para influenciar políticas para florestas tropicais. Um caso famoso de boicote foi organizado pela Rede de Ação de Floresta Tropical e pelo Greenpeace contra a conexão hambúrguer. Sabendo que a cadeia de fast-food King Burger importava carne da Costa Rica, onde a conversão de floresta tropical em pasto de gado tinha diminuído consideravelmente a área arborizada total do país, as duas ONG lançaram um boicote aos hambúrgueres do King Burger em 1987 para persuadir a cadeia a não comprar carne de boi de qualquer país de floresta tropical.[24]

O assunto também está sendo discutido no nível da União Européia. Em 1989, um regulamento conhecido como a Proposta de Muntingh foi adotado pelo Parlamento europeu, propondo a introdução de um sistema que incluía controles sobre a madeira tropical dura importada, o qual envolveria alguns tipos de licenças de importação

---

[22] O acordo estabelece que " desenvolver o mercado dos Países Baixos numa "área de demonstração" é o melhor modo de contribuir com os esforços internacionais atuais que visam estabelecer ligações ótimas entre o comércio de madeira tropical e a realização de administração florestal sustentável.

emitidas de acordo com cotas anuais. Essas cotas seriam negociadas com os membros comerciais entre os países produtores de acordo com a administração florestal e os planos de conservação preparados nesses países. A não-concordância com as diretrizes fixadas pelos planos resultaria em uma proibição total de importação de madeira [Johnson, 1993, p. 43]. Embora o movimento não tenha sido adotado pela Comunidade Européia naquele momento, o assunto ainda está no programa de trabalho. No contexto da renegociação do Acordo Internacional de Madeira Tropical, alguns membros do parlamento europeu sugeriram que eles deveriam "desenvolver um sistema para controlar as importações de madeira ambientalmente destrutivas" e sujeitas a "controle de licenciamento rígido para a importação de espécies raras ou em extinção de madeira tropical".[25]

Em geral, medidas como proibições, restrições comerciais unilaterais e boicotes são muito controversas. Um estudo do Banco Mundial mostra que a proibição de importação de madeira rebaixaria o valor das florestas preservadas e encorajaria a administração menos cuidadosa do recurso, fornecendo maiores incentivos para converter a terra da floresta em outros usos [Varangis et alii, 1993, p. 17]. Realmente, as florestas preservadas pareceriam menos competitivas contra usos alternativos como a agricultura. O estudo também mostra que a restrição em exportações de madeira dura encoraja o desperdício dos troncos. Além disso, a menos que os importadores asiáticos adotem as mesmas políticas que os países europeus ou os EUA, os países afetados por proibições podem desviar seus mercados exportadores e ampliar suas exportações para o mercado asiático ou para os países do Oriente Médio. Enquanto as proibições e boicotes estão apelando para os consumidores frustrados pela falta de progresso intergovernamental no assunto sobre o desmatamento tropical, e

---

[23] Fonte: Governo dos Países Baixos, Ministério da Moradia, Planejamento Físico e Meio Ambiente, Nota sobre Política Holandesa para a Madeira Tropical. Haia, 8 de novembro de 1993. E estimativas do grupo ambiental Milieudefensie e da organização de ajuda ao desenvolvimento Novib, citado em Het Financieele Dagblad, 29 de junho de 1995.

[24] Para mais informações sobre a famosa conexão hambúrguer, ver Myers (1981 p. 3-8).

convencidos de que podem influenciar o mundo por meio de seus hábitos de compra, os seus efeitos ambientais são ínfimos, pois eles não conseguem reduzir a demanda total de madeira tropical.

3.1.4 A Organização Internacional de Madeira Tropical (ITTO)

O Acordo Internacional de Madeira Tropical (ITTA), negociado pela primeira vez em 1983 sob o patrocínio da UNCTAD, é o primeiro acordo de mercadoria com um mandato ambiental explícito. O acordo almejou "oferecer uma estrutura eficiente para a cooperação e a consulta entre países produtores e países consumidores em todos os aspectos pertinentes à economia de madeira tropical".[26] A Organização Internacional de Madeira Tropical (ITTO) foi estabelecida, em 1985, de forma a implementar e monitorar as decisões do ITTA.[27] Por meio de consulta e cooperação entre importadores e exportadores, a ITTO tinha como objetivo melhorar o mercado de informação e, assim, desencorajar o desmatamento.

O ITTA foi negociado originalmente como um acordo de mercadorias, e a ITTO, como uma organização semelhante, por exemplo, à organização de café. Porém, com a crescente taxa de desmatamento e a preocupação em preservar as florestas, o aspecto ambiental começou a merecer maior importância. A ITTO declara agora que sua meta é alcançar o "objetivo combinado de desenvolvimento e conservação de florestas, um foro igualitário para países consumidores e produtores e um foro aberto às contribuições de ONG, da indústria e do comércio".[28] Mais recentemente, a ITTO desenvolveu uma estratégia para encorajar os países-membros a se direcionarem para a administração sustentável de florestas tropicais. A primeira vez que a organização emitiu as Diretrizes para a Administração Sustentável de Florestas Tropicais Naturais foi em 1990, e, em 1992, elaborou os Critérios para se Medir a Administração Sustentável de Florestas. Mais especificamente, seu objetivo tem o título de Objetivo do Ano 2000 e visa conseguir, antes desse ano, que todas as exportações de madeira tropical provenham de recursos sustentavelmente administrados [FAO, 1993, p. 105].

---

[25] Pergunta-escrita nº 1703/93, por Mr. Lyndon Harrison (PSE), para o Conselho das Comunidades Européias, 28 de junho de 1993. Ver Diário Oficial das Comunidades Européias, v. 36, C 241, 6 de setembro de 1993.

O texto do novo Acordo Internacional de Madeira Tropical — que substituiu o Acordo de 1983 – , adotado, em janeiro de 1994, em Genebra, foi ratificado (UNCTAD, 1994]. As negociações do novo acordo foram dominadas por três questões amplas. Primeiro, o âmbito do acordo: produzir formas a favor de ampliar o acordo para que ele possa englobar todos os tipos de florestas e madeiras e discutir sobre estratégias de conservação e regras de limitações comerciais que deveriam ser igualmente aplicadas à madeira tropical e temperada. Em segundo lugar, de um lado, os países produtores querem incluir seu comprometimento com o Objetivo do Ano 2000 à cláusula dos novos recursos financeiros e, de outro, ao comprometimento do consumidor em se ater ao objetivo de suas próprias florestas. Por último, os países produtores insistiram em reafirmar o princípio da não-discriminação e em condenar o uso de medidas que restringem ou proíbem o comércio internacional de produtos de madeira .

Os resultados do processo de negociação foram insatisfatórios para ambos os lados. O âmbito do acordo não foi ampliado; somente a cobertura estatística foi estendida a todos os tipos de madeira. O Acordo inclui a linguagem do Objetivo do Ano 2000, mas somente sob a forma de um comprometimento, sem contrato, do consumidor. Finalmente, foi estabelecido um fundo para ajudar o Objetivo 2000, o Fundo Bali de Parceria. Mas, mesmo na nova versão ampliada, o ITTA ainda é freqüentemente considerado como um fórum que não seria

---

[26] Na Resolução 94 da UNCTAD (IV), datada de 30 de maio de 1976, o Secretário Geral da UNCTAD pediu reuniões preparatórias devido ao lançamento de negociações internacionais de certos produtos. Seguindo essa resolução, seis reuniões preparatórias foram feitas sobre a madeira tropical entre maio de 1977 e junho de 1982. Em março de 1983, o secretário geral da UNCTAD citou a Conferência das Nações Unidas sobre a Madeira Tropical, que foi concluída em novembro de 1983, quando do estabelecimento do Acordo Internacional de Madeira Tropical [Nações Unidas, 1984].

[27] A ITTO, estabelecida em Yokohama, inclui 22 países em desenvolvimento produtores responsáveis por mais de 70% das florestas tropicais globais e 24 países consumindores. Ele engloba mais de 95% do comércio internacional de madeira tropical e está baseado no princípio de comércio irrestrito. Foi estabelecido pelas Nações Unidas, mas é na realidade um fórum interpaíses fora do sistema da ONU.

[28] Ver ITTO (1990, p. 1). O mesmo texto de 1983 (ITTA) incluiu explicitamente metas ambientais, como por exemplo no Preâmbulo: " Reconhecer a importância

apropriado para lidar com as questões florestais. Ele é um acordo comercial e, portanto, não seria apropriado para lidar com questões de bens públicos como meio ambiente e proteção ambiental. A recente discussão sobre a inclusão de regulamentação ambiental na Rodada Uruguai das negociações do GATT já salientaram a complexidade das ligações entre o comércio e o meio ambiente e a dificuldade de se direcionar essa ligação de uma perspectiva puramente comercial.

O principal problema com a ITTO é que falhou no fornecimento de mecanismos para resolver os conflitos de interesses entre consumidores e países produtores. Mais especificamente, tem falhado na orientação dos objetivos do ITTA relacionados ao comércio ligado às condições estruturais comerciais, como a diversificação e o aumento do processamento nos países tropicais. A questão do preço tem permanecido fora da agenda. A ITTO aparece como uma organização política que segue os interesses de países importadores, especialmente os do Japão, o país anfitrião para a ITTO e a maior fonte de seus projetos. Preocupações da indústria do corte de árvores ignoram o acordo com o ITTA. Hoje, a ITTO se mostra como uma organização muito paradoxal: enquanto organização comercial, ela se devota a problemas de sustentabilidade e conservação, sobre os quais está inapta para deliberar. Ademais, também falhou no alcance de seus objetivos industriais e comerciais. Conforme foi enfatizado por Humphreys (1996), enquanto ponto para os mandados da ITTO, a conservação de florestas tropicais não tem permissão para desafiar os membros produtores sobre suas florestas, de interferir no livre comércio ou de prevenir a exploração das florestas por causa dos produtos de madeira. Finalmente, o ITTA não enfoca as necessidades das pessoas que vivem das floresta, das comunidades locais, dos comerciantes e da população indígena, que dependem da florestas para sua sobrevivência. Apesar das decisões tomadas pela ITTO afetarem o estilo de vida dessas populações, elas não têm voz e não têm permissão para participar do processo decisório. As dimensões sociais da administração da floresta tropical não são enfocadas de forma apropriada.[29]

---

de, e a necessidade de, conservação e desenvolvimento próprios e efetivos de florestas tropicais com uma visão de assegurar a sua utilização ótima enquanto se mantém o equilíbrio ecológico das regiões relacionadas e da biosfera ".

Além disso, mesmo se adotasse uma perspectiva focada somente nos interesses dos países e do comércio, a ITTO não poderia ser considerada realmente como uma organização efetiva. A regulamentação comercial em geral falha ao articular deveres estaduais para proteger os ecossistemas. Dentro da estrutura do ITTA, os conflitos sobre a alocação dos custos e benefícios da conservação florestal não têm sido propriamente enfocados. A questão é a evidência de que a alocação dos gastos da conservação florestal é crucial, uma vez que uma solução eficiente só pode ser alcançada se a imparcialidade for aplicada tanto aos gastos quantos aos benefícios/lucros da proteção florestal. No caso das florestas, é extremamente difícil definir conceitos de prosperidade e o valor exato ganho ou perdido com sua conservação, assim como o dinheiro equivalente para as partes. Entretanto, está claro que um acordo deve ser feito para que sejam satisfeitas as necessidades e preferências, tanto dos países industrializados quanto dos tropicais.

A ineficácia de uma organização como a Organização Internacional de Madeira Tropical é parcialmente devida a conflitos surgidos entre os países produtores e os consumidores sobre a alocação dos custos e dos benefícios da conservação florestal. Os países tropicais discutem que, enquanto eles arcam com os gastos da conservação e as restrições sobre o desenvolvimento, os países consumidores aproveitam os benefícios da estabilização climática e outras amenidades da floresta tropical.[30] Os grandes custos regulatórios envolvidos na conservação florestal e a distribuição desigual dos gastos e benefícios econômicos e ambientais minam a percepção de justiça. Cada país tende a definir padrões de justiça de acordo com seus próprios interesses imediatos. Para concluir, como enfatizado por Porter e Brown (1996), "a política do Acordo Internacional de Madeira Tropical demonstra que uma organização devotada primeiramente à expansão comercial não pode se comprometer seriamente com o desenvolvimento sustentável."[31] Além disso, apesar de realmente parecer ser o fórum mais apropriado para coordenar os movimentos de uma administração mais sustentável das florestas, a ITTO constitui-se em uma instituição

que lida somente com a questão da administração e da conservação florestal em nível global.

3.1.5 Iniciativas para a Certificação de Madeira

Nos últimos anos, temos observado a multiplicação de outras iniciativas baseadas no uso de instrumentos econômicos para se tentar um direcionamento para uma administração florestal mais sustentável. Essa evolução é paralela a processos mais gerais de produção verde e do desenvolvimento de mercados verdes por meio da etiquetagem ecológica e de programas de certificação. Nesse contexto, a União Européia, por exemplo, desenvolveu um esquema de ecoetiquetagem, o esquema de premiação de eco-etiquetagem UE. Os principais objetivos do esquema são promover os produtos que têm um impacto ambiental reduzido durante seu ciclo de vida total, e fornecer aos consumidores uma melhor infomação sobre o impacto ambiental dos produtos.[32]

Esta medida é considerada mais efetiva do que as medidas unilaterais, como as proibições, e é mais consistente com as leis do sistema comercial multilateral. De fato, os princípios do GATT previnem a discriminação de produtos produzidos por processos diferentes, mas não a etiquetagem compulsória que proporciona aos consumidores informações sobre as origens do produto. De acordo com Barbier et alii (1994, p. 151), certificação se refere a três conceitos diferentes: etiquetagem do produto (etiquetagem de todos os produtos que incluem madeira tropical com uma etiqueta que indica se é ou não produzido de forma sustentável), concessões de certificados (cer-

---

[29] Recentemente, foram empreendidos esforços para acentuar a dimensão social da ITTO e prestar mais atenção às comunidades locais, um assunto de seu relatório informativo que enfoca a "silvicultura comunitária" e recomenda a adoção de decisões de baixo para cima. Também afirma que os habitantes locais estão desempenhando um papel crescente nos projetos da itto sobre neotrópicos, especialmente na América Latina. Ver Atualização da Floresta Tropical, v. 4, nº 4, 3 de setembro de 1994. Para exemplos de projetos da ITTO, veja-se o caso brasileiro, descrito no capítulo 8.

tificando toda a madeira produzida por uma concessão específica para ser "sustententavelmente produzida") e certificação do país (certificando todos os produtos de madeira originários de um país com o objetivo internacional de sustentabilidade).

Recentemente, a questão da certificação da madeira tem atraído muita atenção internacional, com muitas propostas e critérios sugeridos por todos os tipos de instituições. Comparada às proibições e boicotes, que são intervenções comerciais que objetivam desencorajar práticas insustentáveis, a certificação da madeira surge como um incentivo positivo para promover a administração sustentável das florestas por meio do estabecimento de programas de madeira boa. Apesar da preocupação de que a certificação pudesse agir como uma barreira não-tarifária ao comércio e que pudesse violar o princípio da não-discriminação, não houve violação das regras da OMC, porque a certificação é freqüentemente desenvolvida sobre bases voluntárias. Como foi observado por um analista da FAO, "em geral o problema não aparece como um impedimento importante ao comércio internacional legal no que diz respeito ao desenvolvimento e implementação de esquemas de certificação até o momento em que ele esbarra nas condições básicas do GATT/OMC" [Bourke, 1996,p. 14). O principal critério usado na certificação de programas é o conceito de produção sustentável, que se refere à questão de quanto uma floresta pode suportar sem perturbar de forma substantiva a biodiversidade, o que significa que a colheita não deveria exceder a taxa de crescimento da floresta [Varangis et alii, 1993, p. 20].

Muito se tem feito para se desenvolver um esquema de certificação internacional independente para a administração sustentável das florestas. Dentre as tentativas, uma das mais importantes foi a criação do Conselho de Administração Florestal (FSC).[33] O FSC, criado em 1993 e localizado no México, é uma coalizão de ONG internacional estabelecida para autorizar programas de certificação de madeira em nível nacional. Seu plano de autorização está baseado num conjunto de medidas dos Princípios da Boa Administração Florestal . O FSC preten-

---

[30] Ver Michael Saunders (1991, p. 887).

[31] Ver Gareth Porter e Janeth Welsh Brown (1996, p.138).

[32] Ver nº 880/92/EEC Diretriz, O.J. 1992, L 99/1.

de se tornar um "certificado dos certificados", ao formar uma verificação independente da sustentabilidade das práticas administrativas florestais mundiais. Ele procura certificar que os produtos florestais, inclusive a madeira, são "benignos ao meio ambiente e socialmente aceitáveis", englobando a preocupação com a distribuição igualitária dos benefícios socioeconômicos da produção e a inclusão das populações locais nas decisões das atividades que as afetam. Isso ilustra a recente tendência dos programas de certificação a mostrar a preocupação com a sustentabilidade social e com a ecológica, desenvolvendo critérios para a participação local no planejamento dos projetos, geração de empregos e divisão de lucros.

Hoje, existe uma proliferação de programas de certificação baseados em vários critérios e técnicas de autoverificação, freqüentemente duvidosos. Uma inspeção feita em 1992 na Inglaterra revelou que "virtualmente todas as reivindicações ecológicas feitas pelos comerciantes de madeira ingleses e lojas DIY sobre sua madeira tropical são insubstanciais e enganosas" [Johnson e Cabarle, 1993, p. 43]. Enquanto a certificação ganhou reconhecimento de partes envolvidas e é considerada como uma estratégia de marketing, sua implementação ainda está em fase inicial e seu impacto sobre o fluxo comercial é ainda insignificante. [Simula e Ghazali, 1996, p. 20].

Além disso, de acordo com o Instituto Mundial de Recursos (WRI), há muitos obstáculos a serem transpostos antes que o movimento da certificação realmente afete a principal corrente do comércio de madeira tropical. Primeiro, os produtores precisam estar dispostos e aptos a se submeterem à certificação; em segundo lugar, o acesso dos produtores aos mercados nos quais o retorno será alto o suficiente para cobrir as despesas extras deve ser assegurado; em terceiro lugar, a posse da unidade de produção deve ser assegurada; em seguida deve haver política ambiental favorável, na forma de estabelecimento de uma propriedade florestal permanente com áreas de produção de madeira designadas; em quinto lugar, produtos certificados devem ser identificáveis desde a fonte até o mercado; e, finalmente, uma instituição capaz e confiável deve ser designada para padronizar a certificação e para estabelecer protocolos de monitoramento [Johnson e Cabarle, 1993, p. 47-8].

Assim, a questão de quem controla o processo de certificação é também muito política. De forma a assegurar que um plano de certificação da madeira possa ser confiável e vá atingir seus objetivos, os mecanismos de certificação deveriam ser independentes dos interesses dos produtores, mas não exclusivamente ditados pelas preferências dos consumidores. A concordância com as normas de certificação é ainda um longo, difícil processo. Por último, focalizar a atenção na certificação da madeira pode parecer uma mera distração das questões mais importantes da propriedade da terra e das práticas agrícolas não sustentáveis, causas importantes do desmatamento que tendem a ser agravadas pela globalização e pela liberalização comercial. De fato, ao concentrar riqueza e recursos e promover a expansão agrícola direcionada pela exportação para os mercados mundiais, a liberalização comercial pode contribuir para o aumento dos padrões de desmatamento.

3.2 Finanças, Dívida e Florestas Tropicais

A segunda forma pela qual a questão florestal está relacionada à economia política internacional é por meio do efeito dos fluxos de capitais internacionais. O fluxo de capital na forma de entrada e saída de recursos financeiros de um país tem um efeito direto sobre a situação do meio ambiente. Em particular, o problema da dívida, por sua magnitude, âmbito e extensão, afetou a economia de alguns países em desenvolvimento de tal forma que se tornou um fator estrutural e determinante da viabilidade das políticas sustentáveis. Para isso, soluções ligadas à proteção ambiental e à dívida foram consideradas por várias partes em nível internacional. Porém, além das tentativas para reduzir o valor da dívida e afetar o volume de capital que deixa o país, houve também esforços para controlar o efeito dos capitais que entram no país. Isso foi em grande parte efetivado por meio do estabelecimento de condições por parte do Banco Mundial.

---

[33] Outros esquemas de certificação famosos foram desenvolvidos pela Aliança de Floresta Tropical (O programa Madeira Inteligente), o Instituto para Silvicultura Sustentável (os Produtos Florestais Certificados pela Ecologia) e os Sistemas Científicos de Certificação (Cruz Verde).

3.2.1 Trocas de Dívida para a Natureza: pagamentos de dívidas por meio de investimentos em meio ambiente

Se padrões de comércio internacional têm efeito significativo sobre a situação ambiental e uma inter-relação complexa com a sustentabilidade, aí o caso também é financeiro. Da perspectiva da economia política internacional, a situação do meio ambiente tem que ser considerada em relação à estrutura do sistema econômico internacional e, nesse sentido, é influenciada pelo fluxo financeiro. Um aspecto que chamou atenção, especialmente no final dos anos 80, foi o relacionamento entre a dívida e o desenvolvimento sustentável. A carga da dívida que afeta os países em desenvolvimento tem sido um importante fator contribuinte para a superexploração dos recursos naturais, e a necessidade de pagamento de juros leva os países devedores a promoverem a produção de mercadorias para exportação sem as considerações adequadas sobre os impactos ambientais. Além disso, o impacto amplo da crise econômica em termos de desemprego, pobreza e distúrbios sociais, especialmente na América Latina, também não foi conducente para os padrões ambientais maiores.[34]

O reconhecimento da ligação entre dívida e meio ambiente resultou na idéia das trocas de dívidas feitas para a natureza, um tipo de programa que tem sido usado por organizações não governamentais em nível internacional. As trocas e intercâmbios de dívidas feitas para a natureza foram desenvolvidas em meados dos anos 80 como forma de explorar as possibilidades de vincular dinheiro adicional para o meio ambiente com projetos de redução da dívida no país devedor. Uma troca de dívidas com a natureza é uma classe de troca de dívidas onde estas são compradas com desconto e trocadas pelo comprometimento do governo devedor para o financiamento de programas ambientais nacionais na moeda local. A solução foi vista como perfeita para a preservação das florestas tropicais, e, nesse caso, a ligação entre as duas questões era bem visível: o país com a maior dívida do mundo, o Brasil, também tinha a maior floresta tropical do mundo, a qual, no final dos anos 80, passava por níveis alarmantes de desmatamento. Esses tipos de troca têm sido utilizados na Bolívia, Costa Rica, Equador, Filipinas e outros países, compreendendo uma aliança entre uma ONG do Norte e uma ONG local, que se torna o

beneficiário direto da operação e responsável pelo uso da quantia da dívida transferida para desenvolver projetos de conservação da floresta. O mecanismo de trocas de dívidas com a natureza, portanto, permite a satisfação da Agenda Verde, de forma que aparece imediatamente como benéfico para os países em desenvolvimento [Klinger, 1994, p. 236].

Esses projetos têm sido alvo de muitas críticas. Para os países em desenvolvimento, eles significam aceitar a legitimidade da dívida externa contraída muitas vezes por governos autoritários e ditatoriais, as quais são freqüentemente negadas por populações de países em desenvolvimento. Em termos mais concretos, as críticas são as seguintes: eles não trazem "nenhum dinheiro; eles permitem a transformação de bonds de dívidas internacionais em bonds de dívida pública interna, reduzindo as perdas dos credores e penalizando as populações locais como resultado da pressão fiscal sobre o Estado" [Couto Soares, 1992]. Paralelamente, essas iniciativas tendem a acontecer na ausência de autoridade dos governos, vis-à-vis as comunidades locais afetadas pelas trocas, escapando, assim, do controle democrático. A falta de acordo entre as próprias ONG, a não existência de uma comunidade epistemológica sobre o assunto e a quantidade limitada de países que participam dos programas de troca têm contribuído para a pouca relevância do mecanismo. Em meados da década de 90, a crise da dívida, apesar de não totalmente resolvida, não exercia tanta pressão quanto na década de 80, e o fluxo do capital privado para a América Latina mudou o foco da atenção da ligação entre dívida e meio ambiente.

3.2.2 A Reforma do Banco Mundial e as Políticas Florestais

As instituições financeiras multilaterais e, em particular, o Banco Mundial estão agora desempenhando um grande papel na política ambiental global. Esse não foi sempre o caso. Por décadas, o Banco Mundial fundou projetos sem considerar seu impacto ambiental. Essa evolução nas políticas do Banco Mundial no começo da década de 80 está ligada à mudança climática em nível internacional. Como

[34] Sobre dívida e meio ambiente, ver O' Brien (1991, p.43-4) e Miller (1991).

foi enfatizado por Nelson (1990), a crise contribuiu para favorecer o papel de destaque tanto para o FMI quanto para o Banco Mundial, e essas agências assumiram a missão de tentar transformar radicalmente as políticas e práticas nos países mais pobres espalhados pelo mundo. O enfoque e a tática desenvolvidos corresponderam ao uso extenso da condicionalidade, o que significa exigências de reforma das políticas conectadas ao rápido desembolso e aos empréstimos para não-projetos. Em 1979, o Banco Mundial introduziu um novo tipo de empréstimo com o intuito de promover uma reforma política ampla, os empréstimos de ajuste estrutural. No final dos anos 80, os empréstimos de ajuste somaram mais de um quarto de seu comprometimento [Nelson, 1990, p. 1)}.

No contexto dessa expansão do papel do Banco Mundial e da crescente prática das condicionalidades, as ONG ambientais, que têm criticado o Banco Mundial por seus parcos registros na proteção ambiental, detectaram aí uma oportunidade de usar os mecanismos de condicionalidades para promover tal proteção. A idéia era que, junto com as condições sobre a reforma política, as condições relacionadas à situação do meio ambiente pudessem ser anexadas aos empréstimos, neste caso, para empréstimos de projetos que têm um impacto direto sobre a situação do meio ambiente, como projetos para a construção de represas e rodovias. Essa idéia era condizente com o novo consenso sobre o desenvolvimento sustentável. O Banco Mundial poderia promover o crescimento e a proteção ambiental nos países pobres, desde que algumas condições fossem respeitadas e critérios técnicos fossem estabelecidos pela agência emprestadora. A conscientização ambiental do Banco Mundial poderia então começar. Nesse contexto, as maiores instituições multilaterais, não somente o Banco Mundial, mas também o FMI e o BID, tinham revisado suas políticas e incluído considerações ambientais. Em 1992, o Banco Mundial declarou que "trabalhar para um meio ambiente melhor" era um de seus maiores objetivos políticos [Banco Mundial, 1992].

As práticas de condicionalidades têm sido sistematicamente rejeitadas pelos países em desenvolvimento, que tendem a interpretá-las como novas formas de imperialismo, um imperialismo naturista. A Conferência dos Países Não Alinhados, celebrada em setembro de 1989, já tinha notado, "com preocupação, uma crescente tendência

para as imposições externas e o aumento das condicionalidades por parte de alguns países desenvolvidos no trato das questões ambientais".[35] Ainda que apoiada por um grande número de organizações ambientais, especialmente nos Estados Unidos, ela ajudou a institucionalizar as condicionalidades ambientais como um instrumento econômico legitimado, contribuindo para a proteção ambiental.

A reforma do Banco Mundial envolve dois aspectos principais. Primeiro, o banco atribui agora mais recursos à sua pasta ambiental. A pasta ambiental, por sua vez, é composta, por um lado, dos chamados empréstimos verdes, empréstimos para a conservação dos recursos naturais e fortalecimento das agências ambientais e, por outro lado, dos empréstimos marrons, componentes ambientais de projetos tradicionais na área de energia, transporte, saúde, agricultura e mineração. O empréstimo ambiental aumentou de acordo com a porcentagem do total do empréstimo do Banco Mundial, aumentando de US$ 2,91 bilhões (3,1 % do total do empréstimo por ano) no período 1980-1986, para US$ 8,84 bilhões para o período 1987-1994, quando os empréstimos ambientais alcançaram 5,2% do empréstimo total por ano.[36] Em segundo lugar, o Banco Mundial incluiu preocupações ambientais em suas políticas internas, nas chamadas condicionalidades ambientais.

Ademais, as mudanças institucionais foram desenvolvidas no contexto da reforma política. Com a reorganização do banco em 1987, o quadro de pessoal foi aumentado em sete vezes e foi criado um Departamento Ambiental. Divisões ambientais foram criadas também em cada um dos quatro escritórios regionais do banco. O Departamento Ambiental se encarregou de um programa de treinamento com base ampla para o staff [Banco Mundial, 1989, p. 9]. O banco tentou reverter sua imagem de vilão ambiental. Em seu discurso no Rio, o então presidente do Banco Mundial, Lewis T. Preston, afirmou que "como qualquer um, nós aprendemos com nossos erros. Como resultado, nós estamos reforçando nossos programas de redução de pobreza e assegurando que as considerações ambientais estejam completamente integradas ao nosso pensamento econômico e atividades de empréstimo".[37] Mais tarde, em janeiro de 1993, o banco estabeleceu uma vice-presidência central para o desenvolvimento ambiental sustentável (ESD), refletindo uma preocupação com as

dimensões da integração econômica, social, técnica e ecológica das atividades do banco.

O Banco Mundial tinha recebido um importante papel na política ambiental internacional como administrador central da Facilitadora Ambiental Global (GEF). A GEF é um mecanismo financeiro estabelecido para fornecer concessões e fundos para os países em desenvolvimento para projetos e atividades que almejam a proteção do meio ambiente e para a promoção do desenvolvimento sustentável. Ela enfoca quatro problemas ambientais principais: o aquecimento global, a poluição de águas internacionais, a diversidade biológica e o desgaste da camada de ozônio, mas também considera como aptas para financiamento atividades que enfocam a degradação da terra como a desertificação e o desmatamento e como eles se relacionam com as quatro áreas aqui citadas. A GEF foi estabelecida em 1991 como um programa piloto experimental por três anos para fornecer concessões para projetos de investimento, assistência técnica e pesquisa.

A responsabilidade de implementar a GEF é dividida com o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP), com o Programa Ambiental das Nações Unidas (UNEP) e o Banco Mundial, mas o principal papel cabe ao Banco Mundial, que administra a Facilitadora, é o depositário dos fundos da GEF e dos atos de implementação da agência responsável pelos projetos de investimento. Como foi enfatizado por Porter e Brown (1996), a GEF era uma questão controversa desde o começo, e sua discussão dominou muito os assuntos da UNCED relacionados às finanças. Países doadores identificaram-na somente como um canal por meio do qual eles aceitariam comprometer novos recursos para os regimes globais, enquanto os países em desenvolvimento rejeitavam a idéia da GEF como um simples mecanismo de financiamento. O G7 discutiu sobre o fato de a GEF ter sido instituída pelos países industrializados, sem consulta, e ser dirigida pelo Banco Mundial, que é controlado por todos esses países.[38] No final, a GEF foi identificada como um mecanismo de financiamento tanto para as mudanças climáticas quanto para a Convenção sobre Biodiversidade. Em 1994, houve uma reestruturação da GEF, concedendo o direito de

[35] Nona Conferência de chefes de Estado ou Governo de Países Não Alinhados, "Meio Ambiente", NAC 9/EC/Doc.8/Rev.4, 7 de setembro de 1989.

decisão igualalitário para os países em desenvolvimento e fazendo que sua secretaria funcionasse de forma independente do banco.[39]

Até onde as políticas florestais se aplicam, os anos 90 também marcaram um ponto de mudança, espelhando a troca na abordagem do banco com relação ao desenvolvimento. Os primeiros empréstimos do banco para o setor florestal foram primeiramente destinados às indústrias florestais e extração do material bruto. Antes de 1978, o empréstimo somava somente US$ 199 milhões para dezessete projetos. Em seguida à emissão do documento sobre a política florestal em 1978, os empréstimos cresceram rapidamente e, até 1991, um adicional de US$ 2,3 bilhões foi comprometido para 77 projetos. No entanto, as atividades do banco no desenvolvimento dos setores agrícola e rural também tiveram um impacto sobre as florestas. O reconhecimento dos "efeitos indesejáveis sobre os recursos florestais" de tais projetos acarretaram uma demanda para avaliar esses danos devido à reforma na política.

Um relatório de 1991 feito pelo Departamento de Avaliação de Operações do Banco Mundial reviu a experiência do banco no setor florestal de 1949 a 1990 e chegou à conclusão de que o banco deveria adotar uma "abordagem multissetorial" para florestas e, em particular, fortalecer o seu trabalho nos setor florestal, melhorando a performance técnica de seus projetos e criar projetos, sociais com uma melhor compreensão da dinâmica social local e das motivações das partes sociais na organização e na administração [Banco Mundial, 1991]. Como resultado, uma nova política florestal foi estabelecida em 1991. Os objetivos dessa política incluem o apoio para os instrumentos legais e os esforços internacionais para promover a conservação florestal, a assistência aos governos nas reformas políticas e no fortalecimento institucional, na criação de recursos florestais adicionais e apoio às iniciativas que preservam as áreas florestais

---

[36] Fonte: Relatórios Anuais do Banco Mundial, citados em Daniel L. Nielson e Marc Stern (1997, p.132).

[37] Reduzir a Pobreza e Proteger o Meio Ambiente: Um Apelo para a Ação. Um Endereço para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, por Lewis T. Preston, presidente, Grupo do Banco Mundial, Rio de Janeiro, 4 de junho de 1992.

intactas [Banco Mundial, 1991b].

A nova política do banco diferencia projetos que são de proteção ambiental ou orientados para os pequenos fazendeiros e todas as outras operações florestais, como as plantações. Para as últimas operações, os empréstimos estão condicionados ao comprometimento do governo com a silvicultura orientada de forma sustentável e conservadora. O banco estabelece sete condições para seu envolvimento em tais operações de empréstimo no setor florestal: assegurar a conservação no longo prazo e o uso sustentável das florestas; promover a participação de pessoas locais e do setor privado; adotar conservação florestal abrangente e planos de desenvolvimento que definam o papel e os direitos de todos, incluindo o governo, o setor privado e a comunidade local; comprometer com a avaliação econômica, social e ambiental da floresta; deixar de lado a preservação compensatória das florestas para manter a biodiversidade; salvaguardar os interesses da população local; e estabelecer a capacidade institucional para implementar e reforçar os comprometimentos aqui descrito.

Apesar da mudança nas políticas do Banco Mundial ser inegável, existem limites claros do grau de preocupação ambiental do banco. Primeiro, as atividades do banco não têm se desenvolvido muito. Como foi enfatizado por Nielson e Stern, há uma tendência em privilegiar mais "os não preocupados com o meio ambiente do que os preocupados". A reforma favorece projetos de infra-estrutura e antipoluição, que fornecem benefícios cautelosos, limitados tanto socialmente quanto territorialmente, no lugar de projetos de conservação que fornecem benefícios difusos para a sociedade como um todo, i.e., favorece bens privados sobre bens públicos. Isso é parcialmente devido ao fato de que os incentivos institucionais premiam o staff por forçar grandes projetos de infra-estrutura ao invés de administrar recursos mais complexos ou projetos de construção institucional.[40] As questões sobre conservação ainda permanecem

---

38 Durante negociações de UNCED, o G7 propôs um fundo separado que seria governado na base de um país, um voto. Veja Porter e Brown (1996, p.141-2).

[39] Como resultado da reestruturação de março de 1994, foi acordado repor ao Fundo Central da GEF mais que os US$ 2 bilhões durante um período de três anos. Ver Banco Mundial (1996, p.28).

bem marginais. Além disso, o centro das atividades do banco, ajuste de empréstimo e ajuda a projetos, não foi fundamentalmente afetado pela preocupação ambiental. O Banco Mundial ainda continua a custear grandes represas e power plants convencionais ao invés de políticas de energia alternativa. Como foi enfatizado por Dore, "no final, a condicionalidade ambiental na ajuda do projeto provou ser menos significante do que o impacto ecológico das políticas econômicas neoliberais que as agências emprestadoras fomentam". As políticas do Banco Mundial e do FMI encorajam os métodos de produção que tendem a favorecer considerações no curto prazo com lucros imediatos [Dore, 1996, p. 10].

O banco não tem sua própria política completamente implementada. Ele sempre falha ao concordar com seus próprios padrões definidos em sua política de condicionalidades. Em 1993, o envolvimento do banco no controverso caso da represa Sardar Sarovar, no Rio Narvada, na Índia, por exemplo, estava sob o fogo cruzado da promoção de um dano ambiental imenso e a perturbação social em larga escala. No setor florestal, a tentativa de reverter as práticas destrutivas do passado não trouxe resultados encorajadores.[41] A história do banco, em termos de transparência, responsabilidade e participação, ainda é insatisfatória. As atividades do Banco Mundial estão baseadas em abordagens gerais e na ignorância dos procedimentos democráticos. Essas práticas têm sido pesadamente criticadas pelos observadores e ambientalistas do mundo todo.

A crítica mais interessante do Banco Mundial foi a desenvolvida por Bruce Rich no seu Hipotecando a Terra. Rich vê o banco como um castelo de contradições, como uma instituição marcada intelectualmente pela modernidade e pela racionalidade instrumental, que o levou a dar prioridade mais aos meios do que aos fins no desenvolvimento [Rich, 1994]. Um exemplo disso foram as declarações de um economista de destaque do Banco Mundial, Lawrence Summers, sobre os benefícios da exportação de lixo, refugo e poluição para os países pobres, significando que os efeitos dos refugos em tais países onde a maioria das crianças morre antes dos cinco anos não seriam tão ruins quanto nas sociedades ricas e prósperas.[42] Uma crítica menos radical de Mikesell and Williams (1992) nota que bancos de desenvolvimento como o Banco Mundial são bancos e, portanto,

podem somente exercer influência e implementar políticas por meio de empréstimos, ainda que esses empréstimos exijam pagamento e devam fornecer pagamentos que normalmente vão para o governo. Apesar das avaliações do impacto ambiental dos empréstimos serem necessárias, ao final, as decisões são econômicas e a implementação dos projetos está submissa a processos políticos nacionais. Mesmo que o banco possa conseguir parcial sucesso do evitar danos ecológicos, isso ainda não ajuda a promover o desenvolvimento sustentável.

As previsões para o futuro são incertas. Até o final dos anos 90, o Banco Mundial tinha expandido o âmbito de seus programas e atividades e adotado um conceito muito maior de desenvolvimento, incluindo considerações sobre a proteção ambiental, o papel da mulher, das minorias e da pobreza. Ele também tem tentado mudar o processo do projeto de planejamento e implementação, procurando mais transparência e acessibilidade. Ainda existem algumas indicações de que o principal papel do Banco Mundial e, em geral, das instituições econômicas internacionais é focalizado no desenvolvimento. A quantia de ajuda pública, que tem encolhido nos últimos anos, parece continuar caindo. Paralelamente, o capital privado está se tornando o agente principal ou, no mínimo, o promotor da reforma política. Nelson acredita que " a era da condicionalidade do high-profile acabou". Para ela, no futuro, a condicionalidade terá um papel muito mais limitado em muitos países e a influência do BIRD será progressivamente canalizada por meio da informação e do conhecimento, enfatizando a coleta de dados, a análise, a experimentação e a avaliação [Nelson, 1995, p. 20].

O significado disso para a proteção ambiental não é claro. Certamente, o banco irá continuar a desempenhar um importante papel no GEF e nas operações de empréstimos que sempre causarão impacto no meio ambiente. A mudança em direção a uma posição menos avaliadora discutida por Nelson confirmaria, de certa forma, a hegemonia

---

[40] Os empréstimos não ambientais dominam os empréstimos ambientais por meio de uma proporção comum de dois dólares para um. Enquanto os empréstimos ambientais aumentaram de US$132.2 milhões durante o período 1980-1986 para US$ 2.78 bilhões no período 1987-1994, os empréstimos ambientais progrediram de US$ 2.78 bilhões em 1980-1986 para US$ 6.6 bilhões desde 1986. Ver Nielson e Stern (1997, p.131-4).

da abordagem de mercado amigável da proteção ambiental, com o declínio do papel da ajuda e empréstimo de mecanismos públicos, e enfatizaria o capital privado e os participantes como promotores do desenvolvimento sustentável. No caso do Banco Mundial, tal retração poderia, no final, ser benéfica para o meio ambiente, pois sua capacidade de promover o desenvolvimento sustentável até agora não foi provada.

Finalmente, para concluir sobre a inserção das florestas na política econômica internacional, poderíamos afirmar que os diferentes mecanismos econômicos e as instituições do sistema internacional que lidam com florestas oferecem práticas e procedimentos que formam a base e os elementos de um regime internacional informal. Na área do comércio, as regras do GATT e da OMC, o trabalho do Comitê de Comércio e Meio Ambiente, da Organização Internacional de Madeira Tropical e as inciativas internacionais para promover a certificação da madeira e a etiquetagem ecológica moldam o escopo da interrelação entre o comércio de produtos florestais e a proteção florestal. Na área de finanças, a preocupação ambiental do Banco Mundial e suas novas políticas florestais, assim como as inciativas de conectar os débitos externos e a proteção florestal, têm redirecionado os fluxos financeiros e influenciado os financiamentos de operações que afetam as florestas. Juntos, oferecem um sistema meio rigoroso de regras do jogo — os países tropicais são progressivamente obrigados a considerá-lo e freqüentemente a concordar com ele, sob o risco de terem seus interesses econômicos afetados. Todos os instrumentos aqui mencionados para o trato da questão da conservação florestal e a administração tendem a ser controversos e conflituosos. Eles se enquadram na categoria do regime que não é formalmente negociado e que tende a ser imposto aos países tropicais.

---

[41] Um exemplo do fracasso do banco em implementar sua política florestal é o Projeto Planafloro, lançado, em 1992, no Brasil. Para uma análise do caso, ver De Campos Mello (1997, p. 378-82).

4 Instrumentos Legais Internacionais e Instituições para Proteção Florestal

Para ser efetivo, um regime internacional precisa de instiuições específicas para estabelecer procedimentos e práticas, assim como princípios e regras [List e Rittberger, 1991]. Organizações internacionais alimentam os procedimentos dos regimes. O reconhecimento do interesse de um país na preservação e administração florestal acarreta o desenvolvimento de várias formas institucionalizadas de cooperação e regulamentação que alimentam as práticas e os procedimentos. A questão da conservação das florestas está direcionada a vários fóruns institucionais e legais diferentes. De início serão examinadas as ações e os programas da FAO, a Agência das Nações Unidas para as Florestas e, depois, os principais instrumentos florestais que realmente direcionam o assunto em nível global, citando os Princípios do Rio Forest e da Agenda 21, o capítulo da UNCED e os resultados do processo de revisão da UNCED em 1997.

4.1 Silvicultura na FAO

A FAO é a agência das Nações Unidas responsável por coletar e analisar informação sobre florestas e produtos florestais, como também a principal agência multilateral de ajuda técnica em silvicultura para países em desenvolvimento.[43] A silvicultura foi introduzida na FAO em 1946, um ano depois de sua criação. A FAO estabeleceu dois comitês intergovernamentais, o Comitê de Silvicultura (COFO), que trata de todos os problemas florestais e propõe ações para resolvê-los, e o Comitê de Desenvolvimento Florestal nos Trópicos, que focaliza exclusivamente a produção, utilização e os aspectos de conservação de florestas tropicais.

Por seu Departamento de Silvicultura, a FAO é a principal organização internacional que lida com silvicultura. O Departamento de Silvicultura da FAO promove ação nacional e internacional para a conservação, administração e uso sustentável de florestas, árvores e recursos

[42] As declarações de verão foram anunciadas em um memorando de 12 de dezembro de 1991 e citadas em Lipietz (1992).

relacionados como um elemento integrado de desenvolvimento socioeconômico global e de proteção ambiental. Como a FAO existia há mais de cinqüenta anos, o desmatamento tropical não era uma prioridade em seu programa de trabalho até o começo dos anos 80, quando a atenção sobre as taxas alarmantes de depleção florestal aumentou muito.

Como resultado, a FAO empreendeu uma iniciativa primordial na área de administração florestal em 1985, quando patrocinou, junto com o Programa Ambiental das Nações Unidas (UNEP), o Banco Mundial e o Instituto Mundial de Recursos (WRI), o Plano de Ação da Silvicultura Tropical (TFAP). O TFAP foi apresentado como um programa de conservação florestal e desenvolvimento global, visando à ajuda financeira crescente para florestas, agindo contra o desmatamento e promovendo o uso sustentável de florestas tropicais. Ele estabeleceu diretrizes para ajudar países com florestas tropicais a estruturarem seus próprios planos nacionais de ação para a silvicultura. Foram solicitadas aos países sugestões de propostas para as suas florestas em cinco áreas de prioridade: silvicultura para uso de terra, desenvolvimento industrial florestal, madeira e energia, conservação de ecossistemas de floresta tropicais, e instituições — e, depois disso, foi pedido apoio financeiro de países doadores. O papel principal da coordenação do TFAP foi conferido à FAO. Em maio de 1993, o TFAP teve a participação formal de 90 países, que representavam mais de 92% das florestas tropicais do mundo, com exceção do Brasil [FAO, 1993, p. 104).

A iniciativa provou ser algo controversa para certos países e a maioria das ONG, inclusive o próprio Instituto Mundial de Recursos (WRI), que criticou o TFAP por sua visão tecnocrata , a falta de participação de ONG e a falta de envolvimento com os habitantes e as comunidades indígenas.[44] O TFAP também foi visto como um frete de madeireiros, mais interessado em silvicultura e produção de madeira do que em florestas, conservação e desenvolvimento rural. O próprio chefe do Departamento de Silvicultura da FAO reconheceu que o TFAP não tinha concedido bastante atenção às raízes da causa do desmatamento. Estimativas mostraram que, quando o TFAP começou, em 1985, foram destruídos aproximadamente 1,3 milhões de hectares de florestas por ano. Em 1990, a situação foi calculada em 17 milhões de hectares por ano.[45] Como resultado dessas críticas, a abordagem do TFAP e sua

ênfase na silvicultura comercial, o programa foi reavaliado em 1991 e seu nome foi mudado para Programa de Ação de Florestas Tropicais, num esforço para trocar o enfoque da silvicultura para as florestas. Também foram empreendidos esforços para mudar da coordenação por doador e atividade de projeto para um programa de longo prazo que enfatiza o desenvolvimento da política dirigida à conservação e ao desenvolvimento sustentável de florestas. Além disso, o TFAP deveria se basear em um maior envolvimento de ONG.

Depois de ter sido criticada pelo fracasso do TFAP, a FAO tentou recuperar confiança como fórum principal para direcionar os assuntos de política florestal. A FAO começou uma grande reforma em 1995, visando buscar um equilíbrio melhor entre as funções ambientais e de desenvolvimento em seus programas. A FAO era o gerente responsável pelas florestas para a revisão do CSD e também estava desempenhando um papel importante como fórum da convergência de esforços para desenvolver critérios e indicadores (C&I) para a silvicultura sustentável. Na UNGASS, a FAO tentou ser designada para gerenciar o capítulo 11 da Agenda 21 (sobre o combate ao desmatamento), mas não conseguiu aprovação oficial porque percebeu-se que, com as recentes mudanças organizacionais da FAO, ainda não era o momento de o órgão assumir compromissos de ainda maior envergadura.

Alguns observadores se preocuparam com o fato de que a FAO não tinha obtido sucesso na construção de um amplo mecanismo consultor sobre as questões florestais. As ONG ainda criticam a FAO por falta de participação e envolvimento das comunidades locais e da população indígena. Em geral, considera-se que a FAO deveria se concentrar em áreas ela tenha a vantagem comparativa graças à suas

---

[43] A Organização de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO) foi fundada em 1945 e tem sua base em Roma. Sua constituição designa a silvicultura como uma parte integrante do desenvolvimento agrícola global. O programa da silvicultura engloba mais de 300 projetos em mais de 90 países em desenvolvimento. Ver FAO (sem ano); e FAO e Silvicultura. Roma, Departamento de Silvicultura da FAO:1. Os comentários destas sessões estão baseados em vários documentos da FAO e em entrevistas dada no Departamento de Silvicultura da FAO e da Unidade Coordenadora do Plano de Ação da SilviculturaTropical — TFAP — Roma, março de 1994.

atividades e a técnicas especiais, tais como análise e disseminação de dados e informações, conselhos políticos, advovacia, coordenação e assistência técnica.[46]

4.2 Princípios Legais Internacionais e Programas sobre as Florestas Tropicais: da UNCED à UNGASS

Os princípios internacionais ambientais direcionam e definem problemas e objetivos comuns: eles criam padrões que orientam a lei nacional e fornecem a estrutura conceitual para os acordos internacionais. Os modelos de responsabilidade ambiental internacional reconhecem o direito soberano de um país de explorar seus recursos e definem um dever para o país de forma a prevenir atividades dentro de sua jurisdição que causem prejuízos ambientais além de suas fronteiras. Mesmo os acordos fracos têm atraído a atenção internacional para a questão, criando pressão para a concordância e o estabelecimento de uma base para acordos futuros [Saunders, 1991, p. 888]. Eles podem ser a fonte da persuasão moral e, portanto, desempenham um importante papel na preparação do terreno para o desenvolvimento adicional em áreas relacionadas ao assunto. Muitos princípios legais lidam com a conservação ambiental em nível global. Na área da conservação florestal, existem muitas declarações importantes: O Tratado de Cooperação Amazônica (1978), O Capítulo Mundial para a Natureza, das Nações Unidas (1982), a Declaração de Haia sobre a Atmosfera (1989), A Declaração Amazônica (1989) e a Declaração do Encontro Econômico de Paris (1989), entre outros. Esses documentos pedem soluções para o problema da conservação florestal e repousam sobre os princípios e diretrizes para o tratamento das florestas em nível global. Entretanto, o documento mais importante sobre as florestas surgiu na Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e o Meio Ambiente. A UNCED orientou a questão sobre florestas em dois documentos principais: os Princípios Florestais e o capítulo Florestas, da Agenda 21.

4.2.1 Negociações da UNCED e Conflitos Norte-Sul [47]

De todas essas questões abordadas durante o processo da UNCED, a questão florestal foi a mais parcimoniosa, caracterizada pela co-

existência de visões bem conflituosas. Durante a primeira reunião preparatória da UNCED, em agosto de 1990, a FAO propôs direcionar a questão das florestas por meio do estabelecimento de uma convenção global. Essa visão foi imediatamente recusada pelos países em desenvolvimento, em particular pelos países de floresta tropical como o Brasil, Malásia e Indonésia, que formaram uma coalisão vetando a idéia de uma convenção. Eles argumentaram que um código internacional de conduta que considerasse as florestas como assunto global e não como um recurso nacional iria implicar a imposição de políticas de conservação dos países desenvolvidos. Além disso, eles se opuseram à posição do Norte que afirmava dever a convenção se aplicar somente às florestas tropicais, e insistiram que todas as florestas, incuídas as temperadas e as boreais nos países desenvolvidos, deveriam ser objeto da discussão. A questão da convenção dominou o debate das quatro reuniões preparatórias e as divergências que surgiram giraram em torno de quatro áreas principais: as questões ideológicas, econômicas, institucionais, e o papel das florestas.

As questões ideológicas que surgiram dos debates sobre as florestas tinham a ver com as bases das relações entre os países e com conceitos de justiça e eqüidade dentro do sistema internacional. A primeira é a questão da soberania nacional. O Grupo dos 77 queria os Princípios Florestais para reassegurar o Princípio 21 da Declaração de Estocolmo, que garantiu a soberania nacional sobre os recursos nacionais. Os países da OECD, em vez disso, favoreceram a abordagem na qual as florestas são consideradas parte da "herança comum da humanidade". O debate aconteceu num contexto internacional (Guerra do Golfo), no qual o "direito de interferir", de forma a impor limites à soberania nacional, estava sendo utilizado por muitos políticos do Oeste.

A segunda fonte de conflitos ideológicos foi a exigência do G77 de que os países tropicais fossem financeiramente compensados pela

---

[44] Em outubro de 1990, a ONG WWF anunciou sua retirada do TFAP e , em 1991, o próprio Instituto Mundial de Recursos deixou de participar do processo da TFAP.

[45] Citado no artigo "FAO falha em acabar com as causas de origem do desmatamento". Financial Times 29, de junho de 1990.

proteção de suas florestas. De fato, uma vez que a proteção florestal tem benefícios extra-territoriais, alguns sugeriram dividir os gastos com a proteção da floresta tropical "entre a cidadania mundial, todos que iriam se beneficiar de sua existência" [Glennon, 1990, p. 569]. A questão da compensação dos países tropicais por proteção florestal tem sido um tópico constante durante as negocições florestais da UNCED. O projeto do G77 insistiu que os países tropicais fossem "compensados" por "seus gastos e pelo preço comparativamente alto implicado pelo aumento da cobertura florestal, assim como da administração e conservação sustentável de seus recursos florestais".[48] Essa reivindicação não causou surpresa. Como Grieco aponta, "nenhuma nação vai conceder vantagens políticas a outra nação sem a expectativa, que pode ou não ser bem fundamentada, de receber vantagens proporcionais em retorno" [Grieco, 1990, p. 47). Já que a preservação das florestas oferece benefícios que se estendem além das fronteiras dos países tropicais, o fundo internacional da proteção das florestas tropicais surge como a solução mais justa e potencialmente mais efetiva. Alguns tipos de mecanismos de compensação poderiam ser imaginados, como no protocolo do CFC, que inclui o princípio do fornecimento de compensações ou reembolso aos países em desenvolvimento por sua transferência tecnológica ou redução dos CFC.

Entretanto, no caso das florestas tropicais, o acordo sobre o princípio da compensação era mais difícil. Numa estrutura teórica, se for verdade que as florestas podem ser consideradas como bens públicos, no sentido de que os benefícios que elas proporcionam não são nem divisíveis nem próprios para uma única pessoa, também é verdadeiro que esses benefícios estão abertos a todos os cidadãos. Assim, se os cidadãos de países não tropicais obtêm tais benefícios, eles podem ser chamados de aproveitadores (free riders). E sendo aproveitadores, eles têm pouco incentivo para pagar pelo que usufruem, uma vez que podem nem mesmo estar conscientes de que participam desses benefícios.[49] Uma terceira questão que domina os debates sobre florestas foi a questão do "direito de desenvolver", ligada à concep-

---

[46] Comentários baseados no Relatório da 12ª Sessão do Comitê da FAO sobre Silvicultura, 13-15 de março de 1995, em Boletim sobre as Negociações da Terra, v. 13, nº 2, 20 de março de 1995.

ção de justiça em relações internacionais, que causou uma amarga discussão e somente pôde ser resolvida no Rio em nível ministerial.[50]

Finalmente, o desentendimento surgiu sobre a questão dos níveis de consumo, com o G77 enfocando o consumo insustentável nos países da OECD. Essas quatro fontes ideológicas das tensões Norte-Sul influenciaram as discussões sobre as questões econômicas setoriais como dívida, pobreza e transferência de recursos e tecnologias, assim como a discussão sobre o livre comércio de produtos florestais, como as medidas comerciais unilaterais e as questões institucionais do acompanhamento dos mecanismos da UNCED.

4.2.2 Os Resultados da UNCED: os princípios florestais e o capítulo florestal na Agenda 21

Após mais de 150 horas de negociações que levaram dois anos e meio, a UNCED produziu uma "declaração autorizada não legalmente sujeita, dos princípios para um consenso global sobre a administração, conservação e desenvolvimento sustentável de todos os tipos de florestas", referindo-se à essa declaração como Princípios Florestais.[51] As cláusulas incluídas no princípio cobrem todos os aspectos de administração, conservação e desenvolvimento sustentável de florestas e enfatizam a necessidade da sustentabilidade. Mesmo reafirmando o direito soberano dos países sobre seus recursos florestais (artigos 1a e 2a), o documento enfatiza a "necessidade e a viabilidade de

[47] Falar de Norte e Sul é certamente reduzir de forma insatisfatória uma realidade internacional mais complexa. Ainda que as negociações da ONU tenham sido tradicionalmente e ainda são conduzidas ao longo dessas linhas, em dois campos que se opõem ao G77 e ao OECD. Isto foi particularmente verdadeiro no caso de florestas. O Sul, aqui, irá se referir ao G77 mais a China, e o Norte , aos países da OECD. Para mais informações sobre os conflitos Norte-Sul durante a UNCED, ver De Campos Mello (1993).

todos os tipos de acordos internacionalmente próprios para promover a cooperação internacional sobre a administração florestal, a conservação e o desenvolvimento sustentável de todos os tipos de florestas". A Conferência também adotou um acordo final, Combater o Desmatamento, que aparece na Agenda 21, capítulo 11. Ele cobre quatro áreas: 1) sustentar os múltiplos papéis e funções da floresta; 2) aumentar a proteção por meio de medidas como o reflorestamento; 3) promover meios eficientes de avaliação dos bens e serviços fornecidos pelas florestas; e 4) estabelecer condições para o planejamento e observação florestal relacionados a atividades como o comércio.

Os resultados da UNCED foram considerados como "uma vitória para o Sul", porque os Princípios Florestais não incluem referência à citação da negociação de uma convenção, asseguram o direito ao desenvolvimento, citam todos os tipos de florestas e identificam claramente as florestas como recursos nacionais e, portanto, como assunto de soberania nacional".[52] De acordo com a Secretaria da UNCED, essa "vitória" estava ligada ao fato de que o G77 tinha percebido claramente que o interesse do Norte na questão florestal e na obtenção de uma convenção era grande.[53] Preservando o status quo, o documento de fato favorece alguns segmentos no Terceiro Mundo: a indústria madeireira, grandes fazendeiros e agricultores, e outros grupos que têm se beneficiado do desmatamento tropical por anos. Para a maioria das pessoas do Terceiro Mundo, para os moradores da floresta, população indígena, comunidades locais e pessoas como o seringueiro Chico Mendes, que foi morto enquanto defendia a floresta como seu meio de vida, os resultados florestais da UNCED estão longe de representar uma vitória.

4.2.3 Florestas no CSD e os resultados florestais na UNGASS

Depois da UNCED, o assunto florestas foi direcionado para a estrutura da Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CAS). De acordo com

---

[48] Parágrafo 11 da proposta, submetido por Gana em nome do Grupo dos 77. Recursos terrestres: desmatamento. Uma declaração não legalmente autorizada de princípios para o consenso global na administração, conservação e desenvolvimento de todos os tipos de florestas", chamado de " Rascunho/Projeto do G77. A/CONF.151/PC/WG.1/L.22, 16 de agosto de 1991.

o programa temático plurianual da CAS, as florestas pertencem ao segundo grupo de questões colocadas na terceira sessão da CAS em abril de 1995. A CAS recomendou o estabelecimento de um Painel Intergovernamental sobre Florestas aberto e, ad hoc, a recomendação foi aprovada pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas em 1995/226. Foi exigido do painel possuir e formular opções para ações adicionais de forma a combater o desmatamento e a degradação florestal e promover a administração, conservação e o desenvolvimento sustentável de todos os tipos de florestas.

As florestas foram o assunto de quatro reuniões do IPF, e na UNGASS ainda não houve nenhum acordo sobre como proceder e começar as negociações sobre a convenção global florestal , tampouco sobre as questões mais importantes como a assistência e os problemas relacionados ao comércio. A questão de uma possível convenção florestal dominou os debates e, em comparação ao Rio, houve algumas mudanças surpreendentes, com países como a Malásia, Indonésia e Canadá, que mudaram de posição para verdadeiramente apoiar uma convenção global. O medo de que o movimento para uma convenção pudesse ser somente uma oferta dos madeireiros e comerciantes para promover suas atividades fez que outros países e muitos observadores se tornassem céticos sobre a verdadeira necessidade de tal instrumento internacional. Como resultado, mesmo as ONG, que, no Rio, tinham sido rígidas defensoras de um documento legal, ficaram unanimemente contra uma convenção global, temendo que tal convenção pudesse se tornar um selo de aprovação global para o livre comércio de produtos florestais.[54]

Juntamente com a mudança climática e as finanças, as florestas foram um dos principais assuntos discutidos na UNGASS. A UNGASS reconheceu que, "desde a adoção dos Princípios Florestais na Conferência do Rio, progressos tangíveis foram alcançados na administração sustentável da floresta em nível nacional, sub-regional, regional e internacional, a cooperação internacional e a promoção de cooperação internacional sobre as florestas". O principal resultado da UNGASS relacionado às florestas é a decisão de estabelecer-se um Fórum Intergovernamental sobre as Florestas sob a égide da CAS, que foi a sucessora do Painel Intergovernamental sobre as Florestas (PIF) em 1995-1997.

49. Sobre os bens públicos naturais das florestas tropicais, ver Gillis (1991, p. 175-6).

50. Para um Fórum contém a maior dificuldade foi para os dois lados, já que o G77 quis afirmar que o desenvolvimento vem antes das considerações ambientais, enquanto países desenvolvidos, e em particular os EUA, teriam preferido não tratar assuntos políticos e econômicos globais e somente debater tecnicamente sobre

Os objetivos do fórum são facilitar a implementação das recomendações do PIF, revisar e monitorar os progressos da administração sustentável das florestas e considerar problemas pendentes do PIF, em particular comércio e meio ambiente, transferência de tecnologia e recursos financeiros. A decisão de uma possível convenção foi adiada e ficou decidido que o fórum irá "identificar possíveis elementos e trabalhar para conseguir um consenso para os mecanismos e acordos internacionais, por exemplo, um instrumento legal, e deverá se reportar ao CAS em 1999. "Baseado neste relatório e numa decisão do CAS no ano 2000, o fórum irá "se engajar em ações adicionais para estabelecer um processo de negociação intergovernamental sobre os novos acordos e os mecanismos ou sobre um instrumento legal para todos os tipos de florestas. O fórum deverá ser convocado o mais rápido possível e ser apoiado por contribuições voluntárias extra-orçamentárias do governo e de organizações internacionais".[55]

Apesar de grandes controvérsias antes de Nova York, a UNGASS mostrou resultados e uma decisão concreta para estabelecer um fórum intergovernamental sobre as florestas, que foi descrita por alguns participantes como "o único resultado positivo" da UNGASS. Alguns observadores notaram que o debate foi conduzido num ambiente muito menos hostil do que no Rio. O fato de a UNCED ter acontecido no Brasil, o maior país tropical do mundo, atraiu atenção do mundo inteiro para a questão e aumentou a pressão durante as negociações florestais do evento.[56] Ainda no final, o resultado da UNGASS foi um pouco mais do que um comprometimento dos governos em continuar a discussão sobre o assunto. As ONG também criticaram a falta de comprometimento para reforçar a participação da sociedade civil nos debates e programas. Ficou claro também que as pessoas que dependem das florestas para sobreviver ainda não têm voz no estabelecimento da política florestal global. Observadores observaram que, comparadas à questão de uma convenção, as outras questões

[51] Ver Conferência de Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Doc. A/CONF.151/6/Rev.1, Rio de Janeiro, 13 de junho de 1992.

[52] Comentário do Encontro da Terra de 13 de junho de 1992. Foi também a opinião do Jornal brasileiro "Jornal do Brasil", 13 de junho de 1992, que observou que " o Terceiro Mundo impôs uma derrota dura aos Estados Unidos ", e citou o representante da Malásia, que comemorou o resultado como uma vitória para Malásia e para os países em desenvolvimento. Para ela, o Terceiro Mundo venceu.

políticas internacionais de reformas institucionais internacionais e o maior envolvimento da sociedade civil receberam pouca atenção.[57]

5 Conclusão: falhas do regime florestal

Os últimos anos presenciaram uma importante evolução na política internacional. O atual sistema mundial de soberania dos países está cada vez mais desenvolvendo instrumentos internacionais para lidar com a administração e a preservação dos recursos florestais nacionais. As florestas, que costumavam ser consideradas como um recurso puramente nacional, são agora aceitas para desempenhar funções globais importantes que justificam o processo progressivo do regime de criação. Esse emergente regime internacional para florestas, como mostrado neste trabalho, surge dos instrumentos econômicos e depende de instituições como o GATT/OMC, da ITTO e do Banco Mundial, e de instrumentos internacionais legais, sendo formalizado em instituições como a FAO e oficialmente negociado na estrutura das conferências intergovernamentais como a UNCED e sua seqüência institucional, a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável. Além disso, esse regime tem sido implementado e monitorado não somente por governos e instituições internacionais, mas também pelas ONG que estão cada vez mais envolvidas com a governabilidade ambiental internacional.

---

[53] Bernardo Zentilli, responsável pelas negociações florestais na Secretaria da UNCED, descreveu esta situação como a " síndrome do bazar oriental: o G77 usou esse interesse para aumentar o preço ". Comunicação Pessoal, Genebra, 6 de julho de 1992.

Na época da UNCED, em 1992, o ministro indiano para o Meio Ambiente, Sr.Kamal Nath, disse que o Sul tinha "conseguido espalhar a globalização de florestas e o seu monitoramento".[58] O tempo mostrou que ele estava errado. Não havia nenhum acordo formal sobre uma convenção legal e ainda hoje não há um acordo sobre a matéria. Enquanto muitos pontos controversos permanecem sem destino dentro desse regime que surge, houve sem dúvida uma globalização das florestas. As instituições e os instrumentos que lidam com as florestas em nível internacional não merecem formalmente o rótulo de regime internacional. Mas eles podem ser vistos como os primeiros passos num processo que pode resultar em um regime real. Enquanto os documentos legais que existem são apenas cláusulas não rígidas de lei que criam obrigações sem validade legal, eles podem ser vistos como ferramentas importantes para expressar os valores da sociedade e mostrar a necessidade de um consenso. Eles podem ser posteriormente ratificados de forma obrigatória, ser adotados como parte dos sistemas de lei domésticos e se tornar uma estrutura para a cooperação e a criação de leis mais precisas, ou entrar na lei normal.[59]

Esse novo regime internacional para a proteção e o desenvolvimento sustentável das florestas tem encontrado um impacto crescente sobre as políticas florestais em nível nacional. No Brasil, graças à grande extensão das pressões internas e o envolvimento internacional, o governo tem, nos últimos anos, revisado os aspectos mais importantes da sua política florestal. Subsídios fiscais dados a criadores de gado na Amazônia, que são os maiores causadores do desmatamento da região, têm sido eliminados. Esforços mobilizados para implementar um zoneamento agroecológico e um sistema de unidades de conservação têm sido definidos, e recentes tentativas de implementar as diretrizes da ITTO e os critérios que visam disciplinar o mercado de madeira nacional e se direcionar para formas de administração mais sustentáveis. Um esquema único para a conservação florestal, se implementado, é o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais no Brasil — comumente chamado de PPG7 —, lançado após uma proposta do G7 em Houston com fundos do G7 e da União Eu-

[54] No IV Painel Intergovernamental sobre Florestas (IPF), em fevereiro de 1997, uma " Declaração de um Cidadão Internacional Contra a Convenção Florestal Global" foi publicada e assinada por mais de 80 organizações ambientais.

ropéia. O programa, aprovado em 1991, envolve assistência externa em forma de concessão, de cooperação técnica e concessão de empréstimos para implementar atividades na área de zoneamento ambiental, monitoramento e reforço, demonstração de projetos (projetos pilotos desenvolvidos por grupos não lucrativos, pequenos fazendeiros e moradores das florestas) e ciência e tecnologia. Finalmente, o governo lançou uma Política Integrada Nacional para a Amazônia Legal, que oficialmente inclui o objetivo de integrar as dimensões econômicas, sociais e ambientais num esforço para superar a setorialidade de políticas prévias [De Campos Mello, 1997]. No caso do Brasil, o regime informal internacional tem sido, junto com as demandas para a conservação florestal, um determinante da mudança da política do governo que começou no final dos anos 80.

Muitos observadores sentiam que esses princípios e diretrizes não eram suficientes para lidar com a questão das florestas em nível global. Como Saunders discute, a lei ambiental internacional existente fornece base necessária, mas insuficiente para a regulamentação internacional das florestas. Ela não define diretrizes claras para a responsabilidade do país, não possui o âmbito necessário, tampouco as obrigações e métodos de avaliação legais para uma regulamentação efetiva [Saunders, 1991, p. 881]. Nessa perspectiva, se houver uma convenção sobre florestas ou outros tipos de soluções institucionais mais eficientes, ela deveria reconhecer o significado global das florestas, definir a responsabilidade dos países para os ecossistemas florestais, situar a questão da divisão dos gastos e benefícios entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, adotar padrões aceitáveis de justiça como base e incluir mecanismos para a avaliação de ecossistemas florestais de forma a corrigir falhas no mercado e suas externalidades. A avaliação deveria assegurar aos países o reconhecimento da conservação florestal tanto quanto necessidade ecológica quanto obrigação econômica.

Hoje, os acordos institucionais existentes não respondem completamente ao interesse dos países na proteção florestal global. Tanto os documentos das Nações Unidas quanto o Acordo Internacional de Madeira Tropical falharam em fornecer uma estrutura suficiente para situar a complexidade das questões surgidas com o desmatamento. Os Princípios Florestais não têm caráter de obrigação

[55] Ver Nações Unidas, DPCSD (1997, p. 16-7) e comentários sobre as Negociações da Terra - Boletim, v. 5, nº 88, 30 de junho de 1997.

[56] Como foi notado pelo embaixador Razali, as " altas expectativas " lançadas no Rio contrastam com a sabedoria popular do realpolitik da diplomacia de Nova Iorque na sede da ONU. Comentários e observações retirados das Negociações da Terra - IBTerra, vol. 5, nº 88, 30 de junho de 1997.

[57] Crisis-ión Tras el Fracaso de la Contagem Regressiva dos Florestas do Instituto Internacional para o Desenvolvimento Sustentável - 97, assunto 8, de agosto de 1997; e em Scott Paul, "Convenção Florestal desanima o II Encontro da Terra". Em Link nº 79, julho/agosto de 1997, 20.

legal e, portanto, não têm nenhuma concordância ou processo de monitoramento. O ITTA, longe de considerar somente os aspectos da silvicultura relacionados ao comércio, não resolve as questões das externalidades. É por isso que formas mais efetivas de regulamentação são necessárias para lidar com a questão da proteção florestal em nível global. Qualquer forma de convenção obrigatória sobre a administração florestal interferiria nos fluxos de comércio dos produtos florestais e poderia, portanto, ter impacto direto sobre os lucros de muitos países tropicais. Ademais, alguns países poderiam ganhar uma vantagem competitiva ao falhar em conservar florestas e não usar práticas florestais sustentáveis, subvendendo, assim, a madeira de outras nações que incluem os gastos ambientais em seus preços. Essas vantagens competitivas encorajam os países a adotar uma atitude descompromissada.

Também deve ser reconhecido que a regulamentação internacional é somente parte da solução para a questão da conservação florestal. Certamente, a raiz das causas do desmatamento freqüentemente repousa em fatores nacionais, como a falta de direitos de propriedades claramente definidos sobre o uso de florestas e produtos florestais, pressões demográficas e poder político sobre a disposição das florestas. Assessorar o desmatamento, então, significa levar em consideração suas causas políticas e econômicas. Enfocar exclusivamente as "práticas florestais eficientes" e a "internalização dos gastos ambientais" não será suficiente para reverter essas pressões estruturais. Aqueles para os quais a floresta representa um recurso primário de renda e ocupação, graças ao seu conhecimento e experiência, algumas vezes têm a chave para a administração florestal de uma maneira mais sustentável. Uma abordagem mais comunitária para a administração florestal poderia também exigir menos capital externo ou assistência técnica.

Cinco anos após o Rio, na Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas em junho de 1997, dedicada à revisão da implementação da UNCED, a globalização da administração ambiental não parece ter melhorado a situação do meio ambiente mundial. O otimismo deu

[58] Citado no Encontro da Terra de 13 de junho de 1992.

lugar ao desapontamento e, em alguns casos, à real preocupação sobre a viabilidade do modelo de desenvolvimento sustentável, como definido na UNCED. Países desenvolvidos não têm conseguido concretizar suas promessas de melhorar sua ajuda ao desenvolvimento para 0,7 % de seu produto interno bruto, como foi decidido no Rio. Países como os Estados Unidos, o maior contribuidor para o aquecimento global, não têm mostrado vontade para executar ações efetivas, nem um comprometimento para reduzir suas emissões industriais.

Paralelamente, países em desenvolvimento têm tendência a recusar a dar qualquer passo sem a garantia de receberem recursos financeiros substanciais, ou, no mínimo, de que os comprometimentos assumidos no Rio de Janeiro sejam respeitados. A Declaração de Nova York, de 1997, até reconhece que a situação do meio ambiente tem se deteriorado com o passar dos anos, desejando modestamente que a próxima Conferência no ano 2002 tenha maior sucesso. Embora haja um consenso sobre o diagnóstico do problema – degradação ambiental mundial –, nenhum comprometimento significativo tem acontecido para incorporar e reestruturar os padrões de produção e consumo que contribuem para provocar essa situação.

Dessa forma, a falha do sistema internacional em assegurar o movimento em direção à sustentabilidade, exemplificado em Nova York, não é totalmente surpreendente. Se somente um pequeno progresso foi alcançado, pode-se culpar a natureza da barganha global tratada no Rio. O desenvolvimento, e em particular o desenvolvimento econômico em sua fase global mais recente — com sua ênfase na produção expansiva e globalizada, comércio e consumo —, não pode simplesmente ser sustentável no desejo. A promoção de proteção ambiental efetiva irá precisar mais que a sustentabilidade do Rio.

Referências Bibliográficas

[59] Para uma discussão do papel dos instrumentos da lei branda, ver Kiss (1992). Kiss acredita que as cláusulas das leis brandas se tornarão parte de um sistema real de instituições internacionais para tratar das preocupações globais da humanidade e que o aparecimento desse sistema é a principal consequência da mudança global.

BANCO MUNDIAL. O Setor Florestal. Washington, D.C. Um Trabalho sobre Política do Banco Mundial. Banco Mundial, 1991.

BANCO MUNDIAL. Políticas Econômicas Amplas e o Meio Ambiente: Lições Emergentes de Experiência. Washington, DC. O Banco Mundial. 1994.

BANCO MUNDIAL. Relatório do Desenvolvimento Mundial. Desenvolvimento e Meio Ambiente. Indicadores Mundiais de Desenvolvimento. Nova Iorque, Editora Oxford Universitária. 1992.

BARBIER, Edward. Os Efeitos Ambientais do Comércio no Setor Florestal, Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OECD). Os Efeitos Ambientais do Comércio. Paris, 1994. p. 55-95.

BARBIER, Edward B., BURGESS, Joanne C., BISHOP, Joshua, BRUCE, Aylward. A Economia do Comércio de Madeira Tropical- London, Earthscan, 1994.

BROWDER, John. Políticas Públicas e Desmatamento na Amazônia Brasileira. In: REPETTO, Robert, GILLIS, Malcom (eds). Políticas Públicas e o Abuso dos Recursos Florestais. Cambridge, Cambridge Imprensa Universitária, 1988.

BRUCE, Rico. Hipotecando a Terra: O Banco Mundial, O Empobrecimento Ambiental e a Crise de Desenvolvimento. Londres, Earthscan. 1994.

DANIEL L, Nielson., e Marc Duro, UM. Dotando o Meio Ambiente: Bancos de Desenvolvimento Multilateral e Empréstimo Ambiental na América Latina. In: MACDONALD, Gordon, J., DANIEL L, Nielson (eds). Política Ambiental americana em Perspectiva Internacional na América Latina - Pedregulho e Oxford, Westview: 1997. p. 130-155.

DE CAMPOS MELLO, Valérie. Conflitos Norte-Sul e Distribuição de Poder nas Negociações da UNCED. O Caso da Silvicultura. Laxenburg, Instituto Internacional para a Análise Aplicada de Sistemas (IIASA) Trabalho june, 1993, p. 93-26,

_____ . Economia, Ecologia e o Estado: Globalização e Desenvolvimento Sustentável no Brasil. Tese de PhD, Departamento de Ciências Políticas e Sociais, Instituto Universitário Europeu, Florença, 1997.

DORE, Elizabeth. Capitalismo e Crise Ecológica: o Legado dos Anos 80. In: COLLINSON, Helen (ed). Os Guerrilhas Verdes. Conflitos Ambientais e Iniciativas na América Latina e Caribe- Londres, América Latina Bureau, 1996. p. 8-19.

FAO (Organização de Alimentos e Agricultura). O Desafio da Administração Florestal Sustentável. Qual é o Futuro para as Florestas do Mundo? Roma, FAO. 1993.

_____ . O Estado das Florestas Mundiais. Fao, Roma. 1997.

GATT — Acordo Geral de Tarifas e Comércio . Comércio Internacional. Genebra, GATT. 1992, p. 90-91

GLENNON, M.j. O Direito internacional fracassou o Elefante. Diário americano de direito internacional. v. 84 n. 1. 1990.

GRIECO, Joseph M. Cooperação Entre Nações. A Europa, a América e as Barreiras não tarifárias para o Comércio. Ithaca Cornell - Imprensa Universitária. 1990.

HUMPHREYS, David. Ideologia Hegemônica e a Organização Internacional de Madeira Tropical. In: JOHNSON, Stanley P. (ed.). A Conferência da Terra: a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED). Londres, Graham e Trotman, 1993.

KLINGER, Janet. Trocas de Dívidas para a Natureza e os Limites para Cooperação Internacional em favor do Meio Ambiente. Em vol

de Políticas Ambiental. v.3 n. 2, Versão 1994, p. 229-246.

KRASNER, Stephen. (ed.) Regimes Internacionais. Ithaca, Editora da Universidade de Cornell. 1983.

LIPIETZ, Alain. Em Direção à Uma Nova Ordem Econômica, Pós-Fordismo, Ecologia, Democracia. Cambridge, Editora Polity. 1992.

LIST, Martin., RITTBERGER, Volker. Teoria do Regime e Administração Ambiental Internacional. In: A. Hurrell, B. Kingsbury (ed.). As Políticas Internacionais do Meio Ambiente. Oxford, Oxford Editora Universitária. 1991.

LOW, Patrick., SAFADI Raed. Política de Comércio e Poluição. Documento apresentado no Simpósio do Banco Mundial sobre Comércio Internacional e Meio Ambiente. Washington D.C., novembro, 1991. p. 21-22.

M, Nelson Joan (ed.). Crise econômica e Escolha de Política. As Políticas de Ajuste no Terceiro Mundo. Princeton, Princeton Editora Universitária. 1990.

MIKESELL, Raymond F., LAWRENCE, F. Williams. Bancos Internacionais e o Meio Ambiente: Do Crescimento para a Sustentabilidade. Um Programa de Trabalho Inacabado. São Francisco,

Sierra Clube Livros. 1992.

O'BRIEN, Philip. Dívida e Desenvolvimento Sustentável na América Latina. In: GOODMAN, David,

PEARSON, Charles S. O Livre Comércio Regional e o Meio Ambiente. BID/ECLAC, Trabalhos sobre o Comércio no Hemisfério Ocidental – n. 22, outubro, 1992 .

PORTER, Gareth., BROWN, Janeth Galês. Políticas Ambientais Globais. Pedregulho, Editora Westview. 2d. 1996.

REDCLIFT, Michael, (eds). Meio Ambiente e Desenvolvimento na América Latina. As Políticas de Sustentabilidade. Manchester, Editora Universidade de Manchester, 1991. p. 25-47.

SAUNDERS, Michael B. Valoração e Regulamentação Internacional de Ecossistemas Florestais: Prospectos para um Acordo Florestal Global. Washington – Revista da Lei, v. 66, 1991. p. 871-892.

SHRYBMAN, Steven. Comércio Internacional e o Meio Ambiente: uma Avaliação Ambiental do GATT. Em O Ecologista, v. 20, n. 1, janeiro/fevereiro, 1990.

Sistema Económico Latino-Americano (SELA). Comercio, Medio Ambiente y los Países en Desarrollo Caracas, SR/REI/DI n.1-2. 1993.

THOMAS, Caroline. O Meio Ambiente em Relações Internacionais. Londres, Instituto Real de Negócios Internacionais. 1992.

UNEP. Registro dos Tratados Internacionais e Outros Acordos no Campo do Meio Ambiente. Nairobi, 1991.

VANGRASSTEK, Craig. A Economia Política de Comércio e do Meio Ambiente no Senado nos Estados Unidos. Documento apresentado no Simpósio do Banco Mundial sobre Comércio Internacional e Meio Ambiente, Washington D.C., novembro, 1991. p. 21-22.

VARANGIS, Panayotis B., Primo Braga Carlos UM. e Takeuchi Kenji. Políticas de Comércio de Madeira Tropical: Que Impacto terá a

eco-etiquetagem ? Banco mundial, Departamento de Economia Internacional, Trabalho WPS 1156, julho, 1993.

VOGLER, John, IMBER, Mark F. (eds). O Ambiente e as Relações Internacionais. Londres e Nova Iorque, Routledge, 1996. p. 215-233.

YOUNG, Carlos Eduardo Frickman, BISHOP, Joshua. Políticas de Ajuste e o Meio Ambiente: Uma Revisão Crítica da Literatura. Londres, Instituto Internacional para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, CREDO WP série n. 1. 1995.

Glossário de Siglas e Abreviações

BCSD — Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável

CITA — Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies em Extinção da Fauna Selvagem e da Flora

CSD — Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas

OMC — Comitê de Comércio e Meio Ambiente da Organização Mundial do Comércio

EIA — Estudo de Impacto Ambiental

UE — União Européia

FAO — Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

FSC — Conselho Florestal de Cooperação

FOEI — Amigos da Terra

GATT — Acordo Geral sobre as Tarifas e o Comércio

GEF — Facilidades Ambientais Globais

GDP — Produto Nacional Bruto

GSP — Sistema Geral de Preferências

G7 — Grupo dos Sete: sete países industrializados: Estados Unidos, Canadá, Japão, França, Alemanha, Itália e Inglaterra.

G77 — Grupo dos 77: coalisão de negócios de países em desenvolvimento, agora mais de 125.

BID — Banco Interamericano de Desenvolvimento

FMI — Fundo Monetário Internacional

IPF — Painel Intergovernamental sobre Florestas (das Nações Unidas)

IISD — Instituto Internacional para o Desenvolvimento Sustentável

ITTA — Acordo Internacional de Madeira Tropical

ITTO — Organização Internacional de Madeira Tropical

ODA — Assistência Estrangeira de Desenvolvimento

OECD — Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

MEA — Acordo Ambiental Multilateral

ONG — Organização Não governamental

NIEO — Nova Ordem Econômica Internacional

SPS — Acordo de Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitosanitárias

TBT — Acordo de Barreiras Técnicas para o Comércio

TFAP — Plano de Ação de Silvicultura Tropical

TNC — Corporação Transnacional

TRIPS — Acordo de Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio

UNCTAD — Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

UNCED — Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992)

UNDP — Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas

UNEP — Programa Ambiental das Nações Unidas

UNGASS — Sessão Especial da Assembléia Geral da Nações Unidas (1997)

WBCSD — Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável

WRI — Instituto Mundial de Recursos

WTO — Organização Mundial de Comércio