

ISSN 2236-0859

DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

OS ACORDOS COMERCIAIS REGIONAIS NO CONTEXTO
DAS MUDANÇAS DO CLIMA

LUÍS ALEXANDRE CARTA WINTER
RULLYAN LEVI MAGANHATI MENDES

OS ACORDOS COMERCIAIS REGIONAIS NO CONTEXTO DAS MUDANÇAS DO CLIMA

REGIONAL TRADE AGREEMENTS IN THE CONTEXT OF CLIMATE CHANGES

Recebido: 15/03/2019
Aprovado: 01/01/2023

Luís Alexandre Carta Winter¹
Rullyan Levi Maganhati Mendes²

RESUMO:

O objetivo deste artigo é contextualizar a temática dos acordos comerciais regionais em sua relação com o regime climático, especialmente a partir da vigência do Acordo de Paris. Para tanto, pontua-se inicialmente os regimes multilaterais do clima e do comércio, a interação que estabelecem e, em particular, as disposições comerciais que assimilam a proteção ambiental e a configuração do regionalismo; na sequência, são apresentadas as principais características dos acordos comerciais regionais e o papel que desempenham na regulação de temas considerados difíceis ou sensíveis na agenda comercial internacional, como o das mudanças do clima; e, ao final, delineiam-se algumas perspectivas acerca do trato climático pelo comércio regional, o que implica na consideração das políticas climáticas unilaterais dos países contratantes. Assim, com método dedutivo, o emprego de técnicas bibliográficas e documentais, infere-se que os acordos comerciais regionais têm potencial para a experiência e promoção de medidas abrangentes de proteção climática, de modo a contribuir com o desenvolvimento sustentável e influenciar no regramento dos regimes multilaterais do clima e do comércio.

Palavras-chave: Regime climático. Sistema multilateral do comércio. Acordos comerciais regionais. Acordo de Paris. Mudanças climáticas.

ABSTRACT:

The aim of this paper is to contextualize the theme of the regional trade agreements in their relationship with the climatic regime, especially since the validity of the Paris Agreement. To this end, the multilateral climate and trade regimes, the interaction which they establish and, in particular, the commercial provisions which assimilate environmental protection and the configuration of regionalism, are initially pointed out; in the sequence, the main features of regional trade agreements and the role they play in regulating issues considered difficult or sensitive in the international trade agenda, such as climate change, are presented; and, in the end, some perspectives on the climate treatment by regional trade are outlined, which implies consideration of the unilateral climatic policies of the contracting countries. Thus, the deductive method, with the use of bibliographic and documentary techniques, it is inferred that regional trade agreements

¹ Doutor em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo. Mestre em Integração Latino-Americana pela Universidade Federal de Santa Maria. Professor titular da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) na graduação e pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado). Coordenador do curso de especialização em Direito, Logística e Negócios Internacionais (PUCPR). Coordenador do Núcleo de Estudos Avançados de Direito Internacional e Desenvolvimento Sustentável (NEADI-PUCPR). Membro do Centro de Letras do Paraná e do Instituto de Advogados do Paraná. Advogado e consultor jurídico. Endereço eletrônico: lacwad@gmail.com

² Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Advogado. E-mail: rullyan@hotmail.com

have the potential for the experience and promotion of comprehensive measures of climate protection, in order to contribute to sustainable development and influence the regulation of multilateral regimes of climate and trade.

Keywords: Climate regime. Multilateral trading system. Regional trade agreements. Paris Agreement. Climate changes.

Classificação conforme sistema JEL: F18, K33, R11, Q54.

1. INTRODUÇÃO

A atmosfera é resultado da interação entre as variáveis climáticas e as intervenções socioeconômicas. Grosso modo, o efeito estufa gerado pelas atividades humanas – acrescido ao natural – leva ao aquecimento do planeta, que conduz às mudanças do clima. Estabelece-se, assim, um processo de consequências recíprocas. Setores estratégicos do comércio, como o agrícola, necessitam da estabilidade climática para que operem, ao passo que o comércio, munido de compensações e rearranjos, pode ser um veículo para o refreamento das alterações do clima.

Nesse contexto, o regime climático internacional depende de outras agendas, sendo a política comercial uma das mais significativas. Na legitimação da travessia para uma sociedade de baixa emissão de carbono, o comércio pode, por exemplo, se apropriar de bens, serviços e conhecimentos que favoreçam o dinâmico equilíbrio climático e promover a implantação de tecnologias consideradas limpas, sem que, contudo, deixe de prevalecer. O aumento de fluxos comerciais e os níveis de emissão de carbono podem ser direta ou inversamente proporcionais, a depender das variáveis intervenientes consideradas.

O caráter universal do novo compromisso climático, o Acordo de Paris, propõe a convergência do nexos clima-comércio para as localidades, para as contribuições voluntárias dos Estados. Ao lado disso, a inclusão de disposições climáticas nas centenas de acordos comerciais regionais vigentes reafirma a demanda pela coordenação de políticas. Por sua vez, a continuidade do sistema multilateral de comércio enfrenta desafios oriundos da economia volátil e das preferências de seus agentes, ao mesmo tempo em que considera o contexto ambiental contemporâneo.

Desse modo, delineado o cenário de importância multinível das medidas comerciais, questiona-se: são distintas as perspectivas de contribuição dos sistemas multilateral e regional de comércio ao regime climático?

Na intenção dessa resposta, por meio do método dedutivo de abordagem, este artigo foi estruturado em três seções. Busca-se, na primeira, a construção panorâmica dos regimes multilaterais de mudança climática e do comércio e o apontamento da interação que conservam. Na seção seguinte, o interesse incide sobre as principais características do regionalismo comercial, em particular, a de possibilitar um espaço profícuo para a regulação de temas sensíveis, como o climático. Finalmente, à luz do Acordo de Paris, são associados os aspectos emergentes dos acordos comerciais regionais – algumas de suas perspectivas – ao trato climático, seja em contraponto, correspondência ou complemento aos regimes mencionados.

2. O REGIME CLIMÁTICO E O REGIME INTERNACIONAL DO COMÉRCIO

Há uma situação incontestável: “somos uma população confinada na superfície de uma esfera, com recursos limitados, flutuando no espaço gelado, aquecida pelo Sol” (DIAS, 2014,

p. 19). Dessa sentença de simples enunciação e complexa comunicação, surge uma leitura possível deste pedaço histórico. Globalizados, os recursos competem a olhos vistos, simbólica e objetivamente. “Recursos”, importa esclarecer, em sentido amplo: dinheiro, direitos, tempo, o ambiente – vivo e abiótico – sadio. É preciso, nesse ensejo, acomodar os “vetores civilizatórios” da contemporaneidade (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2013, p. 38).

Em uníssono, os últimos relatórios técnicos do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC)³, de 2007 e 2013, responsáveis pelo corrente “estado da arte” do tema, informam que a “influência antrópica [ou humana] no sistema climático é clara” e “o aquecimento do sistema climático é inequívoco” (IPCC, 2007, 2013, *passim*, tradução nossa). Em décadas recentes, entre embates extremados (céticos e apocalípticos), despontou a atenção e níveis de conscientização a respeito dos problemas relacionados ao aquecimento global. Os Estados, unidades representativas da ação coletiva, viram-se pressionados a participar e assumir compromissos na arena climática e, com isso, alocaram no centro do comércio internacional o esforço para a passagem a uma economia de baixo carbono. Para tanto, o nível de cooperação internacional ainda é incipiente, mas a premissa está dada: a sustentabilidade – inclusive a ambiental climática – “é um obstáculo porque a sociedade humana não se resume à racionalidade econômica” e, por isso, deve ser assimilada realisticamente (VEIGA, 2010, p. 149).

Serão pontuados, nesta primeira seção, os aspectos elementares dos regimes multilaterais do clima e do comércio, bem como a interação e o ainda virtual conflito a eles inerente. Além da quase totalidade dos Estados estarem vinculados aos dois regimes, é do contexto multilateral, de seus entraves e insuficiências, que se pode extrair as potencialidades das coalizões comerciais regionais, notadamente a respeito da proteção do clima, objetivo precípua desta pesquisa.

2.1 O REGIME CLIMÁTICO

A primeira resposta política internacional sobre a questão climática surgiu com a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida em 1992 na cidade do Rio de Janeiro. A Convenção-Quadro é a base do regime jurídico internacional de proteção climática e, ratificada por 197 Partes, tem adesão quase universal. Em seu preâmbulo, toma as mudanças do clima como “preocupação comum da humanidade” (ONU, 1992), para, na parte dispositiva, estabelecer a “moldura legislativa” (SOARES, 2003, p. 433) regulatória do risco climático. Essa espécie de tratado se distingue por traçar uma normativa de direitos e obrigações de natureza vaga, exigente, portanto, de regulamentação pormenorizada. A atribuição de expedir cláusulas de detalhamento no regime climático foi entregue à Conferência das Partes (COP), órgão supremo e decisório da Convenção-Quadro.

Sem especificar obrigações legais, objetiva a Convenção-Quadro – e todo o encadeamento jurídico-político por ela constituído – “[...] a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa [GEE] na atmosfera em um nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático” e “permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável” (ONU, 1992).

Interessa notar que o termo “estabilização” expressa implicitamente certo grau de irreversibilidade das mudanças do clima e, por isso, estabelece um novo patamar de equilíbrio do sistema do clima, no qual as emissões e os processos de mitigação de GEE devem ser balanceados (BODANSKY; BRUNNÉE; RAJAMANI, 2017, p. 51). Justamente por seguir as leis da física, na questão climática, “a ação humana não é capaz de deter a relação causa-consequência; sua atuação interfere apenas para determinar seus níveis” (VIOLA; BASSO, 2016, p. 6).

³ Sigla de *Intergovernmental Panel on Climate Change*.

Posto isso, interessa trazer a lume o primeiro dos princípios arrolados na Convenção-Quadro, segundo o qual “as Partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras [...], de acordo com as suas responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e suas respectivas capacidades” (ONU, 1992).

O princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, de eixo, também passou a ser o grande imbróglio das negociações do clima, especialmente a partir da terceira Conferência das Partes, a COP-3, ocorrida em 1997 no Japão. Nela, os Estados adotaram um instrumento jurídico complementar ao regime climático, o Protocolo de Quioto, documento que individualmente quantificou a limitação e a redução de emissões de GEE pelos países conforme divisão prévia estabelecida no Anexo I da Convenção-Quadro – em média, 5% de diminuição em relação aos níveis de 1990 –, uma listagem contemplativa das nações pioneiras em seus processos de industrialização, os países desenvolvidos. Como inovação, o Protocolo introduziu instrumentos como o comércio internacional de emissões de GEE. Por sua vez, aos países ausentes do Anexo I, os em desenvolvimento, não foram imputadas obrigações quantitativas, embora pudessem ter participação voluntária (CUNHA; REI; WALTER, 2013, p. 240-242).

Como saldo de Quioto, praticamente todos os países isentos dos custos relativos ao aquecimento do sistema climático correspondiam à estrutura institucional atualmente conhecida como “G-77+China”, um grupo de nações emergentes, como China, Índia e Brasil, que seguiam autorizadas a emitir livremente os seus GEE (VEIGA, 2014, p. 111) Tão logo esse desenho ficou claro, os Estados Unidos da América (EUA), pertencente ao Anexo I da Convenção-Quadro, jamais tornou o documento obrigatório em sua política externa e interna. Assim, o Protocolo de Quioto entrou em vigor somente em 2005 – ao ser ratificado pela Rússia – e, desde então, teve um primeiro período de cumprimento, encerrado em 2012, e a expectativa de ser prorrogado até 2020, como se menciona a seguir. As metas de emissão dos Estados seriam juridicamente vinculantes (*binding consequences*) para aqueles do Anexo I (ONU, 1997). Contudo, “no limite entre o Direito e a política” (AMARAL, 2016, p. 44), o regime climático compõe-se predominantemente por normas de *soft law*, sem um processo formal de sanções pelo descumprimento obrigacional, e as metas do Protocolo de Quioto foram sistematicamente descumpridas (GONÇALVES; COSTA, 2011, p. 25)⁴.

Da primeira reunião do clima, em 1995, até hoje, foram realizadas 24 Conferências das Partes. Nesse processo, o Acordo de Paris, surgido na COP-21, realizada no final de 2015, aponta a renovação dos votos dos Estados em relação ao objetivo de uma economia de baixa emissão de carbono. Aos moldes jurídicos do Protocolo de Quioto, para que começasse a vigor, o documento necessitava da ratificação de pelo menos 55 países responsáveis por 55% das emissões de GEE do mundo. Cumprida essa etapa, o Acordo de Paris entrou em vigência no dia 4 de novembro de 2016 e, até março de 2019, foi assinado por 196 das 197 Partes da Convenção-Quadro – ausente a Síria, em guerra civil – e ratificado por 185 Estados, incluindo inicialmente os EUA (ONU, 2019a).

Sem listagem anexa, o Acordo de Paris inovou ao incorporar as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC)⁵ de cada país, isto é, ao contrário de seu antecessor (com abordagem *top-down*), em Paris cada Estado se propôs a adotar metas voluntárias (*bottom-up*), de modo a “possibilitar que cada nação ajuste e contextualize as tarefas e políticas assumidas em âmbito internacional com o seu respectivo processo de desenvolvimento” (CONTIPELLI,

4 Menciona-se que a China passou a ser o maior emissor de dióxido de carbono (CO₂) em 2005 e de GEE em 2010. Até 2030, prevê-se que será o país que mais terá acumulado GEE na atmosfera, superando os EUA, ainda detentores do maior volume de emissões históricas (VEIGA, 2015, p. 188).

5 Sigla de *Nationally determined contributions*.

2018, p. 90). Credita-se a esse incentivo, inclusive, a celeridade diplomática com que o percurso se cumpriu. Entretanto, o conjunto das NDC

[...] não espelha uma imposição jurídica uniforme e consistente, mas antes um mosaico de compromissos autônomos e voluntariamente estipulados. Acaba por não existir, assim, uma vinculação heterônoma a parâmetros universais, mas uma disposição individual ou um auto-cometimento à adoção de determinadas medidas, de acordo com um nível de esforço unilateralmente fixado (ANTUNES, 2016, p. 16-17).

Juntas, conforme objetivo do Acordo de Paris, as Partes devem atuar de modo que a temperatura média planetária sofra uma elevação “muito abaixo de 2°C” em relação aos níveis pré-industriais, propósito que deve ser observado pelo comércio globalizado, externo e nacional, ao promover “fluxos financeiros consistentes com um caminho de baixas emissões” de GEE (ONU, 2015).

Embora o Acordo de Paris tenha entrado em vigor, ressalta-se que os Estados estabeleceram suas metas para o período pós-2020, pois o período pré-2020 estaria, em princípio, resguardado pela prorrogação do Protocolo de Quioto por meio da Emenda de Doha – negociada na COP-18, ocorrida no Catar em 2012 –, que, no entanto, ainda não entrou em vigor. Até março de 2019, o aditivo a Quioto havia sido ratificado por 126 Estados, quando careceria da participação de três quartos dos participantes (144 países), de maneira que ainda não produz efeitos (ONU, 2019b). Infere-se, nessa perspectiva, que a dinâmica em torno do Acordo de Paris eclipsou a urgência do prolongamento do Protocolo de Quioto até 2020, ou seja, o período 2013-2020 do regime climático segue descoberto, dependente de ações voluntárias (KÄSSMAYER; FRAXE NETO, 2016, p. 10). A Emenda de Doha, no limite, se tratou de um gesto construtivo de fidedignidade entre os Estados, enquanto o compromisso político subjacente ao Protocolo de Quioto já havia se dissipado. O próprio prazo de oito anos (2013-2020) foi escolhido de maneira a se encerrar no tempo das primeiras ações do Acordo de Paris, a partir de 2021 (BODANSKY; BRUNNÉE; RAJAMANI, 2017, p. 305).

De toda sorte, apesar do *enforcement* pouco robusto, a questão climática se tornou um valor institucionalizado e, em particular, no que tange ao Direito globalmente considerado,

[...] a discussão a respeito do caráter *hard* ou *soft* do regime [climático] não é conclusiva a respeito da possibilidade ou não de o regime gerar efeitos jurídicos. Nesse sentido, [...] medidas *soft* podem evidenciar a *opinio juris* sobre determinado assunto em determinado momento, o que [...] pode ser precursor de uma norma costumeira de Direito Internacional. Além disso, medidas de *soft law* podem contribuir de forma importante para a interpretação de instrumentos de *hard law*. Dessa forma, independente da norma ser *hard* ou *soft*, ela não pode ser desconsiderada, [...] seus efeitos jurídicos não são desprezíveis” (AMARAL, 2016, p. 75-76).

De fato, o regime climático segue como “uma máxima de diligência” (ANTUNES, 2016, p. 19), composto de normas de natureza indicativa, norteadora ou programática, mas seguramente não esvaziado de consequências.

2.2 O REGIME INTERNACIONAL DE COMÉRCIO

De seu lado, a Organização Mundial do Comércio (OMC) tornou-se operacional em 1º de janeiro de 1995, nos termos de seu acordo constitutivo, e foi considerada o resultado mais importante da Rodada Uruguai (1986-1993), um dos encontros periódicos de negociações acerca

do comércio internacional⁶. A OMC substituiu o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT)⁷, que por quase meio século foi pragmática e gradualmente alcançando *status* de organização internacional, isto é, de fato, já que desde o seu surgimento não detinha personalidade jurídica própria (QUEIROZ, 2012, p. 70-71).

O objetivo primordial da OMC é a liberalização do comércio internacional, ou seja, seu caráter regulatório destina-se a conter o uso de medidas protecionistas nas políticas comerciais de seus membros. Em relação ao GATT, as funções da OMC foram expandidas e adquiriram condição permanente (QUEIROZ, 2012, p. 71).

Hoje composta por 164 membros, a OMC é o guarda-chuva institucional de uma série de acordos, incluindo mais de uma dezena sobre comércio de mercadorias e outros específicos, como o Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS) e o Acordo sobre os Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS)⁸. Contextualizadas com os objetivos do regime comercial, as preocupações ambientais são reconhecidas no preâmbulo do Acordo da OMC de 1995, de modo que se cumpra uma utilização ótima dos recursos mundiais em conformidade com o objetivo do desenvolvimento sustentável. Enquanto na era GATT o espaço para o trato ambiental foi praticamente inexistente, quando não simbólico, como na criação do Grupo sobre Medidas Ambientais e Comércio Internacional em 1971, que contou com reuniões aleatórias e dezenais, na esteira da expansão do mandato da OMC, as referências ambientais foram ampliadas, como no Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias e, de forma menos explícita, no Acordo sobre Agricultura (GONÇALVES; COSTA, 2011, p. 73)

Visando a transparência na imposição de restrições ao comércio, afirma-se que as regras comerciais, em perspectiva sistêmica internacional, pautam-se por princípios que orientam as negociações multilaterais, como o da reciprocidade e o da não discriminação – este, conceito-chave da OMC –, que, por sua vez, são expressos por intermédio das cláusulas da nação mais favorecida e do tratamento nacional (THORSTENSEN, 1999, p. 32). Em apanhado, a obrigação do tratamento da nação mais favorecida (artigo I do GATT) proíbe a discriminação de bens, serviços ou fornecedores de serviços originados em – ou destinados a – países diferentes, enquanto a obrigação do tratamento nacional (artigo III do GATT) veda a discriminação entre bens, serviços e fornecedores de serviços estrangeiros e bens, serviços e fornecedores de serviços nacionais (MAGALHÃES, 2017, p. 74-75).

Embora enfatizado, admitem-se exceções ao princípio da não discriminação para proteger interesses legítimos que não aqueles essencialmente vinculados à liberalização comercial, o que permite aos países um espaço de autonomia regulatória. Entre elas, a adoção de concessões tarifárias exclusivas entre membros de uniões aduaneiras e as zonas de livre comércio (artigo XXIV), e, ainda, o tratamento diferenciado e mais favorável – a concessão de benefícios não recíprocos – para países que estabeleçam entre si acordos comerciais regionais (THORSTENSEN, 1999, p. 34).

Em período relativamente recente, a OMC tem demonstrado a relação entre os intentos de salvaguarda do sistema multilateral de comércio e o viés protetivo do ambiente, expressando-se, em grande parte, por meio das restrições comerciais autorizadas pelo artigo XX do GATT (contanto que não resultem em barreiras ao livre comércio), condizentes “com o intuito de permitir a execução de políticas governamentais que promovam a realização de finalidades essenciais para as sociedades domésticas” (AMARAL JUNIOR, 2008, p. 191), como as vinculadas à defesa dos recursos naturais e do equilíbrio ambiental, incluso – por ser o ambiente uma unidade – o sistema climático.

6 Após a primeira reunião em 1947, sete se seguiram até a criação da OMC em 1995: as Rodadas Annecy (1949), Torquay (1950-1951), Genebra (1955-56), Dillon (1960-1961), Kennedy (1963-1967), Tóquio (1973-1979) e Uruguai (1986-1994), sempre com número crescente de participantes.

7 Sigla de *General Agreement on Tariffs and Trade*.

8 Siglas de *General Agreement on Trade in Services* e *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, respectivamente.

Em 2001, uma nova rodada de negociações comerciais foi iniciada, a Rodada de Doha, prevista para abordar expressamente questões de relevância para os países em desenvolvimento, de maneira que fossem incluídas discussões acerca da redução ou eliminação de barreiras não tarifárias sobre serviços e bens ambientais (como as energias renováveis), uma liberalização que permitiria a produção ao menor custo possível. Ocorre que as negociações da Rodada de Doha, em grande parte, passaram por um período de estagnação no final da década de 2000 e poucos resultados ocorreram desde então, apesar dos encontros em 2013 (em Bali, Indonésia), 2015 (em Nairóbi, Quênia) e 2017 (em Buenos Aires, Argentina). Os impasses, em síntese, versaram sobre a problemática da segurança alimentar nos países em desenvolvimento e a liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas.

2.3 OS REGIMES DE CLIMA E COMÉRCIO

Mesmo com mais de duas centenas de tratados multilaterais ambientais no mundo – muitos deles reunindo um pequeno rol de países –, acredita-se que não mais que duas dezenas desses acordos incluam disposições que possam afetar o comércio internacional, subsistindo, contudo, o objetivo de que os acordos da OMC sejam interpretados consoante os ditames dos tratados multilaterais ambientais. Entre os que podem acarretar implicações comerciais, menciona-se a Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e da Flora Silvestres Ameaçadas de Extinção, o Protocolo de Montreal – protetivo da camada de ozônio – e a Convenção de Basileia sobre Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito (MOROSINI; NIENCHESKI, 2014, p. 154 e 165). Ainda, junto a esses, em que pese o desenrolar cambaleante e a oferta fraca de constrangimentos aferíveis (para além dos de reputação aos países), está o regime das mudanças do clima.

As mudanças climáticas têm merecido atenção da OMC na última década, embora sem conclusões efetivas ou trato integrado por parte de sua complexa estrutura institucional, formada de órgãos permanentes e temporários. Ainda assim, a ponto de desenvolver um relatório a respeito do tema em parceria com o programa ambiental da Organização das Nações Unidas (OMC, 2009).

Verifica-se, dessa maneira, que “o sistema de livre-comércio inclina-se a adaptar a agenda ambiental entre as suas preocupações” (GONÇALVES; COSTA, 2011, p. 72), de tal modo que, em âmbito da OMC, cabe ao Comitê de Comércio e Meio Ambiente a intermediação desses assuntos. Não por acaso, o Secretariado da OMC é presente em cada COP, enquanto os representantes da Convenção-Quadro são observadores das negociações da OMC. Ademais, em que pese a ingerência atualmente esmaecida da OMC no campo multilateral, o seu Sistema de Solução de Controvérsias permanece como uma ferramenta institucional forte e é regularmente acionado pelos membros. Na possibilidade de as medidas de proteção climática violarem as regras da OMC, a resolução de litígios assume um papel fundamental de construção hermenêutica e clareza jurídica (AMARAL, 2016, p. 116). Embora os casos individuais de implícito viés climático – sobre biodiesel, por exemplo – não tenham conduzido a grandes atritos entre os regimes, com o Acordo de Paris e ação climática direcionada para o nível nacional, é possível o aparecimento de uma demanda exigente de amoldamento entre os regimes.

Assim, com finalidades bastante específicas, os regimes multilaterais do comércio e do clima coexistem no espaço do Direito Internacional. Nesse contexto, o sistema multilateral de comércio (aberto e interdependente, não discriminatório e voltado à previsibilidade) e o regime multilateral climático devem, sinergicamente, enquadrar as suas disposições de modo a conjugar, com eficiência, a distribuição produtiva mundial e as orientações do desenvolvimento

sustentável. No reconhecimento das orientações do clima, os Estados devem observar as regras multilaterais do comércio a fim de evitar medidas discriminatórias e, por conseguinte, protecionistas (QUEIROZ, 2012, p. 105).

Embora essa realidade compartilhada não seja nova, assume perspectivas de real complexidade e, em um crescendo, desafia o sistema jurídico internacional em oferecer lastro empírico a situações pontualmente inconciliáveis, seja pelo direito em litígio (o conteúdo normativo concorrente e as responsabilidades embutidas) ou pelo espaço possível (jurisdicional) em que possa ser equalizado (AMARAL, 2016, p. 122). Exige-se, em outros termos, “o raciocínio jurídico como subsunção lógica” (MOROSINI; NIENCHESKI, 2014, p. 153). Ao mesmo tempo, o conceito de desenvolvimento sustentável – por ora, “amesquinhado à ingênua narrativa de que só teria três dimensões” (VEIGA, 2015, p. 147), a econômica, ambiental e social –, como exortação, é o veículo para que as regras comerciais e climáticas possam dialogar.

Como verificado, com a adoção do Acordo de Paris, o regime climático adquiriu universalidade de fato, isto é, passou a propugnar esforços de mitigação de GEE e/ou de adaptação às mudanças do clima comunicados pelos Estados, as NDC, deixando em aberto o tipo de ação que as Partes podem exercer. Contudo, sem dispor de um órgão que assegure o *enforcement* de seus dispositivos. A abordagem flexível – *bottom-up* ou policêntrica – da nova política climática contém implicações potenciais para o comércio internacional, uma vez que pode dele usufruir em consonância com as diretrizes unilaterais domésticas (BARBI, 2017, p. 118). De seu lado, o regime multilateral de comércio sofreu importantes modificações nas últimas décadas. Embora mais institucionalizado que o do clima, também consiste em um regime flexível, com exceções e cláusulas de escape. Os membros da OMC incluem atualmente as principais nações comerciais do mundo, que, por seu turno, têm celebrado um número cada vez maior de acordos comerciais regionais, desafiando – em certa perspectiva – a relevância e o domínio da OMC. Esse contexto oferece riscos e oportunidades para a proteção climática global, porque as orientações são múltiplas e, em contrapartida, criam-se espaços para regras de apoio mútuo.

Nesse lançamento, interessa verificar se o regime multilateral de comércio instituído pela OMC é capaz de lidar com o conflito potencial em relação ao regime climático. Como regra, conflitos entre acordos ambientais multilaterais e as disposições da OMC devem ser resolvidos com base nas exceções gerais do artigo XX do GATT. Todavia, parte da literatura especializada – como o jurista belga Joost Pauwelyn, ex-consultor da OMC – aventa a possibilidade de uma medida protetiva ambiental não se enquadrar no referido artigo, prevalecendo um genuíno conflito entre comércio e clima. O Acordo de Paris prevê a possibilidade de conceder subsídios auxiliares ao processo de transição à “economia verde”. No entanto, a regulação dos subsídios pelo direito da OMC é bastante rígida, pormenorizada no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, logo não seria possível se valer do argumento do artigo XX do GATT nesse caso (AMARAL, 2016, p. 175).

Constata-se, dessa forma, ser admissível um conflito entre o regime multilateral de comércio e o das mudanças climáticas. Os dois regimes até hoje coexistiram sem impasses severos. Porém, ainda localizadas e solucionáveis, futuramente podem se avolumar as disputas relacionadas ao clima.

Posto isso, importa ressaltar que os dois regimes, cada um com suas circunstâncias, estejam espreitando um ponto de inflexão no horizonte próximo: o climático, com o desenrolar do Acordo de Paris, e o comercial internacional, na expectativa de que a Rodada de Doha finalmente se cumpra. Desse cômputo, sem dúvida, haverá consequências para o clima, o comércio e o desenvolvimento.

Ao final dessas considerações, serão apresentadas as principais características dos acordos comerciais regionais, entre elas, a função que desempenham na regulação de temas como as mudanças do clima e, nesse aspecto, o vínculo que mantêm com as políticas climáticas unilaterais dos países contratantes. É o que se faz nas seções seguintes.

3. OS ACORDOS COMERCIAIS REGIONAIS

Os acordos comerciais regionais (ACR) devem ser compreendidos como “acordos internacionais celebrados por escrito entre sujeitos de Direito Internacional e destinados a produzir efeitos jurídicos no Direito Internacional” (SILVA, 2014, p. 389)⁹. Particularizam-se por operarem no contexto de trocas comerciais estatais (no domínio de bens, serviços e propriedade intelectual) e por se distinguirem dos acordos celebrados em âmbito do sistema multilateral da OMC, já que são regionais, englobando alguns Estados¹⁰.

Apesar da nomenclatura autoexplicativa, o caráter regional, em semântica estrita, não define corretamente os atuais ACR. Inúmeros Estados que não são vizinhos imediatos passaram a celebrá-los, de modo que existem, por exemplo, ACR “transpacíficos” e “transatlânticos” em processo¹¹. Ainda que tornada menos precisa, a OMC e a literatura seguem utilizando a expressão “acordos comerciais regionais” pela nota característica que manifesta: o aspecto discriminatório em relação aos demais membros da OMC, isto é, por consistir em exceção ao princípio da não discriminação (SILVA, 2014, p. 389).

A premissa da OMC, desde o surgimento do GATT, foi de controlar e limitar a discriminação, não a de eliminá-la (FONSECA JUNIOR, 2008, p. 80). É nesse sentido que o arcabouço jurídico da OMC autoriza e limita a formação de ACR. Desse modo, para que sejam arrefecidos eventuais efeitos de desvio de comércio entre os membros da OMC que celebrem ACR – e, hoje, todos os 164 membros da OMC fazem parte de pelo menos um ACR –, foram determinados critérios com essa finalidade, previstos essencialmente no artigo XXIV do GATT; no artigo V do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS) – para os ACR que afetam o comércio de serviços –; e, ainda, na chamada Cláusula de Habilitação, apta a ensejar um tratamento diferenciado e mais favorável aos países em desenvolvimento celebrantes de ACR (SILVA, 2014, p. 388).

O regionalismo comercial existe desde o GATT, porém é possível situar que se tornaram mais frequentes a partir das negociações da Rodada Uruguai (1986-1994) e com a formação e o fortalecimento de blocos comerciais na Europa e nas Américas – como o Nafta e o Mercosul¹² – no final da década de 1980 e início dos anos 1990. No contexto da globalização, verificou-se nos ACR a possibilidade de alargar o acesso ao mercado, promover objetivos de política externa e influenciar nas políticas dos parceiros comerciais (FERREIRA; BOSCO, 2017, p. 257). Como resultado, nas últimas décadas, deu-se “uma verdadeira proliferação de ACR” (SILVA, 2014, p. 388) e, diante desse cenário, o tônus operacional de controle e avaliação da OMC foi comprometido, perdendo efetividade. Nos últimos anos, no entanto, o Comitê de Acordos Comerciais Regionais (munido de setores auxiliares) vem recobrando o fôlego como controlador

9 Didaticamente, optou-se neste artigo por fazer menção aos ACR em terminologia genérica, afastando as suas classificações pomenorizadas, sejam clássicas ou recentes.

10 Importante registrar que os acordos podem ser constituídos por grupos de Estados, como nos casos de ACR compostos por ACR preexistentes.

11 Tratam-se, por exemplo, do Tratado de Parceria Transpacífica (*Trans-Pacific Partnership* – TPP) e do Tratado de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* – TTIP). O primeiro, ao que parece, tornou-se inviável após a saída dos EUA, um de seus 12 membros; o segundo, que pretende unir EUA e União Europeia, segundo o *site* da OMC, permanece em negociações reservadas.

12 Respectivas siglas de North American Free Trade Agreement e Mercado Comum do Sul.

mais ativo dos negócios regionais notificados, privilegiando a transparência desses acordos perante a OMC (SILVA, 2014, p. 392).

Estima-se que até janeiro de 2019, 467 ACR estavam em vigência no mundo. Embora oficiais, esses valores são aproximados porque a metodologia de contagem adotada pela OMC é peculiar: mesmo que seja único, ACR abrangendo bens e serviços são contabilizados de forma independente; fora isso, a adesão de novos membros a um ACR existente é considerada como um novo ACR (OMC, 2019a).

De todo modo, verificou-se um considerável incremento das notificações da OMC em relação às realizadas na era GATT. Os dados – da OMC e, no caso, os externos a ela – sobre o volume de comércio movimentado pelos ACR não são precisos, principalmente porque inexistente uma base padronizada de medição. Entretanto, meramente a título informativo, estimou-se que 30 a 35% do comércio internacional entre 2004 e 2005 ocorreram no contexto de ACR (BANCO MUNDIAL, 2005, p. 40-41).

Por certo, são multifacetadas as motivações que levam os países ao estabelecimento de ACR. Uma das justificativas plausíveis para a corrente profusão desses acordos diz respeito aos impasses e à relativa morosidade das negociações no campo multilateral comercial, de maneira que coube aos Estados – sujeitos racionais autointeressados – “um atalho” pela via regional na satisfação de suas preferências (FONSECA JUNIOR, 2008, p. 83). No sistema regional, é maior o grau de afinidade entre um número menor de parceiros (CAPUCIO, 2014, p. 339). Para os países em desenvolvimento, a abertura dos mercados por meio de ACR se demonstra mais razoável e segura, dada a possibilidade de uma exposição econômica gradual no cenário de concorrência externa (SILVA, 2014, p. 394). Além disso, diante da atual configuração de governança internacional – e das relações de poder e de assimetria inerentes –, formada por redes interdependentes de regulação entre políticas públicas domésticas e globais, a existência maciça dos ACR significa a multiplicação de espaços regulatórios – para além dos albergados pela OMC – e, também, uma oportunidade de novos negócios, ainda que possam conflitar em maior ou menor grau com o sistema multilateral de comércio (SILVA, 2014, p. 388).

No propósito de preenchimento do espaço de regulamentação de temas negligenciados pela agenda multilateral, a expansão de modelos regulatórios regionais é a principal característica do que vem sendo chamado de “regionalismo do século XXI” (CAPUCIO, 2014, p. 338), distinto do regionalismo existente já à época do GATT, pois revestido de relevância quantitativa e qualitativa, de maneira que “motivações políticas e estratégicas são subjacentes à formação desses acordos [...], que vão muito além da mera liberalização tarifária” (FONSECA JUNIOR, 2008, p. 83). Trata-se, em suma, de um regionalismo relacionado às mudanças geográficas dos recursos mundiais de poder em sentido mais amplo, um regionalismo aberto em razão de “sua interação com o mercado exterior e com a liberalização multilateral” (SANCHEZ-BADIN; TASQUETTO, 2013, p. 111). Nessa perspectiva, “haveria uma tendência de conjugação dos ACR com a abertura econômica multilateral, como mecanismo mediante o qual os governos conduziram sua inserção econômica mantendo relativa autonomia política” (CAPUCIO, 2014, p. 338-339), uma espécie de “multilateralização do regionalismo” (FONSECA JUNIOR, 2008, p. 84). O ponto, em síntese, não se trata do futuro do sistema multilateral de comércio, mas de esmaecer do regionalismo o seu caráter de exceção, tornando-o regra (FONSECA JUNIOR, 2008, p. 84).

É importante mencionar, mesmo de passagem, que cada ACR possui o seu próprio mecanismo de solução de controvérsia – útil no trato de questões regionais específicas –, de forma que, por conseguinte, mantida a lide regional, o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC tende a ser requisitado. Desenha-se, assim, um sistema jurídico internacional realizado

por meio de acumulação normativa e forçado a manter-se suficientemente coeso (SILVA, 2014, p. 392 e 398).

Por último, ainda que também levem ao aumento de comércio – ou tornem o fluxo comercial mais regular –, não devem ser desconsiderados os ganhos não-tradicionais estabelecidos na confecção de ACR, como os voltados à segurança em situação de guerra ou às reformas domésticas de variadas ordens. Entre esses ganhos, também podem ser manejados os ambientais.

Os ACR constituem atualmente instrumentos essenciais na vida comercial dos Estados e seguirão a coexistir com o sistema multilateral. Independente de certa dose de compulsória resignação, é realista a postura da OMC diante da abundância de acordos regionais. Discursivamente, a OMC alega que a integração regional deve complementar o sistema comercial multilateral, sem que exatamente o ameace, enaltecendo que o regionalismo não é um fim em si. Considera que certos temas, como as reduções de subsídios agrícolas, só podem ser administrados em perspectiva mundial. O cerne da questão, afirma a OMC, não é o avanço dos ACR, mas a estagnação quase integral das negociações multilaterais (OMC, 2014, p. 68).

Em resumo, entre outras classificações possíveis, identificam-se ao menos quatro tendências no regionalismo atualmente praticado:

- (i) o protagonismo desses Acordos [ACR] nas políticas comerciais da maior parte dos Estados, superando a primazia do sistema multilateral; (ii) o crescente nível de sofisticação, nas áreas de normatividade e nos parceiros não necessariamente em contiguidade geográfica; (iii) o aumento dos acordos Norte-Sul, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento; e (iv) a expansão e consolidação de um crescente número de ACR bilaterais entre blocos regionais de comércio de dimensão continental (CAPUCIO, 2014, p. 339).

No arremate desta seção, convém reforçar que a discussão do regionalismo no contexto comercial ganhou novo significado com a proposta de acordos megarregionais. Sem adentrar na viabilidade das propostas divulgadas – do TTP e TTIP, por exemplo –, ACR nesses moldes representam uma possibilidade futura de importante impacto comercial, tanto pela abrangência de mercado quanto pelas regras de coerência regulatória. Por um lado, os acordos megarregionais podem influenciar no desenvolvimento das disposições multilaterais e, por outro, diminuir consideravelmente o número de ACR, até mesmo cooptando-os (LEAL-ARCAS, 2014, p. 377).

4. OS ACORDOS COMERCIAIS REGIONAIS E A QUESTÃO CLIMÁTICA

Foi a partir da década de 2000, quando o aquecimento global despontou como tema de preocupação mundial – a ponto do IPCC, braço científico climático da Organização das Nações Unidas, receber o Prêmio Nobel da Paz em 2007 –, que as regras decorrentes da interface clima-comércio passaram a ingressar no espaço regulatório dos ACR. Verifica-se, desde então, que “o meio ambiente tornou-se uma das correntes principais à efetiva integração do comércio” (MOROSINI; NIENCHESKI, 2014, p. 159). Embora, como visto, seja o *status* jurídico do regime climático predominantemente de *soft law* – de legítimos “guias de conduta sem obrigação” (GONÇALVES; COSTA, 2015, p. 104) –, isso não o impediu de estimular objetivos concretos. Evidentemente, apesar do feito a ser considerado, são variáveis o alcance e a profundidade dos dispositivos climáticos nos ACR, mas, ao mesmo tempo, a depender do engajamento e da necessidade dos contratantes, guardam um promissor potencial para a introdução e a experiência de regras entre clima e comércio.

A agenda ambiental é relativamente recente, mais ainda a ambiental climática, de modo que, associadas ao comércio, exigem gradações regulatórias de alta complexidade, sendo o estágio contemporâneo um primeiro movimento para a compatibilização das incongruências crônicas entre o que vem sendo decidido e o que é praticado. De toda forma, a liberalização do comércio e a proteção do ambiente são igualmente necessárias para o desenvolvimento sustentável, que, não sendo um processo mecânico, exige condições de investimento e regulação (AMARAL, 2016, p. 39 e 41).

Considera-se que temas sensíveis, como o climático, para que sejam tratados com profundidade nos ACR, necessitam ter como ancoragem os recursos de poder dos países mais influentes no sistema comercial internacional, considerando que o poderio global desses Estados se redimensiona para mais no reduto dos acordos regionais. Assim, enquanto os ACR podem ser considerados atalhos no sistema multilateral, do mesmo modo os temas sensíveis estão ingressando por uma “porta lateral” no sistema da OMC, a via regional (SILVA, 2014, p. 394-395).

Embora a OMC e os ACR não sejam elementos estáticos – ou justamente por isso –, uma utilização cruzada e recíproca entre suas abordagens pode se estabelecer futuramente de modo mais concreto, fortalecendo o multilateralismo e a interação com temas considerados difíceis (SANCHEZ-BADIN; TASQUETTO, 2013, p. 112).

Com o objetivo comum de liberalização comercial, pode-se formar uma espécie de competição entre as esferas da OMC e dos ACR em benefício da primeira, na justa medida em que será possível expandir na seara multilateral a liberalização conquistada regionalmente (CAPUCIO, 2014, p. 340). Verifica-se que, “historicamente, a formação de ACR e a liberalização alcançada dentro deles sempre motivou os Estados para iniciar novas rodadas de negociação no âmbito multilateral” (SILVA, 2014, p. 395).

Em outros termos, em recorte lógico, temas sensíveis como o das mudanças climáticas obtêm maior proveito em negociações menos abrangentes – como a dos ACR – e, além disso, o gerenciamento aplicado a esses assuntos pode servir de paradigma para as regras multilaterais, isto é, “resistências para o aprofundamento do tratamento de determinados assuntos no sistema da OMC podem ser anuladas em nível regional” (CAPUCIO, 2014, p. 342).

Nessa perspectiva, tende a ser positiva a influência dos ACR na investigação mais detida do nexa comércio-clima no âmbito da OMC, ou seja, ao eventualmente servirem como espaço propício e adicional à discussão e compartilhamento de questões específicas, como as relacionadas ao clima, bem como fornecerem uma oportunidade de coordenação de posicionamentos a serem defendidos na arena multilateral climática, os ACR funcionariam como pontes entre o nacional, o regional e o global (LEAL-ARCAS, 2014, p. 381).

Em que pese o atual hiato regulatório do clima – o período descoberto de 2013 a 2020, quando vigoraria o segundo período do Protocolo de Quioto –, o Acordo de Paris, a partir de 2021, pode representar um documento decisivo para a valorização do multilateralismo, inclusive o comercial, e, por consequência, para os ACR, principalmente se coadunados com as políticas unilaterais domésticas de seus participantes. Se em um primeiro instante o texto “redigido em termos cautelosos” (ANTUNES, 2016, p. 20) do Acordo de Paris – na acomodação de interesses díspares entre Norte e Sul – representou um desenho flexível e demasiado aberto, também propiciou ser complementado por ações de proteção climática em âmbito local e, em particular, regional.

Por meio de políticas e padrões particularizados, não necessariamente inovadores, os ACR podem antecipar práticas, conflitos e aprendizagens acerca da conjugação entre o ganho comercial e a mitigação do risco climático, notadamente na consideração de que o Acordo de Paris, se materialmente levado a efeito, trará novas questões ao comércio. Os ACR são capazes de avocar as medidas das políticas climáticas unilaterais mediante o alinhamento das regras

entre os parceiros comerciais, esclarecendo as diretrizes de investimento e as disposições relacionadas com a resolução de litígios (LEAL-ARCAS, 2014, p. 390).

Como sabido, a adesão ao regime climático e às disposições comerciais internacionais – da OMC e dos ACR – implica em pelo menos dois movimentos político-legais interdependentes, a decisão doméstica do Estado em aderir às regras internacionais e um consenso de engajamento recíproco entre os agentes. Dá-se, assim, uma conjunção de aspectos de política externa e interna, um enquadramento que deve ser coerente o bastante – ou assim aparentar ser – a ponto de não gerar desconfiança na comunidade internacional ou no Estado parceiro a respeito do país. Em momento posterior, quando já internalizados os compromissos internacionais, vem a fase de cumprimento das regras (*compliance*) e, nessa etapa, os múltiplos atores internos e os aspectos de governança multinível tornam-se cruciais. Em suma, ainda que fatores externos sejam altamente consideráveis, é a vontade doméstica que determina o cumprimento ou não das regras internacionalmente assumidas (AMARAL, 2016, p. 257-258).

Nesse sentido, as NDC dos países, também como elementos balizadores de política externa, justificam a existência de incentivos à adoção de barreiras comerciais de cunho climático – com vistas a proteger a competitividade dos setores intensivos em carbono –, em especial pelos países celebrantes de ACR, que, além de vinculá-las em seus acordos comerciais, podem aprimorar a correspondência ou convergência de suas NDC. A parcela de flexibilidade do regime multilateral de comércio e, mais ainda, dos ACR, pode autorizar medidas restritivas ao comércio a partir do mote do aquecimento global (AMARAL, 2016, p. 132). Justificada a necessidade e o preço empregados, uma barreira comercial relacionada com a regulação doméstica ou conjunta de GEE é compatível com as normas da OMC (MOTTA, 2011, p. 230), como “uma proibição à importação de produtos ineficientes energeticamente ou com alto nível de emissão de CO₂” (AMARAL, 2016, p. 132). Contudo, a correlação entre emissões e produtos, em específico, é algo ainda irresoluto, visto que as emissões de GEE são de processo, não integralmente incorporadas ao bem final (MOTTA, 2011, p. 218-219).

Por certo, toda essa difusão abstrata, temporal e espacial, trazida pelo “dever ser” das relações entre risco climático e comércio, tanto em âmbito regional quanto internacional, contrasta com as negociações – por si só complexas – do direito do comércio internacional, mas, ao mesmo tempo, espelha circunstâncias bastante pragmáticas e serve como filtro e desafio para uma visão de mundo sistêmica em um contexto de interdependência prática.

Algumas das perspectivas anteriormente atribuídas aos ACR podem ser visualizadas no comércio internacional, sobretudo nos acordos estabelecidos pela União Europeia a partir dos anos 2000 (LEAL-ARCAS, 2014, p. 411). Como exemplos pontuais e meramente ilustrativos dessa assertiva, é possível citar os ACR que este Estado-região celebrou com países da América do Sul e com a Coreia.

Vigente desde 2013, o ACR plurilateral sobre bens e serviços firmado entre a Colômbia e o Peru com a União Europeia – cabe lembrar, ela mesma estruturada como ACR *lato sensu* –, afirma entre os seus objetivos a promoção do comércio internacional de maneira a contribuir com o desenvolvimento sustentável (artigo 4º, “j”) e, nesse sentido, aborda explicitamente as mudanças climáticas – como preocupação comum e global – no artigo 275, referidas ao longo do documento e, em particular, no artigo 286, acerca da cooperação em matéria de comércio e sustentabilidade ambiental. No artigo 270, este ACR elenca o rol de acordos ambientais multilaterais considerados pelas Partes, entre eles, como esperado, a Convenção-Quadro e seus acordos climáticos complementares (OMC, 2019b).

Também o ACR bilateral celebrado em 2010 pela União Europeia e a Coreia sobre bens e serviços aborda de modo expresso a relação entre o comércio regional, os acordos ambientais multilaterais e as mudanças do clima (artigo 13.1). De tal modo nuançado, ressalva que não

pretende harmonizar as regras ambientais às quais se refere, mas tão somente reforçar as relações comerciais e a cooperação em prol do desenvolvimento sustentável (artigo 13.1, 3) (OMC, 2019c).

Por seu turno, sendo o comércio internacional entendido como “um lugar privilegiado para a expressão de uma visão do mundo” (QUEIROZ, 2012, p. 61), cita-se que o ACR bilateral entre os EUA e a Coreia sobre bens e serviços, vigente desde 2012, em razão de o primeiro país ser um oponente do regime climático aos moldes como este tem se construído multilateralmente, inexistente menção às alterações do clima, embora sejam mencionados tratados ambientais menos proeminentes (artigo 20.2) (OMC, 2019d).

Posto isso, particularmente entre os países em desenvolvimento, cabe rememorar que o Brasil e a Argentina, ao lado do Paraguai, Uruguai e da Bolívia, estão localizados no sistema hidrográfico da Bacia Platina e firmaram entre si o Tratado da Bacia do Prata, em vigor a partir de 1970, um “instrumento internacional destinado a preservar a fauna e a flora da região, paralelamente à exploração econômica” (MAGALHÃES, 2017, p. 49). Aproximados à dicção do artigo 2º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969, os conceitos de tratado e de ACR se equivalem. É dizer: assim como o TTP e o TTIP referidos em seção anterior, o Tratado da Bacia do Prata é análogo a um ACR. Nessa perspectiva, dada a importância da agricultura e da geração de energia hídrica para os países da região platina, a variável climática, que torna esse espaço vulnerável, foi expressamente internalizada a partir do ano 2000 com o “Programa Marco para a Gestão Sustentável dos Recursos Hídricos da Bacia do Prata”, que, conforme seu *site*, almeja capitalizar “oportunidades para o desenvolvimento [...] no contexto da variação e mudança climática” (PROGRAMA MARCO, 2019).

Sucintamente exposto o manejo diversificado conferido na atualidade à temática do clima nos ACR, bem como algumas de suas possibilidades, afirma-se que as disposições climáticas em ACR tendem a se enquadrar em três espécies de estágios ou tipologias, sendo que o momento contemporâneo representaria o trânsito – mais ou menos vagaroso – entre os dois primeiros tipos.

No primeiro tipo de ACR, as disposições ambientais são genéricas, dizem respeito ao macrobem ambiental sem pormenorizar o sistema climático, a atmosfera ou as mudanças do clima. Incluem referências preambulares ao ambiente e, por vezes, citam princípios *jusambientais* consagrados, como o da prevenção. Além disso, na medida em que as referências a acordos ambientais multilaterais não são específicas (em forma de listagem, por exemplo), qualquer liame expresso entre o ACR e acordos ambientais pode incluir os tratados climáticos. Com efeito, nos ACR as disposições ambientais gerais serão sempre justificadas pelo artigo XX do GATT (LEAL-ARCAS, 2014, p. 413-415).

Um segundo tipo de previsão visa notoriamente promover ou facilitar o comércio e investimentos em setores relevantes para o clima. Isso inclui, entre outras, disposições incentivadoras da liberalização comercial de bens e serviços “verdes”, que regulem subsídios ao setor energético – das energias renováveis, em especial – e, ainda, removam barreiras não tarifárias (por meio da harmonização de padrões, por exemplo). Nessa tipologia, pode ocorrer referência aos princípios dominantes do regime climático, como o da precaução – associado aos riscos abstratos, não passíveis de previsão e controle, dos quais as mudanças do clima são ilustração (BECK, 2017) – e o das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” (LEAL-ARCAS, 2014, p. 413-415).

A última tipologia – o modelo ideal – diz respeito àqueles ACR que intentam aprofundar a cooperação sobre mudanças climáticas entre os contratantes. Para tanto, inclui objetivos para robustecer os esforços da política internacional do clima e, ainda, reafirma os compromissos existentes nos tratados climáticos. Elenca questões específicas acerca de ações (de mitigação ou

adaptação) e setores economicamente estratégicos, como o agrícola e florestal (LEAL-ARCAS, 2014, p. 413-415). Nesse contexto, as atribuições das Partes podem inovar os compromissos assumidos pelas NDC ou até mesmo diversificar os mecanismos de redução de GEE previstos nos documentos do regime climático.

Conforme demonstrado, a questão climática está presente nos ACR e, faticamente, tem o condão de condicioná-los em maior ou menor grau. Múltipla em possibilidades, a linha de equilíbrio entre a proteção ambiental e a liberalização regional do comércio é dinâmica e se move a depender das circunstâncias dos casos específicos (seus custos e benefícios) e da vontade dos Estados contratantes.

Em arremate, na consideração sistêmica dos ACR *per se*, é fato que, vigorosamente estabelecidos e propagados, acirram os debates: os ACR têm potencial para “minar o sistema multilateral de comércio” (STIGLITZ, 2007, p. 431), ao passo que também podem complementar os objetivos do regime climático e, nesse largo espectro de causalidades e aparentes dissonâncias lógicas, ressignificar a estrutura do comércio internacional como atualmente concebida. Com a OMC, o desenho piramidal do sistema comercial internacional colocou o multilateralismo no topo, o regionalismo no centro e as políticas comerciais domésticas dos Estados na base. Com o vasto número de ACR contabilizados atualmente, permanece a dúvida sobre a validade e a verticalidade dessa estrutura. De outro lado, ao eleger o mote climático e conciliá-lo com as disposições comerciais, isto é, com fortes capítulos sobre o clima, os ACR podem ser a via efetiva para reduzir as emissões de GEE e atribuir concretude ao regime climático global (LEAL-ARCAS, 2014, p. 415-417).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O comércio mundial mudou significativamente nas últimas décadas e, ao lado de novos arranjos de recursos de poder – como o surgimento de economias emergentes ou a proliferação de ACR –, surgiu a necessidade de contato com questões difíceis e deslocadas de seus interesses prioritários, como as mudanças do clima. De diferentes maneiras e intensidades, esses aspectos coexistem, se relacionam e complexificam este recorte histórico. A atmosfera, de “depósito” comum sem restrições de acesso, passou a ser ponta final das disputas entre o interesse privado dos agentes – entre eles, os Estados – e o aventado benefício coletivo do mundo, de *res nullius* a bem da humanidade. Ao que se comprova, suscitando uma abertura em andamento, que, paulatina e sob a égide do contraditório (na acomodação ou postergação de resistências e conflitos decorrentes), empreende a regulação de eventos anteriormente rechaçados. Dessa maneira, aos poucos se esvai a mentalidade que privilegiava a opção pelo dano.

É nesse sentido que o surgimento do Acordo de Paris, um processo que só será finalizado nos próximos anos, indica a conquista estratégica de estimular condutas voluntárias e, a esse pretexto, angariar uma adesão recorte, em quantidade e velocidade. Quanto ao nível qualitativo do que virá – as NDC ofertadas e futuramente aplicadas pelos países –, diante do descompasso entre os interesses do mundo, é factível que se valorize o gesto. O Acordo de Paris, nesse trecho, reinventou a dinâmica sem alterar o bojo e, desse modo, o *enforcement* reconhecidamente fraco do regime do clima abastece pedagógica, política e juridicamente a interdependência das nações, inclusive no sistema *hard* do comércio.

No percurso teórico desenvolvido, verificou-se que o regime climático e o sistema multilateral do comércio mantêm crescente sinergia, embora, objetivando cada um temáticas próprias, possam conflitar a respeito de barreiras ou exceções de cunho ambiental. Por ora, as poucas questões enfrentadas pela OMC com vínculo climático implícito não resultaram no

aprofundamento de interpretações jurídicas ou disputa entre regimes. Dada a dificuldade de conciliar os assuntos de praxe nas rodadas de negociações, o sistema da OMC passa por um período de forçosos intentos conciliatórios e retomada de ações. Por sua vez, todos Estados que dela são membros – interessados na participação e na relativa autonomia do comércio internacional – têm, hoje, ao menos um acordo comercial regional celebrado e em andamento. Como visto, respeitadas as exigências estabelecidas, inexistem impeditivos do sistema multilateral aos pactos regionais de comércio. Os ACR, por envolverem um número mais restrito de países e com interesses semelhantes, atribuem um tratamento mais flexível às negociações e aos modos de transações.

Essa flexibilidade, em síntese, é também aplicável às disposições de proteção climática que podem ser objeto de acolhida no regionalismo comercial. Desse modo, orientados, mas não restritos às suas NDC (já que as obrigações podem ser ampliadas), os Estados contratantes têm a faculdade de negociar cláusulas climáticas (e suas repercussões políticas, econômicas, financeiras, ambientais) com o interesse de mitigar o aquecimento global e fomentar mercados, sem que, contudo, infrinjam as regras comerciais. Dessa maneira, os ACR podem complementar ou aprofundar as orientações do regime climático e, além disso, contribuir para uma melhor abordagem do clima no sistema multilateral da OMC. Infere-se, dessa forma, que são mais abrangentes as possibilidades contidas nos ACR – em relação ao sistema multilateral – para contribuir para o regime climático global, o que poderia acarretar, no limite, reformas explícitas sobre o modo como os regimes se relacionam entre si.

É certo que este estudo tratou de objetos verdadeiramente densos e amplos, porém associados em seus elementos mais notórios, intentando o objetivo modesto de aproximações e contatos entre eles. Reconhece-se, contudo, o emaranhado de dimensões que o recorte escolhido aciona. De toda sorte, a consideração dos ACR como *locus* possível de proteção climática – com vistas a um alcance fático mais abrangente – suscita um novo enquadramento na irresoluta acomodação entre os ideários do desenvolvimento e da sustentabilidade ambiental.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Manuela Kirschner do. **Padrões privados ambientais e os regimes de mudança climática e da OMC: conflito ou convergência?** São Paulo: Aduaneiras, 2016.

AMARAL JUNIOR, Alberto do. **A solução de controvérsias na OMC.** São Paulo: Atlas, 2008.

ANTUNES, Tiago. We'll always have Paris... Breve análise do acordo climático negociado na COP 21 (Acordo de Paris). In: CAÚLA, Bleine Queiroz; ARRUDA, Gerardo Clésio Maia; CARMO, Valter Moura do (Orgs.). **Diálogo ambiental, constitucional e internacional.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

BANCO MUNDIAL. **Global economic prospects 2005: trade, regionalismo and development.** Washington: The World Bank, 2005. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/14783>>. Acesso em: 28 fev. 2019.

BARBI, Fabiana. O desafio das mudanças climáticas: a internalização política da questão climática no Brasil e na China. In: FERREIRA, Leila da Costa (Org.). **O desafio das mudanças climáticas: os casos Brasil e China.** Jundiaí: Paco, 2017.

BECK, Ulrich. **A metamorfose do mundo**: como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade. Lisboa: 70, 2017.

BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2017.

CAPUCIO, Camilla. A OMC e o regionalismo do século XXI: estratégia de imposição de modelos normativos? **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 336-348, 2014. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/3158/pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2019.

CONTIPELLI, Ernani de Paula. Política internacional climática: do consenso científico à governança global. **Revista Direito & Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 9, n. 2, p. 82-94, 2018. Disponível em: <<https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/644/556>>. Acesso em: 2 mar. 2019.

CUNHA, Kamyla Borges da; REI, Fernando; WALTER, Arnaldo Cesar. Desafios à efetividade do regime climático internacional. In: REI, Fernando et al. **Direito e desenvolvimento**: uma abordagem sustentável. São Paulo: Saraiva, 2013.

DIAS, Genebaldo Freire. **Mudança climática e você**: cenários, desafio, governança, oportunidades, cinismos e maluquices. São Paulo: Gaia, 2014.

FERREIRA, Leila da Costa; BOSCO, Estevão. Mudanças ambientais globais e políticas climáticas na China e no Brasil: uma visão do cosmopolitismo metodológico. In: FERREIRA, Leila da Costa (Org.). **O desafio das mudanças climáticas**: os casos Brasil e China. Jundiaí: Paco, 2017.

FONSECA JUNIOR, Gelson. **O interesse e a regra**: ensaios sobre o multilateralismo. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança global e regimes internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011.

_____. Governança ambiental global: possibilidades e limites. In: GRANZIERA, Maria Luiza Machado; REI, Fernando (Coords.). **Direito Ambiental Internacional**: avanços e retrocessos. São Paulo: Atlas, 2015.

IPCC (PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS). **Fourth Assessment Report (AR-4). Fifth Assessment Report (AR-5)**. Genebra, 2007, 2013. Disponíveis em: <<https://www.ipcc.ch/reports/>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

KÄSSMAYER, Karin; FRAXE NETO, Habib Jorge. **A entrada em vigor do Acordo de Paris**: o que muda para o Brasil? Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td215>>. Acesso em: 23 fev. 2019.

LEAL-ARCAS, Rafael. **Climate change and international trade**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2014.

MAGALHÃES, José Carlos de. **Direito econômico internacional: tendências e perspectivas**. Curitiba: Juruá, 2017.

MOROSINI, Fabio Costa; NIENCHESKI, Luisa Zuardi. A relação entre os tratados multilaterais ambientais e os acordos da OMC: é possível conciliar o conflito? **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 11, n. 2, p. 150-168, 2014. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/3082/pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2019.

MOTTA, Ronaldo Seroa da. Barreiras comerciais nas políticas de regulação de gases de efeito estufa. In: MOTTA, Ronaldo Seroa da et al. **Mudança do clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios**. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_mudancadoclima_port.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2019.

OMC (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO). **Trade and climate change: a report by the United Nations Environment Programme and the World Trade Organization**. 2009. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/trade_climate_change_e.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2019.

_____. **Rapport annuel 2014**. 2014. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/anrep14_e.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2019.

_____. **Acordos comerciais regionais**. 2019a. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm#facts>. Acesso em: 14 mar. 2019.

_____. **União Europeia – Colômbia e Peru**. 2019b. Disponível em: <<http://rtais.wto.org/UI/PublicShowMemberRTAIDCard.aspx?rtaid=692>>. Acesso em: 14 mar. 2019.

_____. **União Europeia – Coreia**. 2019c. Disponível em: <<http://rtais.wto.org/UI/PublicShowMemberRTAIDCard.aspx?rtaid=167>>. Acesso em: 14 mar. 2019.

_____. **Coreia – Estados Unidos**. 2019d. Disponível em: <<http://rtais.wto.org/UI/PublicShowMemberRTAIDCard.aspx?rtaid=183>>. Acesso em: 14 mar. 2019.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

_____. **Protocolo de Quioto**. Quioto, 1997. Disponível em: <<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

_____. **Emenda de Doha ao Protocolo de Quioto**. Doha, 2012. Disponível em: <https://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/kp_doha_amendment_english.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2019.

_____. **Acordo de Paris**. Paris, 2015. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2019.

_____. **Acordo de Paris – status da ratificação.** 2019a. Disponível em: <<https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/status-of-ratification>>. Acesso em: 11 mar. 2019.

_____. **A Emenda de Doha.** 2019b. Disponível em: <<https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/the-doha-amendment>>. Acesso em: 11 mar. 2019.

PROGRAMA MARCO. **Programa Marco para a Gestão Sustentável dos Recursos Hídricos da Bacia do Prata.** 2019. Disponível em: <<https://projetoscic.org/>>. Acesso em: 14 mar. 2019.

QUEIROZ, Fábio Albergaria de. **Meio ambiente e comércio internacional.** Curitiba: Juruá, 2012.

SANCHEZ-BADIN, Michelle Rattón; TASQUETTO, Lucas da Silva. Os acordos de comércio para além das preferências: uma análise da regulamentação sobre os “novos temas”. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 105-126, 2013. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/2381/pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2019.

SILVA, Alice Rocha da. O redimensionamento da OMC no trato dos acordos comerciais regionais. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 11, n. 2, p. 386-402, 2014. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/3201/pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2019.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades.** São Paulo: Atlas, 2003.

STIGLITZ, Joseph. **Globalização: como dar certo.** Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

THORSTENSEN, Vera. **OMC – Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a rodada do milênio.** São Paulo: Aduaneiras, 1999.

VEIGA, José Eli da. Entrevista 8. In: ARNT, Ricardo (Org.). **O que os economistas pensam sobre sustentabilidade.** São Paulo: 34, 2010.

_____. A desgovernança climática. In: VEIGA, José Eli da (Org.). **O imbróglio do clima: ciência, política e economia.** São Paulo: Senac São Paulo, 2014.

_____. **Para entender o desenvolvimento sustentável.** São Paulo: 34, 2015.

VIOLA, Eduardo; BASSO, Larissa. O sistema internacional no Antropoceno. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 31, n. 92, p. 1-18, 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v31n92/0102-6909-rbcsoc-3192012016.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2019.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías; RIBEIRO, Thais Lemos. **Sistema internacional de hegemonia conservadora: a governança global e democracia na era da crise climática.** São Paulo: Annablume, 2013.