

Comércio de serviços na organização mundial do comércio e o desenvolvimento sustentável

Trade of services in the world organization of the trade and the sustainable development

Umberto Celli Junior*

Resumo

O artigo em questão expõe a visão do autor sobre comércio de serviços na OMC (GATS), envolvendo água, esgoto, tratamento e eliminação de águas residuais como valor econômico, e a relação destes com o desenvolvimento sustentável. Aborda-se também sobre disciplinamento de normas técnicas e licenças ao comércio de bens e serviços ambientais, seja de iniciativa pública ou privada. Conclui-se que a água não pode ser considerada apenas como um bem econômico, por tratar-se de commodity pertencente ao Estado e que se faz necessária a regulação do setor de serviços ambientais.

Palavras-chave: Comércio de serviços. OMC. Comércio e Desenvolvimento sustentável.

Abstract

The article in subject exposes the author's vision on trade of services in WTO, (GATS), involving water, sewer, treatment and elimination of residual waters as economical value and the relationship of these with the sustainable development. The regulation of technical norms and licenses to the trade of goods and environmental services is also analyzed, from public or private initiative. It concludes that the water cannot just be considered as an economical asset, because it is a commodity belonging to the State and for wish is necessary the regulation of the section of environmental services.

Keywords: Trade of services. World Trade Organization. Sustainable development.

Introdução

O acordo sobre o Comércio de Serviços da OMC ("GATS") caracteriza-se por possuir estrutura complexa e ambígua que contém diversos níveis de obrigações. O GATS estabelece um amplo compromisso dos Membros da OMC relativo a

sucessivas e futuras negociações que conduzam a uma gradual liberalização do setor. Dentre suas regras, destacam-se o tratamento da nação mais favorecida e o princípio da transparência que se aplicam a todos os setores e subsetores de serviços.

O GATS prevê, ainda, obrigações de acesso a mercados e tratamento nacional que deverão ser

* Professor doutor de Direito Internacional da Universidade de São Paulo (USP). Membro do Conselho Diretor, Pesquisador e Coordenador do Grupo de Pesquisas sobre o Comércio de Serviços do Instituto de Direito de Comércio Internacional e Desenvolvimento – IDCID.

observadas apenas pelos Membros que assumirem compromissos específicos de liberalização de certos setores e subsetores de serviços, o que dá bem a dimensão de sua flexibilidade intrínseca. Os Membros não são obrigados a assumir compromissos mínimos (*benchmarks*). Eles têm a possibilidade de assumir ou não compromissos, sempre levando em conta seus interesses políticos e econômicos específicos. Na hipótese de um Membro concluir ser de seu interesse assumir determinados compromissos, ele o fará estabelecendo um cronograma, o tipo de serviço e o nível de abertura em cada setor (“listas positivas”). Esses compromissos específicos têm sido tradicionalmente assumidos por meio de negociações bilaterais em que um Membro oferece certas concessões em troca de outras (solicitação-oferta).

Outro aspecto relevante do GATS está relacionado à manutenção da capacidade dos Membros de regular o fornecimento de serviços em seus territórios de acordo com legítimos objetivos de políticas nacionais (Artigo VI – Legislação Nacional ou Regulação Doméstica). Nos termos do Artigo VI. 4 do GATS, os Membros deverão realizar negociações com o objetivo de estabelecer disciplinas que assegurem que “medidas relativas a requisitos e procedimentos em matéria de qualificação, de normas técnicas e requisitos em matéria de licenças não constituam obstáculos desnecessários ao comércio de serviços.” Essas disciplinas deverão garantir que tais requisitos (i) sejam baseados em critérios objetivos e transparentes, tais como a habilidade para prestar o serviço; (ii) não sejam mais gravosas que o necessário para assegurar a qualidade do serviço; (iii) no caso dos procedimentos em matéria de licença, não constituam em si mesmos uma restrição para a prestação do serviço. Nos setores nos quais um Membro tenha assumido compromissos específicos, até a entrada em vigor dessas disciplinas, tal Membro não poderá aplicar requisitos em matéria de licenças e qualificações nem normas técnicas que anulem ou prejudiquem esses compromissos específicos (Artigo VI. 5).

1 Gats e disciplinamento do comércio de serviços

A atual rodada de negociações do GATS tem sido marcada por grandes tensões entre alguns

países desenvolvidos, tais como Japão, Estados Unidos e os da União Européia, e alguns países em desenvolvimento, com destaque para Brasil e África do Sul. Enquanto os primeiros têm postulado uma maior e mais rápida liberalização do setor, os últimos têm adotado posição mais defensiva¹, além de condicionarem qualquer abertura ao avanço nas negociações relativas à agricultura (UNCTAD. Fev. 2003).

Algumas propostas, tais como a adoção de parâmetros quantitativos e qualitativos (*benchmarks*) para as negociações, foram formuladas por alguns dos países desenvolvidos. A aceitação dessas propostas resultaria em uma grande alteração da arquitetura original do GATS (i.e., na perda de sua estrutura flexível), razão pela qual foram rejeitadas por Brasil, Argentina e África do Sul, dentre outros países do G-20 (grupo de países liderados pelo Brasil que reivindica a eliminação dos subsídios à agricultura, principalmente pela União Européia e pelos Estados Unidos), e deixadas, pelo menos por enquanto, de fora das negociações. Tanto que, na Conferência Ministerial de Hong Kong, realizada em dezembro de 2005, foi emitida Declaração em que é reafirmado o respeito pela situação econômica dos países de menor desenvolvimento relativo e pela “flexibilidade apropriada” a que têm direito os países em desenvolvimento, consoante os termos do Artigo XIX.2 do GATS. Segundo o Artigo XIX. 2 do GATS, haverá “flexibilidade apropriada para que os diferentes países em desenvolvimento abram menos setores, liberalizem menos tipos de transações, aumentem progressivamente o acesso a seus mercados em função de sua situação em matéria de desenvolvimento...”.

Essa Declaração Ministerial, no entanto, reforçou a idéia de que o método de solicitação-oferta em negociações bilaterais deveria ser complementado por negociações plurilaterais, como previsto no GATS e nas “Diretrizes e Procedimentos para Negociações em Comércio de Serviços”, documento adotado na Sessão Especial do Conselho do Comércio de Serviços, em 28 de março de 2001 (“Diretrizes 2001”). Nas negociações plurilaterais, qualquer Membro, ou grupos de Membros, pode apresentar solicitações ou solicitações coletivas a outros Membros em qualquer setor específico ou modo de prestação de serviços, identificando seus objetivos com relação às negociações. A reação inicial de muitos países em desenvolvimento foi

¹ Relatório da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) destaca que a falta de dados e informações sobre o comércio de serviços é um dos maiores problemas que os países em desenvolvimento enfrentam nas negociações. De acordo com tal estudo, “the inadequacy of data makes it difficult or impossible for developing countries to assess the effects of past or future liberalization.” In: Developing countries cautioned against services liberalization commitments in GATS. Report on the UNCTAD Commission on Trade Meeting in Geneva 3-6 February 2003. Disponível em www.unctad.org.

de que as negociações plurilaterais poderiam aumentar ainda mais o poder de pressão dos países desenvolvidos.

2 Gats e as política públicas para serviços ambientais

Propostas relativas à Regulação Doméstica também foram apresentadas por vários países desenvolvidos. De modo geral, notou-se que tais propostas se desviaram do objetivo original de estabelecer disciplinas voltadas exclusivamente para serviços profissionais para criar disciplinas que cubram todos os setores de serviços. Pode-se afirmar que seu propósito foi o de claramente delimitar o espaço ou a capacidade de regulação dos países (*policy space*) para regular o setor de serviços, a partir do momento em que assumirem compromissos no âmbito do GATS. Trata-se, portanto, de formulações que vão muito além dos objetivos do artigo VI do GATS, à medida que invadem o domínio interno dos Membros, reduzindo seu espaço para adotar políticas públicas ou de desenvolvimento, ou seja, o de regular o setor de serviços em consonância com programas legítimos de políticas nacionais de desenvolvimento (i.e., de Regulação Doméstica).

É bem verdade que, no tocante à Regulação Doméstica, a Declaração Ministerial de Hong Kong também reforçou os objetivos e princípios das Diretrizes 2001, sob as quais as negociações sobre serviços devem resultar na promoção do crescimento de todos os parceiros comerciais e no desenvolvimento dos países emergentes e nos de menor desenvolvimento econômico relativo, respeitando-se o direito de regular ou legislar dos Membros. Porém, a tendência é de que a pressão para restringir esse direito dos países de regular ou legislar, ou, posto de outra forma, de fazer políticas públicas (*policy space*), aumente. É o que Guido Soares (2002, p.435) denomina de “invasividade no campo normativo e decisório das autoridades nacionais e dos ordenamentos jurídicos internos, pelas políticas e normas votadas num foro internacional e externo aos Estados.” Por essa razão, parece ser inadiável para os países em desenvolvimento a tarefa de inserir as negociações no contexto de uma reforma de seu quadro regulatório doméstico, com o fim de conceber-se uma estratégia de desenvolvimento para cada setor de serviços. Trata-se, na expressão de Celso Lafer (2001, p.121), de assegurar espaço

que vem se reduzindo para a condução de políticas públicas.

A adoção das disciplinas é, enfim, desejável, mas a questão central é a de saber como se alcançar um equilíbrio entre a necessidade de se eliminarem políticas meramente protecionistas e a necessidade de manutenção e preservação do direito dos Membros de regular a prestação de serviços em seus territórios, tendo em vista suas legítimas políticas públicas de desenvolvimento.

É por isso que a regulamentação do Artigo VI do GATS tem de ser acompanhada, no âmbito interno dos Membros, sobretudo dos países em desenvolvimento, de uma reforma e adaptação de seu quadro regulatório que vise a assegurar espaço para condução de políticas públicas. Essa regulamentação, no âmbito do GATS, bem como a reforma e a adaptação do quadro regulatório, no âmbito interno dos Membros, tornam-se ainda mais relevantes diante da discussão acerca dos custos e benefícios de certas negociações que estão em curso na OMC, tais como as relativas a serviços ambientais, tema diretamente vinculado ao desenvolvimento sustentável.

3 Serviços ambientais e águas

Não é simples identificar o que sejam serviços ambientais. Tradicionalmente, serviços ambientais têm sido entendidos em termos de infra-estrutura que provê tratamento de água e de esgoto freqüentemente pelo setor público. Mais recentemente, no entanto, a definição de serviços ambientais foi expandida para incluir outros serviços não relacionados à infra-estrutura, tais como serviços de controle de poluição e serviços de apoio ao meio ambiente, como serviços de consultoria ambiental. Fato é que, além de seu potencial para contribuir com o desenvolvimento sustentável, o setor de serviços ambientais será um dos que mais rapidamente crescerão nos próximos anos.

Sua importância foi reconhecida na própria Declaração Ministerial de Doha (2001), que prevê a redução, ou, conforme o caso, a eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias aos bens e serviços ambientais (Parágrafo 31 (iii)). Desde então, a Comunidade Européia² tem sido o Membro mais agressivo na defesa da liberalização dos serviços ambientais e também de setores relativos à distribuição e ao consumo de água, sob o argumento

² Diz-se Comunidade Européia, pois é ela quem assume compromissos e obrigações em nome de seus membros. À União Européia ainda não foi concedida personalidade jurídica.

de que sua proposta concebe o ciclo da água holisticamente, enquadrando-se tanto a distribuição de água como o tratamento de esgoto como “resource use” (WAGLÊ, 2005, p.23). A Comunidade Européia (ainda sob a forma bilateral de solicitação-oferta) formulou uma série de solicitações a países em desenvolvimento para assunção de compromissos específicos em todos os setores de serviços ambientais. Ao incluir em sua proposta a “água para uso humano”, a Comunidade Européia suscitou várias preocupações relativamente ao controle da água como um recurso, bem como questões relacionadas ao acesso eqüitativo de água limpa entre as camadas mais carentes das populações dos países em desenvolvimento.

A reação predominante, como não poderia deixar de ser, foi de cautela, já que, ao aceitarem tal premissa, os Membros em desenvolvimento poderiam acabar assumindo compromissos que incluíam implicitamente qualquer serviço que tivesse conexão com um “uso final” ambiental, tais como engenharia e construção, dentre outros.

4 Água: bem econômico

Mais importante é que a água não pode ser considerada apenas como um bem econômico, uma vez que o acesso a ela viria a ser determinado exclusivamente pelas forças de mercado, sem que se levasse em consideração a questão da eqüidade e da necessidade. O conceito de água como um bem econômico tem de ser limitado pelo conceito de água como um direito humano, a fim de se poder assegurar sua distribuição de forma eqüitativa.³ Por essa razão, antes de aceitarem qualquer proposta ou assumirem qualquer compromisso de liberalização do setor de serviços ambientais no GATS, os países em desenvolvimento têm de, no mínimo, assegurar que o direito à água seja protegido de forma consistente com os padrões de um direito humano. Isso requer, evidentemente, a existência de um quadro regulatório que controle a atuação de agentes privados que possam dificultar ou impedir o exercício desse direito.

Note-se que o GATS não requer a privatização ou a desregulamentação de serviços públicos, como o de distribuição de água. Os Membros continuam dispondo das seguintes opções políticas: (i) manter o serviço como público ou sob monopólio privado; (ii) abrir o serviço a concorrentes privados, mas restringi-lo a empresas nacionais; (iii) abrir o serviço

a empresas domésticas e estrangeiras e não assumir nenhum compromisso no âmbito do GATS; (iv) assumir compromissos no GATS, estendendo o direito de prestação do serviço a empresas estrangeiras sob determinadas condições, tais como transferência de tecnologia e maior liberdade de movimento de trabalhadores.

Muito embora os Membros continuem dispondo dessas opções e nenhum Membro até o presente tenha assumido qualquer compromisso relativamente à distribuição de água, o fato de que a questão da água tenha sido trazida à mesa de negociações é motivo para controvérsia e preocupação. Privatização e liberalização são processos separados. Na prática, contudo, a privatização é apenas teoricamente distinta da liberalização dadas as disparidades normalmente existentes entre a competência das empresas domésticas e a das multinacionais do setor. A privatização de serviços ambientais somente tem probabilidade de ser bem-sucedida em países que possuem quadros institucionais e regulatórios maduros e estáveis. Ao mesmo tempo, a existência de quadro institucional e regulatório maduro e estável constitui pré-condição para colocar-se em prática um processo de liberalização. O pressuposto de ambos, no caso da água, é o de que ela seja tratada como um direito humano.

5 Gestão da Água

Algumas experiências desastrosas relativas à introdução de novos sistemas de distribuição de água ocorreram em países de menor desenvolvimento relativo e, portanto, destituídos de um quadro regulatório e institucional maduro e estável. O caso da Bolívia é emblemático a respeito. Há cerca de seis anos, o governo boliviano outorgou concessão a uma empresa estrangeira para serviços de distribuição de água na região de Cochabamba. Na época, o governo daquele país justificou tal decisão alegando que, sendo a água uma “commodity” pertencente ao Estado, o governo poderia outorgar concessões a empresas privadas, inclusive estrangeiras. O efeito imediato dessa concessão foi um aumento substancial das tarifas pagas pelo consumidor, uma vez que o investidor ou a empresa estrangeira tinha de recuperar seu investimento e operar com margem de lucro, ainda que pequena, em face do baixo poder aquisitivo da população local. Quatro meses após a outorga da concessão, pressionado por violentos protestos da população de Cochabamba, o governo boliviano viu-se obrigado a revogar a concessão.

³ Ver a respeito interessante “paper” produzido por Carlos Maurício Mirandola e Luiza Saito Sampaio, pesquisadores do Instituto de Direito do Comércio Internacional e Desenvolvimento – IDCID, acerca da universalização do direito à água no Brasil. Disponível em < www.idcid.org.br >.

Os governos dos países em desenvolvimento têm de possuir, necessariamente, uma visão clara do significado, do alcance e das conseqüências de um processo de privatização, de concessão de direitos a agentes privados e de liberalização de um setor tão fundamental para seu desenvolvimento sustentável como o de serviços ambientais. Não podem assumir quaisquer compromissos no âmbito do GATS, antes dessa tomada de consciência.

Como precedentemente mencionado, a Declaração Ministerial de Hong Kong ressaltou a importância do método de negociações plurilaterais. Tanto assim é que as primeiras séries de reuniões plurilaterais em serviços tiveram início já em março de 2006 e seguiram o seguinte roteiro: (i) apresentação do pedido plurilateral; (ii) perguntas e respostas de ordem técnica; (iii) intercâmbio de informações sobre os regimes domésticos de cada Membro; (iv) reações dos participantes ao pedido; (v) desdobramentos (CARTA DE GENEVRA, 2006, p.20). Essas reuniões plurilaterais incluíram os serviços ambientais, dentre outros serviços.

A solicitação plurilateral sobre serviços ambientais teve como coordenador a Comunidade Européia e, como co-patrocinadores, Austrália, Canadá, Japão, Coréia, Noruega, Suíça, Taipé e Estados Unidos. Além do Brasil, outros vinte e dois Membros receberam o pedido: Argentina, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Egito, Índia, Indonésia, Israel, Malásia, México, Namíbia, Nova Zelândia, Nicarágua, Nigéria, Paquistão, Peru, Filipinas, Cingapura, África do Sul, Tailândia e Turquia.

6 Proteção à biodiversidade

Dentre os subsetores de serviços ambientais abrangidos pela solicitação, destacam-se: (i) serviços de esgoto, tratamento e eliminação de águas residuais. Exclui captação, depuração e distribuição de água, bem como reparo de sistemas de esgoto, classificado como serviços de construção; (ii) serviços de eliminação de resíduos, recolhimento e eliminação de lixo e dejetos (de residências, centros comerciais ou industriais), seu transporte e eliminação; (iii) serviços de saneamento e similares e serviços de limpeza de ruas; (iv) serviços de limpeza de gases de combustão, serviços de controle de contaminantes do ar, provenientes de fontes móveis ou estáticas; (v) serviços de controle e redução de ruídos, como os serviços de redução de ruído causado por tráfego em zonas urbanas; (vi) serviços de proteção de paisagens da natureza, proteção de lagos, regiões e águas costeiras, incluindo flora, fauna e habitat; (vii) serviços dedicados à realização

de estudos acerca da relação entre o meio ambiente e o clima, incluindo os serviços de avaliação de desastres naturais e redução de suas conseqüências, recuperação de solos e proteção da biodiversidade (CARTA DE GENEVRA, 2006, p.24-25).

A solicitação contém pleitos para as quatro modalidades de prestação de serviços, a saber: (i) Modalidade 1 – prestação transfronteiriça de serviços (*cross-border supply*), i.e., do território de um Membro ao território de qualquer outro Membro. Somente o produto do serviço cruza a fronteira do país, inexistindo a transposição de qualquer profissional na prestação; (ii) Modalidade 2 – consumo no exterior (*consumption abroad*), i.e., no território de um Membro aos consumidores de serviços de qualquer outro Membro; (iii) Modalidade 3 – presença comercial, i.e., prestador de serviços de um Membro, por intermédio de presença comercial, no território de qualquer outro membro; (iv) Modalidade 4 – presença de pessoas físicas, i.e., prestador de serviços de um Membro, por intermédio da presença de pessoas naturais de um Membro no território de qualquer outro Membro (PUPO, 2005, p.46-47). Nas Modalidades 1 e 2, os demandantes requerem a assunção de compromissos sem restrições. Na Modalidade 3, pedem a remoção de restrição ao capital estrangeiro, de requisitos de operação por meio de *joint venture* e de limitação de tipos de pessoas jurídicas. Na Modalidade 4, foi destacada apenas a importância da prestação de serviços por profissionais altamente qualificados (PUPO, 2005, p. 46-47).

Conclusão

As solicitações formuladas em reuniões e negociações plurilaterais estão na mesa. Futuras negociações sobre as disciplinas de Regulação Doméstica (Artigo VI. 4 do GATS) não deverão reduzir a capacidade de legislar dos Membros, sobretudo em assuntos diretamente relacionados a seu desenvolvimento sustentável, como é o caso de serviços ambientais. É necessário que os governos dos Membros em desenvolvimento saibam aproveitar a flexibilidade intrínseca do GATS para assumir compromissos que estejam em sintonia com suas legítimas políticas nacionais de desenvolvimento. A criação de um quadro institucional e regulatório equilibrado, que assegure claramente espaço para a condução de políticas públicas (*policy space*), constitui pré-condição para a assunção de quaisquer compromissos de liberalização do setor de serviços ambientais.

Referências

CARTA de Genebra: informativo da missão do Brasil em Genebra sobre a rodada de Doha. Genebra, ano 5, n. 2, abr. 2006.

LAFER, Celso. *A Identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

PUPPO, Rodrigo Luís. Acordo geral sobre o comércio de serviços: GATS. In: CELLI JÚNIOR, Umberto (Coord.). *Comércio de serviços na OMC*. Curitiba: Juruá, 2005. p. 34-56.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatório da Conferência das Nações Unidas para o Comércio

e Desenvolvimento (UNCTAD). *Developing countries cautioned against services liberalization commitments in GATS*. Report on the UNCTAD Commission on Trade Meeting in Geneva 3-6 February 2003. Disponível em: <www.unctad.org>. Acesso em: 20 maio 2005.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Atlas, 2002. v. 1

WAGLÉ, Swarmin; RAMANI, K.V.; QUTUB, Ayub. *Trade in environmental and energy services and human development: contributing to well-being, growth and access for all* (policy paper). Colombo, Sri Lanka: United Nations Development Program (UNDP), 2005.