

REVISTA
DE
INFORMAÇÃO
LEGISLATIVA

Brasília • ano 43 • nº 169

Janeiro/março – 2006

SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS DO SENADO FEDERAL

Certificação ambiental, desenvolvimento sustentável e barreiras à entrada

Daniel Rocha Corrêa

Sumário

Apresentação. 1. Desenvolvimento e meio ambiente. 1.1. Crescimento e desenvolvimento. 1.2. Propostas transformadoras. 2. O desenvolvimento sustentável no direito internacional e no direito brasileiro. 3. A certificação ambiental como um meio para o desenvolvimento sustentável. 4. Certificação ambiental e barreiras à entrada. 5. Conclusões.

Apresentação

Este trabalho resultou da pesquisa *A Certificação Ambiental no Brasil: um instrumento na promoção do desenvolvimento sustentável*, desenvolvida a partir de apoio do Fundo de Incentivo à Pesquisa (FIP) da PUC Minas.

Nosso ponto de partida foi a constatação de que, na esfera da economia, os recursos naturais são necessários para a satisfação das necessidades humanas e também sofrem os custos decorrentes de uma série de atos de produção ou de consumo, sua escassez leva à busca de meios mais racionais de aproveitamento; uma preocupação que se justifica pela possibilidade extrema de extinção da vida, inclusive humana, na Terra - problema que foi destacado pela Divisão de Assuntos de Ciência e Tecnologia da Escola Superior de Guerra (1989, p. 130).

Na busca de uma mudança, a preocupação ambiental passou a constituir fonte de questionamento dos modelos tradicionais de desenvolvimento (BERGEL, 1992). Uma

Daniel Rocha Corrêa é Advogado, Professor da PUC Minas e Mestre em Direito Econômico pela UFMG.

das propostas que surgiu nessa tentativa de compatibilizar as preocupações ambientais com o desenvolvimento econômico foi o *desenvolvimento sustentável*. Ela reflete um desejo de harmonização das iniciativas atuais com as expectativas em relação ao futuro e mostrou-se um referencial muito importante numa série de normas jurídicas quer internacionais, quer internas, como a própria Constituição da República Federativa do Brasil que está em vigor.

O Brasil é reconhecido como um dos países com uma das legislações mais avançadas em relação à necessidade de proteção do meio ambiente, porém é preciso buscar novos meios para colocá-la em prática e intensificar os já existentes. Por isso, procuramos compreender como o Estado pode utilizar a certificação ambiental, ou seja, a implantação de *sistemas de gestão ambiental* pelas empresas, para atingir o desenvolvimento sustentável. Destacamos a adequação da certificação ambiental como um meio para implantação de uma política de proteção ambiental situada no contexto maior de uma política econômica. Nessa perspectiva, salientamos a necessidade do estímulo estatal à busca da certificação pelas empresas, especialmente as pequenas e médias, para atingir uma tripla finalidade: a redução do impacto ambiental, a defesa da concorrência no plano interno e para manter e aumentar o mercado internacional dos produtos e serviços brasileiros.

1. *Desenvolvimento e meio ambiente*

1.1. *Crescimento e desenvolvimento*

Nesse esforço de reflexão sobre meios para implementação de uma política de desenvolvimento que seja ambientalmente positiva, devemos primeiro compreender o que é o desenvolvimento, pois não há uma única definição para o fenômeno nem um único meio para chegarmos aos resultados previstos, para depois estabelecermos as relações entre desenvolvimento e meio ambien-

te, em especial o sentido que se dá ao *desenvolvimento sustentável*.

Um dos primeiros teóricos a se ocupar com o tema do desenvolvimento econômico foi Joseph A. Shumpeter. Para o autor, o desenvolvimento representa o *processo de mudança espontânea e descontínua* que se baseia no estágio precedente e cria as bases para ulteriores estágios de desenvolvimento (SHUMPETER, 1957, p. 75).

Uma observação que podemos fazer em relação a essa definição é quanto ao seu fundamento liberal, pois, quando o autor qualifica o desenvolvimento como um processo de mudança espontânea, afasta a ação de alguma força que não aquelas que levariam a um equilíbrio natural do mercado. O modelo liberal não é satisfatório nesse ponto, pois alguns agentes econômicos podem atuar de modo a influenciar conscientemente os resultados do mercado, assim como o próprio Estado, mesmo quando não seja agente econômico, pode intervir para estimular ou conter a economia. Nesse ponto, podemos ampliar a definição para dizer que o desenvolvimento é um processo de mudança passível de ser provocado também pela política econômica privada das empresas e pela política econômica do Estado.

Além dessa visão do desenvolvimento como um processo, podemos dizer que o desenvolvimento econômico é também um objetivo a ser perseguido (Cf. STREETEN, 1979, p. 30).

O próximo passo, nessa tarefa de compreendermos o que é o desenvolvimento, é dizermos que ele difere da idéia de crescimento. O próprio Shumpeter (1957) afirmou que o desenvolvimento difere do mero crescimento da economia, pois é um processo qualitativamente diferente deste. Segundo o autor, o desenvolvimento dá-se a partir do emprego diferente dos meios produtivos existentes, ou seja, do emprego de inovações, enquanto o crescimento é uma mera mudança de dados, como a riqueza.

Embora o crescimento seja um dos meios para propiciar aprimoramentos qualita-

tivos que fazem parte do desenvolvimento, Paul Streeten (1979, p. 31) destaca que um pode ocorrer sem que haja o outro, pois a satisfação de necessidades qualitativas não está diretamente atrelada à satisfação de metas quantitativas. Mesmo sendo fundamentalmente diferentes, não podemos desprezar as metas quantitativas do crescimento, pois, como Amartya Sen (2000, p. 57) destaca, o crescimento pode proporcionar uma infra-estrutura necessária para a satisfação de necessidades maiores. No mesmo sentido, Richard Posner (1998, p. 23) também salienta os benefícios indiretos que o aumento da riqueza pode proporcionar.

Entendemos que, como o desenvolvimento expressa-se por mudanças mais amplas e profundas do que quando lidamos com o crescimento, limitá-lo ao aumento da riqueza não é saudável quando pensamos a realidade brasileira, marcada por severas desigualdades, que são próprias do subdesenvolvimento. Posner (1984, p. 133) afirma que a *maximização da riqueza* é um importante objetivo na América e em outros Estados ricos, mas não cremos que seja o mais importante em um país como o nosso.

Sobretudo após a II Guerra Mundial, conforme Magalhães (1978), o desenvolvimento passou a figurar como um objetivo constitucionalmente estabelecido pelos Estados.

No entanto, muitas das políticas conduzidas a partir da difusão da crença na legitimidade do objetivo eram embasadas na concepção de que, para desenvolver, era necessário crescer. De acordo com essa lógica, Meier e Baldwin (1968, p. 12) definiram o desenvolvimento econômico como “[...] um processo pelo qual a renda nacional de uma economia aumenta durante um longo período de tempo”.

Apesar desse esforço, ainda no século XX, intensificou-se o debate a respeito do fenômeno do desenvolvimento, pois, no plano econômico, verificou-se o aumento da diferença entre os países ricos (em geral do norte) e os países pobres (em geral do sul), o

superendividamento destes, o aumento da devastação ambiental e da poluição. Tais efeitos fomentaram o surgimento de novas concepções sobre o desenvolvimento.

Enquanto as concepções tradicionais do desenvolvimento são incapazes de considerar os custos decorrentes do desenvolvimento, por exemplo, em relação ao meio ambiente, e não alcançam toda a amplitude dos resultados que se espera seja característico do desenvolvimento, um resultado de uma mudança qualitativa, por enfatizarem apenas aspectos quantitativos do processo, as novas concepções, que nomearemos transformadoras, levam em conta essa dupla problemática.

1.2. Propostas transformadoras

Entre as propostas transformadoras, destacaremos os trabalhos de Celso Furtado, François Perroux, Amartya Sen, o *desenvolvimento humano* e também a perspectiva do *desenvolvimento sustentável*.

O brasileiro Celso Furtado (1974), referência mundial no pensamento econômico relativo ao desenvolvimento, chamou a atenção para a impossibilidade de reprodução nos países pobres dos mesmos padrões de vida dos países ricos.

Mesmo assim, entendemos que os padrões de vida atuais dos países pobres podem ser aprimorados. A referência para apuração do grau de desenvolvimento deve ser a realidade interna, embora os padrões externos, em especial de um país com níveis mais avançados de qualidade de vida, possam ser tomados como exemplo de até onde se pode chegar.

François Perroux (1987, p. 98), ao discorrer sobre o Novo Desenvolvimento, é claro ao advertir que a teoria geral da economia surgiu a partir da experiência dos países desenvolvidos e que ela atende apenas aos interesses peculiares daquelas realidades. Segundo ele, a aplicação desta teoria aos países em desenvolvimento depende de uma crítica prévia com vistas a sua adequação às diferenças.

Amartya Sen (2000) afirma que o desenvolvimento tem na expansão das liberdades seu objetivo e meio. Sua tese é tão importante que lhe rendeu o prêmio Nobel de economia. Para o autor, a amplitude do conceito de desenvolvimento vai muito além da expansão da renda e da riqueza, que são critérios limitados para a aferição do seu nível.

Outra proposta que destacamos é a do *desenvolvimento humano*, cujo primeiro mérito está na própria terminologia que coloca ênfase na própria pessoa humana, mesmo que não seja capaz de retratar uma medida completa da realidade analisada. Como destaca Amartya Sen (2000, p. 58), o *desenvolvimento humano* é um processo de expansão da educação, serviços de saúde e outras condições da vida humana.

Nessa perspectiva transformadora, a última concepção a que nos referimos é a do *desenvolvimento sustentável*. Como não podemos universalizar o modelo de desenvolvimento sem atentar para o impacto negativo causado ao meio ambiente, o conceito de desenvolvimento sustentável foi criado a partir da idéia de *sustentabilidade*, conceito da biologia e da ecologia que, segundo Leonardo Boff (1995, p. 106), revela “[...] a tendência dos ecossistemas ao equilíbrio dinâmico, sustentados na teia de interdependências e complementariedades que vigora nos ecossistemas”.

A partir da sistematização feita por Salvador Darío Bergel (1992), podemos ressaltar quatro dimensões do *desenvolvimento sustentável*: uma dimensão econômica, que procura demonstrar a insuficiência dos critérios tradicionais de mensuração do grau de aperfeiçoamento que desprezam as consequências negativas dos modelos adotados; a segunda dimensão, a social, procura demonstrar a essencialidade da posição do ser humano no processo, que não pode ser esquecido como destinatário das políticas econômicas voltadas ao desenvolvimento; a dimensão cultural, que implica no respeito às diversidades culturais; e, por fim, a di-

mensão ambiental, que procura fazer com que sejam evitados danos aos ecossistemas e impedir o esgotamento de recursos essenciais.

Para nós, uma importante vantagem a destacar em relação à noção de desenvolvimento sustentável é que ela impõe que se atente para os efeitos negativos da busca pelo desenvolvimento, entre os quais destacamos o impacto ambiental. Quando discutimos meios para implementarmos o *desenvolvimento sustentável*, discutimos formas de melhorar a qualidade de vida humana que estejam em harmonia com a necessidade de preservação do meio ambiente.

Um primeiro problema em relação a esse assunto é estabelecer qual será o ponto de equilíbrio entre o impulso para a melhoria da qualidade de vida e a necessidade de evitar efeitos negativos. Entendemos que é difícil conceber um desenvolvimento não-danoso, por isso, reconhecemos a importância do trabalho teórico de Ronald Coase (1994), que, ao definir *eficiência*, busca a internalização das externalidades, inclusive dos custos ambientais, e afirma a necessidade de se evitar o dano mais grave. Consideramos que essa busca por um mínimo de custos é um caminho razoável para a implementação do *desenvolvimento sustentável*.

No entanto, para Patrícia Bianchi (2003), a internalização dos custos ambientais não é um critério adequado, porque se centra apenas nos resultados e não na captação dos recursos em si.

Compreendemos que os custos a serem internalizados, quando buscamos o *desenvolvimento sustentável* e nos valemos, por exemplo, do trabalho de Coase (1994) a respeito da *eficiência* para implementá-lo, são de natureza mais ampla do que aqueles ponderados pela autora. O *desenvolvimento sustentável* pode ser visto como um fenômeno de conteúdo mais amplo do que apenas a redução da poluição. Além disso, é lógico que o critério não pode ser limitado a um dos momentos da atividade econômica, atentando apenas para os seus efeitos, pois, quan-

do falamos de *eficiência*, não podemos esquecer que, conforme demonstra João Bosco Leopoldino da Fonseca (2004), a *eficiência* traduz-se por *eficiência produtiva*, *eficiência alocativa*, *eficiência distributiva* e *eficiência dinâmica*.

Fundamentadas na noção de *desenvolvimento sustentável*, as políticas econômicas de promoção do desenvolvimento devem estar motivadas não só pela satisfação das necessidades das gerações presentes, mas também e em especial pelas necessidades das gerações futuras. Não é mais admissível que sejam sacrificadas as expectativas de existência do futuro pela racionalidade imediatista do modelo de desenvolvimento tradicional.

Amartya Sen (2004) apresenta as bases para o segundo problema decorrente dessa visão prospectiva da noção de *desenvolvimento sustentável*, que reside na necessidade de se possibilitar às gerações futuras a liberdade de gozar de um patamar de equilíbrio ambiental de que gozavam gerações passadas. As idéias apresentadas pelo autor combinam com as de Salvador Darío Bergel (1992, p. 305), que diz:

[...] devemos entender por desenvolvimento um processo que leve a potencializar os recursos de um país ou de uma região e que, de modo paralelo, satisfaça os objetivos de incrementar a economia, aumentar a qualidade de vida da população e respeite o equilíbrio dos ecossistemas, contribuindo, na medida do possível, a reparar os danos já causados." (tradução nossa).

Como tornar compatíveis as necessidades das gerações presentes com as gerações futuras? Entendemos que a resposta só pode ser dada a partir do *humanismo* e da *democracia*. A escolha não pode ser subtraída ao homem dentro do processo democrático.

2. O desenvolvimento sustentável no direito internacional e no direito brasileiro

As preocupações ambientais desencadearam mudanças no sistema jurídico que,

conforme Paolo Maddalena (1992), se expressam por duas tendências: o reconhecimento de um direito humano do ambiente e a formação de um direito comum do ambiente.

Ao analisar os resultados dessa mudança, Marcelo Dias Varella (2004) verificou que os países do Norte, países ricos e que mais contribuíram negativamente com o equilíbrio ambiental, são os responsáveis por fomentar a introdução da questão ambiental nas discussões relacionadas ao desenvolvimento.

Segundo essa lógica, essa força do Norte para o Sul que leva à mudança do conteúdo das normas jurídicas tem um campo importante de repercussão na ordem jurídica internacional.

Uma primeira referência de manifestação dessa nova ordem jurídica internacional, que se reproduz nos ordenamentos jurídicos internos dos Estados, foi a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, realizada em 1972, em Estocolmo, que reconheceu o direito ao meio ambiente saudável.

Logo em seguida, em 1974, a ONU – Organização das Nações Unidas – instituiu a Nova Ordem Econômica Internacional, pelas Resoluções 3201 (S-VI) e 3202 (S-VI), e reconheceu expressamente a tensão entre um direito ao desenvolvimento e um dever de preservar o meio ambiente.

Em 1982, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1991, p. 67) reconheceu expressamente o *desenvolvimento sustentável* como uma necessidade. No Relatório intitulado *Nosso Futuro Comum* e também conhecido por *Informe Brundtland*, a Sociedade Internacional demonstra a necessidade de compatibilizar-se as preocupações econômicas com as ecológicas, que "[...] não se opõem necessariamente."

Outro importante momento foi a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92, realizada em 1992 na cidade do Rio de Janeiro, na qual foram produzidas duas Convenções, uma sobre diversidade biológica e outra so-

bre poluição, além de estabelecer-se a *Agenda 21*, um programa minucioso cujo objetivo é a melhoria do equilíbrio ambiental para o século XXI, na qual os incentivos à melhoria da qualidade ambiental, como a *certificação ambiental*, foram reconhecidos como instrumentos adequados ao desenvolvimento sustentável.

Uma última referência que faremos, apesar de haver outras, é o Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança de Clima, feito em Quioto, em 11 de dezembro de 1997, que visa à implementação de reduções nos níveis mundiais de emissões poluentes.

Dentro desse contexto de expansão, é indispensável, para a efetividade das normas voltadas ao problema, que haja um adequado aparelhamento para colocá-las em prática, que não prescindirá da conjugação de esforços dos Governos, empresas e cidadãos. Além disso, a relevância das preocupações ambientais que compõem a noção de *desenvolvimento sustentável* não pode ser erigida a ponto de obstar a melhoria da qualidade de vida dos países pobres. Afinal, o desenvolvimento impõe a solidariedade. A própria Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento (1991, p. 392) defendeu a necessidade de aceleração do crescimento econômico mundial e declarou a obrigação geral dos Estados de cooperarem, estabelecendo expressamente: “Os Estados devem cooperar mutuamente de boa-fé na implementação dos direitos e obrigações precedentes. [...]”.

No plano interno, as bases da política econômica brasileira estão inseridas num contexto de proteção da liberdade de mercado, de reconhecimento do direito ao desenvolvimento e da necessidade de preservação do meio ambiente. Contexto que é coerente com a necessidade de imprimir compatibilidade às racionalidades econômica e ambiental.

A Constituição do Brasil consagra o *desenvolvimento* como um dos objetivos da República e reconhece a necessidade de proteção do meio ambiente, como princípio da

Ordem Econômica. Nessa perspectiva, o ordenamento jurídico brasileiro valoriza as atividades produtivas que causem menores efeitos negativos no meio ambiente e reconhece que a qualidade ambiental é um dos modos para garantir-se o equilíbrio ambiental.

O princípio da defesa do meio ambiente, segundo a redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional nº 43 de 2003 ao artigo 170, VI, da CR/88, impõe “[...] tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.” (BRASIL, 2005, p. 130).

Em seu artigo 225, a Constituição da República consagra o direito de todos ao *meio ambiente ecologicamente equilibrado* e impõe ao Poder Público e à coletividade a meta do desenvolvimento sustentável, ao fixar-lhes o dever de defender e preservar o meio ambiente (BRASIL, 2005, p. 156).

No plano dos diplomas legais, merecem destaque tanto a Lei 9.795/1999, que trata da educação ambiental e institui a Política Nacional de Educação Ambiental, quanto a Lei 6.938/1981, que reconhece o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, entre os quais podemos incluir a *certificação ambiental*.

3. A *certificação ambiental* como um meio para o desenvolvimento sustentável

A *certificação ambiental* é um processo de verificação por uma terceira parte emissora do certificado de que determinada empresa atua de acordo com certos critérios uniformes em relação ao meio ambiente, estabelecidos numa norma técnica. Quando há conformidade entre o *sistema de gestão ambiental* praticado pela empresa e os critérios estabelecidos na norma técnica, a entidade certificadora confere a *certificação* à empresa. Uma vez obtida a *certificação*, sua manutenção depende de resultados a serem verificados por auditorias periódicas.

No estabelecimento desses critérios uniformes, em âmbito internacional, uma entidade que detém um papel central é a ISO – *International Organization for Standardization*, da qual o Brasil participa. Ela foi constituída em 1946, tem sede em Genebra, Suíça, e é uma organização não-governamental que congrega entes públicos e privados na área de padronização (BIANCHI, 2003, p. 104-105).

A *certificação ambiental* desenvolve-se pelos critérios das normas ISO série 14000. Como Clarissa D’Isep (2004, p. 151-152) ressalta, a certificação é um *instrumento de comunicação*, embasado numa *linguagem internacional* pela padronização, que dá acesso aos consumidores e empresas *à política e ao desempenho ambiental* da empresa certificada.

A autora destaca também as etapas do processo de certificação:

“O caminho a ser percorrido, revelando os seus requisitos, resume-se: 1) na elaboração da política ambiental; 2) no planejamento; 3) na implementação e operação; 4) na verificação e ação corretiva; 5) na análise crítica pela administração – que não cessa, devendo retornar ao (1) no sentido de uma espiral em constante movimento, sendo a obrigatoriedade quanto à melhoria contínua o seu propulsor/movimentador” (D’ISEP, 2004, p. 162).

A uniformidade decorrente da adoção de tais critérios é importante, pois reduz *custos de transação*, na acepção empregada por Coase (1994), e pode facilitar o comércio e contribuir para o *desenvolvimento sustentável*.

Porém a visão de Patrícia Bianchi (2003, p. 18) é outra. Para a autora, o comércio internacional se mostra incompatível com a sustentabilidade ecológica. Segundo sua perspectiva, *a sustentabilidade ecológica* “[...] requer um redirecionamento das economias nacionais para o âmbito local ou regional, com vistas à satisfação das necessidades locais, processo inverso ao da globalização da economia.”

Não acreditamos que essa ruptura seja possível nem viável no momento atual, afinal “[...] a economia está imersa num meio cultural em que cada um participa dos usos, dos costumes, dos reflexos sociais dos seus grupos” (PERROUX, 1987, p. 277). Nesse contexto, a mudança proposta dependerá de uma mudança do próprio homem e talvez da sua essência. Em relação a isso, é preciso lembrarmos que Platão (1996), ao construir as bases de sua *cidade*, já destacou as particularidades que levam a uma especialização das profissões e demonstrou a incapacidade de um povo ser auto-suficiente em relação à satisfação de suas necessidades, o que faz indispensável o comércio internacional.

A atenção à realidade local é importante e desejável na perspectiva da correta eleição de metas e meios, mas não na perspectiva de um fechamento da economia. Além disso, como Richard Whish (2001) salienta, a concorrência pode gerar *eficiência dinâmica*, pois impulsiona as empresas a inovarem. Então, a partir da visão de Shumpeter (1957), para quem o desenvolvimento pressupõe inovação, podemos afirmar que o comércio internacional, por ampliar a concorrência, é positivo em relação ao desenvolvimento, quando embasado na igualdade.

No Brasil, a atividade de normalização, e em especial de procedimentos relacionados à gestão ambiental, é uma tarefa compartilhada por organismos públicos e privados. Entre os quais destacamos o CONMETRO (Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial), o INMETRO (Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial) e a ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas), entidade privada reconhecida como foro nacional único em normalização e representante brasileira na ISO.

A certificação ambiental no Brasil poderá se desenrolar dentro do SBAC (Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade)

por uma entidade certificadora reconhecida pelo INMETRO, ou então ser efetuada por outra entidade certificadora não integrante do sistema, mas que aplicará os mesmos critérios da norma técnica. Em relação às certificações pelos critérios ISO série 14000 obtidas dentro do SBAC, elaboramos a Tabela I abaixo, que mostra o pequeno número de certificações no Brasil.

Tabela I
Certificados ISO 14001 no Brasil
válidos dentro do SBAC

<i>Padrão Normativo</i>	<i>Número de Certificados</i>
ISO 14001:1996	609
ISO 14001:2004	8
TOTAL	617

Fonte: Inmetro (www.inmetro.gov.br).

Uma característica a destacar em relação às normas ISO série 14000 é que elas são de cumprimento voluntário. Mas sua adoção é importante até mesmo para levar ao cumprimento do direito, pois o atendimento, pela entidade certificada ou que pretende a certificação, da legislação do país é um requisito de política ambiental dentro do sistema de gestão ambiental, como a norma ISO 14001 (1996, p. 4) prevê em seu item 4.2, letra c. Sobre essa característica, Clarissa D'Isep (2004, p. 173) diz que a norma ISO é "[...] propulsora e otimizadora de 'aspectos legais' dentro de uma organização."

Como salientamos acima, as bases da política econômica brasileira se assentam sobre os pilares da economia de mercado, o que significa que, entre outras características, a titularidade do exercício da atividade econômica está com a iniciativa privada, pois é reconhecida a liberdade de iniciativa.

Enquanto a iniciativa privada, organizando-se em regime de empresa, exerce seu direito de atuar na esfera econômica, o Estado brasileiro, por força do que estabelecem os artigos 173 e 174 da CR/88, só atuará diretamente na esfera econômica em situações excepcionais, sendo-lhe reservado o papel principal de exercer uma intervenção indireta, pela fiscalização, incentivo e planejamento da atividade econômica (BRASIL, 2005, p. 131).

Assim, podemos dizer que os papéis das empresas privadas e do Estado são complementares em relação à materialização do desenvolvimento. O Estado, que é um agente normativo e regulador da atividade econômica, no exercício desse seu papel principal, atuará para estimular o comportamento da iniciativa privada em certa direção e também para reprimir comportamentos indesejáveis.

A busca da certificação ambiental pela iniciativa privada pode ser um dos caminhos estimulados pelo Estado, pois a adoção de um *sistema de gestão ambiental* e sua progressiva implementação é uma medida positiva quando analisamos os impactos sobre o meio ambiente em razão do exercício da atividade econômica; um estímulo que se poderá verificar, por exemplo, por uma política do crédito, por uma política tributária, ou pela possibilidade de contratar com os poderes públicos, direcionado àquelas empresas que buscarem a certificação.

Um estímulo que precisamos de acentuar, pois, como vimos na Tabela I acima, não é grande o número de certificados válidos dentro do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade. Só não podemos esquecer de que o objetivo da certificação é "[...] promover a otimização do impacto ambiental da organização que o adota, não significando nunca que esse impacto não exista". (D'ISEP, 2004, p. 152). Então, essa não pode ser vista como a única frente de batalha da política ambiental, mas como um dos seus focos.

4. Certificação ambiental e barreiras à entrada

Tabela II – Certificados ISO 14001 emitidos até 31/12/2003 no mundo

Continentes	Certificados ISO 14001 emitidos até 31/12/2003	Países mais representativos dentro do continente	Número de Certificados do País até 31/12/2003	% do País em relação ao total do Continente	% do País em relação ao total no mundo
América do Norte	2.700	EUA	1.645	60,93	4,47
América Central	36	-----			0,10
América do Sul	645	Brasil	350	54,26	0,95
Europa	18.243	Alemanha	3.380	18,53	9,19
		Reino Unido	2.722	14,92	7,40
		Espanha	2.064	11,31	5,61
		Suécia	2.070	11,35	5,63
		França	1.092	5,99	2,97
África	309	-----			0,84
Ásia	13.410	Japão	8.123	60,57	22,09
Oceania	1.422	Austrália	1.370	96,34	3,73
Total	36.765	Países mais representativos	22.816	Participação mundial	62,06

Fonte: Dados extraídos do site da ISO e reproduzidos pelo Inmetro (www.inmetro.gov.br).

Pela Tabela II acima, podemos observar que a certificação ambiental é uma prática que se concentra mais no contexto dos países mais ricos, em geral do norte. O Brasil, por exemplo, embora detenha o maior número de certificações da América do Sul, segundo dados de 2003, ainda não participa do volume total mundial de certificações numa proporção equivalente à de outros países desenvolvidos, mesmo sendo um dos países com uma das maiores diversidades biológicas do planeta. Isso nos leva a cogitar inclusive que pode haver a falta de reconhecimento na legitimidade da proteção ao meio ambiente no contexto social brasileiro.

Existe uma tendência atual de ressaltar a liberdade comercial como um importante valor a fundamentar as relações econômi-

cas internacionais; o que, como dissemos anteriormente, pode contribuir para o desenvolvimento, pois faz com que as empresas e os Estados queiram melhorar seus desempenhos para manterem e ampliarem seus mercados.

O *livre comércio* faz com que o direito internacional busque, de um lado, o tratamento homogêneo de questões relativas ao comércio pelos diversos sistemas jurídicos internos dos Estados e, de outro lado, a redução e eliminação de obstáculos criados pelos Estados ao comércio internacional.

Nessa perspectiva, a Organização Mundial do Comércio reconhece que, se forem respeitados os objetivos fixados no item 2.2 do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio e se for mantido o paralelismo com

as normas internacionais, presume-se que o regulamento técnico adotado ou aplicado por um de seus membros, até contestação, não constitui uma barreira não tarifária ao comércio internacional. Eis o item 2.2 do acordo:

“2.2 – Os Membros assegurarão que os regulamentos técnicos não sejam elaborados, adotados ou aplicados com a finalidade ou o efeito de criar obstáculos técnicos ao comércio internacional. Para este fim, os regulamentos técnicos não serão mais restritivos ao comércio do que o necessário para realizar um objetivo legítimo, tendo em conta os riscos que a não realização criaria. Tais objetivos legítimos são, *inter alia*: imperativos de segurança nacional; a prevenção de práticas enganosas; a proteção da saúde ou segurança humana, da saúde ou vida animal ou vegetal, ou do meio ambiente. Ao avaliar tais riscos, os elementos pertinentes a serem levados em consideração são, *inter alia*: a informação técnica e científica disponível, a tecnologia de processamento conexa ou os usos finais a que se destinam os produtos.”

Mesmo assim, pela desproporção entre a quantidade de certificados entre países ricos e pobres, parece adequada a percepção de Patrícia Bianchi (2003, p. 269) de que a certificação é um instrumento de conservação da hegemonia comercial dos países desenvolvidos. A autora chega a afirmar que “[...] a forte representação dos países ‘desenvolvidos’ influencia no resultado dos trabalhos da ISO, colocando em dúvida o caráter democrático do sistema de padronização.” Nesse sentido, Armino Teodósio e Andréia de Souza (2001) concebem a certificação pelos critérios ISO 14001 como *barreiras de processo*.

Então, a *certificação ambiental*, seja no mercado interno, seja no mercado internacional, poderá servir também como uma *barreira à entrada*, ou seja, um obstáculo à liberdade de movimentação que os sujeitos deveriam ter na esfera econômica.

Conforme Posner (1976, p. 59), num sentido literal, a expressão *barreira à entrada* significa algum obstáculo que precisa de ser superado por um *novo entrante*, para adquirir uma fatia de determinado mercado, como o custo de levantar o capital necessário para estabelecer-se de maneira eficiente, em relação à concorrência.

Uma *barreira à entrada* pode decorrer do conteúdo de determinadas normas, de instituições ou de práticas que fazem difícil ou impossível a entrada de algum novo competidor no mercado, conforme Whish (2001). O autor apresenta uma classificação das barreiras em três espécies: *barreiras absolutas*, como as determinações legais que geram exclusividade, não acessíveis a potenciais *entrantes*, por exemplo, as patentes; *vantagens estratégicas*, que colocam determinados sujeitos um passo à frente de *novos entrantes* ou de outros concorrentes e impõem a estes um custo que não receberão de volta, caso resolvam sair do mercado; e as *práticas excludentes*, como a recusa de contratar.

A partir de sua análise do direito da concorrência europeu, a questão da existência de *barreiras à entrada* é vista por Whish (2001) como um fator importante a se observar na delimitação do *poder de mercado* potencial ou efetivo de algum sujeito.

Em geral, dependendo do contexto concreto, uma política de certificação ambiental poderá erigir uma *barreira à entrada* sob a forma de *vantagem estratégica*, sobretudo para as pequenas e médias empresas. De outro lado, quando uma empresa com *poder de mercado* estabelece, como elemento de sua política comercial, a certificação ambiental como requisito para relacionar-se com outras empresas, ela poderá estabelecer uma *barreira à entrada* qualificada acima como *prática excludente*, que pode, sim, ser anticoncorrencial. Um meio para a superação desses obstáculos é a adoção de uma política de estímulo à certificação ambiental das pequenas e médias empresas; outro, o esforço estatal voltado à repressão ao abuso de poder econômico.

Por outro lado, no plano internacional, nada impede que, sob argumentos legítimos, um mercado de um Estado fique inacessível para os produtos e serviços de empresas não certificadas. Em conseqüência, esse mercado poderá ficar inacessível aos produtos e serviços dos países menos desenvolvidos, que têm menor volume de empresas certificadas, convertendo-se, sim, numa barreira comercial não tarifária. É muito tênue a linha divisória entre os objetivos legítimos do item 2.2 do acordo sobre barreiras técnicas ao comércio e o protecionismo.

Necessário investimento pelos países em desenvolvimento para caminhar rumo à diminuição da distância entre os hemisférios em matéria de implementação da certificação ambiental, também é necessária uma atuação conjunta para impedir o protecionismo.

5. Conclusões

O *desenvolvimento* significa uma mudança que acarreta melhorias qualitativas na vida dos seres humanos. Entre as diversas formas de entender o que é o desenvolvimento, a noção de *desenvolvimento sustentável* é importante por nos remeter aos efeitos negativos decorrentes da busca pelo desenvolvimento, entre os quais destacamos o impacto ambiental. Assim, falar em *desenvolvimento sustentável* significa discutir formas de melhorar a qualidade de vida humana que estejam em harmonia com a necessidade de preservação do meio ambiente e com a necessidade de continuidade da vida no planeta.

Na implementação do *desenvolvimento sustentável*, consideramos importante que as escolhas em relação aos meios e metas sejam fruto do processo democrático, já que as gerações futuras não podem escolher por si, e estejam embasadas num referencial humanista.

Há uma crescente preocupação internacional com o problema da preservação do meio ambiente e também no âmbito interno

que necessita de um adequado aparelhamento para dar-lhe efetividade e que depende de uma atuação conjunta de governos, empresas e cidadãos.

A ordem jurídico-econômica brasileira busca compatibilizar economia e meio ambiente e estrutura-se a partir do reconhecimento de uma tendência liberal, centrada num contexto de liberdade de mercado, acompanhada do reconhecimento do direito ao desenvolvimento e da necessidade de preservação do meio ambiente.

Enfatizamos a importância do estímulo estatal no Brasil à *certificação ambiental* como um dos meios que permitirá caminhar em direção ao *desenvolvimento sustentável*.

Observamos uma quantidade pequena de certificados ISO 14000 emitidos no Brasil, o que pode ser resultado da ausência de reconhecimento da legitimidade da proteção ambiental no país.

Além disso, observamos que *uma política econômica, pública ou privada, de estímulo à certificação ambiental* poderá servir como uma *barreira à entrada*, ou seja no mercado interno ou internacional, ou seja, poderá impor um obstáculo à liberdade de movimentação que os sujeitos deveriam ter na esfera econômica. Dessa forma, afirmamos que um meio para a superação desses obstáculos é o estímulo à implementação da certificação ambiental no âmbito das pequenas e médias empresas, estímulo que deve ser acompanhado do esforço estatal voltado à defesa da concorrência.

Via de regra, no âmbito internacional, a adoção de um padrão técnico como o das normas ISO série 14000 não constitui uma ofensa à liberdade de comércio. No entanto, é muito tênue a linha divisória que separa o uso legítimo do padrão do protecionismo econômico. Então, é preciso investimento nos países em desenvolvimento para caminhar rumo à diminuição da distância entre os hemisférios em matéria de implementação da certificação ambiental, também é necessária uma atuação política conjunta para impedir o protecionismo.

Referências

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR ISO 14001: Sistemas de gestão ambiental – especificações e diretrizes para uso*. Rio de Janeiro, out. 1996.
- BIANCHI, Patrícia Nunes Lima. *Meio Ambiente: certificações ambientais e comércio internacional*. Curitiba: Juruá, 2003. 2. tiragem.
- BOFF, Leonardo. *Ecologia: grito da terra, grito dos pobres*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1995.
- BRASIL, Escola Superior de Guerra, Divisão de Assuntos de Ciência e Tecnologia. O Brasil face novo paradigma tecnológico. *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 13, p. 119-140, nov. 1989.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 05 de outubro de 1988. 35. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2005.
- BRASIL. Lei n. 5.966, de 11 dez. 1973. Institui o Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5966.htm>. Acesso em: 20 abr. 2005.
- BRASIL. Lei n. 6.938, de maio 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm>. Acesso em: 29 jul. 2005.
- BRASIL. Lei n. 9.795, de maio 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9795.htm>. Acesso em: 29 jul. 2005.
- BRASIL. Lei n. 9.933, de 20 dez. 1999. Dispõe sobre as competências do Conmetro e do Inmetro, institui a taxa de serviços metrológicos e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9933.htm>. Acesso em: 20 abr. 2005.
- CANO, Guillermo J. La producción y la transferencia de tecnología: la protección de la propiedad intelectual y el desarrollo sostenible en el contexto de la conferencia CNUMAD 92. *Revista del Derecho Industrial*, Buenos Aires, v. 14, n. 41, p. 373-388, mayo/ago. 1992.
- CARNEIRO, Ricardo. *Direito ambiental: uma abordagem econômica*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- COASE, Ronald H. *La empresa, el mercado y la ley*. Madri: Alianza, 1994.
- COLMAN, David; NIXSON, Frederick. *Desenvolvimento econômico: uma perspectiva moderna*. Rio de Janeiro: Campus; São Paulo: Ed. da USP, 1981. (Tradução de: Economics of change in less developed countries).
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.
- CONSELHO NACIONAL DE METROLOGIA, NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE INDUSTRIAL. Resolução n. 07, de 31 dez. 1975. *Inmetro*, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/resc/resultado_pesquisa.asp>. Acesso em: 20 abr. 2005.
- _____. Resolução n. 14, de 30 dez. 1983. *Inmetro*, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/resc>>. Acesso em: 20 abr. 2005.
- CORRÊA, Leonilda Beatriz Campos Gonçalves. *Comércio e meio ambiente: atuação diplomática brasileira em relação ao selo verde*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos estratégicos, 1998.
- DARÍO BERGEL, Salvador. Desarrollo sustentable y medio ambiente: la perspectiva latinoamericana. *Revista del Derecho Industrial*, Buenos Aires, v. 14, n. 41, p. 303-343, mayo/ago. 1992.
- D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. *Direito ambiental econômico e a ISO 14000: análise do modelo de gestão ambiental e certificação ISO 14001*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito econômico*. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- _____. *Lei de proteção da concorrência: (comentários à lei antitruste)*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- HERRERA, Heitor Moreira. Os modernos cavaleiros do apocalipse. *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, n. 6, v. 15, p. 151-157, ago. 1990.
- KORS, Jorge A. Nuevas Tecnologías y derecho ambiental. *Revista del Derecho Industrial*, Buenos Aires, n. 14, v. 41, p. 389-419, mayo/ago. 1992.
- MADDALENA, Paolo. Las transformaciones del derecho a la luz del problema ambiental: aspectos generales. *Revista del Derecho Industrial*, Buenos Aires, v. 14, n. 41, p. 345-372, mayo/ago. 1992.
- MAGALHÃES, Maria da Conceição Ferreira. A intervenção como instrumento do bem-estar e do de-

envolvimento. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 9, n. 47-48, p. 289-296, jul./dez. 1978.

MEIER, Gerald M.; BALDWIN, Robert E. *Desenvolvimento econômico: teoria, história, política*. Tradução de Augusto Reis e Luiz F. Pereira Vieira. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Acordo sobre barreiras técnicas ao comércio. *Inmetro*, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas/asbtc.asp>>. Acesso em: 20 abr. 2005.

PERROUX, François. *Ensaio sobre a filosofia do novo desenvolvimento*. Tradução de L. M. Macaísta Malheiros. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1987.

PLATÃO. *A república*. Introdução, tradução e notas de Maria Helena da Rocha Pereira. 8. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.

POSNER, Richard A. *Antitrust law: an economic perspective*. Chicago: University of Chicago Press, 1976.

_____. *El análisis económico del derecho*. Tradução de Eduardo L. Suárez. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

_____. Wealth maximization and judicial decision-making. *International Review of Law and Economics*, [S.l.], n. 4, p. 131-135, 1984.

RAMOS, Saulo. La cuestión ambiental y la transformación del derecho. *Revista del Derecho Industrial*, Buenos Aires, v. 14, n. 41, p. 471-488, mayo/ago. 1992.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

_____. Por que é necessário preservar a corujapintada. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 mar. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ciencia/fe1403200401.htm>>. Acesso em: 08 ago. 2004.

SHUMPETER, Joseph A. *Teoria del desenvolvimiento económico: una investigación sobre - ganancias, capital crédito, interés y ciclo económico*. Tradução de Jesús Prados Arrarte. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1957.

SILVA, Ricardo; BRAVO, Maria Alice M. P. Comércio exterior e meio ambiente. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 113-128, jun. 1994.

STREETEN, Paul. *The frontier of development studies*. 1. ed. reimpr. Londres: Macmillan, 1979.

TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Souza; SOUZA, Andréia Alcione de. Gestão ambiental: um novo modismo nas ciências gerenciais. *Economia & Gestão - Revista do Instituto de Ciências Econômicas e Gerenciais - PUC-Minas*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 70-78, jan./jun. 2001.

VARELLA, Marcelo Dias. *Direito internacional econômico ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

WALD, Arnaldo. O direito econômico e o direito do desenvolvimento no Brasil. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 82, n. 693, p. 19-27, jul. 1993.

WHISH, Richard. *Competition law*. 4. ed. Londres: Butherworths, 2001.