

**Working  
Paper**

**515**

**CCGI - Nº 19**  
**Working Paper Series**  
OUTUBRO DE 2019



**SAO PAULO SCHOOL  
OF ECONOMICS**

## **O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO NA OCDE**

**Vera Thorstensen**  
**Catherine Rebouças Mota**  
**Mauro Kiithi Arima Jr**

As manifestações expressas por integrantes dos quadros da Fundação Getulio Vargas, nas quais constem a sua identificação como tais, em artigos e entrevistas publicados nos meios de comunicação em geral, representam exclusivamente as opiniões dos seus autores e não, necessariamente, a posição institucional da FGV. Portaria FGV Nº19

Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas FGV EESP

[www.fgv.br/eesp](http://www.fgv.br/eesp)

# O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO NA OCDE

Vera Thorstensen<sup>1</sup>  
Catherine Rebouças Mota<sup>2</sup>  
Mauro Kiithi Arima Jr<sup>3</sup>

## Resumo

O princípio da precaução não tem um conceito unívoco. Apesar de utilizado em diversos documentos jurídicos, o princípio continua contestado em sua base racional-científica e em sua utilidade na mitigação do potencial de danos ambientais. Acerca dessas duas dimensões, destaca-se a oposição entre a perspectiva norte-americana e europeia sobre o tema. Essa dualidade de perspectivas é identificada, por exemplo, no âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que, apesar de adotar o princípio em certas circunstâncias, limita sua aplicação. O presente artigo tem o objetivo de analisar a forma como o princípio da precaução é usado na OCDE em seus diversos documentos normativos e nos relatórios analíticos produzidos por seus especialistas.

**Palavras-chave:** Precaução; Meio ambiente; OCDE; Estados Unidos; União Europeia.

## Abstract

The precautionary principle has no univocal concept. Although used in various legal documents, the principle remains contested on its rational-scientific basis and in its usefulness in mitigating environmental damages. Concerning these two dimensions, the opposition between the American and the European perspectives on the subject stands out. This duality of views is identified, for example, within the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), which, although adopting the principle in certain circumstances, limits its application. This article aims to analyze how the precautionary principle is used in the OECD in its various normative documents and in the analytical reports produced by its experts.

**Keywords:** Precaution; Environment; OECD; United States; European Union.

## 1. Introdução

A internacionalização das preocupações ambientais nas atividades econômicas, a partir da década de 1970, apresenta desafios, especialmente, em setores produtivos causadores de externalidades negativas que podem afetar a saúde do ser humano e o meio ambiente. Diferentes interpretações e aplicações do princípio da precaução ou da abordagem da precaução, se por um lado, podem ser usadas para mitigar impactos negativos dessas externalidades, por outro, podem, na prática, funcionar como barreiras não tarifárias, protegendo mercados e dificultando a liberalização do comércio internacional.

O princípio da precaução expressa a complexidade da relação, por vezes conflituosa, entre o Direito Internacional e o Conhecimento Científico/Técnico. A interrelação entre as regras jurídicas e a necessidade de fundamentação técnica podem suscitar controvérsias em situações nas quais coexistem a incerteza científica e níveis variados de tolerância ao risco.

No comércio internacional, quando a incerteza científica é evidenciada, a previsão do Acordo da Organização Mundial do Comércio (OMC) sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (Acordo SPS), no artigo 5.7, dispõe que os Membros podem tomar medidas

---

<sup>1</sup> Coordenadora do Centro de Estudos do Comércio Global e Investimento da Escola de Economia – São Paulo – da Fundação Getúlio Vargas

<sup>2</sup> Pesquisadora do Centro de Estudos do Comércio Global e Investimento da Escola de Economia – São Paulo – da Fundação Getúlio Vargas

<sup>3</sup> Pesquisador do Centro de Estudos do Comércio Global e Investimento da Escola de Economia – São Paulo – da Fundação Getúlio Vargas

sanitárias e fitossanitárias temporárias de acordo com as informações disponíveis. Os Membros, entretanto, devem trabalhar na progressiva complementação das informações para que se tenha uma avaliação mais objetiva do risco.

A disposição do Acordo SPS não foi suficiente para evitar conflitos. O órgão de solução de controvérsias decidiu alguns casos nos quais o princípio foi um dos temas centrais. O exemplo emblemático foi o caso dos hormônios, entre EUA e União Europeia (UE), no qual a UE tomou medidas de restrição de importações das carnes e dos produtos derivados de carnes que utilizassem determinadas substâncias de ação hormonal indutoras de crescimento bovino (DS26 - European Communities - *Measures Concerning Meat and Meat Products - Hormones*). A UE, combinando incerteza científica e aplicação do princípio da precaução, alegou que o potencial danoso dos hormônios, mesmo em situação de desconhecimento sobre os efeitos exatos das substâncias sobre a saúde humana, seria suficiente para restrição às importações de produtos norte-americanos.

As controvérsias na OMC seriam indicativo de divergências de entendimento mais profundas. EUA e UE ocupam posições opostas diante da incerteza científica e da aplicação do princípio da precaução. Os EUA, assim como o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, não consideram a precaução incorporada ao conjunto de princípios gerais do direito, pois entendem que a ideia de precaução seria, no máximo, uma abordagem ou filosofia de gestão de risco. Na perspectiva norte-americana, portanto, a precaução seria despida de juridicidade, exceto se explicitamente mencionada em documento jurídico vinculante. A UE, por sua vez, compreende a precaução como um princípio geral do Direito Internacional e, portanto, uma fonte direta de direitos e obrigações, na forma como prescrito no art. 38 do estatuto da Corte Internacional de Justiça. O princípio da precaução, portanto, a despeito de sua origem no direito ambiental, seria aplicável, na qualidade de *lex generalis*, mesmo por organismos adjudicatórios de regimes virtualmente autossuficientes, como é o caso do regime de comércio internacional.

Na perspectiva brasileira, a discussão acerca da extensão e da aplicabilidade da precaução tem grande importância. Duas áreas especialmente sensíveis para o Brasil são vulneráveis à aplicação do princípio da precaução: meio ambiente e agricultura. São esses dois temas que poderão ser objeto de controvérsias, por exemplo, no acordo de livre comércio firmado entre Mercosul e UE. Em interpretações antecipadas do texto do Acordo, enquanto o Brasil defende que o princípio é aplicável apenas a esfera ambiental (MAPA, 2019), a UE defende a aplicação ampla, inclusive, para o capítulo referente a medidas sanitárias e fitossanitárias (EUROPEAN COMMISSION, 2019).

De forma similar, o tema pode gerar problemas no processo de acesso do Brasil à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), autorizada pelo Decreto Federal nº 9.920/2019. Nesse processo de acesso, o tema ambiental terá grande relevância, em razão da importância do tema para a Organização e do papel fundamental do Brasil na ordem do meio ambiente internacional. Na perspectiva brasileira, portanto, torna-se crucial compreender como o princípio da precaução é usado no âmbito da OCDE.

Neste artigo, os dissensos acerca do uso e do significado do princípio são analisados no âmbito da OCDE, com a finalidade de, em vista de objetivos teóricos e práticos, explicar as duas principais posições acerca da ideia de precaução e sua relação com as questões não tarifárias no comércio internacional.

## 2. O princípio da precaução no Direito Internacional

Etimologicamente, o conceito de precaução tem origem na língua latina (*praecautionem*) e está relacionado à atuação antecipada para evitar ou para prevenir um mal ou algo ruim.

Em termos práticos, a ideia de precaução se concretiza em conduta antecipatória, com a finalidade de proteger contra danos, potencialmente irreversíveis, a determinados bens e valores relevantes para sociedade. A precaução, por isso, é um dos princípios prudenciais que orientam as atividades humanas e que incorpora parte de outros conceitos como justiça, equidade, respeito, razoabilidade e prevenção.

A precaução, como princípio jurídico, foi concebida e consolidada na Alemanha, no final dos anos 1960<sup>4</sup>, em sintonia com o protagonismo político do movimento ambiental naquele país, expresso, por exemplo, na criação do Partido Verde, na década de 1980. Apesar da origem germânica e de sua forte relação com a cultura ambiental do país, o princípio se disseminou por toda a Europa em um período de pouco mais de duas décadas (WEIDNER, 1995).

Importante destacar que o princípio da precaução esteve inicialmente relacionado às medidas de controle de danos transfronteiriços decorrentes da poluição atmosférica e da ocorrência de chuva ácida em regiões industriais de países europeus (WEIDNER, 1995). O fenômeno da chuva ácida, decorrente da concentração de óxidos de enxofre (SO<sub>2</sub> e SO<sub>3</sub>) e de nitrogênio (N<sub>2</sub>O, NO e NO<sub>2</sub>), acirrou as discussões acerca dos problemas causados pela atividade industrial e principalmente os danos potenciais decorrentes da utilização de combustíveis.

Segundo a UE (CCE, 2000), no âmbito internacional, o princípio da precaução foi reconhecido, em 1982, pela primeira vez, na Carta Mundial da Natureza, adotada pela Assembleia Geral da ONU. Embora o princípio da precaução não apareça explicitamente, a avaliação de risco sobre atividades e a tomada de medidas de precaução são previstas. Nesse sentido o documento estabelece que: “11. As atividades que possam causar impactos importantes à natureza devem ser controladas, e as melhores tecnologias disponíveis que minimizem riscos significativos à natureza ou outros efeitos adversos devem ser usadas ” e “ 12. O descarte de poluentes nos sistemas naturais deve ser evitada e: [...] (b) devem ser tomadas precauções especiais para evitar o descarte de resíduos radioativos ou tóxicos” (UN, A/RES/37, 1982)<sup>5</sup>.

A disseminação do princípio, para além das fronteiras europeias, na década de 1990, ocorre junto com a consolidação internacional da preocupação com o meio ambiente. Apesar de precedentes importantes em termos de direito internacional ambiental<sup>6</sup>, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida em 1992, no Rio de Janeiro, alçou o tema ambiental a uma situação prioritária na agenda política internacional.

---

<sup>4</sup> Em língua alemã, é conhecido como *Vorsorge Prinzip*.

<sup>5</sup> 11. Activities which might have an important on nature shall be controlled, and the best available technologies that minimize significant risks to nature or other adverse effects shall be used” e “12. Discharge of pollutants into natural systems shall be avoided and: [...] (b) special precautions shall be taken to prevent discharge of radioactive or toxic wastes (UN, A/RES/37, 1982)

<sup>6</sup> Alguns dos precedentes importantes são a Conferência de Estocolmo e a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

A Declaração do Rio, um dos principais documentos produzidos na Conferência, previu o princípio da precaução, em seu Princípio 15, como expressão de garantia contra riscos potenciais, que, de acordo com o estado do conhecimento, não podem ser ainda mensurados. Neste sentido, dispôs

Para que o ambiente seja protegido, serão aplicadas pelos Estados, de acordo com as suas capacidades, medidas preventivas. Onde existam ameaças de riscos sérios ou irreversíveis, não será utilizada a falta de certeza científica total como razão para o adiamento de medidas eficazes, em termos de custo, para evitar a degradação ambiental.

Outro documento originário da Conferência, esse qualificado como instrumento jurídico de *hard law*, foi a Convenção sobre Diversidade Biológica. O Preâmbulo da Convenção de Biodiversidade enuncia: "observando também que, quando exista uma ameaça de redução ou perda substancial da diversidade biológica, não deve ser invocada a falta de completa certeza científica como razão para adiar a tomada de medidas destinadas a evitar ou minimizar essa ameaça". A ideia de incerteza científica, subjacente ao princípio, também é ressaltada nos art. 10 e 11, do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança. Assim, o Princípio da Precaução é mencionado da seguinte forma:

a ausência de certeza científica devida à insuficiência das informações e dos conhecimentos científicos relevantes sobre a dimensão dos efeitos adversos potenciais de um organismo vivo modificado na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica na Parte importadora, levando também em conta os riscos para a saúde humana, não impedirá esta Parte, a fim de evitar ou minimizar esses efeitos adversos potenciais, de tomar uma decisão, conforme o caso, sobre a importação do organismo vivo modificado.

Outros documentos internacionais onde o princípio da precaução foi previsto: Declaração Ministerial de Bergen de 1990 sobre Desenvolvimento Sustentável, a Declaração Ministerial de 1990 da Terceira Conferência Internacional sobre a Proteção do Mar do Norte, a Convenção de Bamako de 1991 sobre a Proibição de Importação em África e o Controle do Movimento Transfronteiriço de Resíduos Perigosos na África, a Convenção da UNECE de 1992 para a Proteção e Uso de Cursos de Água Transfronteiriços e Lagos Internacionais.

Desses documentos seminais acerca do princípio da precaução no Direito Internacional, verifica-se que é mais importante a explicitação do dever/direito de agir em situações de incerteza científica do que a menção explícita da palavra precaução. Esse mesmo procedimento, no qual o princípio aparece de maneira indireta no texto, é adotado nos acordos preferenciais de comércio, principalmente os celebrados pela UE, e em documentos produzidos no âmbito de organizações internacionais.

Nos documentos internacionais, o princípio da precaução apresenta quatro características básicas: (i) a incerteza passa a ser considerada na avaliação de risco; (ii) o ônus da prova cabe ao proponente da atividade; (iii) na avaliação de risco, um número razoável de alternativas ao produto ou processo, devem ser estudadas e comparadas; (iv) para ter natureza de precaução, a decisão deve ser democrática, transparente e ter a participação dos interessados no produto ou processo.

Apesar dessa categorização, o princípio da precaução é interpretado e aplicado de diferentes formas, implicando diferentes abordagens sobre o ônus da prova. Diante da incerteza científica sobre o potencial de dano da atividade econômica ao meio ambiente e/ou a saúde humana, pode-se demandar do agente a comprovação da sustentabilidade ambiental de sua ação. De outra



forma, pode-se demandar que aquele que proíbe o exercício da atividade econômica comprove que a atividade provoca danos.

### 3. A oposição EU e EUA sobre o princípio da precaução

Os Estados Unidos se opõem ao uso do princípio da precaução como base para a regulamentação e para medidas restritivas à liberdade econômica e contratual. Desse modo, as medidas regulatórias mais restritivas devem ser tomadas se, comprovadamente, oferecerem riscos à saúde humana, à segurança ou ao meio ambiente. Compreende-se, portanto, que o rigor regulatório na área ambiental é condicionado à comprovação científica do potencial de dano.

A posição norte-americana, em relação ao princípio da precaução, principalmente no que diz respeito ao acesso a mercados estrangeiros por seus produtos, pode ser sintetizada nas seguintes medidas replicadas por suas Câmaras de Comércio (US CHAMBER, 2010): apoio a uma abordagem baseada na ciência para a gestão de riscos, na qual o risco é avaliado segundo padrões cientificamente sólidos e tecnicamente rigorosos; oposição à adoção doméstica ou internacional do princípio da precaução como base para a tomada de decisões regulatórias (construção científica da *ratio decidendi*); educação de consumidores, de empresas e de formuladores de políticas públicas sobre as implicações do princípio da precaução.

A precaução, nesse sentido, como proposta pelos EUA, é mais uma filosofia de gestão de risco do que propriamente um mecanismo de avaliação de risco. Esse entendimento, igualmente, desqualifica a precaução como um princípio jurídico.

A avaliação de risco é o processo no qual se organizam as informações e os dados para que se possa oferecer decisões de gestão ambiental (U.S, 2019). As avaliações de risco se enquadram em duas áreas, a saúde humana e o meio ambiente, em relação as quais são formulados planos com propósito, escopo e abordagens técnicas bem definidas. Abaixo, há um roteiro básico para a elaboração de avaliação de risco.

**Tabela 1: Avaliação de Risco à Saúde Humana e ao Meio Ambiente**

Saúde humana	Meio Ambiente
<b>Planejamento</b>	
1. Quem / o que / qual lugar está em risco? 2. Qual é o perigo ambiental? 3. De onde vem os perigos ambientais? 4. Como ocorre a exposição do ser humano a esses perigos ambientais? 5. Como o corpo humano reage ao risco ambiental? Tais reações são alteradas de acordo com idade, raça, sexo, genética, etc? 6. Quais são os efeitos para a saúde? 7. Quanto tempo é necessário para que um perigo ambiental possa ter um efeito tóxico?	1. Quem / o que / qual lugar está em risco? 2. Qual é o perigo ambiental? 3. De onde vem os perigos ambientais? 4. Como ocorre a exposição do meio ambiente a esses perigos ambientais? 5. Como o corpo humano reage ao risco ambiental? Tais reações são alteradas de acordo com idade, raça, sexo, genética, etc? 6. Quais os efeitos ecológicos desse risco ambiental? 7. Quanto tempo é necessário para que um perigo ambiental possa ter um efeito tóxico?
<b>Passo 1: Identificação do Perigo / Formulação do Problema</b>	
Identificam-se quais são os efeitos adversos à saúde causados por exposição de algum agente nocivo, identificando o agente e suas características. São feitas análises toxicocinética e a toxicodinâmica. Intenciona-se a elaboração do modo de ação do	Identificar até quando a avaliação será feita para se determinar que entidade ecológica se deve proteger. A partir disso, define-se qual atributo da entidade é necessário proteger. Três critérios são utilizados para realizar a escolha: relevância ecológica; suscetibilidade

agente, ou seja, os seus eventos e processos chave para causar efeitos negativos em seres humanos.	a agentes estressores conhecidos ou potenciais e relevância para os objetivos de gestão.
<b>Passo 2: Análise Dose-resposta/ Análise</b>	
A relação dose-resposta diz respeito à probabilidade, à quantidade e à condição de exposição a um agente estressor.	Determina quais os elementos necessários para prever as reações ecológicas diante da exposição de agentes estressores. Alguns parâmetros para definir: coeficientes de risco; uso da área; taxa de ingestão de alimentos (quando consumido por um animal); taxa de bioacumulação; biodisponibilidade; estágio de vida.
<b>Passo 3: Avaliação da exposição</b>	
Faz-se a estimativa numérica da exposição à dose, ou seja, determina-se ou, pelo menos, estima-se a magnitude, a frequência e a duração da exposição humana ao agente estressor.	-
<b>Passo 4 / 3: Caracterização de risco</b>	
Resumem-se e integram-se as informações coletadas, transmitindo o julgamento do avaliador de risco no que diz respeito à natureza e à presença de riscos. Definem-se onde persistem incertezas e onde as escolhas políticas devem ser feitas.	Estimam-se os riscos para as entidades ecológicas, indicando qual o grau de confiança nas estimativas de risco, resumindo as estimativas de risco e realizando a interpretação das adversidades provocadas pelo agente estressor.

Fonte: EPA, 2019. Elaborado pelos autores.

Para os EUA, uma entidade ecológica consiste em grupo funcional de espécies, comunidade, ecossistema, *habitat* específico valorizado ou qualquer outra entidade de interesse. A política de caracterização de riscos dos EUA, a ser aplicada à proteção das entidades ecológicas, é guiada pelos seguintes princípios: transparência; clareza; consistência; e razoabilidade.

Na UE, o princípio da precaução é, na prática, qualificado como um mecanismo de resposta rápida para casos em que exista qualquer perigo a saúde humana, animal e vegetal e para a proteção do meio ambiente, cujos dados, até então existentes, não são suficientes para uma avaliação completa de risco. O princípio está disposto no art. 191 do Tratado de Funcionamento da União Europeia:

2. A política da União em matéria de ambiente deve visar um elevado nível de proteção, tendo em conta a diversidade de situações nas várias regiões da União. Deve basear-se no princípio da precaução e nos princípios de que devem ser tomadas medidas preventivas, que os danos ambientais devem ser prioritariamente corrigidos na fonte e que o poluidor deve pagar.

Na UE, o princípio da precaução abrange não só a proteção do meio ambiente como também dos consumidores, da saúde alimentar, humana e animal. Orientações políticas sobre a aplicação do princípio da precaução foram estabelecidas: pela Comissão da União Europeia, no Livro Verde sobre os Princípios Gerais de Segurança Alimentar e na Comunicação de 30 de Abril de 1997 sobre Saúde dos Consumidores e Segurança Alimentar; pelo Parlamento, na sua Resolução de 10 de Março de 1998, sobre o Livro Verde do Conselho; e na Resolução de 13 de Abril de 1999, na Comissão Parlamentar Mista do EEE (Espaço Económico Europeu), e na Resolução de 16 de Março de 1999 (Anexo I, Ref. 8-12).

A UE enfatiza que o princípio da precaução está relacionado à gestão de risco realizada pelo tomador de decisão, sendo, portanto, um princípio que baliza a tomada de decisão política. Não pode se confundir com as medidas precaucionárias tomadas pelos cientistas nas suas análises.



Nesse sentido, para a UE, há três condições preliminares para que o princípio da precaução possa ser aplicado: identificação de efeitos potencialmente adversos; avaliação dos dados científicos disponíveis; grau de incerteza científica. Ao lado das condições preliminares para aplicação, a UE determina regras específicas e princípios gerais acessórios ao princípio da precaução.

São regras específicas: execução da mais completa avaliação científica possível e a determinação, tanto quanto possível, do grau de incerteza científica; avaliação de risco e identificação das consequências potenciais da inação; participação de todas as partes interessadas no estudo de medidas cautelares, uma vez que os resultados da avaliação científica e / ou da avaliação de risco estejam disponíveis. Os princípios gerais, por sua vez, são: proporcionalidade entre as medidas tomadas e o nível de proteção escolhido; a não discriminação na aplicação das medidas; coerência das medidas com medidas semelhantes anteriormente adotadas em situações análogas; exame dos benefícios e dos custos da ação ou da falta de ação; revisão das medidas à luz da evolução científica (CCE, 2000).

O ônus da prova é aplicável, de maneira geral, para quem alega qualquer medida restritiva com base no princípio da precaução. No entanto, as normas da UE possibilitam a inversão do ônus da prova quando o produto e o procedimento estiverem relacionados a medicamentos, pesticidas e aditivos alimentares. A UE reforça que a análise do ônus da prova deve ser evidenciada caso a caso (CCE, 2000).

A UE reconhece que não é possível alcançar o risco zero por meio de uma medida regulatória restritiva. No entanto, considera que a proibição total de uma medida ou procedimento pode ser a única resposta plausível para o tomador de decisão em determinadas situações potenciais de graves e irreversíveis danos ambientais (CCE, 2000).

A UE defende a interpretação de que o princípio da precaução é previsto no Acordo SPS da OMC, em seu art. 5.7<sup>7</sup>. A UE compreende, portanto, que, para garantir o nível de proteção considerado adequado ao meio ambiente e à saúde animal e humana, o princípio da precaução seria aplicável como um dos pilares centrais da política comunitária (CCE, 2000).

Apesar das considerações da UE sobre a OMC, o Órgão de Solução de Controvérsias, no caso entre EUA e UE sobre a importação europeia de carnes e de produtos de carne provenientes dos EUA se manifestou de forma contrária à restrição baseada na aplicação do princípio. Ou, pelo menos, pode-se julgar que a interpretação do Órgão de Solução de Controvérsias referente à aplicação do princípio da precaução para fins restritivos ao comércio é substancialmente mais limitada de aquela defendida pela UE.

Segundo relatório do Painel, corroborado pelo Órgão de Apelação, reconhece-se que existem reflexos da ideia de precaução no artigo 5.7 do Acordo SPS. No entanto, o princípio não foi mencionado expressamente no Acordo SPS e, portanto, não serve como fundamento de medidas inconsistentes com as obrigações definidas na OMC. O Órgão de Solução de Controvérsias considera, além disso, desnecessário e imprudente o posicionamento *in abstracto* sobre um

---

<sup>7</sup> Em língua portuguesa, o texto do art. 5.7 do Acordo SPS é o seguinte: 7. Nos casos em que a evidência científica for insuficiente, um Membro pode provisoriamente adotar medidas sanitárias ou fitossanitárias com base em informação pertinente que esteja disponível, incluindo-se informação oriunda de organizações internacionais relevantes, assim como de medidas sanitárias ou fitossanitárias aplicadas por outros membros. Em tais circunstâncias, os membros buscarão obter a informação adicional necessária para uma avaliação mais objetiva de riscos e revisarão em consequência a medida sanitária ou fitossanitária em um prazo razoável.

alegado princípio jurídico, cujo alcance ainda é restrito ao direito internacional ambiental. O relatório explica que “o próprio Painel não chegou a nenhuma conclusão definitiva acerca do *status* do princípio da precaução no Direito Internacional e que o princípio da precaução, pelo menos fora do campo do direito internacional do meio ambiente, ainda aguarda formulação autorizada”<sup>8</sup> (WTO, WT/DS26/AB/R, 1998).

Os EUA, de forma similar ao raciocínio expresso no relatório do Painel, não consideram a precaução como um princípio geral ou norma consuetudinária do direito internacional. No entanto, os norte-americanos reconhecem a existência da abordagem da precaução, cujo conteúdo é variável de acordo com o contexto factual e científico. Nesse sentido, compreende que o artigo 5.7 é apenas uma abordagem precaucionária de modo que cada estado membro pode dispor do seu próprio nível de proteção e das medidas necessárias para garanti-lo (WTO, WT/DS26/AB/R, 1998).

Os EUA afirmam, ainda, que: “A invocação pela Comunidade Europeia de um ‘princípio de precaução’ não pode criar uma avaliação de risco onde não existe, nem um ‘princípio’ pode criar ‘evidência científica suficiente’ onde não existe nenhuma”<sup>9</sup>. Como terceiro participante na disputa DS 26, o Canadá afirma que “A abordagem ou conceito de precaução como um princípio emergente do Direito Internacional, que poderá futuramente se cristalizar em um dos ‘princípios gerais de direito reconhecidos pelas nações civilizadas’, na acepção do artigo 38 (1) (c) do Estatuto da Corte Internacional de Justiça”<sup>10</sup> (WTO, WT/DS26/AB/R, 1998).

**Tabela 2: Diferenças das interpretações do princípio da precaução – Estados Unidos e União Europeia**

<b>Estados Unidos</b>	<b>União Europeia</b>
Não considera como princípio geral do Direito Internacional	Princípio da precaução faz parte dos princípios gerais do Direito Internacional
Não está previsto no Acordo SPS	Está previsto no Acordo SPS, devendo, inclusive ser aplicado no Acordo TBT
Não pode fundamentar as medidas regulatórias	Pode fundamentar medidas regulatórias
Aplicação da avaliação de risco	Análise do caso concreto e aplicação dos condicionantes para a aplicação do princípio da precaução.

Elaboração: Elaborado pelos autores.

Desse modo, nos EUA, o princípio da precaução permanece ausente da maior parte das normas editadas em âmbito federal, assim como é pouco usado pelas agências regulatórias de competência nacional. No entanto, há previsão de outro princípio relevante, o princípio da prevenção, que está presente em algumas normas ambientais específicas, principalmente legislações estaduais.

No *US Pollution Act*, por exemplo, legislação ambiental emblemática, há o objetivo nacional de que a poluição deve ser evitada ou reduzida na fonte sempre que for possível. Nesse sentido,

<sup>8</sup> No texto original em inglês: *We note that the Panel itself did not make any definitive finding with regard to the status of the precautionary principle in international law and that the precautionary principle, at least outside the field of international environmental law, still awaits authoritative formulation.*

<sup>9</sup> No texto original em inglês: *The EC's invocation of a "precautionary principle" cannot create a risk assessment where there is none, nor can a "principle" create "sufficient scientific evidence" where there is none.*

<sup>10</sup> Em inglês: *The precautionary approach or concept as an emerging principle of international law, which may in the future crystallize into one of the 'general principles of law recognized by civilized nations', within the meaning of Article 38(1)(c) of the Statute of the International Court of Justice.*

o princípio da prevenção foi disposto como norteador dos programas de proteção ambiental dos Estados Unidos:

Os Estados Unidos da América produzem anualmente milhões de toneladas de poluição e gastam dezenas de bilhões de dólares por ano controlando essa poluição.

Existem oportunidades significativas para a indústria reduzir ou prevenir a poluição na fonte por meio de mudanças econômicas na produção, na operação e no uso de matérias-primas.

As oportunidades de redução de emissões na fonte geralmente não são alcançadas porque os regulamentos existentes e os recursos industriais de que necessitam para conformidade se concentram no tratamento e no descarte.

A redução de fontes de emissão é fundamentalmente diferente e mais desejável do que a gestão de resíduos e o controle da poluição. (US,EPA, 2019) (tradução dos autores)<sup>11</sup>

Diferente da precaução, o princípio da prevenção é aplicado quando se tem a certeza de que o risco de ocorrer o dano ambiental ou a saúde humana existe. A prevenção foi introduzida pelo princípio 21 da Declaração de Estocolmo em 1972. “O foco da nova perspectiva não é a determinação da responsabilidade sobre o dano já causado a outro Estado mas a obrigação de evitar danos ao meio ambiente em geral.”<sup>12</sup> Desse modo, o princípio da prevenção é mais condizente com o processo de avaliação de risco desenvolvidos nos EUA.

A diferença de interpretação e de aplicabilidade do princípio da precaução não decorre apenas de diferenças na mentalidade acerca da utilização dos dados científicos para fins regulatórios. Existem, na verdade, disparidades estruturais no arcabouço jurídico-institucional que, ao mesmo tempo, possibilitam uma ampla difusão do princípio na União Europeia e inviabilizam sua utilização mais constante nos EUA.

O sistema norte-americano é caracterizado pela descentralização de competências e pelo controle cruzado de decisões, no qual as agências e os poderes exercem controle recíproco, formalizando uma adaptação reforçada da ideia de freios e contrapesos (*checks and balances*). Para que esse sistema funcione, as decisões técnicas devem ser tomadas com base em sólidos argumentos científicos, formalizados em relatórios justapostos às decisões. Em razão disso, no sistema norte-americano, predomina a análise de risco (*risk assessment*) e o registro detalhado das etapas decisórias. Esse tipo de procedimento evita que as decisões sejam reformadas por instâncias superiores ou por outros poderes do estado.

O sistema europeu, especialmente o sistema alemão, é caracterizado pela centralização decisória e pela admissão de maior grau de intervenção do estado nas relações privadas. Ainda que exista mecanismos cruzados e freios e contrapesos, a estrutura jurídica possibilita a manutenção intacta de ato normativo adotado por órgão hierarquicamente superior. Em outros termos, os estados europeus, especialmente o estado alemão, têm maior força para impor uma medida restritiva à liberdade privada com base nos argumentos, por vezes pouco definidos, de incerteza científica e de potencial não comprovado de dano.

---

<sup>11</sup> *The United States of America annually produces millions of tons of pollution and spends tens of billions of dollars per year controlling this pollution. There are significant opportunities for industry to reduce or prevent pollution at the source through cost-effective changes in production, operation, and raw materials use. The opportunities for source reduction are often not realized because existing regulations, and the industrial resources they require for compliance, focus upon treatment and disposal, rather than source reduction. Source reduction is fundamentally different and more desirable than waste management and pollution control.* (US, EPA, 2019)

<sup>12</sup> Texto original em inglês: *The focus of this new perspective is not on the determination of liability for damage already caused to another State but rather on the obligation to prevent damage to the environment in general.* (DUPUY; VIÑUALES, 2015).

#### 4. O princípio da precaução na OCDE diante da oposição EUA e UE

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) constitui organização internacional econômica e de participação restrita. Durante muito tempo classificada como um clube fechado de países ricos, a OCDE, na atualidade, se define como uma organização de boas práticas, dotada de múltiplos interesses e aberta a estados que compartilhem de algumas de suas práticas e valores fundamentais.

O meio ambiente e assuntos correlatos são importantes no âmbito da organização. Os diversos organismos da OCDE tratam das múltiplas dimensões do meio ambiente, inclusive aspectos de interesse cruzado, por exemplo, comércio e meio ambiente, tributação e meio ambiente, e agricultura e meio ambiente. Adicionalmente, destacam-se grupos de trabalho e reuniões conjuntas mais específicas que trabalham no âmbito do Comitê de Política Ambiental e do Comitê de Químicos. Esses organismos abordam aspectos mais pontuais relativos ao meio ambiente, por exemplo, acidentes químicos, biocidas, boas práticas laboratoriais e manufatura de nanomateriais. Abaixo, os organismos que tratam da temática ambiental na OCDE.

**Tabela 3 – Organismos que tratam do tema ambiental**

<b>Comitê de Política Ambiental - <i>Environment Policy Committee</i> (11 órgãos/grupos subsidiários, 20 total)</b>
Grupo de Trabalho Conjunto sobre Agricultura e Meio Ambiente ( <i>Joint Working Party on Agriculture and the Environment</i> )
Grupo Conjunto de Comércio e Meio Ambiente ( <i>Joint Working Party on Trade and Environment</i> )
Reuniões conjuntas de especialistas fiscais e ambientais ( <i>Joint Meetings of Tax and Environment Experts</i> )
Grupo do Desempenho Ambiental ( <i>Working Party on Environmental Performance</i> )
Grupo dos Produtos Químicos, Pesticidas e Biotecnologia ( <i>Working Party on Chemicals, Pesticides and Biotechnology</i> )
Grupo de Trabalho de Coordenadores Nacionais do Programa de Diretrizes para Testes ( <i>Working Group of National Co-ordinators of the Test Guidelines Programme</i> )
Grupo de Trabalho sobre Boas Práticas de Laboratório ( <i>Working Group on Good Laboratory Practice</i> )
Grupo de Trabalho sobre Pesticidas ( <i>Working Group on Pesticides</i> )
Grupo de Trabalho sobre Harmonização da Supervisão Regulatória em Biotecnologia ( <i>Working Group on the Harmonisation of Regulatory Oversight in Biotechnology</i> )
Grupo de Trabalho para a Segurança de Novos Alimentos e Rações ( <i>Working Group for the Safety of Novel Foods and Feeds</i> )
Grupo de Trabalho sobre Acidentes Químicos ( <i>Working Group on Chemical Accidents</i> )
Grupo de Trabalho sobre Registros de Liberação e Transferência de Poluentes ( <i>Working Group on Pollutant Release and Transfer Registers</i> )
Grupo de Trabalho sobre Biocidas ( <i>Working Group on Biocides</i> )
Fórum Global da OCDE sobre Biotecnologia ( <i>OECD Global Forum on Biotechnology</i> )
Fórum Global sobre Meio Ambiente ( <i>Global Forum on Environment</i> )
Grupo da Biodiversidade, Água e Ecossistemas ( <i>Working Party on Biodiversity, Water and Ecosystems</i> )
Grupo do Clima, Investimento e Desenvolvimento ( <i>Working Party on Climate, Investment and Development</i> )
Grupo da Informação Ambiental ( <i>Working Party on Environmental Information</i> )
Grupo da Integração de Políticas Ambientais e Econômicas ( <i>Working Party on Integrating Environmental and Economic Policies</i> )
Grupo da Produtividade de Recursos e Resíduos ( <i>Working Party on Resource Productivity and Waste</i> )
<b>Comitê de Químicos (Chemical Committee)</b>
Grupo dos Nanomateriais Fabricados ( <i>Working Party on Manufactured Nanomaterials</i> )
Grupo da Avaliação de Perigos ( <i>Working Party on Hazard Assessment</i> )
Grupo da Avaliação da Exposição ( <i>Working Party on Exposure Assessment</i> )
Grupo de Trabalho de Coordenadores Nacionais do Programa de Diretrizes para Testes ( <i>Working Group of National Co-ordinators of the Test Guidelines Programme</i> )
Grupo de Trabalho sobre Boas Práticas de Laboratório ( <i>Working Group on Good Laboratory Practice</i> )

Fonte: OCDE. Elaborado pelos autores.

Esses organismos são os responsáveis pela elaboração de instrumentos legais e textos não normativos acerca de temas ambientais. Uma das formas de inferir a situação do princípio da precaução no âmbito da OCDE é analisar a produção desses instrumentos. A seguir, enumeram-se os instrumentos legais sobre meio ambiente e produtos químicos na OCDE.

**Tabela 4 – Instrumentos legais sobre meio ambiente e produtos químicos**

<b>NORMA</b>	<b>TÍTULO</b>	<b>DATA DE ADOÇÃO</b>	<b>STATUS</b>
OECD/LEGAL/0434	Recomendação do Conselho sobre Água ( <i>Recommendation of the Council on Water</i> )	13/12/2016	Vigente
OECD/LEGAL/0374	Declaração sobre Crescimento Verde ( <i>Declaration on Green Growth</i> )	25/06/2009	Vigente
OECD/LEGAL/0358	Recomendação do Conselho sobre Produtividade de Recursos ( <i>Recommendation of the Council on Resource Productivity</i> )	28/03/2008	Vigente
OECD/LEGAL/0345	Recomendação do Conselho sobre Boas Práticas para a Gestão Pública de Despesas Ambientais ( <i>Recommendation of the Council on Good Practices for Public Environmental Expenditure Management</i> )	08/06/2006	Vigente
OECD/LEGAL/0343	Declaração sobre a integração da adaptação às mudanças climáticas na cooperação para o desenvolvimento ( <i>Declaration on Integrating Climate Change Adaptation into Development Co-operation</i> )	04/04/2006	Vigente
OECD/LEGAL/0329	Recomendação do Conselho sobre Gestão Ambientalmente Saudável (ESM) de Resíduos ( <i>Recommendation of the Council on the Environmentally Sound Management (ESM) of Waste</i> )	09/06/2004	Vigente
OECD/LEGAL/0325	Recomendação do Conselho sobre avaliação e tomada de decisão para políticas integradas de transporte e meio ambiente ( <i>Recommendation of the Council on Assessment and Decision-Making for Integrated Transport and Environment Policy</i> )	21/04/2004	Vigente
OECD/LEGAL/0326	Recomendação do Conselho sobre o uso de instrumentos econômicos na promoção da conservação e uso sustentável da biodiversidade ( <i>Recommendation of the Council on the Use of Economic Instruments in Promoting the Conservation and Sustainable Use of Biodiversity</i> )	21/04/2004	Vigente
OECD/LEGAL/0324	Recomendação do Conselho sobre fluxos materiais e produtividade de recursos ( <i>Recommendation of the Council on Material Flows and Resource Productivity</i> )	21/04/2004	Vigente
OECD/LEGAL/0311	Recomendação do Conselho sobre a melhoria do desempenho ambiental dos contratos públicos ( <i>Recommendation of the Council on Improving the Environmental Performance of Public Procurement</i> )	23/01/2002	Vigente
OECD/LEGAL/0296	Recomendação do Conselho de Informação Ambiental ( <i>Recommendation of the Council on Environmental Information</i> )	03/04/1998	Vigente
OECD/LEGAL/0283	Recomendação do Conselho sobre a melhoria do desempenho ambiental do governo ( <i>Recommendation of the Council on Improving the Environmental Performance of Government</i> )	20/02/1996	Vigente
OECD/LEGAL/0268	Recomendação do Conselho sobre Gestão Integrada da Zona Costeira ( <i>Recommendation of the Council on Integrated Coastal Zone Management</i> )	23/07/1992	Vigente
OECD/LEGAL/0266	Decisão do Conselho sobre o controle de movimentos transfronteiriços de resíduos destinados a operações de valorização ( <i>Decision of the Council on the Control of</i>	30/03/1992	Vigente

	<i>Transboundary Movements of Wastes Destined for Recovery Operations)</i>		
OECD/LEGAL/0258	Recomendação do Conselho sobre o uso de instrumentos econômicos na política ambiental ( <i>Recommendation of the Council on the Use of Economic Instruments in Environmental Policy</i> )	31/01/1991	Vigente
OECD/LEGAL/0256	Recomendação do Conselho sobre prevenção e controle integrados da poluição ( <i>Recommendation of the Council on Integrated Pollution Prevention and Control</i> )	31/01/1991	Vigente
OECD/LEGAL/0257	Recomendação do Conselho sobre indicadores e informações ambientais ( <i>Recommendation of the Council on Environmental Indicators and Information</i> )	31/01/1991	Vigente
OECD/LEGAL/0260	Decisão-recomendação do Conselho sobre a redução dos movimentos transfronteiriços de resíduos ( <i>Decision-Recommendation of the Council on the Reduction of Transfrontier Movements of Wastes</i> )	31/01/1991	Vigente
OECD/LEGAL/0251	Recomendação do Conselho relativa à aplicação do princípio do poluidor-pagador à poluição acidental ( <i>Recommendation of the Council concerning the Application of the Polluter-Pays Principle to Accidental Pollution</i> )	07/07/1989	Vigente
OECD/LEGAL/0246	Recomendação do Conselho relativa a uma lista de verificação ambiental para possível utilização por tomadores de decisão de alto nível em instituições bilaterais e multilaterais de assistência ao desenvolvimento ( <i>Recommendation of the Council concerning an Environmental Checklist for Possible Use by High-Level Decision-Makers in Bilateral and Multilateral Development Assistance Institutions</i> )	22/02/1989	Vigente
OECD/LEGAL/0227	Recomendação do Conselho sobre medidas necessárias para facilitar a avaliação ambiental de projetos e programas de assistência ao desenvolvimento ( <i>Recommendation of the Council on Measures Required to Facilitate the Environmental Assessment of Development Assistance Projects and Programmes</i> )	23/10/1986	Vigente
OECD/LEGAL/0224	Decisão-recomendação do Conselho sobre exportação de resíduos perigosos da região da OCDE ( <i>Decision-Recommendation of the Council on Exports of Hazardous Wastes from the OECD area</i> )	05/06/1986	Vigente
OECD/LEGAL/0219	Declaração sobre Meio Ambiente: Recurso para o Futuro ( <i>Declaration on Environment: Resource for the Future</i> )	20/06/1985	Vigente
OECD/LEGAL/0218	Recomendação do Conselho sobre o fortalecimento das políticas de redução de ruído ( <i>Recommendation of the Council on Strengthening Noise Abatement Policies</i> )	20/06/1985	Vigente
OECD/LEGAL/0217	Recomendação do Conselho sobre o controle da poluição do ar pela combustão de combustíveis fósseis ( <i>Recommendation of the Council on the Control of Air Pollution from Fossil Fuel Combustion</i> )	20/06/1985	Vigente
OECD/LEGAL/0220	Recomendação do Conselho sobre avaliação ambiental de projetos e programas de assistência ao desenvolvimento ( <i>Recommendation of the Council on Environmental Assessment of Development Assistance Projects and Programmes</i> )	20/06/1985	Vigente
OECD/LEGAL/0221	Recomendação do Conselho sobre opções de energia ambientalmente favoráveis e sua implementação ( <i>Recommendation of the Council on Environmentally Favourable Energy Options and their Implementation</i> )	20/06/1985	Vigente

OECD/LEGAL/0209	Decisão-recomendação do Conselho sobre movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos ( <i>Decision-Recommendation of the Council on Transfrontier Movements of Hazardous Waste</i> )	01/02/1984	Vigente
OECD/LEGAL/0191	Recomendação do Conselho relativa a certos aspectos financeiros das ações das autoridades públicas para prevenir e controlar derramamentos de óleo ( <i>Recommendation of the Council concerning Certain Financial Aspects of Actions by Public Authorities to Prevent and Control Oil Spills</i> )	28/04/1981	Vigente
OECD/LEGAL/0184	Recomendação do Conselho sobre recuperação de papel usado ( <i>Recommendation of the Council on Waste Paper Recovery</i> )	30/01/1980	Vigente
OECD/LEGAL/0175	Declaração sobre Políticas Ambientais Antecipatórias ( <i>Declaration on Anticipatory Environmental Policies</i> )	18/05/1979	Vigente
OECD/LEGAL/0170	Recomendação do Conselho sobre Relatórios sobre o Estado do Meio Ambiente ( <i>Recommendation of the Council on Reporting on the State of the Environment</i> )	08/05/1979	Vigente
OECD/LEGAL/0172	Recomendação do Conselho sobre a avaliação de projetos com impacto significativo no meio ambiente ( <i>Recommendation of the Council on the Assessment of Projects with Significant Impact on the Environment</i> )	08/05/1979	Vigente
OECD/LEGAL/0171	Recomendação do Conselho de Meio Ambiente e Turismo ( <i>Recommendation of the Council on Environment and Tourism</i> )	08/05/1979	Vigente
OECD/LEGAL/0173	Recomendação do Conselho sobre Carvão e Meio Ambiente ( <i>Recommendation of the Council on Coal and the Environment</i> )	08/05/1979	Vigente
OECD/LEGAL/0165	Recomendação do Conselho para o fortalecimento da cooperação internacional em matéria de proteção ambiental nas regiões fronteiriças ( <i>Recommendation of the Council for Strengthening International Co-operation on Environmental Protection in Frontier Regions</i> )	21/09/1978	Vigente
OECD/LEGAL/0163	Recomendação do Conselho sobre políticas de redução de ruído ( <i>Recommendation of the Council on Noise Abatement Policies</i> )	03/07/1978	Vigente
OECD/LEGAL/0159	Recomendação do Conselho relativa à reutilização e reciclagem de recipientes de bebidas ( <i>Recommendation of the Council concerning the Re-Use and Recycling of Beverage Containers</i> )	03/02/1978	Vigente
OECD/LEGAL/0157	Recomendação do Conselho sobre a redução de impactos ambientais do uso de energia nos setores doméstico e comercial ( <i>Recommendation of the Council on the Reduction of Environmental Impacts from Energy Use in the Household and Commercial Sectors</i> )	21/09/1977	Vigente
OECD/LEGAL/0152	Recomendação do Conselho para a Implementação de um Regime de Direito de Acesso Igual e Não Discriminação em Relação à Poluição Transfronteiriça ( <i>Recommendation of the Council for the Implementation of a Regime of Equal Right of Access and Non-Discrimination in Relation to Transfrontier Pollution</i> )	17/05/1977	Vigente
OECD/LEGAL/0149	Recomendação do Conselho relativa à redução de impactos ambientais na produção e uso de energia ( <i>Recommendation of the Council concerning the Reduction of Environmental Impacts from Energy Production and Use</i> )	12/10/1976	Vigente



OECD/LEGAL/0148	Recomendação do Conselho sobre princípios relativos à gestão costeira ( <i>Recommendation of the Council on Principles concerning Coastal Management</i> )	12/10/1976	Vigente
OECD/LEGAL/0147	Recomendação do Conselho sobre uma política abrangente de gestão de resíduos ( <i>Recommendation of the Council on a Comprehensive Waste Management Policy</i> )	28/09/1976	Vigente
OECD/LEGAL/0134	Declaração sobre Política Ambiental ( <i>Declaration on Environmental Policy</i> )	14/11/1974	Vigente
OECD/LEGAL/0133	Recomendação do Conselho sobre princípios relativos à poluição transfronteiriça ( <i>Recommendation of the Council on Principles concerning Transfrontier Pollution</i> )	14/11/1974	Vigente
OECD/LEGAL/0132	Recomendação do Conselho sobre a aplicação do princípio do poluidor-pagador ( <i>Recommendation of the Council on the Implementation of the Polluter-Pays Principle</i> )	14/11/1974	Vigente
OECD/LEGAL/0131	Recomendação do Conselho sobre limitação de tráfego e melhoria de baixo custo do ambiente urbano ( <i>Recommendation of the Council on Traffic Limitation and Low-Cost Improvement of the Urban Environment</i> )	14/11/1974	Vigente
OECD/LEGAL/0102	Recomendação do Conselho sobre Princípios Orientadores sobre Aspectos Econômicos Internacionais das Políticas Ambientais ( <i>Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies</i> )	26/05/1972	Vigente

Fonte: OCDE. Elaborado pelos autores.

Considerando a produção normativa do Comitê de Política Ambiental, o princípio da precaução, com sentido empregado pelos tratados internacionais e outros documentos internacionais, é encontrado em poucos textos normativos de maneira expressa. Dos quarenta e cinco instrumentos vigentes, apenas dois instrumentos legais contêm expressamente esse princípio: a Recomendação OECD 0268 (Recomendação do Conselho sobre Gestão Integrada da Zona Costeira - *Recommendation of the Council on Integrated Coastal Zone Management*) e a Recomendação OECD 0326 (Recomendação do Conselho sobre o uso de instrumentos econômicos na promoção da conservação e uso sustentável da biodiversidade - *Recommendation of the Council on the Use of Economic Instruments in Promoting the Conservation and Sustainable Use of Biodiversity*). No Comitê de Químicos, em um universo de vinte normas vigentes, apenas uma menciona o princípio da precaução e faz referência ao Princípio 15 da Declaração do Rio.

Essa escassez de instrumentos normativos que utilizam diretamente o princípio da precaução para lidar com riscos ambientais decorre, certamente, da dualidade de posições que ocorre no âmbito da Organização. Estados Unidos e os países europeus, ambos em condição determinante no processo decisório da Organização, têm visões distintas sobre a racionalidade e a utilidade de uso do princípio da precaução como analisado no tópico anterior.

Essa diferença se expressa no arcabouço normativo interno dos EUA e da União Europeia, mas reflete-se, igualmente, em suas posturas internacionais, formalizadas nos acordos celebrados com parceiros comerciais e em suas posições no âmbito de organizações multilaterais. A OCDE, na qualidade de organização em que EUA e Europa compartilham, de forma igual, o poder decisório, reproduz essa dualidade de posições acerca do princípio da precaução.

O dualismo de entendimentos acerca da validade do argumento da incerteza científica resulta no antagonismo de posturas em relação ao princípio da precaução na OCDE. Não apenas a ausência do princípio nos instrumentos normativos da OCDE, mas, principalmente, a maneira como figura em relatórios e em documentos não prescritivos da Organização, denunciam a predominância dessa dualidade de posições. Em relatório produzido em 1995 (OECD) acerca dos princípios e conceitos ambientais tal dualidade é bastante exemplar, pois situa o problema no profundo dissenso acerca do que se considera prova científica e no nível apropriado de proteção cautelar sobre determinado objeto. No texto do relatório, pondera-se:

Usar o princípio da precaução como um guia para avaliar tais ações comerciais é difícil devido a grandes diferenças nos entendimentos nacionais acerca do que sejam provas científicas e quanto ao nível apropriado de precaução ao lidar com riscos ambientais para recursos compartilhados. No entanto, isso suscita questões sobre até que ponto o princípio da precaução e os conceitos relacionados a ele devem ser levados em consideração ao determinar quais exceções podem ser permitidas pelas regras comerciais para fins ambientais (tradução dos autores).<sup>13</sup>

O princípio é retomado como uma das bases para formulação das diretrizes de empresas multinacionais, indicando a necessidade de estender a responsabilidade socioambiental para os atores privados. Em *working paper* produzido acerca das diretrizes sobre multinacionais (GORDON, 2001), o princípio da precaução é sucintamente definido como a simples redistribuição do ônus da prova para que as empresas demonstrem a segurança ambiental de sua conduta:

Para os fins deste relatório, o “princípio da precaução” refere-se à noção de que o ônus da prova para determinar as consequências ambientais de uma ação cabe à empresa, que deve provar definitivamente segurança ambiental e não dano ambiental. (tradução dos autores)<sup>14</sup>

Em relatório anual da OCDE de 2002, o princípio da precaução é mencionado em duas situações distintas: no âmbito da estratégia ambiental e de sustentabilidade a ser desenvolvida pelos membros e no tratamento da segurança alimentar. Nesse caso, admite-se o uso do princípio, desde que acompanhado, como previsto no sistema multilateral de comércio (Acordo SPS), de avaliação científica contínua, com a finalidade de identificar a progressão ou diminuição das situações de incerteza (OECD, 2002):

Concordamos que uma abordagem baseada na ciência e nas regras deve permanecer a base da política nos níveis nacional e internacional. Nos casos em que a evidência científica é insuficiente e a precaução é aplicada para lidar com os riscos à segurança dos alimentos, as medidas adotadas devem estar sujeitas à revisão e à análise de risco constantes, em consonância com o Acordo da OMC sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Texto original em inglês: *Using the Precautionary Principle as a guide to weighing such trade actions is difficult due to vast differences in national judgments of scientific proof and the appropriate level of precaution in dealing with environmental risks to shared resources. However, this raises questions as to the extent to which the Precautionary Principle and related concepts should be taken into account when determining what exceptions may be allowed under trade rules for environmental purposes.*

<sup>14</sup> Texto original em inglês: *For the purposes of this report, the ‘precautionary principle’ refers to the notion that the burden of proof for determining the environmental consequences of an action lies with company to definitively prove environmental safety rather than environmental harm.*

<sup>15</sup> Texto original em inglês: *We agree that a science-based and rules-based approach must remain the basis for policy at both the national and international levels. In cases where the scientific evidence is insufficient and precaution is applied to address risks to food safety, measures taken should be subject to review and on-going risk analysis, consistent with the WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures.*

No mesmo ano de 2002, o Grupo de Trabalho Conjunto de Comércio e Meio Ambiente (OECD, 2002) publicou relatório intitulado *Incerteza e precaução: implicação para o comércio e meio ambiente*. Esse extenso relatório contém explicações sobre as múltiplas dimensões do princípio da precaução. Dividido em três capítulos e três anexos, o relatório apresenta informações completas sobre aspectos teóricos, conceituais e práticos do princípio.

Mais do que outros documentos anteriores e posteriores, o relatório de 2002 explicita as contradições e ressalvas acerca da utilização do princípio da precaução. Apesar do tom narrativo positivo acerca do princípio, evidencia-se, em certas partes do relatório, as diferenças de posturas entre Estados Unidos da América e União Europeia. Na parte em que se descreve o uso do princípio nos Estados Unidos, destaca-se sua heterogeneidade de usos, com ênfase nas diferenças acerca dos graus de risco socialmente aceitáveis (OECD, 2002).

Igualmente relevante é a forma como o conhecimento científico é apropriado para fins regulatórios: nos EUA a atualização do estágio de conhecimento científico deve ser constante, com o objetivo de se reavaliar o risco da atividade e, se necessário, aumentar ou reduzir medidas restritivas (OECD, 2002). Ao tratar do uso do princípio na UE, o relatório prefere destacar o pioneirismo europeu no uso regulatório do princípio, bem como sua conexão estreita à política ambiental defensiva dos países europeus (OECD, 2002).

Em anos recentes, o conceito de precaução passa a ser estendido para diversas outras áreas, como, por exemplo, economia digital<sup>16</sup>. Mesmo reconhecendo a importância do uso do conceito em algumas situações, não se alcança o consenso acerca da forma de utilizá-lo, o que resulta em uma visão fragmentada da organização acerca do princípio.

## **5. Considerações finais**

O princípio da precaução possui diferentes interpretações e aplicações, sendo reflexo do choque entre o conhecimento científico e técnico com o conteúdo das regras jurídicas e dos processos de tomada de decisão. Diante da incerteza científica sobre o potencial danoso de uma atividade econômica, pode-se demandar que aquele que realiza a atividade comprove sua inocuidade para o meio ambiente e para a saúde humana, situação que acarreta a necessidade sempre problemática de produção de prova negativa. Diferentemente, pode-se demandar que aquele que o ente regulador, ao restringir a atividade econômica, comprove o potencial danoso desta. Essas duas formas de distribuição do ônus da prova científica implica a dualidade de perspectivas acerca da precaução.

Embora inserido em importantes documentos jurídicos internacionais, o princípio continua contestado em sua base racional-científica e em sua utilidade prática. Exemplo emblemático do dissenso acerca do princípio é a oposição entre a perspectiva norte-americana e europeia sobre o tema no contacto internacional e na OCDE.

Para os EUA, de forma geral, as restrições devem ser adotadas na medida em que, comprovadamente, oferecerem riscos à saúde humana, a segurança ou ao meio ambiente. Sendo assim, os americanos estabeleceram um processo de análise de risco ambiental e para a saúde humana, de modo a quantificar, considerando-se o grau de incerteza e de periculosidade

---

<sup>16</sup> Ver o projeto Going Digital: <http://www.oecd.org/going-digital/project/>

da atividade, o potencial de dano da atividade. A precaução, por sua vez, é utilizada como uma filosofia de gestão de risco.

Para a UE, por sua vez, o princípio da precaução é disposto no seu Tratado de Funcionamento e em outros documentos europeus. A UE estabelece uma série de condições preliminares, princípios específicos e gerais para a aplicação do princípio da precaução, entendendo-o como necessário para que o tomador de decisão possa proteger a saúde do ser humano e o meio ambiente. Embora reconheça que não existe risco zero, compreende ser possível a proibição total de uma medida ou de um procedimento como resposta plausível diante da incerteza científica e do potencial de geração de danos irreversíveis.

Esse dissenso entre as duas maiores economias do mundo pode ser explicado pela adoção de estruturas regulatórias distintas. O sistema norte-americano é caracterizado pela descentralização de competências e pelo controle cruzado de decisões, no qual as agências e os poderes governamentais exercem controle recíproco, formalizando uma adaptação reforçada da ideia de freios e contrapesos (*checks and balances*). Desse modo, para que funcione, necessita de decisões técnicas tomadas com base em argumentos e fundamentos sólidos onde o potencial de dano deve ser comprovado. Nesse sistema, portanto, seria pouco coerente adotar-se medida restritiva com base na incerteza científica acerca do potencial nocivo de uma atividade, pois a medida poderia ser facialmente revertida por outras agências.

O sistema europeu, especialmente o sistema alemão, é caracterizado pela centralização decisória e pela admissão de maior grau de intervenção do estado nas relações privadas. Ainda que exista mecanismos cruzados de freios e contrapesos, a estrutura jurídica possibilita a manutenção intacta de ato normativo adotado por órgão hierarquicamente superior. Em razão dessas características, torna-se mais racional adotar-se medida restritiva em situação de incerteza científica, realizando-se, na prática, o que prega a doutrina da precaução.

Essa diferença substancial de visões acerca do princípio da precaução é identificada no arcabouço regulatório para práticas defendidas pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A Organização, apesar de adotar o princípio em certos documentos normativos, limita sua aplicação a alguns temas menos controversos, como, por exemplo, preservação da biodiversidade.

Uma importante fonte de estudo acerca da prevalência da dualidade de perspectivas na OCDE é a análise de seus relatórios técnicos e de seus *policy papers* acerca de temas ambientais. Esses documentos, apesar de adotarem, em geral, um tom favorável e positivo acerca do princípio, deixam transparecer o dissenso acerca do tema e a dualidade de perspectivas que, na OCDE, expressam as posições distintas de EU e EUA. Portanto, a despeito da importância da temática ambiental na OCDE, o princípio de precaução não é adotado de maneira consensual em todas as situações que envolvem risco ambiental. As diferenças de posturas de dois de seus principais membros são também reproduzidas nos documentos normativos e não normativos da organização.

Em síntese, o Brasil enfrentará significativo desafio ao ter que se posicionar diante de percepções tão diversas.

## Referências

CCE, Comissão das Comunidades Europeias, Comunicação da Comissão relativa ao princípio da precaução. Bruxelas, 2.2.2000, COM (2000) 1 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0001&from=EN>. Acesso em 19 ago. 2019.

DUPUY, Pierre-Marie; VIÑUALES, Jorge E. *International Environmental Law*. United Kingdom, Cambridge University Press, 2015.

EC, European Commission. *The EU-Mercosur Trade Agreement explained*, 2019. Disponível em: <https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/eu-mercosur-association-agreement/agreement-explained/>. Acesso em 19 ago. 2019.

Going Digital: OECD, Organization for Economic Co-operation and Development. *Going Digital: Making the transformation work for growth and well-being*. Disponível em: <http://www.oecd.org/going-digital/project/>. Acesso em 19 ago. 2019.

GORDON, Kathryn. *The OECD Guidelines and Other Corporate Responsibility Instruments. A Comparison*. OECD Working Papers on International Investment, 2001/05, OECD Publishing. Disponível em: [https://www.oecd.org/corporate/mne/WP-2001\\_5.pdf](https://www.oecd.org/corporate/mne/WP-2001_5.pdf). Acesso em 19 ago. 2019.

MAPA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Mercosul-UE: veja como ficam as tarifas e cotas para produtos agrícolas*, 2019. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/noticias/mercosul-ue-veja-como-ficam-tarifas-e-cotas-para-produtos-agricolas>. Acesso em 19 ago. 2019.

OECD, Organization for Economic Co-operation and Development. *Uncertainty and Precaution: Implications for trade and environment*. Joint Working Party on Trade and Environment. COM/ENV/TD (2000)114/FINAL. 05. September 2002, Environment Directorate Trade Directorate. Disponível em: <https://www.env.go.jp/policy/report/h16-03/mat09ot.pdf>. Acesso em 19 ago. 2019.

OECD, Organization for Economic Co-operation and Development. *Annual Report, 2002*. Disponível em: <https://www.oecd.org/about/2080175.pdf>. Acesso em 19 ago. 2019.

OECD, Organization for Economic Co-operation and Development. *Environmental Principles and Concepts*. OCDE/GD (95)124. Paris 1995. Disponível em: <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD%2895%29124&docLanguage=En>. Acesso em 19 ago. 2019.

SCHRÖDER, Meinhard. *Precautionary Approach/Principle*. Content type: Encyclopedia entries. Article last updated: March 2014. Product: Max Planck Encyclopedia of Public International Law. Oxford Public International Law. Disponível em: <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1603#law-9780199231690-e1603-div1-5>. Acesso em 19 ago. 2019.

UN, United Nations, Assembly General. *A/RES/37/7. World Charter for Nature*. 48<sup>th</sup> plenary meeting. 28 October 1982. Disponível em: <https://undocs.org/A/RES/37/7>. Acesso em 19 ago. 2019.

UN, United Nations. EMG, United Nations Environment Management Group. *Moving a Common Approach to Environmental and Social Standards for UN Programming*. 8 July 2019. Disponível em: <https://unemg.org/our-work/internal-sustainability/environmental-and-social-sustainability/>. Acesso em 19 ago. 2019.

U.S. Chamber of Commerce. *Precautionary Principle*. 4 August 2010. Disponível em: <https://www.uschamber.com/precautionary-principle>. Acesso em 19 ago. 2019.

US, United States, U.S EPA, United States Environmental Protection Agency. Disponível em: <https://www.epa.gov/risk/about-risk-assessment#whatrisk> Acesso em: 26/0/2019.

US, United States, US.EPA, United States Environmental Protection Agency. Pollution Prevention Law and Policies. Disponível em: <https://www.epa.gov/p2/pollution-prevention-law-and-policies#p2> Acesso em: 03/09/2019

WTO, World Trade Organization, Appellate Body, EC Measures concerning Meat and Meat Products (Hormones). Report of the Appellate Body. WT/DS26/AB/R, 16 January 1998. Disponível em: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/hormab.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/hormab.pdf). Acesso em 19 ago. 2019.