

breves cindes 106

Comércio e meio-ambiente: novo cenário internacional e implicações para o Brasil*

Pedro da Motta Veiga
Sandra Polónia Rios

Outubro de 2020

*Apoio:



1. Introdução

A pandemia do Covid-19 eclodiu em um meio a um contexto internacional marcado pela crise do multilateralismo e por crescente fragmentação da governança global. Do enfraquecimento da Organização Mundial do Comércio (OMC), como foro de regulação do comércio internacional, à retirada de alguns atores relevantes do Acordo de Paris, os mecanismos de governança global vinham sendo postos em xeque. Nos últimos anos, os desacertos e acertos envolvendo dois dos atores mais relevantes no contexto internacional – China e Estados Unidos – aumentaram ainda mais a vulnerabilidade do sistema multilateral de comércio.

No âmbito doméstico, ao longo da última década o Brasil voltou-se para a sua agenda interna, perdendo protagonismo nos foros internacionais. Essa tendência se acirra a partir de 2019, quando assume no Brasil um novo governo que questiona o que denomina de “globalismo”, dando ênfase às relações bilaterais, em particular com países sob governos *likeminded*. Além disso, o governo brasileiro adota um discurso “negacionista” em relação às mudanças climáticas e favorável à exploração econômica da Amazônia.

O Brasil evoluiu, no último ano e meio, na direção oposta àquela seguida nas últimas décadas, durante as quais o país consolidou considerável acervo regulatório e institucional nas áreas ambiental e climática. Enquanto isso, no plano internacional a preocupação com a falta de respostas efetivas ao aquecimento global cresceu, mudando de patamar.

Cresce a divergência entre as trajetórias doméstica e global nas áreas de meio ambiente e clima e as implicações desta divergência tendem a ganhar relevância econômica. Isso na medida em que as preocupações com o desmatamento (no Brasil) deixaram “de se limitar à pressão isolada de ONGs ambientais” e entraram “de forma estrutural na agenda de organizações internacionais, governos, bancos, investidores, *tradings*, varejistas etc. A pressão dos atores econômicos contra o desmatamento será muito maior do que antes, envolvendo reputação, capitalização de empresas e, em breve, novas exigências no comércio exterior¹. Esta é uma tendência que dificilmente será revertida, passando, portanto, a fazer parte de qualquer cenário que se considere para o futuro da inserção do Brasil no mundo.

Nesse contexto, a persistência ou o aprofundamento da divergência entre as duas trajetórias pode levar, no curto prazo, à não concretização das duas iniciativas que constituem hoje as prioridades da agenda econômica externa do governo brasileiro: a ratificação do acordo MERCOSUL – União Europeia e a conclusão bem-sucedida das negociações de acesso à OCDE.

¹ Jank, M. (2020). Agronegócio e meio ambiente: separando o trigo do joio, em O Estado de São Paulo, 31 de julho.

Este artigo examina, nas seções 2,3 e 4, as três referências regulatórias e institucionais mais relevantes para a viabilização daquelas duas prioridades da agenda econômica externa do governo brasileiro: o capítulo sobre desenvolvimento sustentável do acordo MERCOSUL – União Europeia, a iniciativa do PVE - Pacto Verde Europeu (*European Green Deal*), eixo central da estratégia da Comissão Europeia para o período 2019-2024, e a agenda de política ambiental da OCDE.

Há interações entre as três, nem que seja pelo fato de que duas delas envolvem diretamente a União Europeia, cujos membros são também todos filiados à OCDE. Assim, por exemplo, deve-se esperar que a prioridade concedida, pela União Europeia, ao seu pacto verde tenha implicações não desprezíveis sobre o processo de ratificação do acordo comercial birregional e sobre sua implementação, caso venha a ser ratificado.

A assinatura do Acordo entre o MERCOSUL e a União Europeia inaugura, para o Brasil, a incorporação das relações entre comércio/ investimentos e desenvolvimento sustentável em um acordo preferencial de comércio². Ainda que haja controvérsias sobre o grau de adequação e efetividade das disposições desse capítulo para os objetivos de compatibilizar comércio com desenvolvimento sustentável, esse parece ser um avanço inquestionável para o tratamento do tema na política econômica externa brasileira. Até então, os poucos compromissos comerciais do Brasil ditados por preocupações ambientais limitavam-se àqueles estabelecidos por acordos ambientais multilaterais.

As Diretrizes Políticas para a Comissão Europeia no período 2019 – 2024 definiram, como sua primeira prioridade, o estabelecimento e a implementação do Pacto Verde Europeu, transformado em instrumento legal vinculante através da Lei Climática, aprovada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em março de 2020. Entre os instrumentos previstos pelo pacto, para lidar com suas implicações internacionais, inclui-se o mecanismo de taxação na fronteira de produtos importados de setores intensivos em carbono (BCA – *Border Carbon Adjustment*), que pode afetar as relações comerciais entre o Brasil e a União Europeia e, por essa via, trazer novos elementos para o debate sobre as relações entre comércio e desenvolvimento sustentável nas estratégias brasileiras.

O processo de acesso do Brasil à OCDE também levará inevitavelmente ao enfrentamento da agenda ambiental em sua inserção com a agenda econômica. Embora seja uma organização baseada em *soft law*, com poucos compromissos vinculantes e sem mecanismos de *enforcement*, além da chamada

²Na sequência da assinatura do acordo com a União Europeia, o MERCOSUL logrou rapidamente concluir as tratativas com os países da EFTA – grupo econômica e institucionalmente próximo à União Europeia, ao mesmo tempo em que se desenvolvem negociações com Canadá, Cingapura e Coreia do Sul. Assim como no caso do acordo com a União Europeia, o acordo com os países do EFTA também incorpora um capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável, e essa deverá ser uma tendência que se repetirá em todos os acordos firmados daqui para frente com países desenvolvidos, como o que está em negociação com o Canadá.

peerpressure, cerca de 40% dos instrumentos regulatórios da OCDE tratam de questões ambientais ou de produtos químicos (e riscos associados à sua produção, utilização e comércio) e, durante o processo de acessão, o país candidato pode ser instado a aderir a esses instrumentos ou a justificar eventuais demandas para a não adesão. A política ambiental brasileira estará sob escrutínio.

Trata-se de três referências institucionais e normativas públicas, pois envolvem essencialmente governos e mecanismos ou instituições intergovernamentais. A elas se poderia juntar as iniciativas empresariais e da sociedade civil voltadas para garantir a sustentabilidade de produtos e de seus processos de produção, através de mecanismos privados de rastreabilidade e do estabelecimento de padrões e de regras de certificação. Ao contrário dos três processos anteriormente referidos – todos na esfera pública – estas iniciativas privadas não são novas e alguns setores exportadores já lidam com elas há muitos anos. Tendem, no entanto, a ganhar maior relevância nos próximos anos, com potencial crescente para afetar o comércio internacional do Brasil. Portanto, uma apresentação sintética da evolução deste tipo de iniciativas – a produção de padrões privados de sustentabilidade – também faz parte deste artigo (seção 5).

Que implicações tais processos e iniciativas trazem – ou podem trazer – para o Brasil, isolada ou conjuntamente? Quais são os processos com maior potencial para gerar impactos sobre os fluxos de comércio e de investimentos do Brasil? A discussão destas questões, na seção 6, conclui esse artigo.

2. O desenvolvimento sustentável no acordo Mercosul –

União Europeia

Passados vinte e quatro anos da assinatura do Acordo Marco de Associação Interregional, em 1995, as negociações para a conformação de uma área de livre-comércio entre o MERCOSUL e a União Europeia finalmente foram concluídas em junho de 2019. Um processo de negociação tão longo e penoso – com interrupção das negociações por período prolongado – despertava descrédito e resistências. Apesar de ter causado surpresa a muitos analistas, que já não o acreditavam possível, o anúncio da conclusão das negociações foi percebido como um marco importante no processo de abertura comercial do MERCOSUL e de sua inserção na extensa rede dos modernos acordos preferenciais de comércio.

Alguns fatores confluíram para tornar a última etapa do longo processo negociador exitosa. Do lado do MERCOSUL, a convergência de visões de cunho mais liberal nas equipes econômicas dos dois sócios maiores, Argentina e Brasil, contribuiu para a melhoria das ofertas de liberalização e para a retirada de algumas das condicionalidades de caráter mais protecionista da oferta do MERCOSUL.

Do lado europeu, a emergência da guerra comercial que ameaça o comércio bilateral com os principais parceiros comerciais da União Europeia (Estados Unidos e China), o desaquecimento do comércio mundial e o interesse em recuperar algum protagonismo na cena internacional foram alguns dos fatores que contribuíram para fazer avançar os entendimentos.

O Acordo anunciado em junho de 2019 é, na realidade, um acordo em princípio. De acordo com declarações do então comissário responsável por comércio do bloco europeu, Phil Hogan, foram concluídas as negociações do capítulo político e de cooperação, bem como das disposições horizontais e institucionais gerais do Acordo. Também foi concluída a revisão legal dos textos e a expectativa é que estejam prontos para serem assinados e encaminhados aos Parlamntos das Partes em outubro de 2020³.

No entanto, há ainda um longo caminho a percorrer até a ratificação e entrada em vigor do acordo. Um trabalho de Távora (2019), da Consultoria Legislativa do Senado Federal do Brasil, ajuda a entender o processo (Box 1).

³<https://www.folhadelondrina.com.br/economia/acordo-de-livre-comercio-entre-uniao-europeia-e-mercosul-pode-ir-a-votacao-em-outubro-2998519e.html>

Box 1 – Procedimentos para a implementação do Acordo MERCOSUL-UE	
Ação	Descrição
Revisão	Revisão técnica e jurídica pelas partes signatárias.
Tradução	Tradução para os idiomas oficiais das partes signatárias. No caso da União Europeia, será realizada tradução para os seus 23 idiomas oficiais.
Assinatura	Quando o texto do Acordo estiver devidamente revisado e traduzido, ele estará pronto para a assinatura. Do lado europeu, a Comissão Europeia o encaminhará ao Conselho da União Europeia, que decidirá, junto com o MERCOSUL, sobre uma data para a assinatura formal. No caso do MERCOSUL, o Acordo será assinado pelo Conselho do Mercado Comum, órgão superior e de condução política do bloco, ao qual competiu outorgar o mandato negociador ao Grupo Mercado Comum ⁴ .
Aprovação congressual no âmbito do MERCOSUL	Após a assinatura, o Acordo será encaminhado aos respectivos congressos nacionais para aprovação, no caso dos países do MERCOSUL. Em todos eles o Poder Legislativo é bicameral, devendo o documento tramitar e contar com a aprovação de ambas as Casas legislativas. Se aprovado, os respectivos Poderes Executivos estarão autorizados a ratificar o Acordo. Por entendimento entre os países do MERCOSUL, o Acordo poderá entrar em vigência bilateral (entre um país do MERCOSUL e a UE), no momento que cada membro do bloco tenha completado seu processo de ratificação.
Aprovação parlamentar no âmbito da União Europeia	O Acordo será encaminhado para votação no Parlamento Europeu. Se aprovado, a sua parte econômica poderá entrar em vigor provisoriamente. Já os chamados “pilares” político e de cooperação dependerão da aprovação dos parlamentos nacionais dos Estados Partes da União Europeia (e em alguns casos, também de parlamentos provinciais) e posterior ratificação pelos respectivos governos.
Vigência provisória	O Acordo entrará em vigor provisoriamente, após a ratificação pelos membros do MERCOSUL e a aprovação pelo Parlamento Europeu, até a aprovação dos temas de competência mista nos parlamentos nacionais dos Estados Partes da UE. A eliminação das tarifas, por exemplo, começará a partir da entrada em vigor provisória do Acordo.
Competência mista	Alguns temas devem ser aprovados paralelamente pelos Parlamentos de cada Estado-Membro da União Europeia, como investimentos e temas de cooperação ⁵ .
Prazo	Estima-se que todo o processo poderá levar até anos para a entrada em vigor do Acordo, a depender da condução política da matéria. ⁶

Fonte: Adaptado de Távora (2019), com base em: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores – MRE (2019-A)⁷.

⁴Arts. 3º e 14, VII, do Protocolo de Ouro Preto, que estabeleceu a estrutura institucional do MERCOSUL.

⁵ O Acordo MERCOSUL-UE inclui direito de estabelecimento, mas não incorpora disposições de proteção ao investimento nem mecanismos de solução de controvérsias, que estão presente em muitos acordos de livre-comércio. Isso significa que a parte comercial do Acordo com o MERCOSUL, incluindo os capítulos dedicados a serviços e estabelecimento, não precisa passar pelos Parlamentos de cada Estado-Membro.

⁶ O debate público nos países do MERCOSUL aponta para uma demora superior a dois anos para o cumprimento dos compromissos de ratificação do acordo. Neste contexto será preciso considerar a possibilidade de vigência bilateral, que dificulta previsões sobre a data de entrada em vigor do acordo.

⁷BRASIL. Ministério das Relações Exteriores – MRE (2019-A). **Acordo de Associação Mercosul – União Europeia**. Resumo informativo elaborado pelo governo brasileiro, 4 jul. 2019. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/2019_07_03_-_Resumo_Acordo_Mercosul_UE.pdf.

O Acordo MERCOSUL-UE está em linha com a maioria dos acordos negociados pelo bloco europeu. Além da liberalização das importações de bens e de regras aplicáveis ao comércio de bens (regras de origem, barreiras técnicas, barreiras sanitárias e fitossanitárias etc), o Acordo inclui capítulos sobre comércio de serviços e direito de estabelecimento, compras governamentais, direitos de propriedade intelectual e desenvolvimento sustentável – cobrindo temas ambientais, climáticos e trabalhistas.

Do lado europeu, o mandato legal para a inclusão de disposições ambientais em acordos preferenciais tem origem no Tratado de Constituição da União, que define o desenvolvimento sustentável como um objetivo abrangente da política interna e externa da UE. Estas orientações recebem maior detalhamento em outros documentos, como a Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da União Europeia (2006) e a Comunicação sobre Comércio, Crescimento e Assuntos Mundiais, da Comissão Europeia (2010), que enfatiza que a política comercial do bloco deve continuar a apoiar os objetivos de crescimento verde e de enfrentamento da mudança climática em outras áreas, como energia, proteção da biodiversidade etc⁸.

No entanto, para o Brasil (e os demais países do MERCOSUL), trata-se da primeira vez que o tema das relações entre comércio, de um lado, e meio ambiente e trabalho, do outro, é tratado em acordos comerciais preferenciais de que participam. Para esses países, os únicos compromissos assumidos em relação a vínculos entre comércio e meio ambiente são aqueles estabelecidos por acordos ambientais multilaterais de que são signatários e que estabelecem proibições ao comércio de certos produtos (por exemplo, espécies ameaçadas, no caso do acordo CITES – Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção).

2.1 o capítulo sobre desenvolvimento sustentável no acordo birregional

O capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável do acordo birregional é composto por disposições relativas aos temas de comércio e meio ambiente e comércio e trabalho e por regras para solução de controvérsias, com referências pontuais à participação da sociedade civil, no âmbito do Subcomitê de Comércio e Desenvolvimento Sustentável. As obrigações vinculantes contidas nesse capítulo retomam em grande medida as definidas em acordos anteriores da União Europeia, a partir daquele negociado com a Coreia do Sul⁹.

⁸Como uma iniciativa adicional na implementação da dimensão comercial de sua estratégia de desenvolvimento sustentável, a União Europeia tem levado a cabo, desde 2002, Avaliações de Impacto de Sustentabilidade em todas as negociações comerciais preferenciais em que o bloco esteve envolvido.

⁹ Este acordo – que entrou em vigor em 2011 – é considerado um marco na trajetória dos acordos preferenciais de comércio assinados pela União Europeia, levando a novo e mais elevado patamar o nível de obrigações vinculantes constantes do capítulo de desenvolvimento sustentável.

Em primeiro lugar, as obrigações vinculantes do acordo birregional dizem respeito aos níveis de proteção ambiental e do trabalho buscados pelo acordo. Em relação a este aspecto, reconhece-se o direito das Partes a adotar, estabelecer e modificar seus próprios níveis de proteção através de leis e políticas domésticas. No entanto, estes níveis, as leis e as políticas “devem ser consistentes com os compromissos assumidos por cada Parte em acordos ambientais multilaterais e nas convenções ditas “fundamentais” da Organização Internacional do Trabalho – OIT”. Ou seja, as legislações e políticas nacionais, bem como os compromissos ambientais e trabalhistas internacionais assumidos por cada Parte na esfera multilateral definem o nível de proteção ambiental e do trabalho visado pelo acordo.

Definido o nível de proteção, o capítulo inclui disposições vinculantes tendo como alvos o não *enforcement* das leis e políticas ambientais e trabalhistas nacionais com efeitos sobre o comércio e investimentos, bem como a redução do nível de proteção ambiental e trabalhista estabelecido nas leis e regulações das Partes como meio para incentivar o comércio e o investimento. Estabelece-se ainda que as partes não devem aplicar suas leis ambientais e trabalhistas de forma tal que elas se constituam em restrição disfarçada ao comércio ou em “discriminação injustificável ou arbitrária”.

Os acordos e padrões multilaterais aplicáveis ao trabalho referidos pelo capítulo são os da OIT, com ênfase nas suas Convenções “fundamentais”, relativas à liberdade de associação e direito à negociação coletiva, à eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório, à abolição efetiva do trabalho infantil e à eliminação da discriminação no emprego. As Partes se comprometem a esforçar-se para ratificar as Convenções “fundamentais” e outras Convenções relevantes da OIT.

Em relação aos acordos e protocolos ambientais multilaterais, o capítulo afirma o compromisso das Partes em efetivamente implementar aqueles de que participam. Ao mesmo tempo, reconhecem o direito das partes a invocar as regras de exceções gerais do acordo – que faz referência ao Artigo XX do GATT 1994 – com relação a medidas ambientais.

Há ainda vários artigos relativos às relações entre comércio e diferentes temas da agenda ambiental *latu sensu*: mudança climática, biodiversidade, manejo sustentável das florestas, manejo sustentável da pesca e da aquicultura e manejo sustentável de cadeias de suprimento. Em relação à mudança climática, o acordo define compromisso de implementação efetiva do UNFCCC e do Acordo de Paris. No que tange à biodiversidade, é feita referência à relevância de três acordos ambientais multilaterais, a Convenção sobre Biodiversidade, a Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas e sobre a Fauna e Flora Selvagens (CITES) e o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Agricultura e a Alimentação – os três já ratificados pelo Brasil.

As Partes se comprometem a promover o uso de CITES como instrumento de conservação e uso sustentável da biodiversidade; a implementar medidas efetivas para reduzir o comércio ilegal da vida selvagem, de forma consistente com os acordos internacionais de que participam as Partes; a

incentivar o comércio de produtos baseados em recursos naturais, de acordo com as leis domésticas; e a promover a repartição justa e equitativa de benefícios derivados do uso de recursos genéticos.

Na área de manejo sustentável de florestas, os compromissos se referem ao incentivo ao comércio de produtos originários de florestas manejadas de forma sustentável e colhidos de acordo com as leis do país. As Partes também se comprometem a implementar medidas para combater o desmatamento ilegal e o comércio a ele associado.

Uma das principais novidades do capítulo – e do acordo como um todo – é a referência, no artigo de informação técnica e científica, ao “princípio da precaução”. Como registrado, a ideia está presente no CETA, mas o princípio não é explicitamente inscrito naquele acordo.

Aqui, ao contrário, a referência é explícita: “em casos em que a informação ou evidência científica é insuficiente ou não conclusiva e em que há um risco de séria degradação ambiental ou da saúde e segurança ocupacional em seu território, uma Parte pode adotar medidas baseadas no princípio da precaução”. Observa-se que a medida em questão não pode ser aplicada “de forma a constituir uma discriminação arbitrária ou injustificável ou uma restrição disfarçada ao comércio internacional”.

Quando uma medida deste tipo for adotada, uma Parte pode requerer àquela que a adotou informação “indicando que o conhecimento científico é insuficiente ou não conclusivo (...) e que a medida adotada é consistente com o seu nível de proteção”. Além disso, a medida pode ser levada à discussão no Subcomitê de Comércio e Desenvolvimento Sustentável e, em consequência, também ao mecanismo específico de solução de disputas definido por este capítulo.

Entre as iniciativas de cooperação entre as Partes favoráveis ao desenvolvimento sustentável contempladas pelo acordo, vale registrar a referência aos “esquemas voluntários de garantia de sustentabilidade, tais como esquemas de comércio justo e ético e de rotulagem ambiental (*ecolabels*), através do compartilhamento de experiências e informação sobre estes esquemas”.

A supervisão da implementação das disposições do capítulo é atribuída ao Subcomitê de Comércio e Desenvolvimento Sustentável, já referido aqui. O capítulo prevê mecanismos específicos de consulta e de encaminhamento de disputas, através do estabelecimento de painel de especialistas. Disputas originadas nas disposições do capítulo somente podem ser encaminhadas através destes mecanismos específicos, não podendo ser tratadas através do mecanismo geral de solução de controvérsias do acordo¹⁰.

¹⁰ Vale ainda observar que, no acordo MERCOSUL – União Europeia, há um capítulo dedicado aos diálogos birregionais, cujos focos temáticos são: (i) assuntos de bem-estar animal; (ii) questões relacionadas à

3. O Pacto Verde Europeu – European Green Deal

Em outubro de 2019, a então candidata a Presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, apresentou suas Diretrizes Políticas para a Comissão no período 2019 – 2024. O documento lista seis grandes prioridades do seu mandato, a primeira das quais é o estabelecimento do Pacto Verde Europeu (*European Green Deal*), cujos termos seriam apresentados dentro dos primeiros cem dias de seu mandato à frente da Comissão Europeia.

O Pacto proposto tem como objetivo transformar a Europa, em 2050, no primeiro continente neutro do ponto de vista das emissões líquidas de gases de efeito estufa. Além disso, pretende aumentar a ambição da meta europeia de redução de emissão para 2030, levando-a de 30% a 55% tendo 1990 como referência¹¹.

3.1 da Comunicação da CE à Lei Climática

Desde então, a Comissão Europeia, já sob a sua presidência, elaborou e publicou uma série de Comunicações dirigidas ao Conselho e ao Parlamento europeu, bem como aos Comitês Econômico e Social e das Regiões, tendo como referência o Pacto Verde.

Ainda em dezembro de 2019, a Comunicação sobre o Pacto Verde Europeu apresentou o *roadmap* inicial e as principais políticas e medidas para concretizar o Pacto. A iniciativa é apresentada como uma nova estratégia de crescimento que pretende eliminar emissões líquidas de gases de efeito estufa em 2050 e desvincular (*decouple*) crescimento econômico e uso de recursos.

Todas as políticas e ações da União Europeia devem contribuir para os objetivos do Pacto Verde Europeu (PVE), o que implica que as políticas correntemente aplicadas nos diferentes setores - energia, indústria, agricultura, construção, transportes – e em áreas temáticas, como taxaço, políticas sociais, etc devem ser repensadas à luz daqueles objetivos. Nesse sentido, o Pacto Verde não é a nova política ambiental europeia, mas como explicitamente afirmado uma nova estratégia de crescimento baseada na “transição verde”.

biotecnologia agrícola; (iii) combate à resistência antimicrobiana; e (iv) assuntos científicos relacionados a segurança alimentar e saúde animal e vegetal. Trata-se de quatro temas que fazem parte da agenda do Pacto Verde Europeu e sua inclusão no acordo, ainda que sob a forma de diálogos, traduz a prioridade dada pelos europeus ao uso da política comercial como instrumento para “empurrar” a agenda verde do bloco. Um comitê é criado para gerenciar esses quatro eixos temáticos de diálogos e define-se, no acordo, uma pauta temática para a discussão de cada um deles.

¹¹ A redução proposta nas emissões para 2030 (55% na comparação com 1990) implica redução de 40% entre 2018 e 2030, já que, em 2018, as emissões encontravam-se cerca de 23% abaixo dos níveis de 1990.

A complexidade da “transição verde” não é ignorada e exige que se dedique especial atenção aos potenciais *trade-offs* entre objetivos econômicos, sociais e ambientais, que podem, por exemplo, implicar custos elevados para certas regiões e categorias profissionais.

A Comunicação anuncia a proposta de Lei Climática Europeia, a ser apresentada em março de 2020, para garantir características de previsibilidade e irreversibilidade à transição verde e reafirma a decisão de apresentar, até junho de 2021, propostas para revisar, quando necessário, as políticas adotadas na União Europeia, de forma a viabilizar a nova meta de redução de emissões para 2030 (redução de 55% em vez de 30%, em relação a 1990). A extensão do ETS (*Emissions Trade System*) a novos setores, a precificação do carbono em toda a economia e a regulação de uso da terra, mudança do uso da terra e florestas aparecem como políticas candidatas a revisão para adequar-se às novas metas.

As implicações internacionais do PVE são levadas em conta, mais notadamente os riscos de “vazamento de carbono”, sob a forma de transferência da produção da União Europeia para países “menos ambiciosos no que se refere à redução das emissões” ou de substituição de produtos europeus pela importação de produtos carbono-intensivos. A persistirem as condições em que há uma assimetria de ambições entre a União Europeia e outros países, o documento anuncia que a Comissão proporá um mecanismo de ajuste de carbono na fronteira (*carbon border adjustment*), compatível com as regras multilaterais de comércio e outras obrigações internacionais da União Europeia, para que os preços das importações reflitam de forma mais acurada seu conteúdo de carbono.

As políticas e ações apresentadas envolvem os setores de energia¹², indústria, cadeia agroalimentar, construção e transporte (mobilidade)¹³. Setores industriais intensivos em energia – aço, cimento, químicos – devem ser objeto de um esforço especial de modernização e descarbonização, enquanto setores intensivos em recursos – como têxteis, eletrônicos, construção e plásticos – serão o foco principal do plano de ação de economia circular (que, no entanto, se aplicaria a todos os setores).

Outras ênfases setoriais são a indústria química – por seus efeitos poluidores e pelos riscos de acidentes – e os produtores de tecnologias limpas, setores de defesa e aeroespacial, que necessitam de insumos e matérias primas estratégicas: nesse último caso, a ênfase decorre de preocupações de “segurança estratégica” e leva à proposta de diversificação de fontes primárias e secundárias daqueles produtos.

¹² No caso de energia, o documento se refere não apenas ao setor específico, mas à produção e consumo de energia nos diferentes setores da economia, que responde por 75% das emissões de gases de efeito estufa na União Europeia.

¹³ O documento inclui ainda o tema transversal da biodiversidade, que seria tema de uma comunicação específica da Comissão Europeia em março de 2020, bem como da “poluição zero” para o ar, solo e água (a ser tratada em plano de ação em 2021).

A prioridade atribuída à economia circular, no caso da indústria, tem como implicação o desenvolvimento de uma política de “produtos sustentáveis”, que deverá estabelecer requisitos mínimos para evitar que produtos danosos ao meio ambiente cheguem ao mercado europeu, fortalecendo, ao mesmo tempo, a responsabilidade estendida do produtor.

Os investimentos requeridos pelo PVE são quantificados, bem como as principais fontes de financiamento público do Plano Europeu de Investimento Sustentável, entre as quais o orçamento da União, o Fundo InvestEU e o Banco de Investimento Europeu. Como parte do Plano, a Comissão propõe a instituição do Mecanismo de Transição Justa e de um Fundo correspondente, com foco nas regiões e setores que são mais afetados pela transição “porque dependem de combustíveis fósseis ou de processos intensivos em carbono”¹⁴.

Como os recursos públicos não serão suficientes para financiar o esforço de investimento requerido, a Comissão deverá apresentar, no terceiro trimestre de 2020, uma estratégia de financiamento sustentável para atrair os investidores privados.

Da mesma forma, os esforços comunitários não eliminam a necessidade de esforços nacionais, de tal forma que os Estados-membros também deverão rever e adequar suas políticas e metas nacionais para adequá-las aos objetivos do PVE. Coerência entre as políticas nacionais e a comunitária, especialmente nas áreas de planos energéticos e climáticos e da implementação nacional da política agrícola comum, é apontada no documento como essencial para viabilizar os grandes objetivos da estratégia.

Regulações comunitárias, como as regras de ajudas de Estado aplicáveis aos Estados-membros, deverão ser revistas até 2021 para refletir os objetivos políticos do Pacto, em especial o *phasing out* de atividades poluidoras e intensivas em carbono e o incentivo ao desenvolvimento de produtos limpos.

Finalmente, a Comunicação se volta para a dimensão internacional do PVE e suas implicações, propondo a adoção de forte “diplomacia do pacto verde”, com vistas a difundir seus objetivos e apoiar outros países na promoção de um desenvolvimento mais sustentável. O Acordo de Paris é reafirmado como a referência institucional central para enfrentar a mudança climática, prevê-se o engajamento bilateral da União com outros países em diferentes iniciativas e esforços para desenvolver mercados internacionais de carbono.

¹⁴ O documento chama a atenção para a coerência entre políticas ambientais e outras políticas, “com frequência uma pré-condição para assegurar que aquelas são percebidas como justas, como ilustrado pelo debate sobre taxaço de vários modos de transporte”.

Referência explícita é feita à política comercial como instrumento para apoiar a transição ecológica europeia. Nesse sentido, a Comissão tem envidado esforços para implementar os compromissos de desenvolvimento sustentável incluídos nos acordos comerciais da União Europeia, beneficiados pela designação de um *Chief Trade Enforcement Officer* no Diretório de Comércio da Comissão. Os compromissos vinculantes presentes nos acordos comerciais mais recentes em relação à ratificação e implementação do Acordo de Paris são apresentados como exemplo de um esforço para ampliar o nível dos compromissos nesses acordos.

O documento ressalta ainda – e mais uma vez – que os produtos industriais importados pelo bloco deverão cumprir com as regulações e padrões europeus, cuja ambição é de ser aplicados nas cadeias de valor global, “alavancados” pela posição europeia como maior mercado mundial.

A cooperação internacional para fomentar a transição verde se materializaria principalmente através do Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional, que, na proposta da CE, deveria alocar 25% de seu orçamento a objetivos climáticos.

Em janeiro de 2020, a Comissão Europeia divulgou sua Comunicação sobre o Plano de Investimentos do Pacto Verde, detalhando as fontes de financiamento, os mecanismos para viabilizar a atração de investidores privados e as regras para estabelecimento do Mecanismo de Transição Justa.

Em março de 2020, foi publicada a chamada Lei Ambiental da União Europeia, na realidade uma Regulação – instrumento legal vinculante¹⁵ – aprovada pelo Parlamento e pelo Conselho Europeus, estabelecendo o quadro de referência legal e institucional para alcançar o objetivo de neutralidade climática¹⁶. Além de estabelecer o objetivo de atingir a neutralidade climática até 2050, a Lei define as condições para que a União adote uma trajetória compatível com esse objetivo¹⁷ e para a avaliação regular dos progressos alcançados rumo ao objetivo, além de criar mecanismos no caso de progresso insuficiente ou de inconsistências das medidas com o objetivo maior.

¹⁵ As Regulações definem compromissos vinculantes para todos os Estados-membros, enquanto as Comunicações trazem propostas que não geram obrigações vinculantes. A Lei Climática retoma praticamente todos os elementos da Comunicação da Comissão sobre o PVE, conferindo a tais elementos um caráter legalmente vinculante.

¹⁶ Em 14 de março de 2020, o Parlamento Europeu adotou o objetivo de emissões zero-líquidas de gases de efeito estufa até 2050, depois de haver declarado, em novembro de 2019, “emergência climática e ambiental”. Já em dezembro de 2019, o Conselho Europeu havia adotado a mesma meta para 2050.

¹⁷ A Lei prevê revisar, até setembro de 2020, a meta de redução de emissões estabelecida para 2030 (30%), à luz do objetivo fixado para 2050, explorando opções para uma nova meta intermediária (2030), entre 50% e 55%. Até junho de 2021, a Comissão deverá avaliar os ajustes na legislação comunitária requeridos por esta nova meta de 2030.

A Lei delega à Comissão poderes para adotar atos normativos vinculantes¹⁸ necessários à implementação do PVE, ou seja, da trajetória de redução de emissões, considerando uma série de fatores, como a eficiência econômica e energética, a competitividade da economia europeia, a efetividade ambiental, a solidariedade entre os países-membros, a melhor tecnologia disponível e a necessidade de assegurar uma transição socialmente justa.

Boa parte da lei é dedicada ao processo e aos mecanismos de avaliação dos progressos feitos e das medidas adotadas, em nível comunitário, mas também dos Estados-membros. No caso das políticas nacionais, caberá à Comissão identificar eventuais medidas que não sejam compatíveis com os objetivos comunitários, recomendando publicamente aos Estado-partes os ajustes requeridos.

3.2 a estratégia industrial

Em março de 2020, nova Comunicação da Comissão Europeia foi publicada, com foco na estratégia industrial. O documento afirma a relevância da indústria para a economia e a sociedade europeias, em linha com a revalorização em curso, nos principais países da União Europeia, da agenda de política industrial, em cenário global marcado por tensões geopolíticas e pela emergência de um competidor “de novo tipo” – a China.

Este cenário é explicitamente referido no documento e informa um dos eixos da estratégia: o estabelecimento de um *global level playing field*, através de instrumentos legais para coibir as distorções causadas pelos subsídios de outros países no mercado europeu e para assegurar reciprocidade nas condições de acesso a mercados. O papel da nova unidade de *Trade Enforcement* da Comissão nesse cenário é ressaltado no documento, assim como o estabelecimento do mecanismo comunitário *descreening* de investimentos diretos estrangeiros, que passará a ser aplicado integralmente em outubro de 2020.

Na mesma linha, o documento propõe o “fortalecimento da autonomia industrial e estratégica”, ressaltando os riscos associados à dependência de produtos e matérias primas “críticas” e as oportunidades para “repatriamento” (*onshoring*) da produção de bens e serviços criadas pelas novas tecnologias¹⁹.

A relevância atribuída a estas preocupações justifica-se, na medida em que o documento define, como bases da estratégia, a competição, os mercados abertos e o fortalecimento do mercado interno, através

¹⁸ Ou seja, a Comissão poderá, nos marcos da Lei, produzir e implementar os instrumentos normativos necessários ao cumprimento dos objetivos do instrumento legal. É de se esperar que estes se baseiem, em grande medida, nas Comunicações que a Comissão tem emitido, relativas às estratégias para a indústria, a cadeia agroalimentar, a biodiversidade etc.

¹⁹ A preocupação com a “autonomia” se aplica, no documento, a matérias primas e insumos “críticos” para a indústria, especialmente para o setor de defesa e aeroespacial, e para a indústria farmacêutica.

da eliminação de barreiras remanescentes aos fluxos de bens e serviços, rejeitando o protecionismo e as distorções de mercado.

A transição a ser enfrentada pela indústria europeia é dupla: digital e ambiental. Os fundamentos da transformação industrial proposta, além do referido *global level playing field*, são os seguintes:

- o aprofundamento e a digitalização do mercado único europeu – o que inclui a revisão da política de concorrência e de ajudas de Estado da União;
- o apoio a iniciativas que levem a indústria à neutralidade de carbono. Aqui são citados setores como o de produção de aço, químico, construção, energia e mobilidade (transporte). Também se faz referência à eventual introdução de um *Carbon Border Adjustment Mechanism*, como instrumento para acompanhar os esforços europeus de “esverdeamento” da indústria e enfrentar a concorrência de países em que tais esforços não encontrem correspondência;
- a construção de uma economia circular, para a qual concorrerá a adoção de políticas para produtos sustentáveis aplicáveis a todos os produtos e que funcionarão como padrões para o acesso ao mercado europeu;
- a promoção da inovação, através de instrumentos como as parcerias público-privadas e os IPCEI (*Important Projects of Common European Interest*), consórcios multinacionais para desenvolvimento de tecnologias e produtos inovadores, sujeitos, a partir de 2021, a regras flexíveis de ajudas de Estado;
- a qualificação e requalificação da mão de obra; e
- os investimentos e o financiamento da transição.

3.3 a estratégia para a cadeia alimentar

Em maio de 2020, nova Comunicação da Comissão Europeia, também formulada no marco do PVE foi publicada, tendo como objeto a cadeia de produção de alimentos – a *Farm to Fork Strategy*. A agricultura é responsável por 10% das emissões de gases de efeito estufa na União Europeia, a grande maioria (70%) tendo origem nas cadeias de produção animal.

Como o título da estratégia indica, o documento contempla produção, processamento, distribuição, venda e consumo sustentáveis de alimentos, além de definir os instrumentos para favorecer a transição a um sistema de alimentação mais saudável e amigável em termos ambientais e de estabelecer diretrizes para que a transição pretendida também ocorra além das fronteiras da União Europeia. A proposta legislativa a ser elaborada em linha com a estratégia apresentada na Comunicação deverá ser tornada pública até o final de 2023.

O objetivo geral da estratégia é “reduzir a pegada ambiental e climática do sistema alimentar da União Europeia e aumentar sua resiliência, garantir a segurança alimentar frente à mudança climática e à perda de biodiversidade e liderar a transição global rumo à sustentabilidade competitiva da fazenda ao garfo, aproveitando novas oportunidades”.

Na esfera da produção de alimentos, a Comunicação atribui grande relevância aos riscos ambientais gerados pelos pesticidas químicos, pelo excesso de nutrientes e pelo uso inapropriado de antimicrobianos na produção agrícola. Temas relacionados ao bem-estar animal e vegetal também merecem destaque no documento.

A Política Agrícola Comum e os Planos Estratégicos para a Agricultura dos países-membros devem ser implementadas de forma a incentivar a transição desejada, ajustando-se quando necessário para que cumpram os objetivos do PVE.

Os efeitos da pandemia do COVID 19 são referidos no texto como justificativa adicional para priorizar o tema de segurança alimentar na estratégia da União Europeia. Uma avaliação da resiliência do sistema alimentar da União e o desenvolvimento de um plano de contingência para garantir a oferta de alimentos e a segurança alimentar em tempos de crise são apresentados como medidas a serem adotadas pela Comissão Europeia.

O estabelecimento de condições favoráveis ao desenvolvimento de padrões de consumo de alimentos saudáveis e sustentáveis será buscado através de diferentes mecanismos, inclusive incentivos tributários, adoção de critérios mandatórios mínimos para a compra pública de alimentos sustentáveis etc.

A dimensão extracomunitária da estratégia confere prioridade à política comercial como instrumento para fomentar a cooperação e para “obter compromissos ambiciosos de terceiros países em áreas-chave, como bem-estar animal, uso de pesticidas e luta contra a resistência antimicrobiana”. O respeito aos padrões europeus nessas áreas – que serão crescentemente rigorosos e baseados em critérios ambientais - se tornará um fator crítico para o acesso de produtos importados ao mercado da União Europeia²⁰.

3.4 O Pacto Verde e a pandemia

A pandemia da COVID 19 provocou retração inédita da economia europeia e desencadeou reações nacionais para mitigar a recessão e reativar gradualmente oferta e demanda por bens e serviços. Mais

²⁰ Em anexo, a Comunicação lista todas as medidas e iniciativas, inclusive legais, que serão adotadas para implementar o plano de ação da estratégia alimentar, bem como os prazos para a sua adoção (todos entre 2020 e 2023).

além das respostas nacionais, em julho os 27 Estados-membros chegaram a um acordo em torno de um plano para apoiar a recuperação econômica da União Europeia. O plano foi saudado como um “fato histórico”, não só pelo valor acordado – correspondente a quase 5% do PIB do bloco – mas também pela autorização dada à Comissão Europeia para endividar-se em escala inédita e pelo fato de que parte significativa do “pacote” terá a forma de doação.

A resposta unitária aos desafios econômicos associados à pandemia foi essencial para preservar a coesão da União em um período em que esta está sendo posta à prova. Sem isso, provavelmente a própria ideia do PVE e a convergência em torno de suas prioridades seriam desde já questionados pelas respostas nacionais dos países à crise.

No entanto, há que se reconhecer que “é irrealista esperar que os governos nacionais serão capazes de explicitamente “esverdear” todas (ou mesmo a maior parte das) políticas de estímulo. Um conjunto de prioridades (...) competirá com o objetivo verde”. Nesse sentido, alguns autores têm apresentados propostas no sentido de assegurar, nos pacotes de estímulo, incentivos – ainda que implícitos – para o “esverdeamento” dos esforços de reativação²¹.

4. O tema ambiental na OCDE e o Brasil

O tema central das atividades e da produção normativa da OCDE são as políticas públicas e práticas regulatórias dos governos²². Os princípios que orientam a produção normativa são a transparência e a liberalização dos mercados. Partindo de trabalhos técnicos e da análise de experiências nacionais em campos diversos das políticas públicas, a organização formula propostas e recomendações quanto à adoção e implementação de medidas voltadas para a melhoria da qualidade das políticas e práticas regulatórias.

Apesar de ter vivido, desde a sua criação, diferentes ciclos de expansão e de inclusão de novos membros, a OCDE mantém a sua vocação de organização plurilateral – ou seja, menos que multilateral – e sua característica de “clube”. É uma organização preocupada em resguardar e

²¹ Mc Williams, B.; Tagliapietra, S.; Zachmann, G. (2020). Greening the recovery by greening the fiscal consolidation, Policy Brief Issue 2, Buegel, July.

²²Entretanto, certos instrumentos dizem respeito à atuação de entes privados, como o Anexo I da “Declaração sobre Investimentos Internacionais e Empresas Multinacionais” - as Diretrizes sobre Empresas Multinacionais - que estabelece princípios e padrões voluntários de conduta empresarial “responsável” em diversas áreas, inclusive nas de proteção ambiental e relações industriais, que deveriam ser seguidos pelas empresas transnacionais.

promover valores em torno dos quais convergem seus membros: o sistema político baseado na democracia representativa e o sistema de economia de mercado.

A Convenção da OCDE prevê três tipos básicos de regulamentação: (i) Decisões, (ii) Recomendações, e (iii) Acordos com países, membros e não membros, e organizações internacionais. Os únicos compromissos que geram obrigações vinculantes entre os seus membros são as Decisões. O país-membro que aceita uma Decisão tem a obrigação de pô-la em prática, em prazo razoável²³.

Apesar da distinção formal, feita pela Convenção da OCDE entre Decisões como compromissos vinculantes e demais normas como não vinculantes, na prática, essa distinção formal tornou-se menos nítida. Os mecanismos de acompanhamento e de controle existentes no âmbito dos comitês da OCDE acabam fortalecendo significativamente a implementação das Recomendações, assim como de outros compromissos considerados pela Convenção como não vinculantes.

Em grande parte, portanto, a produção normativa da OCDE corresponde a *soft law*, não gerando compromissos vinculantes, mas definindo padrões, princípios de melhores práticas e modelos normativos cuja adoção é recomendada e cuja implementação é acompanhada através de mecanismos como *peerreview* e *peerpressure*²⁴.

4.1 a produção normativa da OCDE e a relevância da agenda ambiental

A OCDE tem quase meio século de atuação na área ambiental, tendo sido a primeira organização internacional a criar, em sua estrutura organizacional, uma unidade administrativa para tratar exclusivamente de temas ambientais. Atualmente, cerca de 40% do *acquis* normativo da OCDE se referem a temas ambientais – aí incluídos política ambiental e químicos.

Além da produção normativa, a OCDE tem intensa produção técnica na área ambiental, suas pesquisas e publicações tendo influenciado os debates internacionais sobre o tema e contribuído de diversas formas para negociações comerciais, ambientais e climáticas. A Organização também teve papel pioneiro na formulação de propostas para a política ambiental baseadas em instrumentos econômicos, buscando compatibilizar objetivos ambientais e econômicos.

²³ Esse lapso de tempo é previsto para a adoção de medidas internas de caráter administrativo, que podem ir além dos atos legislativos tradicionais (como os casos de padrões técnicos, de criação de estruturas burocráticas internas para fiscalização, entre outros).

²⁴ Uma confirmação desta característica é dada pela constatação de que a OCDE não tem órgão de solução de controvérsias.

Os instrumentos vigentes de Política Ambiental da OCDE referem-se a: (i) a integração de objetivos e critérios ambientais a políticas públicas, econômicas e sociais (energia, transporte, turismo etc); (ii) o aperfeiçoamento das políticas propriamente ambientais (preservação da biodiversidade, a gestão de resíduos, a redução de ruídos etc), de seus instrumentos e institucionalidade; (iii) a utilização de instrumentos específicos de política ambiental, com ênfase no potencial positivo de instrumentos econômicos; e (iv) a dimensão internacional da agenda ambiental, com ênfase no controle dos movimentos transfronteiriços de resíduos, especialmente os perigosos, e nas implicações transfronteiriças da poluição.

No caso dos Químicos, é possível identificar três áreas temáticas principais nos instrumentos vigentes: (i) o estabelecimento e a operação de testes e avaliação de segurança de químicos, bem como os dados necessários para estes procedimentos; (ii) o estabelecimento e a operação de sistemas e mecanismos de informação sobre químicos e de prevenção de riscos e acidentes associados; e (iii) a dimensão internacional da agenda de químicos.

Entre as principais “realizações” da OCDE na área ambiental, Busch (2009) ressalta a influência por ele exercida sobre mudanças de percepção nos órgãos executivos da União Europeia e na OMC em relação ao tema ambiental e suas interfaces com outras áreas de política. Além disso, a produção do Departamento teria contribuído para mudar os discursos domésticos sobre os impactos da regulação ambiental sobre o crescimento econômico e a competitividade, redefinindo o tema das relações entre meio ambiente e desenvolvimento.

Os trabalhos da organização ainda teriam influenciado positivamente iniciativas internacionais na área de controle de químicos – posteriormente inseridas em acordos – bem como na área de poluição transfronteiriça do ar e movimento internacionais de resíduos (neste caso, a assinatura da Convenção de Basileia, em 1989).

No que se refere às relações entre comércio e meio ambiente, os países da OCDE concentraram em instâncias de negociação propriamente comercial a defesa de seus interesses e preferências de política, tendo o Comitê de Política Ambiental da Organização feito da análise das interações entre as duas áreas temáticas um de seus focos de atenção²⁵.

As três principais áreas de atuação da OCDE na discussão do nexos entre comércio e meio ambiente são as relações entre regras e preocupações ambientais e competitividade, a interface entre temas

²⁵ Embora as relações entre comércio e meio ambiente não sejam tema da produção normativa da OCDE, alguns dos instrumentos relacionados a meio ambiente e a químicos buscam regular e limitar, inclusive através de instrumentos vinculantes (Decisões), os fluxos internacionais de resíduos, o “transporte” transfronteira de poluição e o comércio ilegal de pesticidas, pretendendo, portanto, agir sobre o comércio.

ambientais e os acordos comerciais e as implicações comerciais dos acordos ambientais e de iniciativas diversas de *labelling* de produtos com fins ambientais.

No que diz respeito ao primeiro tema, o trabalho da OCDE busca contribuir para a formulação de políticas que, ao mesmo tempo, protejam efetivamente o meio ambiente e minimizem seus impactos sobre a competitividade, se possível promovendo-a.

No que tange ao segundo tema, a OCDE apoiou tecnicamente as negociações sobre comércio de bens e serviços ambientais na Rodada Doha da OMC e desenvolveu, nos últimos anos, uma série de estudos sobre as disposições ambientais em acordos comerciais preferenciais e seu processo de implementação.

O terceiro tema vem sendo tratado pela OCDE há cerca de 20 anos, quando a Organização produziu um estudo para avaliar as implicações das medidas de restrição ao comércio presentes em acordos ambientais multilaterais, como o CITES, o Protocolo de Montreal e a Convenção de Basileia. O estudo concluiu que as disposições de restrição ao comércio podem ser apropriadas sob certas condições – que estariam sendo cumpridas pelos acordos analisados – e identificou os fatores que concorrem para o sucesso ou o insucesso deste tipo de medidas.

Mais recentemente, a OCDE se voltou para o estudo de novas formas de regulação ambiental – os mecanismos de *labelling* ambiental – com elevado potencial para impactar o comércio. Um relatório de 2016 sobre este tema “analisa como as políticas nacionais são aplicadas a tais esquemas e como os governos podem responder à sua multiplicação” (OCDE, 2018).

4.2 O Brasil, a OCDE e a agenda ambiental

Como sabido, o Brasil solicitou, em maio de 2017, a abertura de negociações para sua acessão à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE. Se o processo de acesso e as negociações que o caracterizam forem bem sucedidos, produzirão compromissos que poderão ter implicações relevantes para a economia brasileira e para a sua indústria.

O processo de acesso de um país à OCDE é a fase crítica de seu relacionamento com a organização. Os países membros buscam obter o máximo de concessões nesse período e a tendência é que exijam a implementação dos compromissos – em termos de adequação da regulação e práticas domésticas – antes de darem o aceite final ao ingresso do novo membro. Os principais critérios para admissão de um novo país na OCDE são: ter convergência de visões com a instituição (*like-mindedness*), ser um ator significativo, gerar benefício mútuo, além de considerações globais.

O Brasil é o país não membro da OCDE com maior grau de adesão aos instrumentos normativos e que participa do maior número de comitês da organização²⁶. Ainda assim, o conjunto de reformas que serão necessárias para o que o Brasil receba o acordo para ingressar na OCDE envolverá desafios importantes. As áreas com maior potencial de dificuldades são: o regime tributário, a política comercial e o arcabouço institucional para a proteção da propriedade intelectual.

O governo brasileiro fez, em 2018, uma avaliação do grau de convergência (e divergência) entre as legislações e regulações brasileiras e os instrumentos e “consensos” da OCDE. Os resultados da avaliação indicam que em 84% dos casos as orientações de política defendidas pela OCDE convergem com aquelas propugnadas pelos órgãos governamentais. Em 4% dos casos, não haveria problemas de incompatibilidade, mas os órgãos governamentais têm restrição aos objetivos dos instrumentos da OCDE. Em 12% dos casos, haveria problemas de incompatibilidade e os órgãos governamentais discordam da orientação definida pela OCDE.

Nesse processo de avaliação do grau de convergência política e compatibilidade jurídica dos instrumentos da OCDE com as regulações brasileiras, o Ministério do Meio Ambiente avaliou os instrumentos emanados dos Comitês de Política Ambiental e de Químicos – já referidos – bem como outros instrumentos, produzidos por outras instâncias, mas que fazem algum tipo de referência ao tema ambiental

A avaliação interna realizada no âmbito do Governo concluiu que não há qualquer impedimento normativo ou relacionado à orientação de política à adesão ao conjunto de instrumentos da OCDE que se referem ao tema ambiental *latu sensu*.

Nesse cenário, não surpreende que a área ambiental não tenha sido identificada, na avaliação do Governo brasileiro como problemática, do ponto de vista da convergência real e potencial das políticas e legislações domésticas em direção àquelas pela OCDE. Em seu processo de aproximação com a OCDE, o País solicitou adesão a 37 dos 48 instrumentos de meio ambiente, mas ainda não concretizou sua adesão a nenhum deles. Em químicos, o Brasil já aderiu a seis instrumentos e solicitou adesão a um entre os treze demais.

Esta avaliação converge, em boa medida, com os resultados do detalhado exame das políticas ambientais brasileiras a que a OCDE submeteu o Brasil em 2015, nos moldes dos regularmente empreendidos pela OCDE (*Environmental Performance Review - EPR*).

O EPR 2015 do Brasil faz uma detalhada descrição e avaliação das políticas ambientais brasileiras, produzindo uma publicação de mais de 260 páginas. Esta é dividida em duas partes substantivas:

²⁶Sobre a estrutura institucional da OCDE, ver Apêndice I.

progresso em direção do desenvolvimento sustentável e progresso em direção a objetivos ambientais selecionados.

A primeira seção inclui uma descrição das principais tendências ambientais, a governança e gestão do meio ambiente e o “esverdeamento” da economia no contexto do desenvolvimento sustentável (nesse tema inclui-se o exame do sistema de incentivos econômicos e regulatórios que condiciona a emergência de atividades e setores de baixo carbono).

A segunda seção foca em dois objetivos ambientais selecionados: a conservação e o uso sustentável da biodiversidade e as áreas protegidas. Em cada um dos grandes temas (cinco) tratados no exercício, é feita uma avaliação e são formuladas recomendações (em total de 53) “para ajudar o Brasil a fazer progressos adicionais em direção a seus objetivos de política ambiental e compromissos internacionais”. Portanto, o desempenho das políticas brasileiras na área é avaliado tendo como referência as melhores práticas, mas também o seu grau de *compliance* com os compromissos internacionais do País.

De maneira geral, a avaliação feita pela OCDE aponta para os êxitos brasileiros em áreas como a redução do desmatamento, mas ressalta a necessidade de reduzir o *gap* de implementação das regras domésticas, de aumentar o grau de coerência entre políticas ambientais e outras políticas para alcançar os resultados visados por aquelas políticas e de corrigir distorções no sistema de incentivos econômicos que condiciona a difusão de atividades e tecnologias menos poluentes e de baixo carbono.

Quando as solicitações de adesão aos 38 instrumentos de meio ambiente forem aceitas, o tema ambiental deixará de ser um daqueles em que a aproximação do Brasil à OCDE produziu menos resultados concretos. Resta saber até que ponto o processo de adesão a tais instrumentos poderá ser afetado pelos ruídos que envolvem hoje a política ambiental brasileira.

5. Os padrões privados de sustentabilidade

Mais além das normas e regulamentos de origem pública – sejam políticas nacionais, acordos comerciais ou instrumentos internacionais intergovernamentais – que se aplicam aos requisitos ambientais, climáticos e trabalhistas dos produtos e processos de produção, desenvolveu-se, sobretudo a partir dos anos 1990, um amplo conjunto de instrumentos privados de avaliação e certificação destes atributos.

Desde o início, esse processo conferiu aos produtos agrícolas, alimentares e florestais uma atenção especial, embora não exclusiva²⁷, e teve nos países da União Europeia o principal *locus* de produção e difusão dos novos instrumentos. Um dos primeiros padrões privados a adquirir relevância, o *Forest Stewardship Council* (FSC) foi criado em 1993 por uma coalizão de ONGs e empresas para estabelecer padrões para o manejo sustentável de florestas e operar um sistema de certificação. Há hoje perto de 200 milhões de hectares de florestas certificadas por esse sistema.

Segundo um estudo, desde então oito novos “padrões voluntários de sustentabilidade são criados por ano em diferentes setores e países”, configurando a criação de uma nova camada de governança e regulação do comércio internacional²⁸. Como entender a multiplicação desses sistemas de normatização voluntários? Que questões e desafios específicos ela coloca para os atores que intervêm no comércio internacional – especialmente de alimentos – e para o sistema de regulação internacional desse comércio?

Em relação à primeira pergunta, parece haver uma convergência de fatores ligados à demanda e à oferta que concorre para gerar incentivos ao estabelecimento desses esquemas.

Do lado da oferta, há a expansão do modelo de negócios baseado na montagem e gerenciamento de cadeias internacionais de valor. Cadeias de valor funcionam sob diversos modelos, mas em todos eles há empresas que desempenham funções de liderança, seja por deter ativos estratégicos, seja pelo posicionamento próximo aos consumidores etc.

Para essas empresas, padrões são um instrumento útil para administrar de forma eficiente cadeias de fornecimento geograficamente amplas e dispersas em diferentes países e regiões, reduzindo custos de transação e garantindo que os produtos preencham requisitos e apresentem atributos de qualidade e segurança.

Além disso, principalmente em setores de produção e comercialização de bens de consumo (inclusive alimentos), os padrões privados podem ser usados para formar e consolidar a reputação de marcas e para garantir fidelidade dos consumidores. Nesse sentido, eles podem fazer parte da estratégia de competição de grandes empresas.

Do lado da demanda – essencial para explicar o fenômeno – o principal fator é a crescente relevância atribuída por consumidores e formuladores de política dos países desenvolvidos às agendas ambiental, social e climática – e à relação entre essas agendas e as condições de produção e comercialização de

²⁷Produtos industriais de consumo como calçados e artigos de vestuário eram, já nos anos 1990, objeto de iniciativas de estabelecimento de esquemas de certificação e etiquetagem ambiental na União Europeia.

²⁸Fiorini, M., Schleifer P., Taimasova R. (2017). *Social and environmental standards: From fragmentation to coordination*. International Trade Centre, Geneva.

produtos agrícolas e de alimentos. De forma mais específica, contribuíram para esse processo a maior consciência (dos consumidores) acerca do impacto dos alimentos sobre a saúde e a crescente demanda – dos consumidores e da sociedade em geral – por bens produzidos de forma responsável e em condições eticamente aceitáveis.²⁹

Com a ampliação do escopo dos atributos valorizados em um bem, o foco dos padrões passa a ir além das características deste para abranger o seu ciclo de vida e, em particular, as condições e métodos que presidem a produção do bem. Significa dizer que os padrões de nova geração – os de sustentabilidade – apresentam um número maior de requisitos e envolvem processos de certificação mais complexos do que os padrões mais tradicionais, amparados em legislações nacionais ou em instituições internacionais ou intergovernamentais, como o *Codex Alimentarius*.

Como observado por Liu³⁰, em princípio, os padrões privados podem desempenhar papel positivo para todos os atores participantes das cadeias de valor: “padrões privados podem beneficiar os produtores através de uma gestão mais eficiente, da redução de custos e da melhoria na qualidade do produto e na imagem da empresa. Padrões trabalhistas podem reduzir a rotatividade da mão de obra, absenteísmo e taxas de acidentes. O cumprimento de padrões ambientais pode melhorar a gestão de recursos naturais de que dependem os produtores (...). Adicionalmente a esses benefícios, alguns padrões podem ter um efeito direto de valor adicionado ao permitir aos produtores obter preços de venda mais elevados”.

No entanto, a realização desse potencial de benefícios é fortemente vinculada (e, na prática, limitada) às condições – em termos de transparência e de participação dos *stakeholders* no processo – em que são produzidos e implementados os padrões, ou seja, as condições de produção e governança destes.

É para essa agenda que a segunda pergunta formulada no início desta seção aponta: a das questões e desafios específicos que a emergência e, sobretudo, a multiplicação de padrões privados coloca para os atores que intervêm no comércio internacional – especialmente de alimentos – e para o sistema de regulação internacional desse comércio.

De fato, a própria dinâmica descentralizada e não regulada de criação de padrões gera uma multiplicidade de sistemas com critérios, requisitos e processos variáveis que não necessariamente se superpõem – ao contrário. A fragmentação vigente no mundo dos padrões voluntários de sustentabilidade é examinada em estudo recente, a partir da percepção de que o número crescente desses padrões “podem gerar problemas, especialmente para produtores que frequentemente devem atender a mais de um padrão para vender seus produtos a uma variedade de compradores (...). A

²⁹Fiorini, M.; Schleifer, P.; Taimasova R. (2017). *Op. cit.*

³⁰Liu, P. (2009). *Op. cit.*

proliferação de padrões voluntários de sustentabilidade frequentemente anda de mãos dadas com diferenças crescentes nos requisitos dos padrões e nos processos de auditoria. Na ausência de padrões e procedimentos harmonizados, o tempo adicional e os custos de transação implicados no atendimento a múltiplos esquemas apenas ampliam as barreiras existentes à entrada no mercado³¹”.

Desses diagnósticos, emerge a recomendação central de que se deve avançar na direção da harmonização de critérios e requisitos dos padrões, um processo que encontra dificuldades, entre outras razões, pelo fato de que “os incentivos para os padrões privados se engajarem em esforços de harmonização podem ser pequenos ou inexistentes, na medida em que eles estejam tentando diferenciar produtos de seus competidores”. É do ponto de vista dos produtores, mas também em nome da legitimidade e eficácia dos padrões privados, que a questão da harmonização – ou, ao menos, da convergência – dos padrões adquire prioridade³².

Como forma de enfrentar essas questões, alguns países esforçaram-se para trazer o tema para a esfera de regulação dos Estados, por meio de discussão e negociação em organismos intergovernamentais, como a OMC.

O tema dos “requisitos de etiquetagem para fins ambientais” entrou na agenda de Doha como um tema não sujeito a negociação. Posteriormente, em 2005, o tema dos padrões privados entrou na agenda do Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC, sendo criado, em 2008, um Grupo de Trabalho *ad hoc* para tratar especificamente desse tema.

No entanto, as discussões não prosperaram. Os temas mais controversos, nos debates da OMC, diziam respeito (i) ao grau de responsabilidade dos países-membros da OMC pela observância por parte de órgãos diferentes daqueles do governo central – inclusive órgãos privados – das obrigações estipuladas pelo acordo; e (ii) à inclusão, em muitos padrões privados, de condições e requisitos que vão além dos sanitários e fitossanitários, passando a também incluir critérios ambientais, trabalhistas e de sustentabilidade.

O Brasil foi um dos países que buscou levar o tema à agenda multilateral de comércio. Com a crescente relevância do tema da mudança climática na arena de negociações internacionais e a emergência do Brasil como provedor global de produtos agropecuários e alimentos, o país tornou-se o

³¹Fiorini, M.; Schleifer, P.; Taimasova R. (2017). *Op. cit.*

³²Os trabalhos desenvolvidos pelo *International Trade Center* (ITC) da ONU preocupam-se principalmente com as implicações da fragmentação dos padrões sobre os pequenos e médios produtores e suas condições de acesso a mercados em que tais padrões são definidos. O ITC tem um inventário de padrões privados, estruturados por temas envolvidos, que contabiliza mais de 200 padrões privados. As informações estão disponíveis *online* no *Standards Map* do ITC (www.standardsmap.org).

foco das preocupações internacionais com o desmatamento que supostamente beneficiaria atividades de setores agroexportadores.

Já em 2010, um estudo observava que “todas as *commodities* brasileiras com forte presença nos mercados internacionais são objeto de questionamento no que se refere a padrões trabalhistas (algodão), ambientais (algodão, soja, açúcar, café), questões relativas à sanidade, segurança alimentar e rastreabilidade (carne bovina) e demandas ligadas à qualidade e à origem do produto (café). Em todas elas, o Brasil tem buscado se adequar aos *standards* internacionais e, em alguns casos, produzido seus próprios *standards* nacionais”³³. Os casos mais notórios de desenvolvimento de padrões privados e mecanismos de certificação envolvendo setores agroexportadores brasileiros encontram-se na soja – a Moratória da Soja e a Mesa Redonda para a Soja Responsável (RTRS – *Round Table for Responsible Soy*) – e no açúcar de cana³⁴.

Nos últimos anos, as relações entre regulações públicas e padrões privados têm se tornado mais complexas. Por exemplo, “na área de segurança dos alimentos, alguns governos de países desenvolvidos apoiam-se crescentemente no setor privado para implementar as políticas”³⁵. Assim, no caso da regulação da importação de biocombustíveis, por exemplo, a União Europeia “tem influenciado fortemente a demanda por padrões e certificações (...), principalmente após 2009, quando integrou a governança privada em sua política de biocombustíveis. A Diretiva de Energias Renováveis (RED – 2009/28/CE) estabelece como obrigatório 10% de energia renovável no setor de transportes. E, devido aos potenciais impactos socioambientais negativos da produção de biocombustíveis, esse objetivo só é alcançado se os biocombustíveis em questão forem atestados como sustentáveis. Para atestar isso, a comissão aprovou o uso de qualquer esquema de certificação, e não há critérios obrigatórios, mas a comissão analisa o método de conformidade antes de os esquemas serem aceitos para operar no mercado europeu”³⁶. (Ver Box 2).

Em qualquer caso, e ainda que um processo de harmonização de padrões e/ou de consolidação neste mercado (de padrões) possa levar a uma redução do número de instrumentos privados de certificação, espera-se que os padrões privados venham a impactar parcelas crescentes da produção e do comércio internacional, nos próximos anos.

³³ Para mais informações sobre o tema, referir-se a Veiga, J.P. e Rodrigues, P.C. (2010). *Certificação Social e Ambiental – Arranjos Institucionais e Impactos sobre as Commodities Brasileiras*. Breves CINDES 34, agosto.

³⁴ Para uma descrição dos dois casos – soja e açúcar de cana -, ver Naidin, L.; Motta Veiga, P. e Rios, S.P. (2020). A regulação internacional da produção e do comércio de alimentos: participação e posicionamento o Brasil, Relatório Final de Pesquisa realizada para o Instituto Escolhas, Janeiro.

³⁵ Liu, P. (2009). *Op. cit.*

³⁶ Denny, D. M. (2018). *Agenda 2030 e governança ambiental. Estudo de caso sobre etanol da cana-de-açúcar e padrões de sustentabilidade como Bonsucro*. Doutorado em Direito, Universidade Católica de Santos.

Box 2 – A regulação europeia sobre energias renováveis

Em 2009, a Comissão Europeia emitiu sua Diretiva de Energias Renováveis, que estabelecia que 10% da energia consumida no setor de transporte fosse de origem renovável. Em função dos potenciais impactos socioambientais negativos da produção de biocombustíveis, estes, para serem contabilizados na “cota” de 10% devem ser considerados compatíveis com critérios de sustentabilidade. Para verificar o atendimento a esse requisito, a Comissão Europeia aceitaria o uso de qualquer sistema de certificação, privado inclusive, embora a ela caiba avaliar a conformidade dos sistemas de certificação aos objetivos e critérios definidos.

Em dezembro de 2018, a União Europeia revisou sua Diretiva de Energias Renováveis de 2009, “reforçando os critérios de sustentabilidade da bioenergia através de diferentes provisões, inclusive o impacto direto negativo que a produção de biocombustíveis pode ter devido à mudança indireta do uso da terra (ILUC – *indirect land use change*)”, que ocorre quando a produção de alimentos ou a ocupação da terra por florestas e outras áreas com elevado estoque de carbono é substituída pela produção de matérias-primas para esses combustíveis.

Para lidar com a questão da ILUC, a regulação revisada introduz uma abordagem que define limites para os biocombustíveis, biolíquidos e combustíveis baseados em biomassa considerados de alto risco em termos de ILUC. Esses limites afetarão o volume desses combustíveis que os Estados-membros poderão contabilizar para atender a seus objetivos nacionais no que se refere à participação de renováveis no consumo nacional de energia e no setor de transportes. Os Estados-membros poderão usar e importar esses combustíveis, mas eles não entrarão no cálculo de seu desempenho do ponto de vista das metas estabelecidas. A nova diretiva também define as exceções para esses limites, aplicáveis aos biocombustíveis, biolíquidos e combustíveis à base de biomassa certificados como de baixo risco em termos de ILUC.

Para a implementação dessa abordagem, uma nova regulação, de 2019, define os critérios específicos para determinar os produtos considerados de alto risco e para certificar aqueles de baixo risco. São considerados biocombustíveis de alto risco, do ponto de vista de ILUC, aqueles que atendam cumulativamente a estes dois critérios: (i) a expansão média anual da área de produção global desde 2008 foi maior que 1% e afetou mais do que 100.000 hectares; e (ii) a parcela dessa expansão em direção a terras com alto estoque de carbono é maior que 10%. A regulação estabelece ainda critérios para a certificação de produtos considerados de baixo risco, bem como mecanismo de auditoria e verificação para essa certificação.

6. Conclusões: implicações para o Brasil

No cenário que se desenha, as opções e prioridades de política econômica externa do Brasil levarão o país a enfrentar pressões crescentes relacionadas à agenda ambiental e climática, principalmente – mas não somente – em função do aprofundamento da divergência entre as trajetórias doméstica e internacional nessa área. Tais pressões podem gerar, em prazo relativamente curto, impactos sobre os fluxos de comércio e investimentos do Brasil, em especial com os países europeus.

Os fatores apontados nas seções precedentes têm, juntos ou isoladamente, a capacidade para exercer pressão sobre a política ambiental brasileira e, em especial, sobre a sua implementação. No entanto, tais pressões não se farão sentir necessariamente em simultâneo, provocando uma espécie de “tempestade perfeita” para a política externa brasileira e, em particular sobre suas dimensões ambiental e comercial.

O Brasil e suas empresas exportadoras já convivem com padrões privados de sustentabilidade e os setores que são objeto de tais iniciativas demonstraram até hoje capacidade razoável de adaptação aos novos condicionantes. Ainda assim, não deixa de causar surpresa a constatação de que, em que pese a crescente pressão global contra o desmatamento e a consolidação de um ambiente internacional em que regulações motivadas por preocupações de sustentabilidade ganham peso, ao menos parte relevante do setor agroexportador ainda não pareça sentir as implicações do novo ambiente regulatório internacional ou a elas resista explicitamente.

Na esfera privada, talvez a principal novidade nessa área sejam as iniciativas de empresas individuais – *tradings*, varejistas com atuação nos países desenvolvidos – que assumem compromissos de não adquirir produtos de fornecedores que não possam garantir (e confirmar, através de auditorias) a procedência dos bens e a condições sustentáveis de produção destes.

Como observa Jank (2020), as possibilidades de rastreamento variam sobremaneira segundo os produtos, reforçando a ideia de que não está claro se a convergência destes fatores será capaz de alterar de forma substantiva o quadro de incentivos (e desincentivos) que moldou a relação entre o setor empresarial brasileiro, em particular a sua indústria, e a agenda ambiental e climática nas últimas décadas³⁷.

Em qualquer caso, as iniciativas privadas continuarão a focar principalmente nos setores de origem agropecuária e florestal, já que a motivação daquelas é a redução ou eliminação do desmatamento, o que não significa que não afetarão as indústrias que têm tais setores como seus fornecedores:

³⁷Ver Jank. M. *O Diálogo Necessário entre Agricultura e Meio-ambiente*. O Estado de São Paulo. 28 de fevereiro de 2010

alimentos, papel e celulose, entre outras. Tais iniciativas poderão ter implicações para as exportações destes setores, ao menos aquelas destinadas aos mercados europeus.

O processo de acesso do Brasil à OCDE parece hoje condicionado tanto pela prioridade conferida às políticas de recuperação pós-COVID dos países membros, quanto pelas divergências internas à organização em relação à dinâmica de sua ampliação, diante da “fila” de seis candidatos – entre os quais o Brasil. No entanto, caso o processo de acessão efetivamente tenha início, pode-se esperar, no caso do Brasil, um questionamento significativo da política ambiental e climática do país.

De fato, sendo uma organização que funciona principalmente à base de instrumentos não vinculantes e de *soft law*, o processo de acesso é a fase crítica para a definição das relações entre o país candidato e a OCDE. Trata-se de processo longo e que segue várias etapas pré-estabelecidas, através das quais a OCDE avalia a disposição e a capacidade do país para assumir obrigações e compromissos plasmados em atos normativos da organização, bem como o grau de alinhamento das políticas do país com aquelas preconizadas e praticadas pelos membros da organização.

No entanto, principalmente do ponto de vista das implicações do cenário aqui descrito para o comércio internacional do Brasil e de sua indústria, os fatores mais relevantes são, sem dúvida, as políticas desenvolvidas pela União Europeia sob o “guarda-chuva” do Pacto Verde e as disposições do acordo comercial entre o MERCOSUL e a União Europeia, em seu capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável. Na realidade, é na relação entre o PVE e seus instrumentos unilaterais, de um lado, e o processo de aprovação e implementação do acordo birregional, de outro, que se encontram as principais fontes de pressão potencial sobre a política ambiental brasileira e, por essa via, sobre seu comércio exterior.

Como se viu, os principais documentos que compõem o acervo do PVE até o momento contemplam:

- referências à implementação dos compromissos assumidos pelos parceiros da União Europeia em acordos preferenciais de comércio, inclusive na área de desenvolvimento sustentável. Este tema ganhou prioridade na agenda europeia e, recentemente, foi nomeado o primeiro *Chief Trade Enforcement Officer*³⁸ da Comissão Europeia – cargo em nível de vice-comissário (no caso, de

³⁸As principais atribuições do CTEO são as seguintes: “(i) monitor trade partners’ commitments under sustainable development chapters in EU trade agreements and produce monitoring reports; (ii) conduct consultations over alleged violations of trade partners and, if necessary, initiate dispute settlement procedures under EU trade agreements; and (iii) suggest the imposition of rebalancing duties or suspension of tariff concessions after a favorable ruling by an FTA panel. However, it is controversial whether third countries’ non-compliance with sustainable development commitments under EU trade agreements would entitle the Commission, even after the recommendation from the Chief Trade Enforcement Officer, to impose rebalancing duties or to suspend tariff concessions”. European Law Blog, <https://europeanlawblog.eu/2020/03/02/shedding-light-on-the-role-of-the-eus-chief-trade-enforcement-officer-dispute-over-labor-commitments-under-eu-korea-fta-and-eu-enforcement-regulation/>, acessado em 9 de Agosto de 2020.

Comércio), ao qual os documentos do PVE também fazem referência. A disposição europeia para cobrar de seus parceiros comerciais seus compromissos durante a implementação dos acordos sinaliza uma mudança importante e pode-se esperar que este novo nível de exigência se aplique com particular foco aos temas de desenvolvimento sustentável – o tema da PVE³⁹. Até que ponto esta pressão pode levar à supressão de preferências comerciais ou à imposição de medidas retaliatórias é matéria sujeita a controvérsia, mas tal hipótese não pode ser excluída. Vale observar que essa nova orientação da CE tem implicações potenciais para todos os setores da economia, não apenas os agropecuários ou aqueles setores industriais a jusante das cadeias de alimentos, papel e celulose etc.;

- a previsão de adoção e implementação de “políticas de produtos sustentáveis”, aplicáveis em princípio a qualquer tipo de bem e que se materializará através do estabelecimento de padrões e requisitos para que os bens – inclusive os importados – tenham acesso ao mercado europeu. Pode-se, portanto, esperar uma nova “onda” de normas técnicas e sanitárias inspiradas pelos objetivos do PVE e que se aplicarão a todos os países; e

- a previsão de possível adoção de um mecanismo de ajuste na fronteira para compensar os produtores europeus pelos esforços de mitigação das emissões de carbono, quando tais esforços não encontrarem correspondência entre os parceiros comerciais. Este é um tema polêmico que foi muito discutido, na Europa, mas também nos EUA, no final da primeira década do século, na sequência da Conferência de Copenhague das partes signatárias do Protocolo de Kyoto. Segundo os documentos da CE, o mecanismo seria plenamente compatível com as regras da OMC, mas ainda neste caso, sua adoção poderá ter impactos significativos nas políticas comerciais de outros países. Este é um tema de interesse direto da indústria brasileira e, em especial, daqueles setores cuja produção é intensiva em carbono.

Em todos os documentos do PVE, a política comercial é citada como um instrumento a ser utilizado para disseminar internacionalmente os padrões estabelecidos pelo Pacto, mas também para evitar formas diversas de competição ilegítima, à luz dos objetivos e critérios do PVE, contribuindo dessa forma para criar condições favoráveis à adoção, pelos produtores europeus, de uma trajetória “verde”.

O PVE não é uma nova política ambiental, mas é uma espécie de “meta-política” das políticas europeias: todas deverão internalizar a prioridade ao desenvolvimento sustentável. Nesse cenário, a

³⁹ Em 2019, pela primeira vez a União Europeia acionou seu mecanismo de *trade enforcement*, de acordo com a Regulação No. 654/2014, relativa ao exercício, pela UE, de seus direitos para a aplicação e implementação das regras internacionais de comércio – a chamada *Enforcement Regulation* – e com o Capítulo 13 – sobre comércio e desenvolvimento sustentável - do acordo de livre comércio assinado com a Coreia do Sul. De acordo com os europeus, a legislação coreana aplicada aos sindicatos seria inconsistente com os compromissos assumidos, no acordo, em relação aos padrões trabalhistas multilaterais.

política comercial europeia recebe explicitamente novas atribuições cujas implicações não podem ser ignoradas pelos seus parceiros comerciais, em particular aqueles com os quais os europeus tenham acordos preferenciais de comércio.