

SÉRIE
DOCUMENTOS

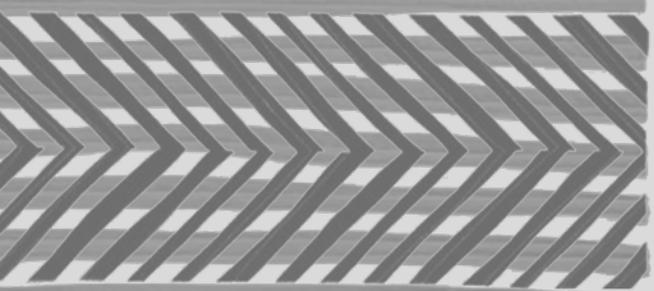
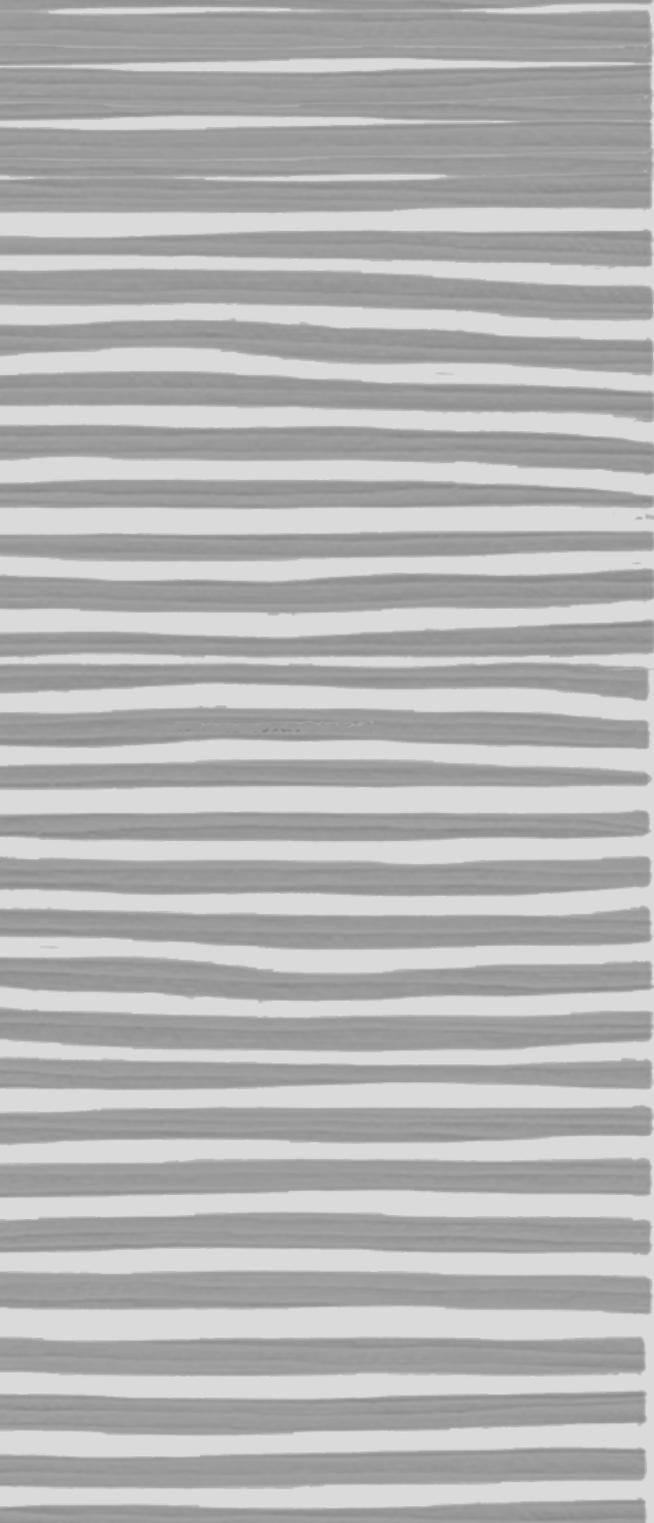
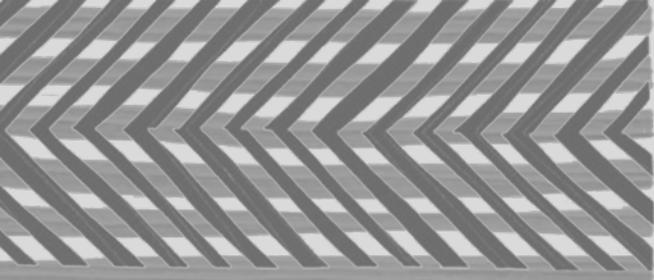
N.3

**ANÁLISE DA CLÁUSULA
AMBIENTAL NOS ACORDOS
DE LIVRE COMÉRCIO
ENTRE MERCOSUL E UE E
MERCOSUL E EFTA**

Adhemar S. Mineiro

rebrip

Rede Brasileira
pela Integração
dos Povos



11

12

SÉRIE
DOCUMENTOS

N.3

**ANÁLISE DA CLÁUSULA
AMBIENTAL NOS ACORDOS
DE LIVRE COMÉRCIO
ENTRE MERCOSUL E UE E
MERCOSUL E EFTA**

Adhemar S. Mineiro



SUMÁRIO

Introdução	6
A estrutura dos acordos	7
A adoção de cláusulas ambientais pelos acordos	14
O capítulo Comércio e Desenvolvimento Sustentável.....	16
Efeitos efetivos versus proteção não efetiva	19
As mudanças no quadro político do Brasil e a viabilização do fechamento dos acordos	24
Considerações finais.....	28
Resumo executivo.....	31
Recomendações	33



INTRODUÇÃO*

O inverno no Brasil este ano foi quente de novo, não necessariamente nas temperaturas – embora estas também tenham ficado acima da média –, e sim ao jogar luz sobre um grave problema nacional. As queimadas, que desde o ano passado tomaram grandes dimensões territoriais na Amazônia e no Pantanal, dois importantes biomas brasileiros, acabaram chamando a atenção, no Brasil e no exterior, para possíveis efeitos dos acordos comerciais (que envolvem também outros aspectos, como cooperação e diálogo político) entre o Mercosul e a União Europeia (UE) e o Mercosul e a Associação Europeia de Livre Comércio (European Free Trade Association – EFTA, na sigla em inglês).¹

Ambos os acordos, embora viessem sendo negociados de forma consistente desde 2012, foram acelerados a partir da ruptura institucional de 2015/2016 no Brasil, que pôs fim ao curto segundo governo Dilma, e tiveram suas negociações concluídas em 2019, primeiro ano do governo Bolsonaro. Agora estão em processo de ratificação, mas o volume de críticas, seja da sociedade civil, seja de setores dos próprios governos dos países, pode fazer com que tomem mais tempo do que o previsto ou até mesmo que sejam suspensos. É possível que alterações significativas tenham que ser feitas para viabilizar sua aprovação, o que de fato implicaria novas negociações.

As conversas estão tecnicamente concluídas, e os documentos, em fase de ajustes jurídicos e traduções, já não poderiam ser modificados. Assim, entende-se que qualquer diálogo hipotético para realizar alterações deveria ser feito “do zero”, ou seja, a partir de um novo processo de negociação, talvez até de um redesenho do acordo inicial que delimita os próprios objetivos e conteúdos do documento. Entretanto, negociadores comerciais são hábeis e pragmáticos, e os interesses em jogo são pesados. Muitas vezes já foram verificadas construções de eventuais pontes e “atalhos” (negociações de última hora, não previstas) para viabilizar fechamentos de acordos que, ao fim, não foram aceitos pela opinião pública e/ou pelas instâncias que deveriam aprovar ou ratificar o que havia sido anteriormente construído.

O objetivo desta breve análise é fazer uma leitura crítica dos conteúdos dos acordos no que diz respeito às suas cláusulas e aos seus efeitos ambientais, elementos que têm se mostrado determinantes, do ponto de vista das discussões, para a aprovação desses acordos. A centralidade do tema ambien-

1 * Este artigo foi originalmente publicado no *site* do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) em novembro de 2021.

A EFTA é constituída por Suíça, Liechtenstein, Noruega e Islândia. O bloco conta com países e populações pequenos, com Produtos Internos Brutos relativamente minúsculos, mas elevadas rendas *per capita*.

tal reflete não apenas a percepção dos atores sociais do Mercosul, como também dos atores sociais e políticos do lado europeu, tanto dos países que compõem a União Europeia quanto daqueles que formam a EFTA. Também se faz notar a desastrosa posição do governo Bolsonaro acerca de questões sociais e ambientais, resistindo a compromissos assumidos pelo Brasil em acordos climáticos internacionais. Um grande exemplo dessa relutância é a fala explícita do ministro do Meio Ambiente sobre mudanças infraconstitucionais que permitiriam “passar a boiada”. Essa expressão popular pode ser lida como figura de linguagem, no sentido de aproveitar uma situação (a da pandemia da Covid-19, quando as atenções da opinião pública estão muito voltadas para os temas sanitários) para realizar modificações que não dependam de aprovação de leis, em especial, mudanças constitucionais que exijam quórum qualificado nas votações. No entanto, nesse caso, dados os interesses das áreas de mineração e energia e do agronegócio, principalmente no que se refere à expansão da agropecuária, também pode ser lida de modo literal.

A ESTRUTURA DOS ACORDOS

O Acordo Mercosul-UE, formalmente Acordo de Associação Birregional Mercosul-União Europeia, é composto de três capítulos básicos: diálogo político, livre comércio e cooperação. As conversações foram iniciadas a partir do Acordo-Quadro de Cooperação Inter-Regional (conhecido como Acordo de Madri), em 1995. Em paralelo a isso, começam as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (a ALCA, lançada a partir da proposta dos EUA na Cúpula das Américas de dezembro de 1994, em Miami) e entra em funcionamento a Organização Mundial do Comércio (OMC). Trata-se, portanto, de um acordo que teve uma longa negociação e uma estrutura no estilo da OMC, o que significa que ele vai muito além das questões de comércio propriamente ditas, entrando em temas como serviços, investimentos, propriedade intelectual, compras de governo e outros, em que os aspectos regulatórios e de limitação da capacidade de liberdade política dos governos signatários são os mais relevantes.

O centro do acordo são os capítulos e os conteúdos essenciais da liberalização comercial entendida de forma ampla, isto é, levando em conta esses outros aspectos abarcados pela OMC. Isso quer dizer que os capítulos de cooperação e diálogo político são acessórios na negociação.

A barganha fundamental, entretanto, é clara e de matriz neocolonial: um pouco de abertura nos mercados da UE para produtos agrícolas do Mercosul em troca de amplas concessões nos mercados de produtos industriais, além

das áreas de serviços, propriedade intelectual e compras públicas, pelos países do Mercosul. No âmbito das estratégias de desenvolvimento e das políticas nacionais ou mesmo de integração no interior do Mercosul, o bloco tem a função de produzir insumos primários, agrícolas, minerais e energéticos. Já os países da União Europeia ficam com a tarefa de produzir artigos manufaturados e de prestar serviços de maior valor agregado. Considerando as perspectivas ambientais, sociais e econômicas, o papel reservado aos países do Mercosul tem enorme impacto, acelerando a destruição ambiental e limitando as possibilidades de melhorias sociais e econômicas, uma vez que os setores de produção primária são pouco inclusivos do ponto de vista social e muito concentrados do ponto de vista do capital necessário para o processo de produção, além de evidentemente concentradores de renda, riqueza e, por tabela, poder político.

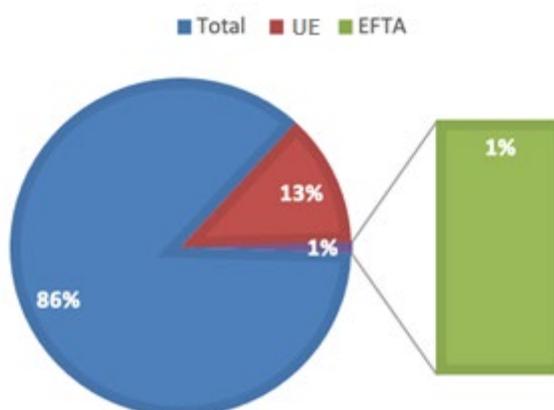
Tabela 1. Exportação e importação do Brasil. Blocos selecionados – 2015-2019 (em US\$ FOB)

	2015	2016	2017	2018	2019
Exportação					
Total	190.971.087.339,00	185.232.116.301,00	217.739.218.466,00	239.263.992.681,00	225.383.482.468,00
UE	33.849.174.898,00	28.780.682.080,00	29.769.487.866,00	32.535.383.860,00	31.019.640.445,00
UE (%)	17,72%	15,54%	13,67%	13,60%	13,76%
EFTA	2.916.762.444,00	2.471.696.432,00	1.800.817.158,00	1.782.395.427,00	2.438.718.971,00
EFTA (%)	1,53%	1,33%	0,83%	0,74%	1,08%
Importação					
Total	171.458.999.759,00	137.585.830.976,00	150.749.494.421,00	181.230.568.862,00	177.347.934.749,00
UE	31.033.856.076,00	30.515.649.134,00	32.056.006.750,00	39.121.605.877,00	32.936.166.302,00
UE (%)	18,10%	22,18%	21,26%	21,59%	18,57%
EFTA	3.160.738.436,00	2.457.742.534,00	2.488.312.127,00	2.801.615.437,00	3.197.327.033,00
EFTA (%)	1,84%	1,79%	1,65%	1,55%	1,80%

Fonte: Ministério da Economia, SECINT e SEPEC (2020).² Elaboração própria.

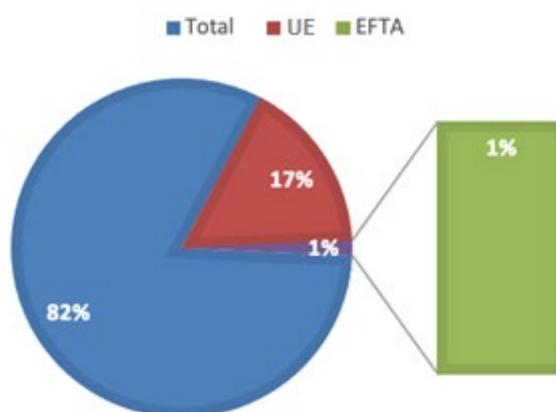
² Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/estatisticas/balanca-comercial-brasileira-acumulado-do-ano>.

Gráfico. Exportações brasileiras acumuladas (2015-2019)



Explicação do gráfico: 13% das exportações brasileiras são direcionadas aos países da União Europeia e aproximadamente 1% das exportações se destina a países da EFTA.

Gráfico 2. Importações brasileiras acumuladas (2015-2019)



Explicação do gráfico: 17% das importações brasileiras vêm de países da UE e aproximadamente 1% vem dos países da EFTA.

Na área agrícola, é importante observar os impactos do consumo de água para alavancar a produção e da utilização intensiva de produtos químicos do pacote agrícola tradicional da grande agricultura comercial de exportação, provocando consequências pelo uso de sementes geneticamente modificadas, fungicidas, pesticidas, adubos e outros elementos que afetam os solos, as águas e as populações humanas e animais presentes no ambiente.

Também vale a pena ressaltar as repercussões sociais e econômicas negativas sobre a agricultura familiar. Existem aspectos que vão além da pressão para a expansão do agronegócio e da grande propriedade sobre as áreas de produção da agricultura familiar, que, mesmo que resista e se integre à cadeia de fornecedores do agronegócio, será impactada negativamente, tanto pela subordinação às grandes cadeias da agricultura comercial de exportação quanto à dinâmica das *tradings* exportadoras. O avanço da entrada de produtos europeus, como leite em pó e processados de uvas (como suco de uva e vinhos), em algumas áreas pode abalar ainda mais esse setor.

Mesmo no campo industrial, cabe destacar que o que pode ficar reservado para os países do Mercosul são algumas áreas da produção que as nações europeias podem preferir transferir para a região por causa de seus destrutivos impactos ambientais e/ou de consumo de energia (como a produção de alumínio e celulose). Isso contribuiria ainda mais para o desgaste ambiental nos países do bloco, seja pelos efeitos diretos de setores, como as fases iniciais das indústrias química, siderúrgica e outras, seja pelos efeitos indiretos da necessidade de construção de usinas para o fornecimento de energia barata, que sempre prejudicam o meio ambiente.

Assim, o que temos fundamentalmente que avaliar é se o retorno a um “pacto colonial”, com seus enormes efeitos sociais e ambientais, é o que resta aos países da região do Mercosul como estratégia de desenvolvimento para o futuro. Ou se é possível buscar alguma estratégia alternativa que permita o aumento da renda e do emprego, e sua redistribuição, com fortes elementos de preservação e integração do meio ambiente, assim como a manutenção da democracia, que pode ser colocada em discussão por uma estratégia de concentração de renda e poder.

É interessante mencionar que talvez não tenha sido por acaso que a negociação dos acordos tenha avançado justamente quando a principal economia do Mercosul, o Brasil, passava por um período de ruptura institucional, logo sucedida por um governo de matriz antidemocrática e pouco preocupado com a desigualdade, a exclusão social e menos ainda com a preservação ambiental e a crise climática.

Apesar de não comporem a União Europeia, os países pertencentes à EFTA se localizam no continente europeu e mantêm forte conexão com a UE. Além disso, eles também fazem parte de outras redes. Este é o caso de Noruega e Islândia, que possuem ligações históricas com as demais nações escandinavas que participam da UE (Suécia, Dinamarca e Finlândia). Por terem regras fiscais bastante generosas (para dizer o mínimo, pois muitos os consideram paraísos fiscais) e movimentos de capitais liberalizados, de forma geral, Suíça e Liechtenstein são utilizados pelo resto da Europa para investimentos em outras

regiões. Os dois países também dependem de boas relações com a UE para o comércio marítimo, uma vez que não têm saída para o mar, e, em muitas áreas, possuem cadeias produtivas bastante integradas com o bloco europeu, como a Suíça. Assim, o próprio documento produzido pelo Itamaraty sobre o acordo aponta que, “por essa proximidade, muitos dos pontos previstos no Acordo Mercosul-EFTA seguem padrões estabelecidos no acordo entre o Mercosul e a União Europeia, especialmente no que se refere às disciplinas que regulam o comércio de bens e regras de origem”.³

O acordo entre o Mercosul e a EFTA, apesar de uma declaração conjunta e um plano de ação com data do ano 2000, se inicia de fato em 2015, com um “diálogo exploratório” das possibilidades de ampliação do comércio exterior do Mercosul, seguido de breves negociações entre 2016 e 2019, tomando como referência o que havia sido construído no processo com a UE. Assim, fica claro que esse acordo teve um curso de negociação e conclusão acelerado, bem diferente daquele entre o Mercosul e a União Europeia, que teve muitas idas e vindas, além de longos períodos de paralisação das conversas. Esse desenvolvimento só se deu de maneira rápida porque contou com a estrutura e os conteúdos já cristalizados nas longas discussões com a UE.

Entretanto, o acordo com a EFTA leva em conta as particularidades de cada um dos países que constituem a associação, à exceção de Liechtenstein, tratado em conjunto com a Suíça. Isso acontece porque, enquanto a UE é um espaço econômico comum, a EFTA é um somatório de espaços nacionais. Ou seja, as características particulares de Suíça, Noruega e Islândia são tratadas em sua especificidade, sobretudo no comércio de bens.

Essa consideração é importante, já que os países têm características muito próprias. Por exemplo, a Suíça tem uma economia mais complexa, com forte domínio dos interesses financeiros e relevância em algumas áreas, como a de produtos químicos e farmacêuticos e a de mecânica de precisão. No entanto, possui uma postura bastante defensiva em relação aos mercados da agricultura e da pecuária. Já a Noruega e a Islândia têm alguma especialização na área de pescados, mas a primeira se distingue pela grande expertise em serviços associados à indústria do petróleo. Além disso, o petróleo gera para o país fundos significativos que o tornam também um aplicador considerável e, portanto, associado aos interesses financeiros. Ademais, a Noruega é re-

³ BRASIL. Ministério de Relações Exteriores. **Acordo de Livre Comércio Mercosul-EFTA**. Resumo informativo elaborado pelo governo brasileiro. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/MERCOSUL-EFTA/2019_09_03_-_Acordo_Mercosul_EFTA-2.pdf; http://www.itamaraty.gov.br/images/MERCOSUL-EFTA/2019_09_03_-_Acordo_Mercosul_EFTA-2.pdf.

sistente no que diz respeito às atividades agrícolas, como mostra a trajetória de participação do país em outros espaços de discussão comercial, em particular, a OMC. Talvez por isso o acordo desenhado pela EFTA tenha limitações à entrada de produtos agrícolas do Mercosul, abrindo exceção para a soja, as frutas e os sucos de frutas, além do amendoim, no caso da Noruega. Isso significa que, apesar de serem mercados bem menores, os países da EFTA contribuem com o incentivo ao fluxo de expansão da produção de soja no Mercosul, particularmente no Brasil, seja na sua forma direta de grãos, seja como elemento de ração animal.

Nas áreas de serviços e comércio de bens, a estrutura do acordo é bem similar àquela do trato com a União Europeia, com mais ênfase nos serviços financeiros. Todavia, vale apontar um possível ponto experimental, mas de grande interesse dos investidores internacionais, segundo o próprio documento de divulgação do Itamaraty⁴.

Pela primeira vez em um acordo comercial extrarregional, o Mercosul adota normas relativas à facilitação de investimentos, com procedimentos para o diálogo institucional entre governos e setor privado de ambas as partes na identificação de oportunidades de negócios, esclarecimento sobre exigências regulatórias e superação de entraves burocráticos para estabelecimento e funcionamento de empresas.⁵

Isso quer dizer que ideias que vinham sendo desenhadas em modelos de facilitação de investimentos (inclusive com modelo desenvolvido pelo Brasil, entre outros) são incluídas na construção do acordo.

O texto ainda não está disponível, mas é importante observar exatamente a que se referem essas regras de facilitação de investimentos e “diálogo”, pois até aqui eram previstos mecanismos, em última instância, entre governos. Sendo assim, é imprescindível que se verifique que status ganha o setor privado na redação desse tipo de cláusula. Esse é um motivo de fortes debates e polêmicas internacionais em virtude da existência dos chamados “modelos ISDS” (sigla da expressão em inglês *Investor-State Dispute Settlement*, resolução de controvérsia entre investidor e Estado), que acabam permitindo que investidores privados acionem judicialmente Estados nacionais caso identifiquem danos potenciais a seus investimentos e interesses.

⁴ BRASIL. Ministério de Relações Exteriores. **Acordo de Livre Comércio Mercosul-EFTA**. Resumo informativo elaborado pelo governo brasileiro. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/MERCOSUL-EFTA/2019_09_03_-_Acordo_Mercosul_EFTA-2.pdf.

⁵ *Ibidem*, p. 9.

BOX 1: Tratado Vinculante sobre Direitos Humanos e Empresas

O Tratado Vinculante sobre Direitos Humanos e Empresas é uma reação importante aos acordos que incorporam o chamado “modelo ISDS”, que conta com cláusulas que beneficiam empresas transnacionais ou subordinam os direitos humanos aos interesses econômicos do comércio e do investimento.

O tratado tem como objetivo evitar as violações de direitos humanos cometidas por empresas transnacionais que possam ficar impunes devido à capacidade que elas têm de escapar das jurisdições dos países que regulam suas atividades, inclusive através de cláusulas presentes em acordos de livre comércio e de investimentos.

As discussões para a elaboração do Tratado Vinculante de Direitos Humanos e Empresas tiveram origem em junho de 2014, quando o Conselho de Direitos Humanos da ONU adotou a Resolução 26/9, de mesmo mês e mesmo ano.

O Tratado é elaborado por um grupo de trabalho intergovernamental e trata sobre a responsabilidade das empresas transnacionais sobre os direitos humanos.

Um dos vetores que pressionou o Conselho de Direitos Humanos para a adoção do Tratado Vinculante foi a Campanha Global pelo Desmantelamento do Poder Corporativo, lançada durante a Conferência Rio+20, em 2012, no Rio de Janeiro, composta por várias entidades internacionais, regionais e nacionais. Tais entidades seguem acompanhando as discussões do Tratado Vinculante e buscando incidir sobre a sua regulamentação.

No tema de compras governamentais, também foram abertos mercados de fornecedores de serviços e produtos da EFTA, assim como no caso da UE. Já em relação à propriedade intelectual, reafirmam-se e consolidam-se compromissos existentes em tratados internacionais dos quais participam os países dos dois lados, em especial os assumidos no Acordo de Propriedade Intelectual da OMC, denominado TRIPS.

BOX 2: Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS)

O Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (o TRIPS, sigla do termo em inglês *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) é um dos acordos firmados ao final da Rodada Uruguai de negociações, que resultou na criação da Organização Mundial do Comércio (OMC). Sua conclusão e incorporação à estrutura da OMC foi fruto de enorme pressão de EUA, União Europeia, Japão e outros países desenvolvidos. É, portanto, um dos acordos que passa a funcionar como pilar da OMC a partir de 1995 e que incorpora os temas de propriedade intelectual (em especial, o tema das patentes, muito caro às empresas transnacionais) à discussão de comércio internacional. Tem sido usado como piso das negociações comerciais internacionais, nas quais, sempre que é possível, os países desenvolvidos tentam colocar mais defesas relativas a patentes, em particular, e propriedade intelectual, em geral, fazendo com que os acordos passem a operar em padrões apelidados de TRIPS Plus, que garantem ainda mais que o simples acordo TRIPS.

A ADOÇÃO DE CLÁUSULAS AMBIENTAIS PELOS ACORDOS

Além de impactos diretos ao meio ambiente englobados nesses dois acordos, é muito importante observar a existência de capítulos que tentem de alguma forma preservar as preocupações sociais e ambientais por parte dos negociadores. Por isso, vale examinar com atenção o capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável.

Esse capítulo, tanto no acordo entre o Mercosul e a UE quanto naquele entre o Mercosul e a EFTA, abre espaço para a exposição de considerações e preocupações pertinentes, funcionando para reiterar compromissos existentes e assinados em diversos espaços multilaterais. Entre eles, destacam-se acordos variados de direitos humanos, objetivos do desenvolvimento sustentável da Agenda 2030, convenções sobre mudanças climáticas e biodiversidade da ONU, o Acordo de Paris, princípios fundamentais do direito do trabalho da Organização Internacional do Trabalho e outros.

O capítulo prevê inclusive a organização de espaços para a participação da sociedade civil, embora não seja muito preciso em definir como de fato isso

se daria. Nos documentos divulgados até o momento, a redação da participação da sociedade civil está entre colchetes, o que, na linguagem da negociação diplomática, significa que sua existência e/ou sua implementação ainda estão em discussão⁶. De qualquer maneira, é vital que a preocupação com a participação social esteja presente de forma explícita.

Entretanto, o ponto crucial é que, do que se conhece do acordo, as várias preocupações expressas nesse capítulo não são vinculantes, não têm como ser exigidas e dão margem apenas a possibilidades de pressões políticas ou eventualmente dos consumidores, via mercados. Além disso, seu descumprimento não resulta em sanções ou acionamentos de mecanismos de solução de controvérsia, previstos nos próprios acordos de comércio ou nos demais acordos que servem de base para os compromissos reiterados nos acordos de comércio. Evidentemente, na prática, essa pressão política ou dos mercados poderia acontecer com ou sem o capítulo, bastando a sensibilidade e a mobilização dos atores políticos institucionais ou da sociedade civil. Pensado e estruturado dessa forma pelos negociadores, o capítulo deixa as sociedades e os Estados sem instrumentos jurídicos para punir as empresas em caso de violação de direitos sociais e ambientais.

Em última instância, em ambos os acordos os capítulos de Comércio e Desenvolvimento Sustentável funcionam como uma espécie de referência textual que serve para que eventuais críticos não possam dizer que o assunto não foi mencionado ou expresso. Porém, sua existência não representa qualquer consequência prática para o funcionamento dos acordos de comércio ou sua obstrução em caso de descumprimento.⁷

Tal fato é bastante curioso e relevante, posto que, algumas vezes, a exaltada competitividade de alguns setores no plano internacional está assentada em redução de custos trabalhistas por violações práticas de direitos dos quais os

⁶ O artigo 14, referente ao “Subcomitê de Comércio e Desenvolvimento Sustentável e Pontos de Contato”, no capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável da última proposta de acordo que foi divulgada na página web do Itamaraty – Ministério das Relações Exteriores do Brasil, aparece da seguinte forma no seu ponto 3, item c: “(c) make recommendations to the Trade Committee, including with regard to topics for discussion with the [civil society mechanism], referred to in Article of Chapter ... [general institutional provisions]”. Assim, vale observar os colchetes, que indicam não haver consenso. Fonte: http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/Comrcio_e_Desenvolvimento_Sustentvel.pdf. p. 12.

⁷ Como está explícito no próprio resumo informativo do Ministério das Relações Exteriores sobre o Acordo Mercosul-UE, “o capítulo não está associado a sanções do mecanismo de solução de controvérsias do acordo” (BRASIL. Acordo de associação Mercosul-União Europeia. Resumo Informativo Elaborado pelo Governo Brasileiro. Brasília, 4 jul. 2019. p. 14. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_acesso_info/auditorias_brasil/MERCOSUL/MERCOSUL-UE/2019_10_24_-_Resumo_Acordo_Mercosul_UE_CGNCE.pdf).

países são signatários, desmontagem de legislação, mecanismos de verificação e/ou instrumentos de fiscalização relativos ao meio ambiente ou violação de garantias de direitos humanos e sociais básicos. É através desses mecanismos perversos, que transformam custos de produção empresariais em custos sociais e que prejudicam os direitos trabalhistas e ambientais, que as empresas reduzem os custos e aumentam seus lucros e sua capacidade de competir.

O CAPÍTULO COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Atualmente, o único capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável disponível é aquele presente no Acordo Mercosul-União Europeia. É a partir dele que podem ser feitas uma breve análise de pontos pertinentes e uma previsão das possíveis disposições do mesmo capítulo do Acordo de Associação Mercosul-EFTA.

No “Resumo Informativo Elaborado pelo Governo Brasileiro” sobre o Acordo de Associação Mercosul-EFTA,⁸ a apresentação do capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável registra o seguinte:

O capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável tem por objetivo reiterar o compromisso das partes na proteção das condições de trabalho e do meio ambiente. Consagra o respeito aos princípios fundamentais da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e os objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030, de acordo com as capacidades nacionais das partes.

O capítulo trata de temas como mudança do clima, inclusive a observação do Acordo de Paris, e proteção da biodiversidade. O capítulo enseja a cooperação e a troca de informações e prevê foro para participação da sociedade civil. O capítulo não está associado às sanções do mecanismo de solução de controvérsias do acordo.

Esse texto indica que o capítulo do Acordo de Associação Mercosul-EFTA deverá apresentar semelhanças ao presente no Acordo Mercosul-União Europeia. Diante disso, é válido fazer um rápido resumo de cada um de seus artigos.

O primeiro artigo do capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável do Acordo de Associação Mercosul-UE cita uma série de documentos inter-

⁸ BRASIL. Ministério de Relações Exteriores. **Acordo de Livre Comércio Mercosul-EFTA**. Resumo informativo elaborado pelo governo brasileiro. Brasília, 2019. Disponível em http://www.itamaraty.gov.br/images/MERCOSUL-EFTA/2019_09_03_-_Acordo_Mercosul_EFTA-2.pdf.

nacionais dos quais os países-membros da UE e do Mercosul são signatários⁹ e reconhece o caráter interdependente das dimensões econômica, social e ambiental do processo de desenvolvimento, entre outros pontos.

No artigo 2, busca-se garantir a autodeterminação dos signatários para elaborar políticas nacionais, ou seja, o direito à regulação nacional, ao estabelecimento de um espaço político para definições nacionais. Chama a atenção a presença desse ponto aqui, relativizando o conjunto do capítulo.¹⁰ Entretanto, nota-se que essa relativização aparece também em outros capítulos do acordo, sendo um exemplo importante o de Serviços.

O artigo 3 versa sobre o tema da transparência e reafirma a importância de um tratamento transparente tanto das medidas relativas à proteção ambiental e ao trabalho que possam afetar o comércio e os investimentos quanto das medidas relativas a comércio e investimentos que possam afetar o meio ambiente e o trabalho.

O artigo 4 se ocupa de padrões multilaterais e acordos internacionais relativos aos temas do trabalho que devem ser levados em consideração pelos signatários do acordo negociado. O artigo 5 faz o mesmo, mas tratando, neste caso, de questões ligadas ao meio ambiente.

Os artigos 6 e 7 sedimentam o entendimento do compromisso das partes com os temas da mudança climática e da biodiversidade, respectivamente.

O artigo 8 fala sobre o compromisso com o manejo sustentável da floresta e do papel do comércio no cumprimento desse objetivo, além do reflorestamento, visando conservação e uso sustentável.

O artigo 9 determina o mesmo pacto, mas em relação à pesca e à aquicultura.

O artigo 10 estabelece que medidas de proteção ao meio ambiente e às condições de trabalho que possam afetar o comércio e os investimentos se-

⁹ "The Parties recall the Agenda 21 and the Rio Declaration on Environment and Development of 1992, the Johannesburg Declaration on Sustainable Development and the Johannesburg Plan of Implementation on Sustainable Development of 2002, the Ministerial Declaration of the United Nations Economic and Social Council on Creating an environment at the national and international levels conducive to generating full and productive employment and decent work for all, and its impact on sustainable development of 2006, the Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation of 2008 of the International Labour Organisation (ILO), and the Outcome Document of the UN Conference on Sustainable Development of 2012 entitled "*The Future We Want*" and the document "Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development", adopted in 2015" (BRASIL. Acordo de associação Mercosul-União Europeia. Resumo Informativo Elaborado pelo Governo Brasileiro. Brasília, 4 jul. 2019. p. 1-2. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_acesso_info/auditorias_brasil/MERCOSUL/MERCOSUL-UE/2019_10_24_-_Resumo_Acordo_Mercosul_UE_CGNCE.pdfMRE).

¹⁰ "The Parties recognise the right of each Party to determine its sustainable development policies and priorities, to establish the levels of domestic environmental and labour protection it deems appropriate and to adopt or modify its law and policies" (*Idem*, p. 2).

jam baseadas em evidências técnicas e científicas mundialmente reconhecidas e em normas internacionais, quando existentes.

O artigo 11 trata de uma relação de responsabilidade empresarial sobre as cadeias de suprimento do comércio. Esse ponto chama a atenção para o fato de que as grandes corporações, responsáveis por incentivar o comércio mundial, devem gerenciar suas cadeias globais de suprimento e fornecedores de forma responsável, a fim de contribuir, através de seu poder de mercado e da dependência que criam na relação com seus fornecedores, para a difusão de boas práticas trabalhistas e ambientais.

O artigo 12 estipula compromissos de aprofundamento com a sustentabilidade econômica, social e ambiental que medidas adicionais de incentivo ao comércio e ao investimento podem ter.

O artigo 13 aponta o compromisso de trabalhar em conjunto com outras organizações, em especial as multilaterais existentes, como a OIT, a OMC, a UNCTAD e outras, nos temas de trabalho e desenvolvimento sustentável.

O artigo 14 aborda o já comentado Subcomitê de Comércio e Desenvolvimento Sustentável e os Pontos de Contato, que trata, entre outros assuntos, da questão da participação da sociedade civil.

O artigo 15 institui a resolução de conflitos sobre temas do capítulo. O quinto ponto é o mais interessante, pois afirma que “nenhuma Parte deve usar o recurso da solução de disputas sob o Título VIII (Solução de Disputas) para qualquer tema decorrente deste Capítulo”.¹¹ Assim, ele exclui qualquer conflito sobre desenvolvimento sustentável do mecanismo de solução de controvérsias do acordo.

O artigo 16 se refere a consultas a serem estabelecidas entre as partes a respeito de dúvidas de interpretação do capítulo.

O artigo 17 disserta sobre a organização de um painel de especialistas para tentar resolver impasses que não tenham sido resolvidos pelo mecanismo de consultas do artigo anterior.

E, finalmente, o artigo 18 diz respeito a possíveis revisões e melhorias no capítulo, que podem ser levadas adiante pelo Subcomitê de Comércio e Desenvolvimento Sustentável.

EFETOS EFETIVOS *VERSUS* PROTEÇÃO NÃO EFETIVA

Os conteúdos essenciais do que foi negociado em ambos os acordos – lentamente no caso das conversas com a União Europeia e rapidamente nas

¹¹ Original: “No Party shall have recourse to dispute settlement under Title VIII (Dispute Settlement) for any matter arising under this Chapter”.

tratativas com a EFTA – reafirmam a retomada de uma estrutura produtiva colonial por parte dos países do Mercosul, que se especializam em fornecer aos europeus produtos primários, basicamente *commodities* agrícolas, minerais e energéticas. Nessa dinâmica, as nações do Mercosul compram produtos manufaturados dos parceiros europeus dos dois blocos, abrindo sua área de serviços e fazendo grandes concessões em outros campos. Deve ser dada ênfase ao setor de compras públicas, que fica bastante restrito à sua capacidade de funcionar como instrumento de política pública para o desenvolvimento, uma das possibilidades tradicionais de utilização das compras pelos governos para reforçar uma estratégia nacional de desenvolvimento definida.

Como dito anteriormente, do ponto de vista ambiental, social e econômico, o papel que fica reservado aos países do Mercosul tem enorme impacto, acelerando a destruição ambiental e a crise climática. Também ficam limitadas as possibilidades de melhorias sociais e econômicas, uma vez que esses setores de produção primária são pouco inclusivos e muito concentrados, considerando o capital necessário para impulsionar o processo de produção. São setores tradicionais, incapazes de promover uma dinâmica interna baseada na inovação e em sua difusão como motor do desenvolvimento.

Pensando na questão ambiental, os acordos possuem ainda diversas consequências negativas. Eles reforçam efeitos desfavoráveis da recente especialização da produção para o conjunto de países do Mercosul, como os impactos da demanda chinesa no mundo. Isso reanimou o rumo da especialização desenhado nos programas de ajuste da década de 1980. Já na época, os programas, acertados com as instituições financeiras internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, apontavam para uma especialização produtiva baseada em *commodities* agrícolas e minerais como o caminho fundamental para a geração de saldos para os pagamentos e a administração da crise das dívidas externas presentes na conjuntura daquele momento. Nesse sentido, o novo mercado representado pelo gigantesco crescimento chinês, caracterizado por sua voracidade no consumo de *commodities* agropecuárias, energéticas e minerais, serviu para confirmar dramaticamente essa tendência.

No caso do Mercosul, visto como bloco e como países individualmente, a conexão estratégica com a economia chinesa desde a primeira década do século XXI acaba reiterando uma tendência concentradora e ambientalmente hostil. O modelo primário-exportador do Mercosul fortalece a grande agricultura de exportação e a mineração, setores que acumulam renda, riqueza e poder e que têm seu funcionamento associado a impactos negativos ao meio ambiente e às populações tradicionais nos territórios onde operam. No Brasil, esse quadro se acentua ainda mais no período atual, com um governo que

não se cansa de afirmar que não enxerga a ampliação dos espaços do agronegócio e da mineração e suas repercussões nocivas como problemas.¹²

Esses prejuízos vêm sendo identificados antes de que os novos acordos de comércio negociados com os dois blocos europeus entrem em vigência. Porém, esses acordos, agora em etapa de finalização, tendem a intensificar essa situação, impulsionada pelo aprofundamento dos vínculos comerciais com a dinâmica e voraz (no consumo de matérias-primas, especialmente) economia chinesa.

Como resultado, a tentativa de expandir a oferta dessas *commodities*, principalmente daquelas ligadas à agropecuária, aponta para o aumento da extensão das áreas de produção, o que exerceria enorme pressão sobre os biomas existentes, as reservas ambientais de povos originários e de populações tradicionais e as regiões não exploradas. Além disso, promoveria a intensificação da produção nas áreas existentes, o que ampliaria também a utilização de adubos, defensivos e outros produtos necessários ao incremento da matriz produtiva adotada pelo agronegócio nos países do Mercosul, levando, portanto, a consequências desastrosas para o meio ambiente na região.

No caso brasileiro, que se destaca na produção, existem algumas estimativas sobre esses impactos, mesmo antes de ratificados os acordos negociados com a União Europeia e a EFTA. Segundo o Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Observatório do Clima (SEEG-Brasil),¹³ sobre a avaliação do aumento das emissões de gases de efeito estufa em função da ampliação da agropecuária no Brasil:

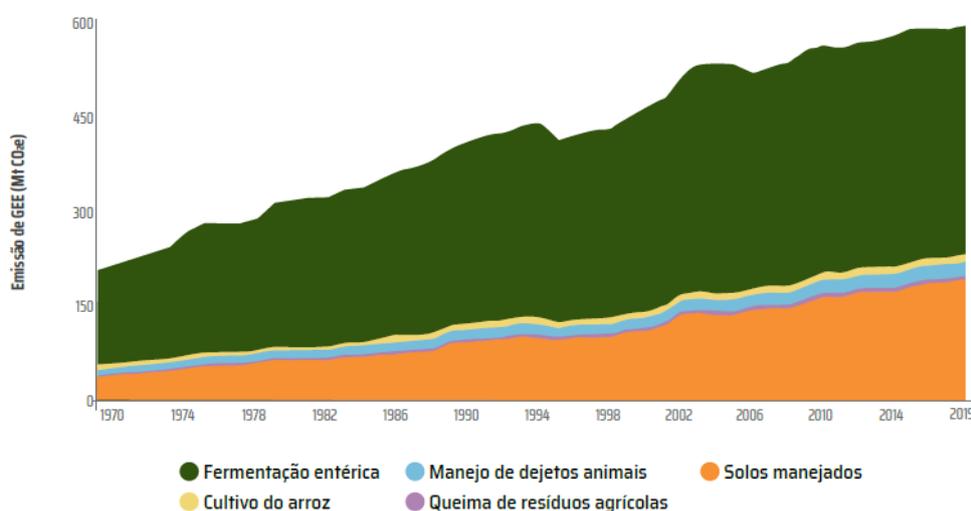
Em 2019, as emissões do setor de agropecuária totalizaram 598,7 milhões de toneladas de CO₂ equivalente, um aumento de 1,1% em relação ao ano de 2018. O subsetor que mais contribuiu com as emissões totais (61,1%) foi a fermentação entérica, nome dado ao processo de digestão de celulose no rúmen de animais como bovinos, que emite metano (o popular “arroto do boi”). Bovinos de corte e leite respondem

¹² Para além das negociações de comércio, o atual governo brasileiro tem muitas vezes apontado para o desmonte das políticas de defesa do meio ambiente. A esse respeito, vale consultar o documento da Associação Nacional dos Servidores do Meio Ambiente em http://www.asce-manacional.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Dossie_Meio-Ambiente_Governo-Bolsonaro_revisado_02-set-2020-1.pdf. A observância dessa política de desmonte se reflete de forma bastante objetiva na sua proposta orçamentária para 2021, que se move nesse sentido. Ver, a respeito, nota técnica do Inesc sobre a Proposta de Lei Orçamentária: <https://www.inesc.org.br/nota-tecnica-meio-ambiente-e-o-ploa-2021/>.

¹³ ALBUQUERQUE, Igor *et al.* *SEEG 8: Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas de clima do Brasil (1970-2019)*. Brasília: Observatório do Clima, 2020. p. 13. Disponível em: https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_8/SEEG8_DOC_ANALITICO_SINTESE_1990-2019.pdf.

por 97% das emissões por fermentação entérica. Os solos manejados representaram 32,2% das emissões totais, causadas principalmente por uso e deposição dos dejetos de bovinos de corte, juntamente com a utilização de fertilizantes sintéticos, respondendo por 24,8% e 17,4% do subsetor, respectivamente. A calagem (aplicação de calcário), antes contabilizada no setor de mudança de uso da terra, foi incorporada às emissões da agropecuária no Quarto Inventário Nacional, mudança que foi adotada pelo SEEG, no subsetor de solos manejados. Os demais sub-setores, como o manejo de dejetos animais, cultivo de arroz irrigado e queima de resíduos agrícolas, em especial da palha da cana-de-açúcar, completam os 6,7% restantes das emissões nacionais do setor de agropecuária para 2019. Analisando as emissões do setor por atividade, observa-se que criação animal respondeu por 76% do total, com destaque para a pecuária de corte e leite, representando 62% e 8,7% respectivamente, e criação de suínos, com 2,4%. A terceira atividade do setor de agropecuária foi o uso de fertilizantes sintéticos e a calagem (aplicação de calcário), com o total de 9,6% de participação. (SEEG-Brasil)

Gráfico 3. Evolução da emissão de gases de efeito estufa na agropecuária por subsetor (1970-2019)¹⁴



Fonte: Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Observatório do Clima (SEEG-Brasil, 2020)

¹⁴ ALBUQUERQUE, Igor *et al.* SEEG 8: Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas de clima do Brasil (1970-2019). Brasília: Observatório do Clima, 2020. p. 13. Disponível em: https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_8/SEEG8_DOC_ANALITICO_SINTESE_1990-2019.pdf.

Gráfico 4. Evolução da emissão de gases de efeito estufa por setor (2010 e 2019)¹⁵

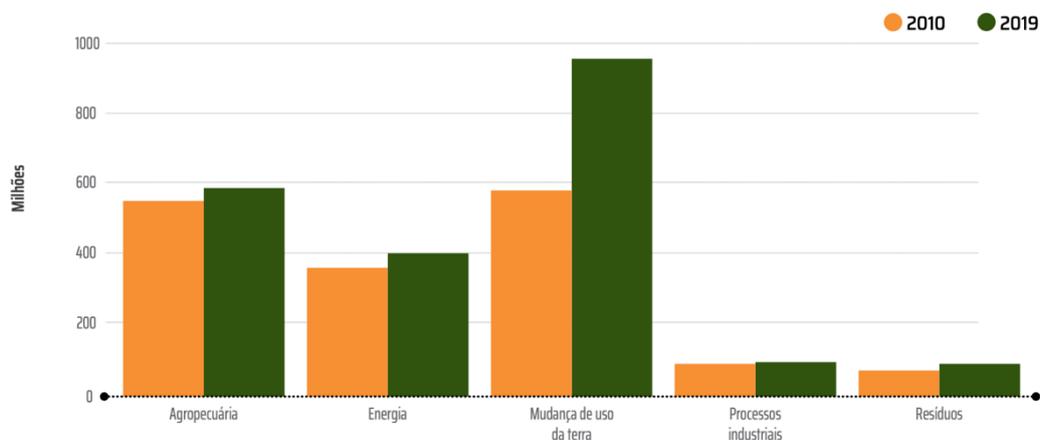


Figura 4 - Emissões de gases de efeito estufa no Brasil por setor em 2010 e 2019 (MtCO₂e)

Fonte: Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Observatório do Clima (SEEG-Brasil)

Vale observar ainda o estudo do IPAM Amazônia, que, entre outras avaliações, expõe o impacto da expansão da agropecuária sobre as queimadas mais recentes na região:

Os incêndios florestais, que representam o fogo que escapa das queimadas em áreas recém-desmatadas e das áreas agropecuárias já estabelecidas, ou que criminosamente é colocado para degradar as florestas, normalmente é menos frequente na região por conta da resistência da floresta em pé ao fogo (NEPSTAD *et al.*, 2001). Entretanto, essa resistência tem sido quebrada pelo efeito de borda,¹⁶ decorrente

¹⁵ ALBUQUERQUE, Igor et al. SEEG 8: Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas de clima do Brasil (1970-2019). Brasília: Observatório do Clima, 2020. p. 13. Disponível em: https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_8/SEEG8_DOC_ANALITICO_SINTESE_1990-2019.pdf.

¹⁶ Efeito de borda é uma alteração na estrutura, na composição e/ou na abundância e riqueza relativa da biodiversidade das espécies. Esse efeito é mais intenso em pequenos fragmentos isolados de florestas. Assim, conforme a fragmentação das florestas aumenta por causa do desmatamento, o efeito se amplia.

da fragmentação gerada pelo desmatamento, pela exploração madeireira e pelos eventos de seca severa. (COCHRANE *et al.*, 2002).¹⁷

Além disso, é importante comentar que, mesmo na área industrial, as oportunidades que se abrem acabam se concentrando em produtos centrados em uma “competitividade perversa”, isto é, muitas vezes assentados em vantagens competitivas pela erosão dos direitos e conquistas trabalhistas, assim como por reduzidos custos ambientais resultantes de legislação insuficiente, fiscalização deficiente ou ambos. Isso significa mais pressão no sentido do uso dessas “vantagens” do ponto de vista da estruturação de setores industriais nos países do Mercosul para “aproveitar” essas oportunidades, repassando para essas nações os prejuízos ambientais decorrentes. Aqui também se inserem as oportunidades de ampliação de setores produtores de bens industriais intensivos em utilização de energia (petroquímica e químicos básicos, siderurgia, alumínio e outros). Eles acabam exercendo influência no aumento do fornecimento de energia barata para sua viabilidade, com construções de barragens, incremento da produção e consumo de combustíveis fósseis, ou mesmo com outras formas mais limpas de geração de energia, que também apresentam custos ambientais.

Essas “oportunidades” aparecem igualmente para os investidores externos protegidos pelos acordos, que acabam, com isso, reforçando essas tendências.

Ainda sobre as consequências ambientais, em relação ao desmatamento, existe uma avaliação de impacto de sustentabilidade apresentada pela União Europeia que sugere que os efeitos de desflorestamento poderiam não ser negativos.¹⁸ Essa informação, entretanto, é questionada em uma carta aberta

¹⁷ ALENCAR, Ane; RODRIGUES, Lucas; CASTRO, Isabel. *Amazônia em Chamas: O que queima – e onde*. IPAM Amazônia. Nota Técnica n. 5, ago. 2020. Disponível em <http://www.observatoriodoclima.eco.br/wp-content/uploads/2020/08/NT5-V1.pdf>.

¹⁸ “As regards deforestation, the experience of the period from 2004 to 2012, when Brazil dramatically decreased the rate of deforestation while agricultural production was expanding, shows that agriculture and meat production are not an obstacle to the protection of forests, provided that sound policies are in place. Thus, the decrease of deforestation will ultimately depend on the adoption and effective enforcement of appropriate environmental policy measures, such as the ones that allowed the decrease of deforestation. In this regard, the report recommends a number of key measures that should be put in place by the Mercosur countries and highlights the importance of the commitment undertaken by Brazil under the trade and sustainable development (TSD) chapter to implement effectively its Paris Agreement pledges, including very substantial ones on deforestation (for example reforesting 12 million hectares by 2030, ending illegal logging, compensating any legal logging and strengthening the forest code)” (EUROPEAN COMMISSION. European Commission publishes draft Sustainability Impact Assessment for the Trade part of the EU-Mercosur Association Agreement. Brussels: European Commission, 8 July 2020. Disponível em: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2164>).

assinada por vários economistas.¹⁹ Eles argumentam que a análise minimiza a ação do acordo sobre o desmatamento nos países do Mercosul ao utilizar como referência um documento antigo sobre o tópico, no lugar da “Avaliação Global de Recursos Florestais de 2020” da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. Em vez disso, o estudo se refere ao relatório de 2016 e faz uso de dados desatualizados. Os críticos também esclarecem que, segundo relatório de especialistas contratados pelo governo francês recentemente, o desmatamento pode crescer de 5% a 25% ao ano durante seis anos exclusivamente ao aumento das exportações de carne bovina gerado pelo acordo.

AS MUDANÇAS NO QUADRO POLÍTICO DO BRASIL E A VIABILIZAÇÃO DO FECHAMENTO DOS ACORDOS

Referenciadas no acordo-marco firmado em 1995, as negociações entre Mercosul e União Europeia seguiram lentamente até 2002, com algumas conversas definindo marcos genéricos, como âmbito e objetivos do acordo em cada área de diálogo. Dois acertos dessa primeira fase de definições parecem importantes: a liberalização tarifária abrangendo cerca de 90% dos produtos comercializados na área do comércio de bens e o acordo conhecido como Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio, denominado TRIMS. Esse segundo ponto se mostra relevante por causa das enormes mudanças ocorridas nos acordos bilaterais e regionais de investimentos desde aquele período, no caminho para mais e mais garantias aos investidores, sejam eles grandes fundos de investimento (investimentos de portfólio e papéis) ou grandes corporações transnacionais e seus fluxos de investimento, alguns deles investimentos externos diretos. Assim, a base definida inicialmente para o capítulo de investimentos nas conversas entre o Mercosul e a União Europeia não aprofundava muito um tema que é sempre sensível, particularmente para os países em desenvolvimento. Essa foi a justificativa usada por parte dos negociadores do Mercosul para não romper as negociações, que ficavam em vários momentos estagnadas, mas nunca eram extintas. Mesmo nas fases de estagnação, havia sinalizações de que elas poderiam recomeçar a qualquer hora.

¹⁹ BAYER, Kurt. Open Letter Regarding the Economic Impacts of the EU-Mercosur Agreement. *Kurt Bayer's Commentary*, 9 Nov. 2020. Disponível em: <https://kurtbayer.wordpress.com/2020/11/09/open-letter-regarding-the-economic-impacts-of-the-eu-mercosur-agreement/>.

Box: Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMS)

O Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMS, na sigla do termo em inglês *Trade-Related Investment Measures*) entrou em vigor em 1995, no mesmo ano que a OMC. Ele estabelece regras sobre a regulação dos investimentos estrangeiros em âmbito nacional. O TRIMS atua, especificamente, sobre o comércio de bens, incidindo sobre possíveis violações do Artigo III (tratamento nacional) e/ou do Artigo XI (eliminação de restrições quantitativas) do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês). Isso significa que esse acordo proíbe o condicionamento dos investimentos estrangeiros a requisitos de desempenho predeterminados ou estabelecidos em favor do interesse nacional, tais como regras de conteúdo local e obrigação de exportar. Como se vê, uma das consequências da adesão ao TRIMS é a redução do espaço de manobra dos Estados nacionais, em particular aqueles considerados “em desenvolvimento”, para criarem e adotarem políticas industriais robustas. Originalmente, o TRIMS não abarca a comercialização de serviços.

Quando as negociações para a criação da ALCA foram esmorecendo, a partir do final de 2003, até serem interrompidas definitivamente no primeiro quadrimestre de 2004, foram feitas investidas para estimular o diálogo entre o Mercosul e a União Europeia, já que, na época, era comum dizer que os governos da região não buscavam acordos de comércio por “definições ideológicas”. Nesse tempo, existiram tentativas de levar adiante os acordos com a UE, que acabavam dificultadas pela capacidade de concessão dos europeus na agricultura e pelas resistências dos países do Mercosul em áreas como bens manufaturados e propriedade intelectual, pontos de intensa demanda por parte do bloco da Europa, em especial no tema sensível para o continente das denominações de origem. Ainda assim, para tentar fechar as negociações, em 2004, o Brasil chegou a oferecer concessões aos europeus nas compras governamentais, já que havia um forte programa de investimentos a ser instaurado pela estatal brasileira Petrobras, e a oferta poderia representar facilidade de acesso às licitações previstas nessa área. O esforço não levou ao fechamento do acordo, e as negociações foram “congeladas” a partir daí, mas a oferta abriu um precedente para que o tópico das compras governamentais entrasse na pauta de discussões daquele processo negocial.

Box: Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)

A Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) foi uma proposta feita pelo então presidente Bill Clinton, dos Estados Unidos, durante a Cúpula das Américas, em Miami, no dia 9 de dezembro 1994. Seu objetivo era eliminar as barreiras alfandegárias entre os 34 países americanos, com exceção de Cuba, formando assim uma área de livre comércio, cuja data limite para entrar em vigor seria o final de 2005. Ao longo desse período e através da Campanha Internacional Contra a ALCA, organizações da sociedade civil e movimentos sociais do continente se uniram em oposição a esse projeto de liberalização comercial e suas consequências nefastas para o desenvolvimento econômico e o bem-estar dos povos do Sul. Em 2005, como resultado da luta política e social, a proposta fracassou e foi enterrada.

Em seguida, essas negociações “congeladas” ficaram quase esquecidas. O aumento do comércio de produtos agrícolas dos países do Mercosul para a China, que expandiu espetacularmente suas encomendas nesse momento, arrefeceu a pressão do empresariado do agronegócio pelo acordo com a União Europeia. Carne e soja, dois dos principais produtos que buscavam espaço nos mercados europeus, eram altamente demandados pela China, e a expansão dos negócios reduzia a quase nada as reivindicações empresariais. Por outro lado, no governo Lula da época, a prioridade das negociações comerciais se concentrou na possibilidade de finalizar a Rodada Doha na OMC, que resolveria, no seu capítulo de agricultura e nas discussões sobre subsídios, parte da agenda que travou as conversas com os EUA (ALCA) e dificultou as negociações com a União Europeia. Com o fracasso dessas tratativas, em julho de 2008, essa rota foi inviabilizada. Entretanto, nesse período, a aguda crise financeira internacional tirou o foco das negociações de comércio, com os países desenvolvidos voltados para políticas protecionistas para defender seus próprios mercados. Em contrapartida, abriram-se para o Brasil novas possibilidades de negociação (G-20 e BRICS) que tornaram os diálogos com os europeus mais distantes.

As conversas foram retomadas a partir da 6ª Cúpula União Europeia-América Latina e Caribe, realizada em 2010, em Madri. Isso aconteceu principalmente devido a uma declaração do então presidente brasileiro Lula, que acreditava que o acordo deveria voltar a ser buscado. As negociações foram

reiniciadas muito lentamente ao longo dos primeiros anos, e, enquanto os negociadores do Mercosul demandavam uma “troca de ofertas” (quando cada lado diz o que está disposto a oferecer de fato em termos de abertura comercial), houve um avanço em marcos regulatórios em algumas áreas, como serviços, compras governamentais e propriedade intelectual. Esse processo continuou até 2016, momento a partir do qual as transações se aceleraram, com a primeira troca de ofertas.

Cabe observar a conjuntura política em que isso se deu, com o presidente Mauricio Macri e seu governo liberal tendo tomado posse na Argentina em fins de 2015 e Michel Temer dando uma guinada profundamente liberal ao assumir o governo durante o processo de ruptura institucional e *impeachment* da presidente Dilma Rousseff ao longo de 2015 e 2016. A troca de ofertas se mostrou insuficiente, as conversas por ampliação seguiram, com vários pontos de resistência, e a data marcada para o anúncio do fechamento das negociações, durante a Ministerial da OMC em Buenos Aires, Argentina, em dezembro de 2017, não foi cumprida.

No período pós-2012, as negociações com a EFTA avançaram na mesma toada que aquelas com a União Europeia.

Os negociadores da UE seguiam esticando a corda por mais concessões, ao mesmo tempo em que negociavam com seus setores internamente. Um exemplo é o da indústria automobilística alemã instalada no Brasil, que por muito tempo se contrapôs ao acordo. Por mais curioso que pareça, a resistência das filiais de transnacionais europeias no país foi fundamental para inviabilizar o acordo comercial. Isto porque algumas empresas, como a Volkswagen, estavam com investimentos em curso que seriam fragilizados com as novas condições presentes no acordo, ponto que acabou resolvido pela combinação de novos prazos para a sua implantação, e possivelmente algum acerto nacional entre o governo alemão e a empresa.

A fragilidade política do governo Temer também aparecia como um entrave a maiores concessões por parte do Brasil, principal economia do Mercosul. Em especial a partir de maio de 2017, o presidente e seus aliados pareciam mais preocupados em evitar a sua derrubada do que em avançar com qualquer medida que pudesse fragilizar, pelo mínimo que fosse, sua base no Congresso. Acordos comerciais sempre impõem perdas a alguns setores, e por isso o governo brasileiro, que tinha assumido posição ativa em 2016, passou a ter um lugar passivo a partir daí. Na Argentina, a aprovação de medidas impopulares pelo governo Macri, como a reforma da previdência, ao final de 2017, também enfraqueceu a condição negociadora do país.

Assim, a conclusão das negociações comerciais com os dois blocos (UE e EFTA) se viabilizou politicamente apenas em 2019, com um novo governo bra-

sileiro de viés econômico liberal, agora eleito, o governo Bolsonaro. Na Argentina, o fechamento das negociações com a União Europeia revelava a forte orientação liberal do governo Macri, na preparação para o processo eleitoral argentino. Essa definição de posicionamento veementemente liberal na economia propiciou as definições e concessões que acabaram proporcionando o fechamento do acordo com a estratégia de “puxar a corda” dos negociadores do bloco europeu, buscando concessões ao limite. Também contribuiu para isso a disposição dos negociadores do lado do Mercosul para fazer toda a sorte de concessões para viabilizar o fim do processo. Para o governo Bolsonaro, o fechamento também aparecia como um trunfo político que diferenciaria seu governo dos governos anteriores pela capacidade de tomada e implementação de posições.

Os posicionamentos do governo Bolsonaro, que não se importa com as consequências perversas sobre o meio ambiente e as áreas de reservas sociais (indígenas e quilombolas) e ambientais, ajudam a assinar os acordos, já que os efeitos esperados sobre esses setores são enormes. A política oficial desse governo é de desmonte da proteção ambiental como estratégia de privilegiar sua base política (grileiros, garimpeiros, grandes proprietários rurais e outros). Isso, em um primeiro momento, permite agregar o apoio interno para fechar os acordos sem grande resistência no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muito do debate recente, em especial a opinião pública, sobre os acordos em vias de discussão para ratificação dos compromissos do Mercosul com a União Europeia e a EFTA diz respeito aos seus impactos sobre o meio ambiente e sua relação com a crise climática. Esses problemas foram intensamente reforçados pela repercussão na imprensa internacional dos grandes incêndios na Amazônia e no Pantanal em 2019 e 2020. Evidentemente, isso chamou a atenção da sociedade em geral e das organizações sociais da Europa e do Mercosul para o tema do meio ambiente no Brasil (e no Mercosul) e para os efeitos da expansão de um modelo de produção que se apoia na agropecuária e na mineração sobre as áreas de reservas sociais e ambientais. Por tabela, os acordos em vias de ratificação também estiveram sob os holofotes, já que servem a um modelo baseado exatamente na ampliação da produção de primários.

Como apontado, esses acordos, uma vez vigentes, acabam reforçando esse tipo de modelo, embora não sejam a raiz do modelo em si. No caso do Mercosul, o comércio com os países europeus, tanto da União Europeia quan-

to da EFTA, já é assentado nesse padrão de estrutura desigual, aqui chamado de modelo de tipo colonial. Ele fortalece econômica e politicamente um setor social que baseia sua fonte de renda no controle patrimonial sobre terras e minas, as explorando muitas vezes de forma predatória, e em ganhos de curto prazo, em que a preservação das áreas tem sua importância reduzida. O fim das negociações é facilitado não apenas por uma confluência de governos liberais no âmbito do Mercosul, como também pela existência, no Brasil, de governos que referendam a desigualdade social, secundarizam ou desprezam as preocupações ambientais e pouco se comprometem com uma sociedade democrática.

A barganha sobre a qual o acordo está construído, como apontado, é de uma clara matriz colonial: alguma abertura de mercados da UE para produtos agrícolas e minerais do Mercosul em troca de amplas concessões dos países do bloco da América do Sul nos mercados de produtos manufaturados, de serviços e de garantia à propriedade intelectual europeia, além daquelas na área de compras públicas, que foram se estendendo para fechar o acordo. Desta forma, em vez de apontar para uma integração maior entre os países do Mercosul, a perspectiva é de um acirramento da competição entre eles, que coincidem no cultivo da soja e na produção pecuária na sua carteira de exportação. Os acordos com a União Europeia e a EFTA contribuem para dividir os países do Mercosul, transformando-os em rivais, não em sócios que deveriam cooperar em torno de objetivos e de uma estratégia geral de desenvolvimento para o bloco. Enquanto os europeus trabalham no aprimoramento de seu processo de integração, o Mercosul perde tração, tornando-se uma espécie de clube de competidores.

Finalmente, há que se considerar as limitações apontadas no capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável para frear de alguma forma essas tendências gerais. Como visto, na prática, a discussão sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável não passa de uma enumeração de boas intenções para cumprir os compromissos internacionais já assumidos pelas partes signatárias, inclusive no que se refere a mecanismos de participação da sociedade civil no acompanhamento do cumprimento desses compromissos. No entanto, está muito longe de ter caráter vinculante, ou seja, capacidade de cobrança, quer nos mecanismos de solução de controvérsia presentes ou indicados nos próprios acordos, quer em outros ambientes legais que pudessem ser acionados.

A possibilidade de pressão em defesa de parâmetros sociais, trabalhistas e/ou ambientais razoáveis passa, mais do que tudo, por uma pressão de fora para dentro por parte dos diversos governos, da sociedade civil em geral e de grupos específicos interessados na garantia de seus direitos. Neste sentido,

esses interesses são assegurados, em última instância, por outros capítulos desses mesmos acordos ou por eventuais órgãos de solução de controvérsia de espaços multilaterais, como a Organização Mundial do Comércio e, no caso de investimentos, o Centro Internacional de Arbitragem de Diferenças Relativas a Investimentos (CIADI), braço do Banco Mundial. Essa dinâmica acaba atestando o poder do mundo corporativo transnacional sobre a administração prática de acordos de comércio como os que estão sendo discutidos no momento.

Diante disso, alguns se perguntam: transformar o capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável em algo que tenha mais poder, com compromissos que sejam vinculantes, resolveria o problema? É possível que não. Para que esse processo não fosse apenas um remendo, uma eventual “gambiarra”, seria necessário que as partes retornassem à mesa de negociações. Essa ação em si já seria muito complexa, como o longo período de conversas entre o Mercosul e a União Europeia deixou claro. Mais do que isso, seria preciso alterar a essência do acordo, que deveria ter o espírito de desenvolvimento integrado entre as regiões, tanto entre Mercosul e União Europeia quanto entre Mercosul e EFTA. Por outro lado, o Mercosul teria que rever a sua posição de exportador de *commodities* agropecuárias, minerais e energéticas. Nada disto sendo feito, eventuais mudanças, mesmo tornando o capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável vinculante e garantindo a participação da sociedade civil, podem acabar sendo frustrantes, já que não seriam capazes de modificar a natureza desse desenho de acordo.

Um outro acordo é possível, mas não sob as bases já estabelecidas. Este deve ser o ponto de partida para que eventualmente sejam refeitos os termos do que vem sendo discutido. Há de se prezar por um capítulo de comércio mais justo do que livre, pois não pode ser justa uma livre relação entre desiguais, e que seja consequência dos capítulos de diálogo político e cooperação para o desenvolvimento. Este parece ser o caminho para acordos que possam garantir efetivamente direitos sociais, trabalhistas e ambientais, com participação e defesa de compromissos assumidos.

RESUMO EXECUTIVO

- A publicação *Análise da cláusula ambiental nos acordos entre Mercosul e União Europeia e Mercosul e EFTA* tem o objetivo de analisar o impacto socioambiental dos acordos assumidos entre os blocos regionais. Ela reflete o monitoramento do Instituto de Estudos Socioeconômicos em relação ao processo de desmonte das políticas públicas da área socioambiental e sua substituição por uma governança baseada em instrumentos de mercado.
- Ambos os acordos tratam essencialmente da liberalização comercial entre os países-membros dos blocos regionais envolvidos na negociação. No entanto, eles incluem outras providências, tais como capítulos sobre diálogo político e cooperação. Aspectos como compras governamentais, propriedade intelectual e sistema financeiro também são destaques nestes documentos, assim como um capítulo que trata especificamente da relação entre comércio e desenvolvimento sustentável.
- O Mercado Comum do Sul (Mercosul) é formado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Todos os países sul-americanos participam do Bloco como membros associados. A Venezuela foi admitida como membro efetivo em 2012. No entanto, em 2016, alguns membros acionaram a Cláusula Democrática do Protocolo de Ushuaia para suspender o país do bloco em denúncia ao governo de Nicolás Maduro.
- A União Europeia é composta por 27 países europeus, entre os quais estão alguns dos que mais importam *commodities* brasileiras, como a soja, a saber, Holanda, Alemanha, Espanha, Itália e França. O Reino Unido saiu do bloco em janeiro de 2020. Já a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla em inglês) é um bloco econômico regional formado por Suíça, Noruega, Islândia e Liechtenstein.
- Com esta publicação, sugerimos a interrupção dos respectivos processos de assinatura e ratificação dos Acordos, a partir de algumas críticas suscitadas pela leitura de partes dos textos negociados. Estes vêm sendo discutidos a portas fechadas, sem a participação da sociedade civil nem de outros observadores internacionais. Por isso, apenas o capítulo relativo a comércio do Acordo Mercosul-UE é conhecido, não sendo conhecidos os demais capítulos do referido acordo. Nenhum capítulo do Acordo Mercosul-EFTA é conhecido. Entendemos que, quando a população não pode opinar sobre o conteúdo de um acordo com implicações concretas para a vida cotidiana, temos um grave problema de transparência e respeito à democracia.
- Além da questão democrática, a publicação ressalta o caráter neocolonial destes Acordos com base no estímulo ao aprofundamento da divisão

internacional do comércio, bem como de suas consequências para o desenvolvimento econômico, o meio ambiente e os direitos humanos. Isso acontece porque é reservada aos países do Mercosul a tarefa de produtores primários de bens agrícolas, minerais e energéticos. Já a produção de bens manufaturados e a prestação de serviços com mais alto valor agregado, a exemplo de serviços logísticos e financeiros, destina-se aos países da União Europeia e da EFTA.

- Nesse sentido, embora ambos os acordos incentivem a ampliação da produção agropecuária nos países do Mercosul, acelerando a destruição ambiental e limitando as possibilidades de melhorias sociais e econômicas para pequenos agricultores(as), povos originários e outras comunidades tradicionais, nenhum deles estabelece medidas para a mitigação compulsória dos seus efeitos socioambientais e climáticos.
- O capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável não incorpora mecanismos de soluções de controvérsias, tornando mais difícil exigir o cumprimento de metas climáticas ou relativas à proteção da biodiversidade fixadas em outros espaços de negociação multilateral. Além disso, a menção ao Acordo de Paris é considerada insuficiente em razão da fragilidade do acordo climático no que tange às suas medidas vinculantes ou da opção por soluções de mercado para conter o aquecimento global.

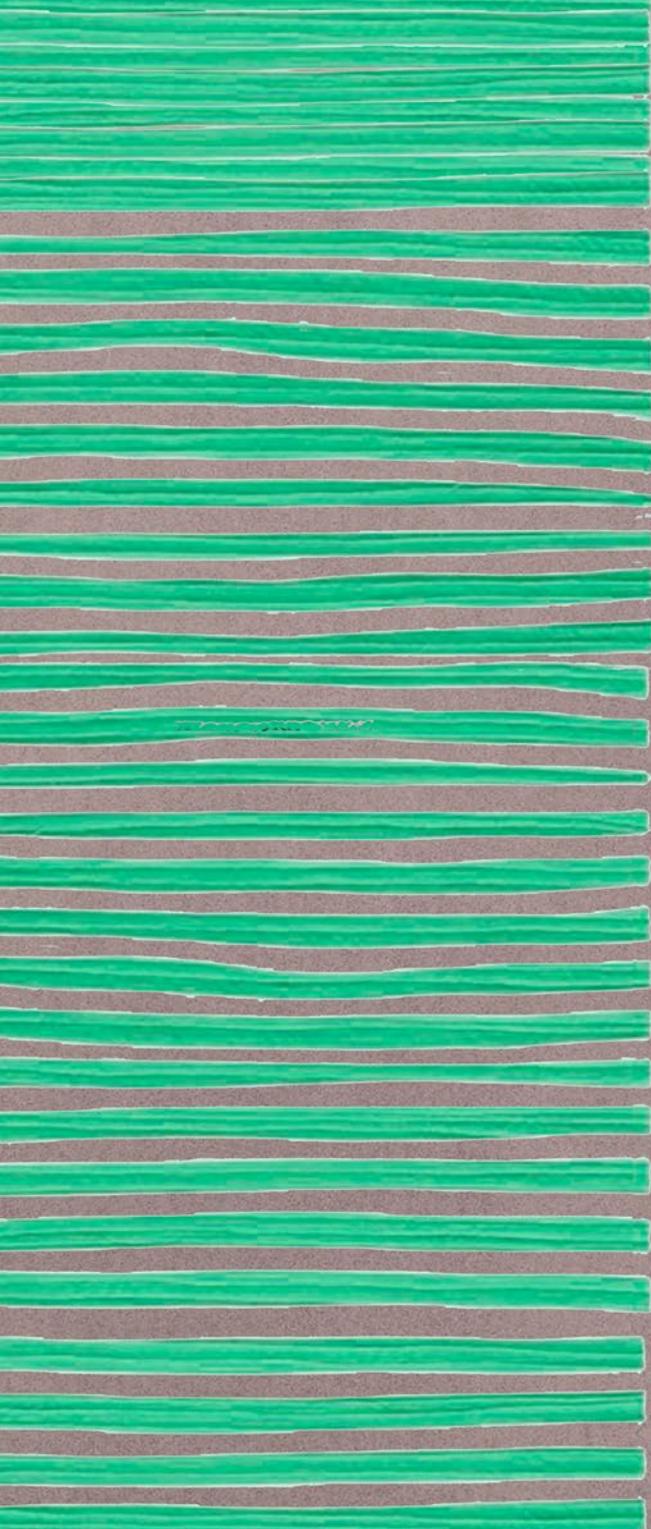
RECOMENDAÇÕES

- Considerando a estrutura atual dos acordos entre Mercosul e União Europeia e Mercosul e EFTA, em particular, o seu caráter neocolonial, torna-se fundamental que ambos os textos negociados sejam desconsiderados para efeito de ratificação, uma vez que estão comprometidos desde a origem por estas concepções.
- Retomando-se as negociações para acordos futuros, esses devem considerar como pilares a defesa da democracia, dos direitos humanos, sociais e ambientais, bem como a preservação da vida em todas as suas formas e a redução das enormes desigualdades sociais existentes, especialmente nos países do Mercosul e entre estes e os europeus.
- A negociação sigilosa destes acordos é uma afronta à democracia, como direito de participar da vida pública e opinar sobre o futuro da comunidade política. A transparência e a participação da sociedade civil organizada devem ser consideradas valores de todo o processo democrático, incluindo a negociação, assinatura e ratificação de acordos internacionais. A política externa deve ser vista como uma política pública. Por isso, os gover-

nos devem ser capazes de dar publicidade para os assuntos internacionais, uma tarefa que deve envolver as instituições, a sociedade civil, a imprensa e a comunidade internacional.

- A ratificação de acordos não pode subordinar as legislações nacionais e o direito de buscar alternativas ao modelo de desenvolvimento vigente, e não deve também subordinar a autonomia dos níveis de poder subnacionais, em especial o poder local. Acordos comerciais devem buscar ser a base para a integração dos povos dos países e/ou blocos signatários desses acordos, e não buscar subordiná-los aos interesses de grandes corporações transnacionais
- É fundamental que as economias populares e os modos de vida dos povos e comunidades preexistentes em territórios impactados pela assinatura desses acordos sejam levados em consideração e sejam protegidos, de acordo com o respeito à Convenção 169 da OIT, que estabelece a Consulta Prévia, Livre e Informada aos povos indígenas e comunidades tradicionais.





REALIZAÇÃO

rebrip

Rede Brasileira
pela Integração
dos Povos

APOIO

Brot
für die Welt

