

notas cindes 08

O tratamento do tema do desenvolvimento sustentável nos acordos comerciais da UE: evolução recente

Pedro da Motta Veiga

Agosto de 2022

Sandra Polónia Rios

Antecedentes

O capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável do acordo entre a União Europeia e a Coreia do Sul – negociado em 2011 e ratificado em 2015 – é considerado um marco na trajetória dos acordos preferenciais de comércio assinados pelo bloco europeu, no que se refere ao tratamento dos temas de sustentabilidade. Ele inclui disposições vinculantes relativas aos temas de comércio e meio ambiente e comércio e trabalho, bem como regras, específicas ao capítulo, para solução de controvérsias, e mecanismos para a participação da sociedade civil.

No que diz respeito a esses temas, o acordo MERCOSUL – União Europeia segue o mesmo modelo, com pequenas adaptações e atualizações, como as obrigações vinculadas ao cumprimento do Acordo de Paris sobre mudanças climáticas (de 2015).

Apesar de recente, o escopo de capítulo adotado pela Comissão Europeia em suas negociações preferenciais foi duramente questionado por organizações da sociedade civil e parlamentares europeus. Para muitos críticos europeus da postura da Comissão, os capítulos de desenvolvimento sustentável (DS) dos acordos assinados pelos EUA seriam mais rigorosos em suas disciplinas, por preverem a possibilidade de imposição de sanções em caso de descumprimento das obrigações do capítulo¹.

Tentando responder a esses questionamentos, a Comissão Europeia elaborou, em 2018, um Plano de Ação para garantir o cumprimento e a implementação das disposições dos capítulos de Comércio e Desenvolvimento Sustentável dos acordos preferenciais de comércio do bloco. O Plano enfatizava a importância da participação dos *stakeholders* na implementação “assertiva” das medidas do capítulo e a disposição para recorrer ao mecanismo de arbitragem específico do capítulo, mas não previa nenhum novo instrumento para fortalecer a implementação do capítulo, além de ter descartado o uso de sanções.

Posteriormente, alguns passos adicionais foram dados para condicionar a agenda de negociações comerciais da União Europeia às prioridades estratégicas definidas pelo *Green Deal*, tal como formulado no final de 2019. O cumprimento dos compromissos do Acordo de Paris deverá fazer parte de todos os futuros acordos da União Europeia. Além disso, foi nomeado, no âmbito da Comissão, um *Chief Trade Enforcement Officer*, encarregado de monitorar a implementação, pelos parceiros, das disposições dos acordos assinados e tomar as providências para ativar os mecanismos de solução de disputas nos casos em que se identificar violação das regras acordadas.

¹ Para a Comissão, no entanto, tal possibilidade não garantiria nenhuma efetividade às regras definidas no capítulo, já que seria impossível demonstrar “relação entre, de um lado, a violação de disposições ambientais ou trabalhistas e, de outro, alterações nos fluxos comerciais”, o que seria necessário para justificar a abertura de um caso de controvérsia e a aplicação de eventuais sanções.

A assinatura do acordo comercial entre o MERCOSUL e a União Europeia deu nova tração ao questionamento do papel dos acordos preferenciais de comércio da UE na promoção do comércio sustentável, por organizações da sociedade civil, mas também crescentemente por parte parlamentares europeus.

Em meados de 2021, a Comissão lançou uma avaliação em profundidade dos acordos preferenciais da União Europeia e de outros países, com o objetivo de apresentar propostas para aumentar a contribuição dos acordos comerciais como um todo – e não apenas dos capítulos sobre comércio e DS neles incluídos – ao desenvolvimento sustentável.

A nova Comunicação da UE

Com base nesse processo, em 22 de julho de 2022, a Comissão Europeia publicou uma Comunicação (dirigida aos demais órgãos decisórios da UE, como o Parlamento, o Conselho Europeu etc) sob o título *O poder das parcerias comerciais: juntos por um crescimento econômico verde e justo* (em tradução livre)². A Comunicação identifica um conjunto de prioridades de política e de iniciativas-chave a ser mobilizadas para aumentar a contribuição dos acordos comerciais assinados pelo bloco europeu aos objetivos de desenvolvimento sustentável.

O Quadro a seguir sintetiza as prioridades de política e as iniciativas-chave definidas pela Comunicação de 22 de junho.

² COM (2022) 409 final. [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2022\)409&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2022)409&lang=en)

Prioridades de política	Iniciativas-chave
Adotar maior proatividade na cooperação com os parceiros	<p>Prover incentivos e apoio aos parceiros para os processos de reformas e capacitação, através de assistência técnica e financeira.</p> <p>Facilitar diálogo com os parceiros e promover a <i>compliance</i> destes em relação aos instrumentos comerciais unilaterais da UE, voltados para a sustentabilidade (CBAM, regulação sobre desmatamento etc.).</p>
Reforçar a abordagem específica por país / definição de prioridades de implementação dos compromissos de comércio e DS por país	<p>Negociar, à luz de prioridades identificadas em cada país, <i>roadmaps</i> e etapas detalhadas e com prazos definidos de implementação das prioridades.</p> <p>Atribuir à sociedade civil papel no monitoramento da implementação desses <i>roadmaps</i> e suas etapas.</p>
Priorizar, nos acordos comerciais, a agenda de sustentabilidade mais além do capítulo de comércio e DS	<p>Priorizar o acesso a mercados para bens e serviços ambientais, especialmente nas áreas de energia renovável e de eficiência energética, nos capítulos em que se trate de acesso comercial (inclusive compras governamentais) e de investimentos.</p>
Fortalecer, do lado das instituições e <i>stakeholders</i> europeus, o monitoramento da implementação dos compromissos de comércio e DS	<p>Reforçar os mecanismos de participação de diversos atores públicos e privados europeus interessados no acompanhamento da implementação dos compromissos de comércio e DS dos acordos.</p>
Reforçar a participação da sociedade civil	<p>Garantir a participação da sociedade civil em todas as etapas do “ciclo de vida” dos acordos.</p> <p>Fortalecer o papel dos Grupos Assessores Domésticos, estabelecidos pelos acordos, do lado europeu, especialmente associando-os ao monitoramento processo de implementação dos compromissos na área de comércio e DS.</p>
Aperfeiçoar o <i>enforcement</i> através de sanções comerciais como último recurso.	<p>Estender ao capítulo de comércio e DS o estágio de <i>compliance</i> previsto no mecanismo de solução de controvérsias Estado – Estado dos acordos.</p> <p>Abrir a possibilidade de adoção de sanções em casos de não cumprimento de obrigações relacionadas ao Acordo de Paris sobre a Mudança Climática e de casos sérios de não cumprimento dos princípios e direitos estabelecidos pelas convenções da OIT.</p> <p>Priorizar o <i>enforcement</i> dos casos relacionados a comércio e DS com base na importância dos compromissos em questão, da gravidade de sua violação e do impacto desta sobre o meio ambiente e os trabalhadores.</p>

Das prioridades definidas, duas (participação da sociedade civil e monitoramento de compromissos pelos *stakeholders*) dizem respeito essencialmente à organização de atores e instituições europeias para “empurrar” a agenda de implementação dos compromissos de comércio e DS dos acordos.

Duas outras prioridades expressam um novo posicionamento da Comissão Europeia em relação a temas substantivos dos acordos. A submissão das disciplinas do capítulo de comércio e DS às regras de solução de controvérsias dos acordos é a mais significativa delas: a CE resistia a introduzir essa modificação no escopo dos acordos, mas acabou por ceder, ainda que qualificando os casos que podem levar à adoção de sanções (não cumprimento dos compromissos sob o Acordo de Paris e violação “séria” de princípios e direitos estabelecidos pelas convenções da OIT).

A outra prioridade que pretende modificar o escopo do acordo é a que se refere à priorização da agenda ambiental e de trabalho em capítulos outros que aqueles especificamente dedicados a comércio e DS: aqui, os exemplos apresentados sendo os de negociação de acesso a mercados de bens e serviços ambientais e de compras governamentais.

Até hoje, os acordos comerciais europeus não incluíam tratamento diferenciado para bens e serviços ambientais – em linha com praticamente todos os acordos preferenciais de comércio – assim como não contemplavam preocupações ambientais e trabalhistas na agenda de compras governamentais.

As outras duas prioridades têm a ver com a abordagem a ser dada aos planos de implementação e com o papel da União Europeia nesse processo. De um lado, os planos devem ser baseados em características específicas dos países parceiros e expressos em *roadmaps*, com etapas e metas definidas. De outro, a União Europeia prevê uma postura proativa no apoio às reformas e medidas requeridas pelos planos de implementação, com aporte de assistência técnica e financeira.

Além disso, a mesma prioridade relacionada à proatividade na cooperação pretende fazer dos acordos comerciais uma plataforma de diálogo e de promoção de *compliance*, pelos parceiros, com os instrumentos unilaterais de política comercial do bloco europeu que utilizam critérios de sustentabilidade, como o CBAM e a nova regulação sobre desmatamento.

A oportunidade para fazer avançar o acordo MERCOSUL-UE

Abre-se aqui uma oportunidade potencial para o Brasil, no âmbito do acordo MERCOSUL – União Europeia. Na hipótese de que seja necessário complementar o texto do acordo com um plano de implementação dos compromissos ambientais e climáticos nele assumidos pelo país – como forma de superar resistências europeias à ratificação do acordo – a Comunicação da CE oferece um *framework* bastante favorável de cooperação bilateral.

Isso na medida em que prevê a possibilidade de aporte de recursos técnicos e financeiros para a cooperação e abre a perspectiva de que o Brasil se valha do acordo em seu diálogo com os europeus sobre as medidas unilaterais de política comercial destes que podem ter impactos negativos sobre as exportações brasileiras (mais uma vez aqui, regulação sobre desmatamento e CBAM).

Um último ponto da Comunicação que merece destaque nessa breve nota. De acordo com a Comunicação da CE, “várias das iniciativas identificadas, principalmente aquelas relacionadas à implementação dos compromissos de comércio e DS e o fortalecimento do papel da sociedade civil, podem ser imediatamente postas em prática, inclusive em acordos comerciais já vigentes”.

Considerando o seu potencial para desequilibrar a troca de concessões negociadas ao longo dos acordos em vigor, é muito provável que as disposições que sujeitam o não cumprimento de compromissos de comércio e DS ao mecanismo geral de solução de controvérsias somente sejam introduzidas em novos acordos da União Europeia (em negociação ou a negociar, no futuro).