

NEWSLETTER 10

Comércio & Desenvolvimento Sustentável

Março de 2023

Apresentação

O CINDES apresenta o décimo número da **série Comércio & Desenvolvimento Sustentável** – uma **Newsletter** que tem por objetivo facilitar o acesso a informações sobre mudanças regulatórias e tendências na interseção entre as regulações ambientais e climáticas e o comércio internacional.

Esta edição está dedicada à discussão da proposta europeia de documento para um instrumento adicional ao Acordo de Associação entre o Mercosul e a União Europeia.

1. A proposta para o instrumento adicional ao acordo Mercosul-EU e seus antecedentes

Após meses de suspense, a proposta europeia para um instrumento adicional ao Acordo de Associação entre o Mercosul e a União Europeia foi publicada no sítio da ONG *Friends of Earth Europe*. A ONG informa ter tido acesso ao documento por meio de uma fonte confidencial. O documento intitulado “**EU-Mercosur Joint Instrument**”, foi apresentado aos negociadores do Mercosul pela Comissão Europeia em reunião realizada em Buenos Aires no início de março, mas até o dia 22 de março último vinha sendo mantido em sigilo.

A íntegra do documento pode ser encontrada em: <https://friendsoftheearth.eu/wp-content/uploads/2023/03/LEAK-joint-instrument-EU-Mercosur.pdf>

Em junho de 2019, os dois blocos anunciaram a conclusão das negociações de um “acordo em princípio”, cujo pilar comercial vinha sendo negociado desde o final da década de 1990. Logo após o anúncio, a divulgação dos textos do acordo foi feita com a ressalva de que estes estariam sujeitos a um processo de revisão legal e que alguns ajustes poderiam ser feitos. Desde então, não houve mais avanços em relação aos procedimentos para a assinatura e à ratificação do acordo.

As polêmicas relacionadas à política ambiental do governo Bolsonaro e o expressivo aumento do desmatamento nos últimos anos alimentaram resistências do lado europeu, contribuindo para a paralisia do processo. Com o objetivo de mitigar essas resistências, a Comissão Europeia anunciou a intenção de negociar um documento adicional, a ser anexado ao Acordo, detalhando os compromissos incluídos no âmbito do Capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável do acordo.

Este mecanismo, usualmente conhecido como *side letter* a um acordo comercial, tem sido usado em diversos acordos de livre-comércio envolvendo países desenvolvidos e em desenvolvimento¹, e somente foi submetido pela Comissão Europeia aos países

¹ O objetivo das *side letters* em acordos comerciais preferenciais é confirmar entendimentos ou compromissos estabelecidos durante o processo de negociação. Para mais informações sobre este tipo de instrumento ver Nota Cindes 09 **Notas para subsidiar um debate sobre propostas para uma eventual side letter ao acordo Mercosul – União Europeia**. <https://cindesbrasil.org/wp-content/uploads/2023/03/Notas-Cindes-09-PDF.pdf>

do Mercosul no início do governo Lula. A Comissão Europeia optou por adotar a denominação de “instrumento adicional” ao invés de *side letter*, termo até então frequentemente associado para este tipo de documento.

2. O teor do documento

A versão divulgada do documento não trouxe grandes novidades em relação ao que já estava previsto no texto do Capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável do “acordo em princípio”. Trata-se, fundamentalmente, do detalhamento dos compromissos já incorporados nesse capítulo. Apesar disso, alguns trechos do documento merecem atenção:

- Menciona o Artigo 31 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, o que significa tornar o instrumento adicional parte integrante do Acordo entre os dois blocos, e obrigatórios os compromissos aí incluídos.
- Afirma que os recursos alocados aos organismos responsáveis pelo cumprimento dos compromissos assumidos nas áreas cobertas pelo instrumento adicional devem ser mantidos em níveis compatíveis com os necessários para que as leis nacionais possam ser implementadas, monitoradas e cumpridas.
- Adota a data de 28 de junho de 2019 (data em que o “acordo em princípio” foi anunciado) como referência para o nível de ambição das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs, na sigla em inglês), refletindo o maior nível de ambição possível. Isso significa que deveriam ser restaurados os compromissos e ações relativas à primeira NDC submetida pelo Brasil à UNFCCC, inclusive no que se refere às metas para a redução do desmatamento.
- Refere-se à Declaração de Glasgow de Líderes sobre Florestas e Uso da Terra para chamar a atenção para compromissos relacionados à adoção de políticas comerciais e de desenvolvimento, no âmbito doméstico e internacional, que promovam o desenvolvimento sustentável, ..., e que não levem ao desmatamento e à degradação da terra. Menciona o compromisso de interromper e reverter a perda de florestas e a degradação da terra até 2030. E acrescenta que, para este fim, o Mercosul e a UE estabelecerão um acordo provisório (*interim agreement*, no texto em inglês) para a redução do desmatamento de ao menos 50% em relação aos níveis atuais até 2025.
- Faz alusão ao Capítulo de Diálogo Político e Cooperação do Acordo de Associação (ainda não tornado público) para mencionar o entendimento de que o direito dos povos indígenas, tal como definido na Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas, bem como nas legislações nacionais, inclui o direito ao uso tradicional da terra.

O instrumento é mais abrangente do que os pontos mencionados acima que foram destacados por representarem, de alguma forma, novidades, compromissos ou interpretações que vão além do que estava previsto de forma mais resumida no Capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável do “acordo em princípio”.

Dentre os cinco pontos aqui destacados, aquele que se refere ao compromisso de redução do desmatamento de ao menos 50% em relação aos níveis atuais parece ser o mais sensível e talvez o menos realista. Em primeiro lugar, porque dificilmente o acordo estará em vigência antes de 2025, levando-se em consideração todas as etapas pendentes para que isto aconteça. Em segundo lugar, não está claro a que momento do tempo se refere a menção aos “níveis atuais”. Em qualquer caso, se por níveis atuais entende-se a data que consta na versão divulgada do documento (fevereiro de 2023), a meta parece excessivamente ambiciosa.

3. As reações ao documento

Havia grande expectativa quanto ao conteúdo do documento, particularmente por parte de parcela dos atores europeus mais refratários ao acordo, ONGs e grupos ligados ao agronegócio europeu, e de grupos ambientalistas brasileiros. Na visão dos ambientalistas, os dispositivos do “acordo em princípio” anunciado em 2019 são insuficientes para garantir que o acordo não irá resultar em aumento do desmatamento ou prejuízos ao meio ambiente de forma mais ampla. Em particular, ao não estar vinculado ao mecanismo geral de solução de controvérsias do acordo, o capítulo carece de “dentes”, nessa visão.

Do lado europeu, a ONG que divulgou o documento reagiu ao conteúdo classificando-o de *greenwashing*. (<https://friendsoftheearth.eu/press-release/breaking-civil-society-denounce-leaked-joint-instrument-on-eu-mercosur-deal-as-blattant-greenwashing/>).

Um representante da *Friends of the Earth Europe* afirmou que “[R]ather than offering genuine changes as the EU Commission claims it will, the proposed joint instrument only offers cosmetic, aspirational and unenforceable adjustments. There is no new measure included that will address issues of deforestation, climate change, human rights violations, or animal welfare. The EU-Mercosur deal still actively pushes South America further into ecological collapse, props up a destructive neo-colonial economic system and drives social inequalities.”

Do lado brasileiro, as reações foram no sentido oposto. Houve quem considerasse que o conteúdo da proposta de instrumento adicional causou a primeira crise diplomática do governo Lula. De acordo com o sítio de notícias UOL, para representantes do governo brasileiro, um dos principais problemas da proposta seria transformar o que são compromissos voluntários do Brasil sobre o clima em obrigações vinculantes. Há a percepção de que o governo Lula já se comprometeu com a preservação ambiental e que se os europeus querem cooperação com o meio ambiente deveriam recorrer ao Fundo da Amazônia e investir para ajudar o país a reduzir o desmatamento.

Ainda de acordo com o UOL, em recente entrevista à agência EFE, o chanceler Mauro Vieira sinalizou sua insatisfação, indicando que o que está sobre a mesa é um acordo

de associação, e não um "ultimato sobre o que devemos ou não fazer internamente no Mercosul".

<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2023/03/25/atitude-da-europa-abre-1- crise-diplomatica-com-governo-lula.htm>

Há indicações que na próxima reunião de negociações entre os dois blocos, que deverá ocorrer em meados de abril em Buenos Aires, o Mercosul apresentará a sua própria proposta para o instrumento adicional. De acordo com matéria do Jornal Valor Econômico de 23 de março, "o Mercosul não rejeita o documento europeu, inclusive porque é para negociação. Mas vai apresentar seu próprio documento, na busca de equilíbrio nas discussões."

<https://valor.globo.com/opiniaao/assis-moreira/coluna/mercosul-apresentara-a-ue- seu-proprio-documento-ambiental.ghtml>

4. A proposta de documento adicional elaborada pelo CINDES, iCS e IPAM

O CINDES em cooperação com o Instituto Clima e Sociedade (iCS) e o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) apresentaram em setembro uma proposta de Plano de Ação Ambiental e Climática para a Amazônia Brasileira, com sugestões para o detalhamento dos compromissos do Brasil em relação ao combate ao desmatamento e de iniciativas de cooperação bilateral da União Europeia para com o Brasil que possam facilitar o cumprimento de tais compromissos. Este documento pretendia contribuir como subsídio a uma *side letter*, de forma a oferecer uma contribuição prática e propositiva da sociedade civil para a continuidade das negociações do acordo comercial.

Este documento está dedicado especificamente às questões de desmatamento e, nesta área, é bastante ambicioso, ainda que tomando como referência os compromissos do Brasil nos acordos internacionais, inclusive a primeira NDC apresentada pelo País à UNFCCC. Por outro lado, a proposta desse grupo de instituições prevê ações específicas de cooperação por parte da União Europeia para facilitar o atingimento dos compromissos que seriam assumidos pelo Brasil.

<https://cindesbrasil.org/wp-content/uploads/2022/11/Contribuicao-para-uma-side- letter-ao-acordo-MS-UE.pdf>