

breves cindes 136

Comércio e Desenvolvimento Sustentável no Acordo Mercosul-UE

Pedro da Motta Veiga
Sandra Polónia Rios

Março de 2025



1. Introdução

As negociações do Acordo União Europeia – Mercosul foram concluídas, “em princípio”, em junho de 2019, beneficiando-se de condições políticas favoráveis, em especial nas duas maiores economias do bloco sul-americano. Para o Mercosul, tratava-se do primeiro acordo comercial preferencial amplo envolvendo, como sócios, países desenvolvidos reunidos em um bloco regional. O acordo também representou, para o Mercosul (e para o Brasil), a primeira iniciativa que incluía um capítulo contemplando as relações entre comércio e investimentos, de um lado, e meio ambiente / clima e trabalho, do outro.

Desde então, empurrados pelas crescentes pressões, na UE, para ampliar o rigor das disciplinas constantes nesses capítulos nos acordos comerciais do bloco e pelas preocupações com a direção que tomava o governo Bolsonaro no Brasil – e, em particular, a sua política ambiental e climática – os negociadores europeus deixaram claro que seria necessário agregar ao capítulo obrigações mais detalhadas e com maior grau de *enforcement*, que seriam explicitadas no “instrumento adicional” ao capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável do acordo, apresentados pelo lado europeu no início de 2023.

O documento gerou reação negativa dos parceiros do Mercosul – especialmente do Brasil, já sob o governo Lula – e motivou resposta do bloco sul-americano, questionando não apenas o instrumento, mas outros aspectos do acordo. Para o governo Lula, o “instrumento adicional” europeu proveu a oportunidade para explicitar suas discordâncias com o tratamento dado pelo acordo a outros temas, como compras governamentais e serviços.

Na prática foram reabertas negociações sobre os temas do acordo cujo conteúdo era questionado pelas Partes. Na última etapa das negociações, o tema de comércio e desenvolvimento sustentável foi, por iniciativa europeia, um dos principais focos das discussões.

Em dezembro de 2024, anunciou-se a conclusão das negociações, com alterações no texto de alguns capítulos e com a revisão e inclusão de anexos àqueles.

Este artigo descreve e analisa as principais características do capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável do “acordo em princípio” (seção 2), voltando-se depois para o “instrumento adicional” ao capítulo apresentado ao Mercosul – e por ele rejeitado – em 2023 (seção 3) e, em seguida, para os elementos que tratam do tema na versão final do acordo, consensada em dezembro de 2024 (seção 4). Algumas considerações finais ensaiam um balanço desse processo negociador e de seus resultados.

2. O Capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável do Acordo: principais elementos

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 compromissos vinculantes relativos aos temas de comércio e meio ambiente e comércio e trabalho, bem como regras, específicas do capítulo, para solução de controvérsias e mecanismos para a participação da sociedade civil.

Do ponto de vista do tratamento dos temas ambientais e trabalhistas, o capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável do acordo birregional entre o Mercosul e a União Europeia insere-se na trajetória inaugurada pelo bloco europeu, a partir do acordo com a Coreia do Sul, para tratamento destes temas em acordos preferenciais de comércio, com adaptações e atualizações, como as obrigações vinculadas ao cumprimento do Acordo de Paris sobre mudanças climáticas (de 2015).

Para o Brasil, trata-se da primeira vez que o tema das relações entre o comércio, de um lado, e o meio ambiente e trabalho, do outro, é tratado em acordos comerciais preferenciais de que participa. Para este país, os únicos compromissos assumidos em relação a vínculos entre comércio e meio ambiente são aqueles estabelecidos por acordos ambientais preferenciais de que são signatários e que estabelecem proibições ao comércio de certos produtos (por exemplo, espécies ameaçadas, no caso do acordo CITES). No entanto, no caso de Argentina e Uruguai capítulos sobre meio ambiente e trabalho fazem parte dos acordos de livre comércio assinados nos últimos anos com o Chile.

O capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável 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 estabelecimento de um 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 Sul.

Em primeiro lugar, elas 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 *lato 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; 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”. A ideia está presente no acordo de livre comércio entre o Canadá e a União Europeia (*EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement – 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 acordo.

3. As controvérsias sobre o capítulo do “acordo em princípio”

Logo após o anúncio do “acordo em princípio” de 2019, 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.

No caso do capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento sustentável, não demorou muito para que parcela importante dos atores europeus avaliassem os dispositivos do capítulo como insuficientes para garantir que a implementação do acordo não iria 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, diferentemente do que ocorre nos acordos assinados pelos EUA, o capítulo careceria de “dentes”, nessa visão.

Tentando responder a esses questionamentos, já em 2018 a Comissão Europeia (CE) elaborou 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.

Passos adicionais foram dados para condicionar a agenda de negociações comerciais da União Europeia às prioridades estratégicas definidas pelo Green Deal europeu, formulado no final de 2019. Doravante, o cumprimento dos compromissos do Acordo de Paris deveria fazer parte de todos os acordos a serem negociados pela 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.

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.

Com base nesse processo, em 22 de julho de 2022, a CE 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*. 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.

Das prioridades definidas pela CE, a submissão das disciplinas do capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável 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 desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto europeu, 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.

Tal questionamento era alimentado pelas polêmicas relacionadas à política ambiental do governo Bolsonaro e pelo expressivo aumento do desmatamento em seu mandato, contribuindo para a paralisia do processo até o início de 2023.

- O instrumento adicional da Comissão Europeia

Com o objetivo de mitigar essas resistências, a Comissão Europeia anunciou a intenção de negociar um documento adicional, que seria 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*¹ a um acordo comercial, tem sido usado em diversos acordos de livre-comércio envolvendo países desenvolvidos e em desenvolvimento, e somente foi submetido pela Comissão Europeia aos países do Mercosul no início do governo Lula.

A Comissão Europeia optou por adotar a denominação de “instrumento adicional” ao invés de *side letter*, e a versão do documento, divulgada em março de 2023, já sob o governo Lula no Brasil, trouxe algumas novidades em relação ao que já estava previsto no texto do Capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável do “acordo em princípio”. Em diversos momentos do texto, o instrumento é mais abrangente do que Capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável do “acordo em princípio”, ao detalhar ou interpretar compromissos apresentados, em muitos casos, de forma mais sintética, naquele capítulo².

Alguns trechos do documento merecem atenção por trazerem referências novas e especificações relevantes para os compromissos assumidos no Capítulo:

- 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.
- 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.

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 para subsidiar um debate sobre propostas para uma eventual *side letter* ao acordo Mercosul – União Europeia.

<https://cindesbrasil.org/wpcontent/uploads/2023/03/Notas-Cindes-09-PDF.pdf>

² O texto do instrumento adicional proposto pela União Europeia pode ser encontrado em:

<https://friendsoftheearth.eu/wp-content/uploads/2023/03/LEAK-joint-instrument-EU-Mercosur.pdf>

Dentre os pontos acima destacados, aquele que se refere ao compromisso de redução do desmatamento de ao menos 50% em relação aos níveis atuais era o mais sensível e talvez o menos realista. Em primeiro lugar, como ficou comprovado, dificilmente o acordo estaria em vigência antes de 2025, levando-se em consideração todas as etapas pendentes para que isto acontecesse. Em segundo lugar, não deixa 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 parecia excessivamente ambiciosa.

No entanto, a questão que se revelaria mais controversa do instrumento – suscitando fortes reações de altas autoridades de Brasília – estava contida em um box no final do documento, contendo as seguintes disposições, que constam do *Joint Statement on Trade and Sustainable Development* do novo acordo entre União Europeia e Chile:

“The Parties will, upon the entry into force of the interim Free Trade Agreement, initiate a formal review process of its trade and sustainable development aspects in accordance with Article XX in order to consider the incorporation, as appropriate, of additional provisions that may be deemed relevant by either Party at that time, including in the context of their respective domestic policy developments and their recent international treaty practice, further enhancing the enforcement mechanism of the Trade and Sustainable Development chapter, including the possibility to apply a compliance phase and relevant countermeasures as last resort (...). The Parties will aim to conclude the review process within 12 months, and to incorporate any agreed outcome of the review process by amending the Agreements.”

Com base nesse texto, os negociadores brasileiros difundiram publicamente a ideia de que o instrumento europeu previa a possibilidade de sanções – o que, no texto, aparece como um último recurso e como possibilidade eventual, condicionada aos resultados de processo negociador a ser iniciado a partir da entrada em vigor do Acordo.

- A resposta do Brasil e do Mercosul

A reação brasileira ao instrumento foi de franca rejeição. Para representantes do governo brasileiro, além da “ameaça de impor sanções”, um dos principais problemas da proposta seria transformar o que são compromissos voluntários do Brasil sobre o clima em obrigações vinculantes. Seria o caso dos compromissos não vinculantes do Brasil no âmbito do Acordo de Paris³. Havia ainda, entre os negociadores brasileiros, a percepção de que o governo Lula já havia se comprometido com a preservação ambiental e que se os europeus quisessem cooperação com o meio ambiente deveriam recorrer ao Fundo da Amazônia e investir para ajudar o país a reduzir o desmatamento.

Em setembro de 2023, o Mercosul apresentou à UE sua resposta ao instrumento adicional dos europeus, relativo ao capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável do acordo

³ No entanto, se essa transformação ocorre, ela não se deve aos compromissos que seriam eventualmente assumidos através do “instrumento adicional”, mas ao próprio texto do próprio capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável do acordo.

de associação birregional. Ao contrário do documento europeu, apresentado em abril, a resposta do Mercosul não se limita ao capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável e à agenda deste. Em grande medida, ela responde a preocupações e a visões de política típicas do posicionamento oficial brasileiro em relação a acordos e negociações comerciais, em especial com países desenvolvidos.

Embora o bloco sul-americano reafirme compromissos relativos ao capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável, ele formula o objetivo de “construir sobre o texto negociado no contexto das novas circunstâncias da economia global e do valor estratégico do acordo”. O novo contexto a que o documento se refere caracterizar-se-ia por “uma combinação sem precedentes de desafios – mudança climática, insegurança alimentar, emergência de saúde, tensões geopolíticas e desigualdades persistentes dentro dos países e entre eles”.

Nesse contexto, o acordo de associação birregional “deve salvaguardar a capacidade do Estado de implementar políticas públicas relacionadas, entre outros, a (i) saúde pública; (ii) ciência, tecnologia e inovação; (iii) cadeias de valor inter-regionais sustentáveis, seguras e resilientes na transição energética, mobilidade sustentável e digitalização; e (iv) ação climática e segurança alimentar”.

Esta formulação “abre a porta” para que se proponha a renegociação de questões não incluídas no capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável, como os compromissos assumidos em compras governamentais, que geravam desconforto no atual brasileiro.

Duas outras questões levantadas no documento do Mercosul merecem destaque. De um lado, a proposta de que o acordo esteja “equipado com um mecanismo para reequilibrar as concessões comerciais negociadas no âmbito do Acordo, caso essas concessões sejam suspensas ou anuladas como resultado da legislação interna da UE”, o que expressa as preocupações do bloco sul-americano com as medidas unilaterais recentemente adotadas ou em curso de adoção na União Europeia (CBAM e regulação anti-destamamento).

De outro, a afirmação de que “não deve haver sanções (ou mesmo insinuação de aplicação de sanções) incorporadas ao documento”. Trata-se aí resposta à proposta europeia de que as Partes negociem, após a entrada em vigor do acordo, mecanismos que aumentem a capacidade de *enforcement* das disciplinas do capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável, o que – se negociado e adotado – poderia levar controvérsias desse capítulo ao mecanismo de solução de controvérsias do acordo.

4. Comércio e desenvolvimento sustentável na versão final do acordo

Depois da troca de instrumentos pelas Partes, o ambiente político que cerca a negociação do acordo birregional apenas se deteriorou, com o aumento das pressões de entidades agrícolas europeias contra o acordo e contra o próprio *Green Deal* da Comissão Europeia.

Do lado do Brasil, a edição de nova política industrial que pretende fazer das compras governamentais instrumento prioritário afastam o governo da assunção de quaisquer compromissos que possam ser percebidos como limitantes do uso do mecanismo.

Nesse sentido, apesar de declarações de autoridades e negociadores de ambos os blocos afirmando que as negociações avançavam, não surpreende a constatação que prevalecia o ceticismo quanto à possibilidade de que um acordo chegasse, de fato, a ser anunciado. Foi, portanto, com surpresa que a maioria dos analistas recebeu a notícia da conclusão das negociações durante a reunião de cúpula do Mercosul em dezembro de 2024.

Não é possível recuperar a evolução real das negociações no biênio 2023 – 2024, mas seu resultado tornou-se público, com a divulgação, pela Comissão Europeia de todos os textos que compõem o acordo.

No que se refere especificamente ao tema de comércio e desenvolvimento sustentável, o texto do capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável não sofreu modificações⁴, mas os únicos (dois) novos anexos incluídos no acordo têm o tema como foco: um Anexo ao Capítulo e um curto documento de duas páginas sob o título *Paris Agreement as an Essential Element*.

- O Anexo ao capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável

O Anexo é um documento de 16 páginas, em que são reafirmados os compromissos assumidos no capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável do Acordo em relação ao cumprimento das regras domésticas aplicáveis a temas ambientais e de trabalho e à consistência destas com as obrigações assumidas junto à OMC, aos acordos multilaterais ambientais e àqueles relativos aos padrões trabalhistas (Protocolos da OIT)⁵.

Mais além da detalhada reafirmação dos compromissos do capítulo, o Anexo formula algumas propostas voltadas para estimular o comércio de bens sustentáveis e a constituição de cadeias de valor em setores relevantes para a transição verde, bem como para enfrentar os desafios colocados pela adoção, por uma das Partes, de “medidas de sustentabilidade que afetam o comércio” (uma clara alusão às recentes medidas unilaterais da UE, como a regulação antidesmatamento e o CBAM). O enfoque é essencialmente de cooperação, sem nenhuma assunção de compromissos vinculantes, mas as iniciativas sugeridas contribuem como um indicativo do que seriam as prioridades nessas três áreas.

No caso do estímulo ao comércio de bens sustentáveis, o documento propõe a colaboração entre as Partes no sentido de prover maiores oportunidades de acesso a mercado para bens produzidos de forma sustentável e de acordo com as leis domésticas por pequenos proprietários, cooperativas, povos indígenas e comunidades locais. Além disso, um ano após a entrada em vigor do acordo, as Partes definirão uma lista de produtos do Mercosul que “contribuem para a conservação, a restauração e o uso e manejo sustentável de florestas e de ecossistemas vulneráveis”. Tais produtos poderão ser

⁴ O texto do Capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável do acordo anunciado pode ser encontrado em: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/63854154-7f3f-45d6-bfe6-53e330818fd0/details?download=true>

⁵ A versão divulgada do Anexo pode ser encontrada em: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/19d538eb-d33c-4039-8afa-42dfe7cc66b6/details?download=true>

beneficiados por condições favorecidas de acesso ao mercado ou receber incentivos da União Europeia para promover sua produção e exportação.

A proposta de constituição de cadeias de valor e mercados inter-regionais em setores estratégicos especifica os setores prioritários: mineração sustentável; beneficiamento e transformação de minerais críticos para a transição energética; fontes de energia “que desempenham papel crucial na transição energética, inclusive gás e energia renovável”; cadeias de valor relacionadas à mobilidade sustentável (baterias de lítio-íon, reciclagem de baterias, produção de veículos elétricos etc); biocombustíveis sustentáveis (SAF, etanol e biodiesel, entre outros); hidrogênio e seus derivados.

Ademais, reconhece-se o direito dos países do Mercosul de adotar medidas de promoção voltadas para o desenvolvimento de indústrias estratégicas para a transição sustentável, de forma consistente com as disposições do acordo e com as regras da OMC, e propõe-se o apoio europeu aos países do Mercosul nessa área, através da “provisão de recursos financeiros, programas de capacitação, assistência técnica e outras iniciativas conjuntas para promover cadeias de suprimentos sustentáveis”.

Em relação às medidas (unilaterais) de sustentabilidade que afetam o comércio, “as Partes reconhecem a necessidade de facilitar a implementação de ações para apoiar o cumprimento das medidas (...) da outra Parte (...), a fim de que as exportações daquelas possam se beneficiar plenamente das oportunidades de acesso ao mercado previstas no Acordo”.

Adicionalmente, “a UE reconhece que o presente acordo e as medidas tomadas para dar cumprimento aos compromissos nele decorrentes devem ser favoravelmente considerados, entre outros critérios, na classificação de risco dos países”, o que pode se revelar importante na aplicação da regulação europeia antidesmatamento, cujos impactos potenciais sobre o Brasil são consideráveis.

Há ainda disposições relativas à cooperação na esfera da verificação de conformidade dos produtos exportados pelo Mercosul para a União Europeia e sujeitos às medidas unilaterais de sustentabilidade desta, bem como à operacionalização dos sistemas de rastreamento e certificação que serão mobilizados pelas empresas em função das obrigações associadas às regras de *due diligence* do bloco.

De modo geral, o Anexo parece acolher, através da reafirmação detalhada dos compromissos vinculantes constantes do capítulo, preocupações europeias com o *enforcement* destes compromissos – na ausência do recurso ao mecanismo de solução de controvérsias do acordo. As propostas relacionadas à constituição de cadeias inter-regionais de valor em setores relevantes para a transição energética também respondem ao interesse europeu de criar condições políticas favoráveis ao acesso de seus investimentos aos setores listados no Brasil e nos demais países do Mercosul – especialmente em minerais críticos - ainda que não haja compromissos vinculantes.

Ao mesmo tempo, o Anexo contempla demandas do Brasil e do Mercosul em relação à exportação de bens produzidos de forma sustentável – que podem vir a se beneficiar de condições preferenciais de acesso ao mercado europeu – e ao tema sensível dos

impactos, sobre o Brasil principalmente, de medidas unilaterais de sustentabilidade, como a regulação antidesmatamento. Aqui tampouco há obrigações vinculantes, mas a possibilidade do Acordo e das medidas tomadas para dar cumprimento aos compromissos nele decorrentes serem “favoravelmente considerados, entre outros critérios, na classificação de risco dos países” é um ponto bastante positivo para os interesses brasileiros.

- o Acordo de Paris como elemento essencial

Esse é um curto documento (pouco mais de duas páginas) que, embora faça parte da longa lista de textos que compõem o acordo, tal como divulgada pela Comissão Europeia, não deixa claro sua relação com os demais textos ou sua inserção em capítulos do Acordo⁶. A referência a capítulos e partes do acordo sem a identificação precisa dos mesmos (indicados apenas por X, Y, Z, XX, YY e ZZ) dificulta situar o documento em relação aos demais componentes do acordo. As dúvidas suscitadas pelo estado atual do texto provavelmente só poderão ser esclarecidas após a revisão legal do Acordo e publicação de sua versão final.

O documento é composto por dois artigos: um sobre mudança climática, o outro sobre “cumprimento das obrigações” do acordo. O primeiro provavelmente será integrado ao acordo de comércio, embora não faça parte do capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável, enquanto o segundo deverá estar vinculado à componente política do acordo ou a algum texto “horizontal”, que contemple tanto as obrigações comerciais quanto os compromissos políticos.

O artigo sobre mudança climática obriga as Partes “a se manter, de boa-fé, como Partes da UNFCCC e de seu Acordo de Paris”, obrigação que é considerada explicitamente “um elemento essencial desse acordo”. O artigo sobre “cumprimento das obrigações” estabelece que violações a obrigações descritas como “elementos essenciais” no artigo anterior (referentes à participação na UNFCCC e no seu Acordo de Paris) e em outros artigos do acordo⁷, provavelmente de sua componente política, podem dar origem a notificação e consulta e, no caso de “violações sérias e substantivas desses elementos essenciais”, levar à suspensão, parcial ou total, do Acordo, liberando as Partes da obrigação de conformar-se às disposições do acordo, parcial ou totalmente, durante o período da suspensão.

Parece razoável supor que a inclusão da participação “de boa-fé” das Partes no UNFCCC e no Acordo de Paris como elemento essencial do Acordo tenha resultado de pressões europeias como condição para aceitar que infrações às disciplinas do capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável se mantivessem como não passíveis de questionamentos sob o mecanismo de solução de controvérsias do Acordo, *status* garantido no acordo “em princípio” de 2019.

⁶ A versão divulgada deste documento pode ser encontrada em:

<https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/e93f0789-4255-427e-8f45-f9d5cce09ed7/details?download=true>

⁷ Artigo relativo ao respeito aos princípios democráticos, direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como o artigo sobre armas de destruição de massa, em seu segundo parágrafo.

Vale lembrar que, no documento adicional relativo ao capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável apresentado em 2023, a Comissão Europeia propunha que, um ano após a entrada em vigor do Acordo, as Partes negociassem mecanismos para aumentar o grau de *enforcement* das disciplinas do capítulo, o que colocaria em debate a possibilidade de recurso ao mecanismo de solução de controvérsias do Acordo – algo que os negociadores brasileiros rejeitaram imediatamente.

5. Considerações finais

O tratamento do tema das relações entre comércio e desenvolvimento sustentável foi um dos principais focos da negociação do acordo Mercosul – União Europeia em sua fase final (2023 -2024), “empurrado” pelas preocupações europeias com a (baixa) efetividade dos compromissos assumidos no capítulo sobre o tema na versão do acordo de 2019. O “instrumento adicional” de março de 2023 explicita tais preocupações, mas seu conteúdo encontrou forte resistência entre negociadores brasileiros.

Ainda assim, foi a iniciativa de apresentação do “instrumento adicional” o que reabriu as negociações birregionais e ofereceu ao governo brasileiro a oportunidade para avançar suas próprias propostas de revisão de compromissos específicos assumidos no “acordo em princípio”.

Em relação ao que fora definido no “acordo em princípio” para o tema de comércio e desenvolvimento sustentável, a versão final do acordo nada alterou nas disposições do capítulo temático. Este se manteve intacto, consolidando a decisão de não submeter o eventual descumprimento dos compromissos aí assumidos ao mecanismo de solução de controvérsias do acordo – excluindo, portanto, a hipótese de adoção de sanções comerciais como resultado de decisões produzidas por aquele mecanismo.

Era essa possibilidade que os negociadores brasileiros vislumbraram no texto do box incluído no final do “instrumento adicional”. Deste instrumento, preservou-se, através do Anexo ao Capítulo incluído na versão final, a reafirmação das disciplinas e o detalhamento dos compromissos assumidos, mas não a definição de metas quantitativas de redução do desmatamento e a adoção da data em que o “acordo em princípio” foi anunciado (28 de junho de 2019) como referência para o nível de ambição das Contribuições Nacionalmente Determinadas da Partes.

Manter inalterado o capítulo do acordo significou também a permanência do artigo relativo ao princípio de precaução e do compromisso de implementação efetiva do UNFCCC e do Acordo de Paris, ambos os temas “empurrados” pelos europeus.

Os dois documentos incluídos na versão final do acordo têm *status* e características muito diferentes. O Anexo reafirma detalhadamente os compromissos assumidos no capítulo, mas abre três eixos de cooperação, relacionados ao apoio à exportação de bens sustentáveis, à formação de cadeias de valor em setores relevantes para a transição energética e ao enfrentamento dos desafios colocados pela adoção, por uma das Partes, de “medidas de sustentabilidade que afetam o comércio” (uma clara alusão às recentes medidas unilaterais da UE, como a regulação antidesmatamento e o CBAM).

Os dois primeiros eixos respondem ao interesse brasileiro em aproveitar oportunidades de exportação para produtos da floresta e de investimentos externos em setores relevantes para a transição energética⁸. O terceiro responde a preocupações brasileiras com os impactos sobre as exportações brasileiras de medidas unilaterais europeias que recorrem a instrumentos comerciais para alcançar objetivos climáticos: o que consta do Anexo em relação a esse tema não compromete juridicamente os europeus, mas abre espaço para um tratamento diferenciado às exportações brasileiras, caso as disposições do capítulo sejam adequadamente cumpridas pelo país.

O segundo documento tem, na versão publicada, um grau de imprecisão que dificulta localizá-lo no marco do acordo como um todo, bem como entender a que partes do acordo ele se refere. Ainda assim, para o que aqui nos interessa, dele consta um artigo sobre mudança climática, que provavelmente será integrado ao acordo de comércio, embora não faça parte do capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável. Esse artigo obriga as Partes “a se manter, de boa-fé, como Partes da UNFCCC e de seu Acordo de Paris”, obrigação que é considerada explicitamente “um elemento essencial desse acordo”.

O segundo artigo do documento, sobre “cumprimento das obrigações”, estabelece que violações sérias e substantivas dos “esses elementos essenciais” do acordo podem levar, em última instância, à suspensão, parcial ou total, do Acordo. Como já observado, é provável que a inclusão da participação “de boa fé” das Partes no UNFCCC e no Acordo de Paris como elemento essencial do Acordo tenha resultado de pressões europeias para, em contrapartida, aceitar que infrações às disciplinas do capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável se mantivessem como não passíveis de questionamentos sob o mecanismo de solução de controvérsias do Acordo, *status* já garantido no acordo “em princípio” de 2019.

⁸ A constituição de cadeias de valor sustentáveis também vai ao encontro de interesses europeus, especialmente quanto a acesso à oferta brasileira de minerais críticos. Recentemente a União Europeia assinou com países em desenvolvimento, entre eles o Chile, memorandos de entendimento voltados para a promoção de cooperação e atividades econômicas nesse setor.