

breves cindes 139

**Comércio e desenvolvimento sustentável
nos acordos da União Europeia:
continuidades e descontinuidades**

Pedro da Motta Veiga
Sandra Polónia Rios

Dezembro de 2025

1. Introdução

Na década de 90 do século passado, o tema ambiental entrou na agenda do comércio internacional. O NAFTA foi um acordo pioneiro nesta área, dando início a um processo que, na sequência, se desdobrou na inclusão de capítulos sobre meio ambiente em todos os acordos preferenciais de comércio (APCs) assinados pelos EUA. Outros atores relevantes do comércio internacional, como a União Europeia e o Canadá, também incluíram o tema em seus acordos. Para esses países, a inclusão do tema ambiental na pauta de negociações comerciais não é opcional, sendo parte incontornável do mandato de negociação outorgado ao Executivo.

Na esfera multilateral, o tema pouco avançou. Os acordos preferenciais de comércio se tornaram o principal vetor de introdução e consolidação da agenda ambiental em instrumentos comerciais. Ao longo dos mais de 30 anos em que o tema foi negociado em acordos preferenciais de comércio (APCs), sua agenda evoluiu, ganhando em abrangência e em profundidade. O resultado líquido desta evolução foi a expansão e o adensamento, em termos de conteúdo, do tratamento dos temas ambientais nos APCs e o fortalecimento dos compromissos assumidos nesta área pelos países signatários.

Tanto no caso dos acordos assinados pelos EUA quanto no daqueles firmados pela União Europeia, os acordos mais recentes são também os mais profundos. Há, no entanto, algumas diferenças entre acordos negociados pelos EUA e pela União Europeia. A mais notável delas é a possibilidade (ou não) de uma Parte acionar o mecanismo de solução de controvérsias do acordo em caso de suposto infringimento das disciplinas do capítulo relacionado a comércio e meio ambiente por outra Parte. Nos acordos assinados pelos EUA, tal possibilidade existe, o que não ocorre nos acordos firmados pela União Europeia.

Nos últimos anos, as estratégias comerciais dos EUA e da União Europeia divergiram significativamente. Os EUA praticamente se retiraram da arena de negociações comerciais, limitando sua iniciativa em APCs à renegociação do NAFTA – sucedido pelo USMCA – em 2021. Já a União Europeia multiplicou suas iniciativas nessa área de política comercial, renegociando APCs mais antigos (caso de Chile e México) e negociando novos acordos em diferentes regiões (Mercosul, Vietnã).

Esse *brief* tem seu foco no tratamento do tema ambiental nos APCs assinados pela União Europeia e, em especial, naqueles firmados mais recentemente e no acordo com o MERCOSUL. Adicionalmente, descreve os principais componentes do capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável do acordo do MERCOSUL com a Área de Livre Comércio Europeia (EFTA¹ no acrônimo em inglês), bloco sub-regional estreitamente conectado à União Europeia e que, em geral, adota, em suas negociações comerciais, meios e objetivos compatíveis com os da UE.

2. Antecedentes: a União Europeia e os capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável nos acordos preferenciais de comércio

O mandato legal para a inclusão de disposições ambientais em acordos preferenciais da União Europeia tem origem no Tratado de Constituição da União, que define o desenvolvimento sustentável como um objetivo abrangente da política interna e externa da UE. Além disso, o Artigo 11 do Tratado afirma de forma explícita que os requisitos de proteção ambiental devem ser integrados à definição e

¹ Este bloco tem como membros: Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça.

implementação das políticas e atividades da União Europeia, em particular com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável.

Estas orientações recebem maior detalhamento em outros documentos, como a Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da União Europeia (2006), que inclui o objetivo de promover este modelo de desenvolvimento no mundo, recorrendo inclusive a acordos comerciais e de cooperação regionais e bilaterais. Já a Comunicação sobre Comércio, Crescimento e Assuntos Mundiais, da Comissão Europeia (2010), enfatiza que a política comercial do bloco deve continuar a apoiar os objetivos de crescimento verde e de enfrentamento da mudança climática em outras áreas, como energia, proteção da biodiversidade etc.

Como uma iniciativa adicional na implementação da dimensão comercial de sua estratégia de desenvolvimento sustentável, a União Europeia tem levado a cabo, desde 2002, avaliações de impacto de sustentabilidade (SIAs, na sigla em inglês) em todas as negociações comerciais preferenciais em que o bloco esteve envolvido.

O tema ambiental nos acordos comerciais preferenciais assinados pela União Europeia tinha escopo limitado e nível de profundidade bastante pequeno até o final da primeira década do século. Na tipologia construída por Magrini (2014), há um grupo de acordos “superficiais”, em que o tema ambiental é referido apenas nos termos da exceção geral prevista pelo Artigo XX do GATT² sem qualquer obrigação ou compromisso adicional. Trata-se dos acordos mais antigos da União Europeia e de acordos mais recentes com pequenos países em desenvolvimento.

Os acordos classificados na tipologia citada como “intermediários” incluem algumas disposições relativas a meio ambiente, mas enfatizam a dimensão de cooperação em relação à dimensão comercial e econômica da temática ambiental.

O acordo com a Coreia do Sul – negociado em 2011 e ratificado em 2015 – é considerado um marco na trajetória dos acordos preferenciais de comércio assinados pela União Europeia, no que se refere ao tratamento dos temas ambientais. Segundo George (2014), trata-se do “primeiro de uma série de acordos regionais de comércio de nova geração, implementando a Estratégia adotada pela União em 2006 através de um capítulo abrangente sobre comércio e desenvolvimento sustentável, que contempla questões ambientais e de trabalho que são importantes em um contexto comercial”.

Este acordo serviu como referência para a negociação dos acordos posteriores da União Europeia – com Peru, Colômbia, América Central, Canadá, Mercosul, Vietnã e Nova Zelândia – com algumas variações entre eles e uma tendência geral de crescente atenção ao efetivo enforcement das regras e disciplinas negociadas.

A partir do acordo com a Coreia do Sul, a agenda de meio ambiente e comércio é tratada de forma substantiva no capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável – que também inclui a agenda de comércio e trabalho –, embora referências ao tema ambiental apareçam no acordo em seu Preâmbulo, nos capítulos de Objetivos, de Tratamento Nacional e Acesso a Mercado para Bens e de Comércio de Serviços.

² A exceção geral ao Artigo XX prevê que um Membro da OMC pode adotar medidas que, em princípio, violariam regras do GATT, desde que certas condições sejam cumpridas. Entre as condições listadas nesta exceção estão a proteção da vida ou da saúde de pessoas, animais ou plantas e a conservação de recursos naturais esgotáveis, se a medida também restringir produção/consumo domésticos.

Embora haja especificidades no conteúdo do capítulo segundo os acordos negociados, é possível sintetizar as principais disciplinas que o compõem e que estão presentes em todos os acordos desde então:

- o objetivo do capítulo não é harmonizar os padrões ambientais das Partes e suas disposições se aplicam somente às medidas adotadas ou mantidas pelas Partes que afetam aspectos ambientais relacionados ao comércio.
- reconhece-se o direito das Partes de definirem, através de legislações nacionais, suas preferências em relação aos níveis de proteção ambiental e trabalhista, sempre que consistentes com compromissos em acordos internacionais referidos no Capítulo (acordos internacionais ambientais assinados pelas Partes);
- são incluídas cláusulas que vetam a derrogação, o enfraquecimento ou a não aplicação de leis e regulações ambientais e trabalhistas domésticas para incentivar o comércio ou o investimento, ao tempo em que rejeitam a utilização destas leis e regulações como restrição ao comércio e ao investimento; e
- o compromisso de “implementar efetivamente” os acordos multilaterais ambientais de que as Partes são signatárias, bem como a UNFCCC e o Acordo de Paris, aí incluídas as NDCs (Contribuições Nacionalmente Determinadas).

Essas são disciplinas vinculantes, ou seja, seu não cumprimento pode ensejar o recurso ao mecanismo de solução de controvérsias do capítulo. Há ainda uma série de disposições que podem ou não estar incluídas no capítulo e, em estando incluídas, podem ou não ser vinculantes, segundo os acordos.

Entre estas, destaca-se o tratamento de questões ambientais específicas, como biodiversidade, gestão de florestas e de recursos marinhos (pesca), referindo-se, quando é o caso, a acordos multilaterais, mas também pode contemplar temas (por vezes setoriais) relacionados com características econômicas e ambientais dos parceiros (cobre, no acordo com o Chile, pobreza, no acordo com os países centro-americanos).

Registre-se ainda que está prevista, em artigo específico do capítulo cuja redação tem variações segundo os acordos, a possibilidade de adoção de medidas de proteção ambiental que possam afetar o comércio e/ou investimentos com base no princípio de precaução³, ressalvando-se que a invocação de tal princípio não pode constituir meio de discriminação “arbitrária, ou injustificada, nem restrição disfarçada ao comércio internacional”.

Em suas disposições institucionais, o capítulo prevê mecanismos específicos de administração e implementação de suas disposições – o subcomitê de Comércio e Desenvolvimento Sustentável – e de diálogo com a sociedade civil. No que se refere à solução de controvérsias, há regras específicas para o capítulo, que não preveem a possibilidade de sanções / retaliações, como ocorre no caso do recurso

³ A Comunicação da Comissão Europeia sobre o princípio da precaução (2000) determina que quando existe a possibilidade de efeitos adversos à saúde humana, animal, vegetal ou ao meio ambiente, identificados por uma avaliação científica objetiva, mas em que a incerteza científica persiste, podem ser adotadas medidas de proteção sem que seja necessário aguardar pela plena comprovação científica do risco.

ao mecanismo geral de solução de disputas do acordo⁴. Além disso, são definidos mecanismos de cooperação entre as Partes na área ambiental e de implementação das disposições do acordo, sendo que estes últimos ganharam maior destaque nos acordos mais recentes.

3. O capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável em dois acordos recentes da União Europeia: Chile e Nova Zelândia

- UE - Chile

Em dezembro de 2022, o Chile e a União Europeia anunciaram a conclusão da negociação do “ pilar de comércio e investimentos ” de seu acordo de associação, em substituição àquele em vigor desde 2035.

A “ modernização ” do acordo União Europeia – Chile, concluída no final de 2022, adequa seu conteúdo ao modelo de acordo comercial preferencial adotado pelo bloco europeu desde o seu acordo com a Coreia do Sul e agrega a seu escopo alguns temas que foram incluídos apenas nos acordos mais recentes.

Tais evoluções são claras no que se refere ao tratamento das relações entre comércio e desenvolvimento sustentável: no acordo anterior com o Chile, não havia um capítulo específico sobre o tema, tratado exclusiva e muito sucintamente sob a ótica da cooperação bilateral. No capítulo do novo acordo, o tema é objeto dos compromissos vinculantes relativos a meio ambiente, clima e trabalho, presentes também em outros acordos europeus mais recentes, inclusive aquele com o Mercosul.

A estrutura do capítulo e suas principais disciplinas são as mesmas dos demais acordos recentes da União Europeia, mas há alguns elementos que não se encontram em outros acordos ou ao menos não em todos os acordos recentes da UE. Entre eles, são dignos de registro os seguintes:

- o artigo dedicado ao comércio e manejo sustentável da pesca e da aquicultura é bastante detalhado e tem seu foco na redução do *overfishing* e do excesso de capacidade das frotas pesqueiras, bem como no combate à pesca “ ilegal, não reportada e não regulada ” (IUU no acrônimo em inglês), este último compromisso tendo, no capítulo, caráter vinculante.

Em contraste, temas como o combate ao desmatamento e ao comércio da flora e fauna selvagem) têm, no capítulo, tratamento menos aprofundado. Esse tratamento à questão da pesca pode refletir o fato de que essa atividade tem nas Partes relevância econômica não menor e/ou pode ser um reflexo, no plano dos acordos bilaterais, da conclusão das negociações sobre subsídios à pesca na OMC.

- o capítulo inclui uma “ declaração conjunta ” ou “ texto interpretativo conjunto ” sobre comércio e desenvolvimento sustentável, que reitera os principais compromissos estabelecidos no capítulo

⁴ A exceção aqui é o acordo com a Nova Zelândia, que prevê a possibilidade de recurso ao mecanismo geral de solução de controvérsias do acordo.

⁵ O acordo de 2022 retoma um conjunto de temas presentes no de 2003, relacionados ao comércio de bens e serviços, direitos de estabelecimento, compras governamentais e direitos de propriedade intelectual e competição. Mas também inclui diversos novos capítulos, como comércio digital, energia e matérias primas, investimentos, empresas estatais, boas práticas regulatórias e pequenas e médias empresas. No total, o acordo de 2022 conta com 33 capítulos, contra pouco mais de 20 no acordo de 2003.

temático quanto à efetiva implementação dos acordos ambientais e climáticos multilaterais, bem como dos instrumentos fundamentais da OIT.

Mais além da reiteração de compromissos que constam do capítulo, o “texto interpretativo conjunto” traz um elemento novo ao acordo, ao estabelecer que, quando este entrar em vigor, as Partes iniciarão um processo formal de revisão dos seus aspectos de comércio e desenvolvimento sustentável, a ser concluído em doze meses, “de forma a considerar a incorporação, quando apropriado, de disposições adicionais”. O texto explicita ainda que “tais disposições adicionais podem estar relacionadas, em particular, ao aprimoramento do mecanismo de *enforcement* do capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável, inclusive com a possibilidade de que seja aplicada uma fase de compliance e contramedidas relevantes em última instância”⁶.

- UE - Nova Zelândia

União Europeia e Nova Zelândia concluíram, em julho de 2023, a negociação de um acordo bilateral de livre comércio que entrou em vigor em maio de 2024. Assim como no caso do acordo da União Europeia com o Chile, a relevância propriamente comercial do acordo é limitada: a Nova Zelândia é um pequeno parceiro da União Europeia e esta ocupa apenas a quarta posição entre os sócios comerciais da Nova Zelândia.

Além disso, a agenda comercial do acordo, embora ampla e incluindo temas que só recentemente passaram a fazer parte de acordos comerciais preferenciais, como empresas estatais e comércio digital, retoma, em boa medida, a do CETA – entre a União Europeia e o Canadá.

No entanto, quando considerado sob a ótica das relações entre as agendas comercial e de desenvolvimento sustentável, o acordo ganha relevância em função da ampliação do escopo dos temas que remetem à agenda da sustentabilidade, dentro e fora do capítulo especificamente dedicado às relações entre comércio e desenvolvimento sustentável.

Este resultado das negociações traduz, em boa medida, o fato de que a União Europeia e a Nova Zelândia são ambos países desenvolvidos com elevado grau de convergência em torno de valores e preferências de política no que se refere às agendas de clima e meio ambiente, bem como às relações destas com a agenda comercial. Ambas as Partes são atores relevantes e ativos nas negociações climáticas e ambientais, além de “empurrar” na OMC temas que relacionam aquelas agendas e a de comércio.

⁶ No Sumário do acordo, divulgado pela Comissão Europeia, esta deixa clara sua principal “motivação” para a revisão dos aspectos de comércio e desenvolvimento sustentável daquele, conforme estabelece o “texto interpretativo”: aprofundar os mecanismos de *enforcement* dos compromissos, em linha com o que prevê a Comunicação de 22 de junho de 2022 da CE às instâncias dirigentes da União Europeia, intitulada “*Opoder das parcerias comerciais: juntos para o crescimento verde e justo*”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0409>. Naquela Comunicação, a submissão das disciplinas do capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável às regras de solução de controvérsias dos acordos aparece como uma das prioridades na estratégia de negociação de acordos comerciais da União Europeia, sinalizando a quebra da resistência da Comissão Europeia a introduzir essa modificação no escopo dos acordos do bloco.

Em relação ao conjunto de acordos negociados ou renegociados pela União Europeia nos últimos dez anos, o acordo UE – Nova Zelândia traz algumas inovações relevantes, entre as disciplinas vinculantes substantivas que se aplicam ao comércio e aos investimentos e que atendem a preocupações relacionadas à agenda da sustentabilidade. Entre essas inovações, pode-se citar as seguintes:

- no acordo, temas diretamente relacionados à agenda de desenvolvimento sustentável aparecem em diversos capítulos – como acesso a mercados de bens e serviços, investimentos, subsídios, compras governamentais – e dão suporte à inclusão de novos capítulos, entre os quais o de bem-estar animal, o de sistemas alimentares sustentáveis e o que diz respeito à cooperação comercial e econômica com os Maori, povo originário da Nova Zelândia.
- no capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável, foi incluído um artigo sobre comércio e igualdade de gênero, em que o parâmetro de avaliação de *compliance* são as legislações e regulações domésticas de cada Parte.
- o mesmo capítulo remete a compromissos que são explicitados naqueles dedicados ao tratamento do acesso a mercados de bens e da liberalização de investimentos e comércio de serviços⁷. Nesses capítulos, as Partes consolidaram, em seus cronogramas de desgravação, a eliminação das tarifas de bens ambientais, assumindo ainda compromissos em relação à liberalização do comércio de serviços e dos investimentos na produção de bens ambientais⁸.

Além disso, no capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável, as Partes se comprometem a facilitar e promover comércio e investimentos em bens e serviços ambientais, bem como em bens que contribuam para melhorar condições sociais. O texto do capítulo especifica o que as Partes entendem por “facilitar e promover” esse tipo de comércio, incluindo-se, na lista de iniciativas, o tratamento do complexo tema das barreiras não tarifárias.

- há ainda no capítulo uma inovação de ordem procedimental que se traduz na ausência de qualquer menção a procedimentos de solução de controvérsias específicos para dirimir disputas relacionadas às disciplinas do capítulo. Isso porque, nesse acordo e ao contrário dos anteriores da União Europeia, o capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável e suas disposições também estão sujeitos, em caso de divergência entre as Partes, às regras gerais de solução de controvérsias do acordo.

Pela primeira vez, o capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável de um acordo da União Europeia deixa de incluir um mecanismo próprio de solução de controvérsias, em benefício do mecanismo geral do acordo, que passa a funcionar como o principal instrumento de *enforcement* das

⁷ Os acordos comerciais preferenciais não incluíam até então disposições vinculantes relativas à liberalização de bens ambientais. Estes são tratados como todos os demais bens nos esquemas de desgravação negociados. Alguns acordos comerciais mais recentes utilizam linguagem exortatória (*best endeavour*) ao se referir a esforços para a liberalização de bens ambientais ou *climate-friendly*. É o caso dos acordos da União Europeia com o Canadá e com Singapura, bem como do CPTPP. Ver The Economist Intelligence Unit (2018). *Climate change and trade agreements: friends or foes?* <https://impact.economist.com/sustainability/net-zero-and-energy/climate-change-and-trade-agreements-friends-or-foes>

⁸ Um anexo ao capítulo traz uma lista ilustrativa de bens e serviços considerados ambientais.

disciplinas do capítulo⁹. Ao Subcomitê de comércio e desenvolvimento sustentável cabe, entre outras tarefas, o monitoramento da implementação de decisões dos painéis de solução de controvérsias, podendo a sociedade civil submeter observações relacionadas ao assunto em questão.

- merecem ainda destaque as disposições relativas à pesca. Como no caso do acordo com o Chile, o artigo dedicado a comércio e manejo sustentável da pesca e da aquicultura tem seu foco na redução do *overfishing* e do excesso de capacidade das frotas pesqueiras, bem como no combate à pesca “ilegal, não reportada e não regulada” (IUU no acrônimo em inglês), esse último objetivo gerando compromisso vinculante de implementação das medidas. Indo além do acordo com o Chile, em seu capítulo de subsídios, as Partes se comprometem a evitar oferecer ou manter subsídios danosos à pesca e a cooperar na implementação do recente acordo da OMC sobre subsídios à pesca que, entre outras coisas, proíbe subsídios à pesca IUU.
- entre os compromissos não vinculantes, a inclusão de artigo sobre comércio e reforma de subsídios fósseis constitui também uma inovação no histórico de acordos da União Europeia. Não há, no entanto, qualquer obrigação em relação ao objetivo explícito de “reformular e progressivamente reduzir os subsídios fósseis das Partes”. A ênfase é colocada na cooperação na OMC, foro identificado no capítulo como tendo papel central na regulação e restrição ao uso de subsídios aos combustíveis fósseis.

4. Os acordos do Mercosul com os países europeus e o tema do comércio e desenvolvimento sustentável.

- União Europeia – Mercosul

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, seria o primeiro acordo comercial preferencial amplo envolvendo, como sócios, países desenvolvidos reunidos em bloco regional. Além desse pioneirismo, o acordo também representou, para o Mercosul, a primeira iniciativa que incluía capítulo contemplando as relações entre comércio e investimentos, de um lado, e meio ambiente / clima e trabalho, do outro.

Seguiu-se à conclusão das negociações um longo período em que as preocupações europeias com o rumo da política ambiental do Brasil (sob Bolsonaro) levaram os negociadores da Comissão Europeia a deixar claro que seria necessário agregar ao capítulo obrigações mais detalhadas e com maior grau de *enforcement*.

Daí resultou a formulação de um instrumento adicional pela CE (divulgado apenas no início do governo Lula 2), cujo teor gerou reação negativa dos parceiros do Mercosul – especialmente o Brasil – e resposta do bloco sul-americano, questionando não apenas o instrumento¹⁰, mas outros aspectos do acordo,

⁹ Ver a nota de rodapé 3.

¹⁰ 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 disposições que constam do *Joint Statement on Trade and Sustainable Development* do novo acordo entre União Europeia e Chile, bem

como regras do capítulo de compras governamentais. Em dezembro de 2024, as Partes chegaram a um acordo envolvendo vários capítulos do acordo, inclusive o de comércio e desenvolvimento sustentável, ao qual se agregou um anexo.

O capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável do acordo segue, em sua estrutura e principais disciplinas, o modelo de referência adotado pela União Europeia a partir do acordo com a Coreia do Sul (ver seção 2). Os principais elementos diferenciadores do capítulo no acordo com o Mercosul são precisamente o anexo negociado a partir de 2023 e a referência, externa ao capítulo e a seu anexo, ao Acordo de Paris como um elemento essencial do acordo.

Quanto ao anexo, trata-se de documento bastante longo (28 páginas se se inclui o Preâmbulo) em que são reafirmados os compromissos assumidos no capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável do Acordo e detalhado um conjunto de ações voltadas para garantir a efetiva implementação daqueles compromissos, cujo monitoramento ficará a cargo do Subcomitê de Comércio e Desenvolvimento Sustentável

Tais ações envolvem o cumprimento de acordos multilaterais ambientais, com maior detalhamento de medidas de implementação no caso da Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD) e do Acordo de Paris/UNFCCC, e acordos comerciais, como o Acordo de Subsídios à Pesca da OMC.

No plano das relações comerciais birregionais, as ações listadas referem-se à necessidade de 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 a assunção de compromissos vinculantes, mas as iniciativas sugeridas são um indicativo do que seriam as prioridades nessas 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 mercados 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 beneficiados por condições favorecidas de acesso ao mercado ou receber incentivos da União Europeia para promover sua produção e exportação¹¹.

como no capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável do novo acordo entre a União Europeia e o México. Essas disposições se referem ao compromisso de revisar o capítulo *tendo como um dos objetivos da revisão “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.”*

¹¹ Vale observar que diversas medidas e iniciativas previstas no Anexo têm elevado grau de convergência com propostas formuladas no documento *Plano de Ação Ambiental e Climática para a Amazônia Brasileira*:

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, desde que consistentes 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 dele 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.

O Anexo inclui também alguns parágrafos sobre “comércio e empoderamento feminino”, por meio dos quais as Partes afirmam pretender “implementar as disposições deste Acordo de maneira que promova igualdade de oportunidades e tratamento para mulheres e homens, incorporando essa perspectiva nas políticas comerciais e de investimento”, cada Parte devendo “se esforçar para garantir que sua legislação e políticas relevantes prevejam e promovam a igualdade de direitos, tratamento e oportunidades para mulheres e homens”.

Em relação ao desmatamento de florestas, as partes reafirmam seus compromissos internacionais relevantes e comprometem-se a implementar medidas, de acordo com suas respectivas leis e regulamentos internos, “para prevenir novos desmatamentos e intensificar os esforços para estabilizar ou aumentar a cobertura florestal a partir de 2030”. Há um compromisso de implementação de medidas para evitar novos desmatamentos, mas não de efetivamente estabilizar ou aumentar a cobertura vegetal a partir de 2030 – nesse caso, o compromisso é apenas de intensificar esforços para alcançar esse objetivo.

contribuição para uma side letter do acordo UE-Mercosul, elaborado conjuntamente pelo iCS, CINDES e IPAM e publicado em novembro de 2022. <https://cindesbrasil.org/wp-content/uploads/2022/11/Contribuicao-para-uma-side-letter-ao-acordo-MS-UE.pdf>

De modo geral, o Anexo parece acolher, através da reafirmação detalhada dos compromissos vinculantes constantes do capítulo e do detalhamento de ações de implementação, preocupações europeias com o *enforcement* destes compromissos, considerando-se a impossibilidade de recurso ao mecanismo de solução de controvérsias do acordo e a inexistência, no acordo com o Mercosul, do parágrafo que, nos acordos com o Chile e o México, define o compromisso de iniciar um processo formal de revisão dos aspectos de comércio e desenvolvimento sustentável tratados no capítulo sobre o tema.

No caso dos acordos com Chile e México, esse processo de revisão pode levar à adoção de mecanismos mais “duros” para induzir a implementação dos compromissos assumidos, chegando, em última instância, à adoção de “contramedidas” pela parte considerada prejudicada. Tal possibilidade não é contemplada no acordo com o Mercosul.

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 –, ao objetivo de agregar valor à exploração e produção de produtos minerais relevantes para a transição verde 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 brasileiros¹².

O segundo documento já referido diz respeito ao “Acordo de Paris sobre Mudança Climática” como um elemento essencial do acordo birregional de comércio. Esse é um curto documento que, embora faça parte do acordo, não parece estar incluído na parte comercial do mesmo. O documento é composto por dois artigos: um sobre mudança climática, o outro sobre “cumprimento das obrigações” do acordo.

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”. Já 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 acordo podem dar origem a notificação e consulta e, no caso de “violações sérias e substantivas desses elemento essenciais”, levar à suspensão, parcial ou

¹² Vale registrar que o Anexo ao capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável contempla várias iniciativas e medidas convergentes com propostas formuladas e apresentadas, em novembro de 2022, em documento conjunto do iCS, CINDES e IPAM. Trata-se do *Plano de Ação Ambiental e Climática para a Amazônia Brasileira: Contribuição para uma side letter do acordo UE – Mercosul*. <https://cindesbrasil.org/wp-content/uploads/2022/11/Contribuicao-para-uma-side-letter-ao-acordo-MS-UE.pdf>

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 assegurado no acordo “em princípio” de 2019.

Por outro lado, a inclusão dessa cláusula não é exclusiva do acordo entre a União Europeia e o Mercosul. Também nos acordos do bloco europeu com a Nova Zelândia e com o Reino Unido foram incluídas cláusulas substantivamente equivalentes, embora não necessariamente com idêntica formulação.

- o Acordo Mercosul – EFTA

Iniciadas em 2017, as negociações entre o Mercosul e a Área Europeia de Livre Comércio (EFTA no acrônimo em inglês) foram concluídas em setembro de 2025 com a assinatura de um acordo de livre comércio. Trata-se de acordo abrangente, composto por 16 capítulos, cobrindo a liberalização do comércio de bens (e regras associadas a estes fluxos, como defesa comercial, barreiras técnicas etc) e serviços, investimentos, direitos de propriedade intelectual, compras governamentais, concorrência, solução de controvérsias e comércio e desenvolvimento sustentável.

O capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável é nitidamente mais sucinto do que o do acordo entre Mercosul e União Europeia. Ainda assim, ele retoma as mesmas disciplinas vinculantes básicas presentes nos acordos da UE assinados nos últimos anos, apresentadas na seção 2 deste artigo: compromisso de cumprir as leis e regras ambientais das partes, não reduzir as exigências de tais regras para fomentar comércio e investimentos, não as utilizar com fins protecionistas, implementar efetivamente os acordos ambientais multilaterais etc.

Também faz parte do capítulo a obrigação de cumprir os compromissos da UNFCCC e do Acordo de Paris, sem se referir ao cumprimento das NDCs das partes (no acordo com a União Europeia tal referência é explicitamente feita). Há ainda artigos sobre florestas, pesca e aquicultura, agricultura e diversidade biológica, todos com um enfoque exortatório – sem gerar compromissos vinculantes – e de cooperação entre as partes. O artigo sobre solução de controvérsias segue o modelo adotado pela União Europeia, que exclui o capítulo das regras gerais do acordo em relação ao tema e submete as controvérsias na esfera de comércio e desenvolvimento sustentável a regras específicas e mais brandas.

Também nesse acordo há um anexo (*record of understanding*) ao capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável, igualmente bem mais sucinto do que o do acordo Mercosul – União Europeia. No que se refere aos padrões de proteção ambiental, há uma preocupação em reafirmar a busca por altos níveis de proteção através das legislações nacionais, que não devem ser “afrouxadas” como meio de se obter vantagem comercial.

O documento dedica alguns parágrafos ao tema das medidas ambientais que podem afetar o comércio e os investimentos. Reconhece a importância da informação técnica e científica e de padrões

internacionais na elaboração de tais medidas e cita explicitamente os critérios a seguir na adoção de medidas com base nos acordos da OMC sobre barreiras técnicas ao comércio e de medidas sanitárias e fitossanitárias.

Em relação ao tema de comércio e diversidade biológica, um parágrafo é dedicado ao compromisso internacional das partes para eliminar ou reformar incentivos prejudiciais à biodiversidade, até 2030, começando por aqueles mais danosos. A seção sobre florestas registra o compromisso das partes de adotar medidas para “evitar desmatamento adicional e ampliar esforços para estabilizar ou aumentar a cobertura florestal”, sem metas ou datas específicas. A questão do acesso aos mercados favorecidos para produtos obtidos de forma sustentável também é referida, mas apenas como um tema para cooperação.

Há ainda parágrafos sobre agricultura sustentável – ausentes no acordo com a União Europeia – em que as partes reafirmam compromissos na OMC com redução de apoio e proteção aos produtos do setor e uma lista de medidas voltadas para promover práticas de agricultura sustentável (não uso de promotores hormonais de crescimento na produção de carnes etc). Finalmente, há um parágrafo que, em linha convergente com o acordo Mercosul – União Europeia, afirma a intenção de implementar o acordo de forma a promover oportunidades iguais para homens e mulheres nas políticas de comércio e investimento e de fortalecer a cooperação em relação a esta questão.

5. Conclusão

A União Europeia consolidou, a partir de seu acordo com a Coreia do Sul, um modelo de tratamento das relações entre comércio e desenvolvimento sustentável (contemplando normas trabalhistas e ambientais) que se baseia em um conjunto de disciplinas vinculantes aplicáveis ao estabelecimento e à implementação das políticas e regulações ambientais nacionais e à compatibilidade destas com acordos ambientais multilaterais. Com a exceção do acordo com a Nova Zelândia, em todos os demais o capítulo tem seu próprio mecanismo de solução de controvérsias, que não prevê sanções pelo descumprimento das regras nele negociadas.

Os textos negociados em diferentes acordos da União Europeia revelam que estes traduzem em grande medida o modelo adotado, mas com algumas variações, associadas à evolução da própria posição europeia quanto ao grau de convergência (ou de resistência) dos parceiros àquela posição ¹³.

De um lado, as preocupações com o grau de *enforcement* das disposições do capítulo levaram os europeus a buscar incluir algum compromisso de revisão e aperfeiçoamento dos instrumentos de implementação das disciplinas através de anexos, como no caso do acordo com o Chile.

Compromissos relativos ao Acordo de Paris e às NDCs dos países também passaram a ser incluídos nos capítulos e, em alguns acordos, inseriu-se cláusula que afirma ser o Acordo de Paris elemento essencial

¹³ A título de ilustração, o Anexo 1 traz, para um conjunto de temas tratados nos três acordos da União Europeia aqui considerados e nos acordos com México e Indonésia, o resultado das negociações, entendendo-se que em todos os acordos as disciplinas básicas sobre níveis de proteção ambiental (referência às políticas nacionais) e sua gestão pelas partes estão presentes.

do acordo comercial, o distanciamento de partes em relação a seus compromissos podendo levar à suspensão dos benefícios deste último.

De outro, em relação a estas evoluções do posicionamento europeu – sempre na direção de um maior rigor em relação aos compromissos assumidos e, sobretudo à sua efetiva implementação – os parceiros da União Europeia reagem de forma diversa, em função de seus interesses e preferências de política, especialmente no que se refere à inserção de temas ambientais na agenda comercial.

Não é, portanto, por acaso que o acordo que mais avança em compromissos ambientais em capítulo específico e em outras partes do acordo seja aquele firmado entre a União Europeia e a Nova Zelândia, parceiros comerciais com forte convergência em sua agenda ambiental e em sua percepção das relações entre comércio e meio ambiente. Tampouco surpreende que os acordos com o MERCOSUL e a Indonésia estejam entre aqueles em que pouco ou nada se avança em relação a compromissos com mecanismos de implementação do capítulo.

Isso não impediu, no entanto, que posições europeias, como a relativa ao princípio de precaução – tradicionalmente rejeitadas pelo Brasil – tenham sido adotadas no capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável do acordo com o MERCOSUL. Isso sugere que, mais além dos fatores apontados acima, outros elementos específicos do processo negociador também acabam por interferir em seu resultado final.

Anexo - Regras sobre comércio e meio ambiente negociadas nos acordos comerciais preferenciais da União Europeia: alguns exemplos

Acordos Preferenciais de Comércio	Cumprimento do Acordo de Paris	Acordo de Paris como elemento essencial	Princípio de precaução	Anexo ao capítulo	Pesca	Redução / eliminação de barreiras para bens e serviços ambientais	Florestas	Sistemas alimentares sustentáveis	Participação sociedade civil
UE – Mercosul	Sim, com referência ao cumprimento das NDCs	Sim	Sim	Sim sem provisão para aperfeiçoar enforcement	Cooperação para implementar acordo OMC	Não	Implementação de medidas de combate a extração e comércio ilegais de madeira. Evitar desmatamento adicional a partir de 2030.	Não	Não
UE – Chile	Sim, com referência ao cumprimento das NDCs	Sim	Sim	Sim com provisão para aperfeiçoar enforcement	Compromissos de implementação (foco no combate a pesca IUU)	Não	Implementação de medidas de combate a extração e comércio ilegais de madeira.	Não	Sim. Há mecanismos de informação e participação da sociedade civil.
UE – Nova Zelândia	Sim, com referência ao cumprimento das NDCs	Sim	Sim	Não	Compromissos de implementação (foco no combate a pesca IUU)	Sim	Implementação de medidas de combate a extração e comércio ilegais de madeira.	Capítulo específico dedicado ao tema	Sim. Há mecanismos de informação e participação da sociedade civil e prevê cooperação do povo Maori.
UE – México	Sim, com referência ao cumprimento das NDCs	Não	Sim	Não	Compromissos de implementação (foco no combate a pesca IUU)	Não	Implementação de medidas de combate a extração e comércio ilegais de madeira.	Não	Sim. Constituição de <i>Domestic Advisory Board and Civil Society Forum</i> .
UE – Indonésia	Sim, sem referência ao cumprimento das NDCs	Não	Sim	Sim. <i>Palm Oil Protocol</i>	Prevê cooperação entre as partes para implementação de acordos internacionais (não OMC)	Não	Objetivo genérico de reduzir desmatamento e extração ilegal de madeira.	Capítulo específico dedicado ao tema.	Sim. Prevê mecanismo de discussão com a sociedade civil.