

COMÉRCIO INTERNACIONAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: AS INEFICIÊNCIAS DO ACORDO MERCOSUL- UE

Eduardo Parenti Gonçalves e Leonardo Gioachini de Paula

Resumo: Partindo de breve contextualização do multilateralismo e do regionalismo enquanto arranjos de integração no âmbito do comércio internacional, o presente artigo empreende análise holística do Acordo Comercial Mercosul-União Europeia a partir da perspectiva de suas principais ineficiências, a saber: (i) as dificuldades de inclusão de comunidades locais nas discussões acerca do acordo; (ii) as assimetrias entre Mercosul e União Europeia, sejam econômicas ou no âmbito da participação da sociedade civil; (iii) questões atinentes à transparência e coleta de dados relacionados a setores de alto impacto ambiental; e (iv) problemas de *enforcement* dos dispositivos do capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável.

Palavras-Chave: Direito do comércio internacional. Arranjos de integração. Multilateralismo e Regionalismo. Proliferação de acordos regionais. Normas de sustentabilidade. Ineficiências no acordo Mercosul-UE.

Abstract: Starting from a brief contextualization of multilateralism and regionalism as integration arrangements within the scope of international trade law, this article presents a holistic analysis of the EU-Mercosur Agreement from the perspective of its inefficiencies, such as: (i) the difficulties related to the inclusion of local communities of the discussions within the purview of the agreement; (ii) the asymmetries between Mercosur and the EU, whether economic or regarding civil society participation; (iii) questions concerning transparency and data collection in sectors with high environmental impacts; and (iv) enforcement problems of the chapter of trade and sustainable development dispositions.

Keywords: International trade law. Integration arrangements. Multilateralism and Regionalism. Proliferation of regional trade agreements. Sustainability provisions. Inefficiencies of the EU-Mercosur Agreement.

I. Introdução

O presente artigo apresenta uma análise holística do Acordo Comercial Mercosul-União Europeia (doravante, “Acordo Mercosul-UE”) a

partir da perspectiva de suas principais ineficiências dentro do capítulo de desenvolvimento sustentável. Apesar de haver notáveis escritos sobre o tratado como um todo, vislumbra-se pouca produção acadêmica acerca das obrigações de sustentabilidade previstas e suas inaptidões.

Muito se fala das pressões de grupos de interesse¹, de ambos os lados, resistindo ao acordo temendo impactos negativos em seus setores, sem falar na rejeição dos termos do Acordo por diversos grupos ambientalistas, inclusive de próprios países europeus, como a França, em virtude do descaso do atual governo brasileiro com questões ambientais. Nesse sentido, visando contribuir para o debate acerca do Acordo Mercosul-UE, este trabalho busca sistematizar as principais ineficiências identificadas no capítulo de sustentabilidade.

Este artigo não se propõe a discutir soluções aos problemas identificados, mas tão somente a mapeá-los de modo que a literatura e a pesquisa futura sobre o tema possam focar nos endereçamentos para os questionamentos aqui levantados.

Na seção II, será realizada uma breve digressão acerca do regionalismo e do multilateralismo enquanto arranjos de integração no comércio internacional, passando pelo fenômeno de proliferação de acordos regionais de comércio, que se deve em grande parte pela inovação temática veiculada por tais instrumentos. A seção III parte da referida inovação temática para apresentar como um tema considerado *WTO-Plus* como a interface entre comércio e desenvolvimento sustentável se desenrola no âmbito de um acordo regional, nomeadamente, o Acordo Mercosul-UE.

A seção IV, feita a referida contextualização, dedica-se à apresentação das referidas ineficiências. Por fim, a seção V apresenta breves conclusões acerca do tema.

¹ Sobre este tema, ver, dentre outros: <https://domtotal.com/noticia/1369633/2019/07/setores-industriais-brasileiros-temem-impacto-negativo-com-acordo-mercosul-ue/>; [Grupos agrícolas europeus agem contra acordo Mercosul-UE \(gazetadopovo.com.br\)](https://www.gazetadopovo.com.br). Acesso em junho de 2021.

II. Regionalismo e Multilateralismo enquanto arranjos de integração no comércio internacional

De acordo com dados da Organização Mundial do Comércio (OMC)², existem atualmente 343 acordos regionais em vigor notificados. Na década de 1990, o número de acordos regionais em vigor cresceu 277,27%. De 2000 a 2010, tal aumento foi de 157%.

Em consonância com as regras jurídicas da OMC, todos os acordos regionais de comércio devem ser notificados à OMC, sendo tal mecanismo de notificação um instrumento regulatório do sistema multilateral³, mantendo uma base de dados para controle dos acordos assinados, de seu conteúdo e sua relação com os demais compromissos internacionais assumidos pelos Estados signatários.⁴

Assim, pode-se dizer que os acordos regionais de comércio servem como mecanismos de liberalização comercial e, acima de tudo integração no comércio internacional, vez que estatuem regras jurídicas que vinculam duas ou múltiplas jurisdições, servindo de arranjo associativo entre tais ordenamentos jurídicos, estreitando também os laços de cooperação entre os países envolvidos, gerando ainda desenvolvimento e bem-estar do ponto de vista econômico, servindo como verdadeira via alternativa ao multilateralismo representado pelos acordos comerciais negociados sob a baliza da OMC.

Estudos afirmam que os acordos bilaterais, regionais e plurilaterais não são, necessariamente, instrumentos mais eficientes no que concerne à

² Informações retiradas da base de dados da Organização Mundial do Comércio. Disponível em: <https://rtais.wto.org/UI/publicsummarytable.aspx>. Acesso em abril de 2021.

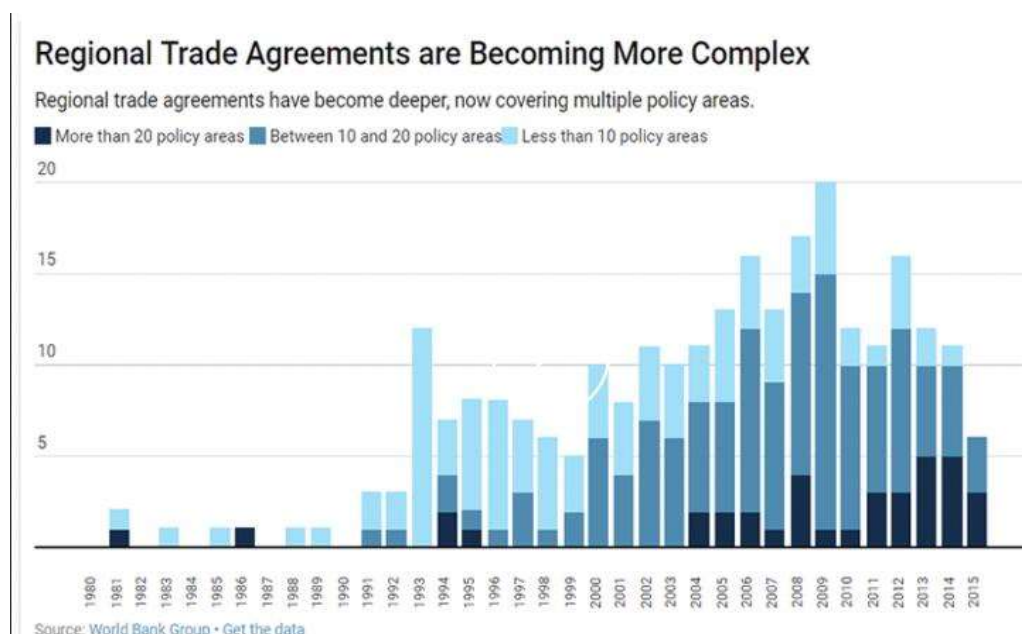
³ Uma fonte normativa relevante que estabelece tal mecanismo de transparência é a chamada *General Council Decision on a Transparency Mechanism for Regional Trade Agreements*, que clarifica o procedimento de notificação de acordos regionais a OMC. Tal decisão clarifica que os acordos regionais devem ser notificados não após seu processo de ratificação, e antes de qualquer preferência tarifária ou comercial ser oficializada. Além disso, dispõe que todos os acordos regionais notificados devem passar por um processo de verificação de transparência, inclusive com a previsão de consideração pelo Comitê da OMC relevante, seja o *Committee on Regional Trade Agreements* para acordos notificados no âmbito do Artigo XXIV do GATT ou V do GATS, ou o *Committee on Trade and Development*, para acordos notificados no âmbito da cláusula de habilitação.

⁴ ACHARYA, Rohini (Ed.). *Regional Trade Agreements and the Multilateral Trading System*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. p. 4.

liberalização comercial, mas que hoje prevalecem no campo do comércio internacional pela inovação temática (HEYDON, WOOLCOCK, 2009; PAUWELYN, 2009).

De acordo com dados do Banco Mundial, a supracitada inovação temática fica mais perceptível à medida em que os acordos regionais de comércio estão se tornando cada vez mais complexos: desde o ano de 2015, a totalidade dos acordos regionais negociados abarcam pelo menos entre dez e vinte áreas de políticas públicas, quando não abarcam mais de vinte.

Gráfico 1 - Número de áreas e assuntos abarcados por acordos regionais



Fonte: World Bank Group.⁵

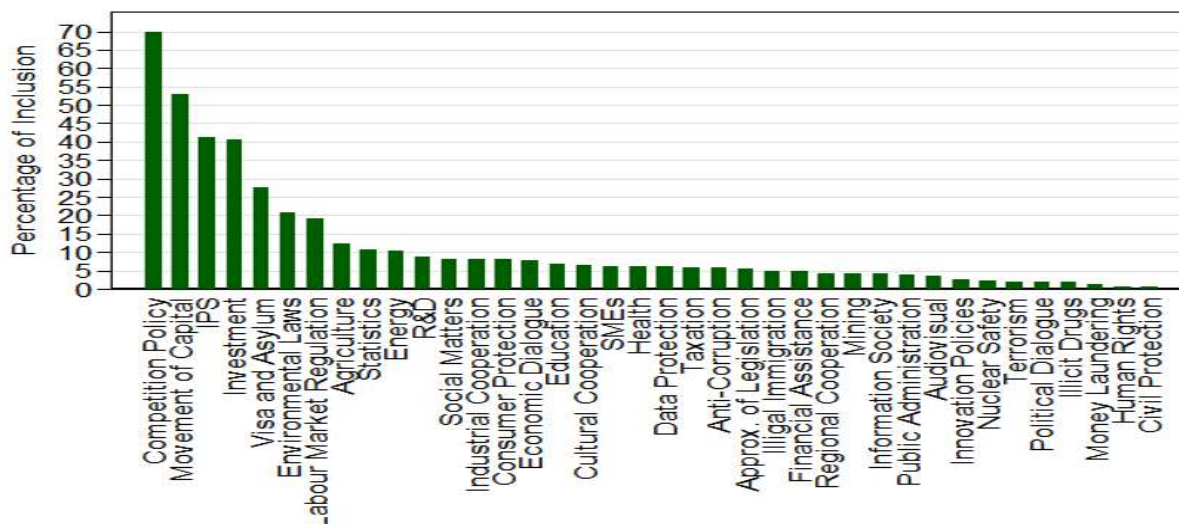
Os termos “*WTO-Plus*” e “*WTO-Extra*” foram criados especificamente para designação de tal inovação temática veiculada pelos acordos regionais de comércio.⁶ Os autores Mavroidis, Horn e Sapir identificaram 52 áreas temáticas abordadas em acordos regionais, podendo ser divididas em dois grupos: (i) regras jurídicas *WTO-Plus*, abarcando áreas já reguladas pelos acordos da OMC, mas com maior detalhe e profundidade; e (ii) regras jurídicas *WTO-Extra*, abarcando áreas fora do regime jurídico da

⁵ Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/topic/regional-integration/brief/regional-trade-agreements>. Acesso em abril de 2021.

⁶ HORN, Henrik; MAVROIDIS, Petros; SAPIR, Andre. **Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements**. Bruxelas: Bruegel Blueprint Series, 2009.

OMC, conforme detalhamento a seguir, que indica o percentual de dispositivos *WTO-extra* incluídos em acordos regionais de comércio:

Gráfico 2 - Percentual de inclusão de dispositivos WTO-Extra em Acordos Regionais.



Fonte: JANSEN, Marion; SOLLEDER, Olga; BOFFA Mauro. (2017). Do We Need Deeper Trade Agreements for GVCS or just a bit? *International Trade Centre*, outubro 2017.

A nível multilateral, a interface entre comércio internacional, direito ambiental e desenvolvimento sustentável, por exemplo, não chega nem próxima de ser exaustiva, sendo praticamente inexistente. Os Acordos da OMC se limitam apenas à uma breve menção no preâmbulo do Acordo de Marrakesh, que reconhece a *"importância de se alinhar o desenvolvimento econômico, a geração de emprego e o crescimento estável em termos de renda e demanda efetiva com a preservação ambiental e os objetivos de desenvolvimento sustentável"*. No mais, restam alguns dispositivos esparsos ao longo dos demais acordos constantes do “guarda-chuva” da OMC, como o artigo XX do GATT.

Isso posto, algumas conclusões preliminares podem ser traçadas: (i) pela combinação de diversas eficiências - verificadas a partir do fenômeno de proliferação de acordos regionais - e pela crise do Sistema Multilateral de Comércio, os Acordos Regionais se tornam o *locus* ideal para a discussão e inclusão de inovações no âmbito das regras jurídicas que regulam o comércio internacional; em segundo lugar, (ii) em face das inovações temáticas possibilitadas pelos arranjos regionais de integração no comércio

internacional, percebe-se que o caso de regras de desenvolvimento sustentável carece de disciplina na legislação multilateral e, portanto, acaba sendo abordada idealmente no âmbito de acordos regionais, a exemplo dos acordos firmados pela União Europeia.

A seguir, será estudado o exemplo concreto do endereçamento de conceitos *WTO-plus* em acordos regionais, como os temas de comércio e desenvolvimento sustentável, à ótica do Acordo Mercosul-UE.

III. Regras de comércio e desenvolvimento sustentável no Acordo Comercial Mercosul-UE

A partir da digressão acerca dos arranjos de integração regional no comércio internacional e a exposição da inovação temática proporcionada pelos Acordos Regionais de Comércio, este artigo analisa como tais temas, tidos como *WTO-plus*, podem ser inseridos na prática, a partir de breve análise das regras de comércio e desenvolvimento sustentável no Acordo Mercosul-UE, que representam compromisso internacional completamente inédito assumido por parte do governo brasileiro.

Em primeiro lugar, faz-se relevante entender que os capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável (em inglês, "Trade and Sustainable Development chapters", ou "TSD") presentes no âmbito dos acordos regionais europeus, são instrumentos-chave na política comercial europeia, que colocam as questões ambientais como centrais em sua política comercial.⁷

De maneira resumida, tais capítulos veiculam a adoção de *standards* internacionais na seara ambiental por parte dos parceiros comerciais da UE, para além da definição de compromissos internacionais específicos para compatibilizar políticas comerciais e políticas ambientais.⁸ Feita tal introdução, passa-se agora à análise do capítulo de sustentabilidade do acordo em pauta para, em seguida, destacar suas principais ineficiências.

⁷ COMISSÃO EUROPEIA. *Abordagem da União Europeia em matéria de desenvolvimento sustentável*. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-approach-sustainable-development_pt. Acesso em abril de 2021.

⁸ Amfori. Position paper: *Towards more effective EU Trade and Sustainable Development Chapters, January 2020*. Disponível em: <https://www.amfori.org/sites/default/files/amfori-2020-21-01-TSD-Position-Paper.pdf>. Acesso em abril de 2021.

O primeiro conjunto de artigos do capítulo é referente aos objetivos, escopo de aplicação, a definição do *policy space* dos Estados para criação de parâmetros de compatibilização entre comércio e desenvolvimento sustentável, além do estabelecimento de obrigações de transparência. Isso posto, o artigo 1(1) dispõe que o objetivo do Capítulo é o de “*fomentar a introdução de ideais de desenvolvimento sustentável na política comercial e de investimentos das Partes, a partir do estabelecimento de princípios e iniciativas relacionadas a questões trabalhistas⁹ e ambientais.*”

O Acordo Mercosul-UE estabelece parâmetros que vão além da compatibilização de compromissos assumidos na seara regional e aqueles assumidos no âmbito multilateral a nível de OMC, com a previsão de incorporação de *standards* dispostos em outros acordos multilaterais, seja no âmbito trabalhista ou ambiental.

O artigo 10º aborda a questão das informações técnico-científicas, presentes também no Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC. Qualquer medida estabelecida pelos Membros - destinada à proteção do meio ambiente ou das condições de trabalho - deve ser amparada por evidências técnico-científicas reconhecidas pela comunidade científica e baseada em *standards* internacionais. Tal dispositivo está em conformidade com o artigo 2.2. do Acordo SPS¹⁰, que dispõe que toda medida SPS deve ser baseada em princípios científicos e ser mantida com base em evidências científicas suficientes.

O artigo 10 (2) veicula o chamado princípio da precaução, previsto nas regras da OMC no artigo 5.7 do Acordo SPS. Em suma, o princípio torna-se relevante quando não existem evidências científicas suficientes para amparar a imposição de uma medida SPS, embora haja a necessidade de se executar medidas imediatas e provisórias para mitigação de danos ou ameaça de danos ambientais. Tais medidas devem ser submetidas à revisão periódica, sendo que a Parte que as adotar deve procurar por fontes adicionais de informação para subsidiar a avaliação da pertinência da medida. No mais, o acordo limita a aplicação extraterritorial do princípio.

⁹ Conforme esclarece o texto do Acordo, aqui se faz referência aos princípios de trabalho decente da Organização Internacional do Trabalho, expressos na Declaração acerca de Justiça Social para uma Globalização Justa, de 2008.

¹⁰ De acordo com o referido artigo, “*Members shall ensure that any sanitary or phytosanitary measure is applied only to the extent necessary to protect human, animal or plant life or health, is based on scientific principles and is not maintained without sufficient scientific evidence, except as provided for in paragraph 7 of Article 5.*”

IV. As ineficiências do acordo Mercosul-UE no âmbito do desenvolvimento sustentável

Passamos à exposição das principais ineficiências vislumbradas no âmbito do capítulo de desenvolvimento sustentável do acordo Mercosul-UE.

(a) Inclusão de comunidades locais

A produção de *commodities para* exportação afeta de múltiplas maneiras as comunidades locais inseridas nas proximidades das zonas produtoras. Para se ter uma ideia, a agricultura e a pesca apresentam, conjuntamente, a quarta maior proporção de vítimas de trabalho forçado no mundo¹¹, sendo que o agronegócio de escala global é responsável pelo maior número de violações a defensores da terra e do meio ambiente¹². Por maiores que sejam os benefícios derivados de acordos comerciais de longa duração a ausência de regras específicas voltadas para essas comunidades pode agravar os problemas descritos. Apesar da existência de regras nacionais demandando a participação das comunidades locais em procedimentos de seu interesse, suas vozes permanecem periféricas no cenário global por conta de uma série de fatores, entre eles a ausência de direitos de propriedade robustos sobre as terras ocupadas, desequilíbrios em escala de poder nas mesas de negociação, baixa exigibilidade de cláusulas de participação e a priorização da extração dos recursos para fins industriais em detrimento de sua manutenção para fins de sustentabilidade das comunidades.

Existem, inclusive, diversos arcabouços dentro do Direito Internacional que buscam incentivar a inclusividade, tais como a Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP), que em seu artigo 15 afirma que as nações signatárias devem consultar, a fim de promover a igualdade, a tolerância e o combate ao preconceito, povos indígenas de acordo com suas

¹¹ International Labour Organization (2017): **Global estimates of modern slavery forced labour and forced marriage**. Disponível em https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_575479/lang--en/index.htm. Acesso em julho de 2021.

¹² Global Witness (2018): **At what cost? Irresponsible business and the murder of land and environmental defenders in 2017**, July 24, 2018. Disponível em <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/at-what-cost/>. Acesso em julho de 2021.

instituições internas¹³. Contudo, crescem as evidências de que estes princípios e mandamentos não são devidamente seguidos, especialmente no que tange a negociações e contratos bilaterais¹⁴. Tem-se, por exemplo, *Peru-US Trade Preference Agreement*, o qual, segundo comentários doutrinários, catalisou tentativas estatais de reorganização de terras indígenas pré-existentes para destiná-las à agricultura, o que resultou em conflitos violentos com cerca de 33 mortos e 170 feridos no país¹⁵. Outro exemplo reside na expansão da indústria carvoeira na província colombiana de *La Guajira*, impulsionada pelo acordo entre Estados Unidos, Canadá e UE, que fez com que os povos indígenas da região, da tribo Wayuu, tivessem de se deslocar e sofressem com falta de suprimentos e uma alta taxa de mortalidade infantil¹⁶.

No caso do acordo objeto de análise deste artigo, vislumbram-se algumas ineficiências sobre o assunto. Primeiramente, comunidades locais em zonas de produção afetadas pelo instrumento não foram sistematicamente consultadas nas tratativas do acordo. Ademais, a inclusão de comunidades locais nos procedimentos que tangenciam o tema do desenvolvimento sustentável recebeu tímida atenção no corpo do acordo, como se é possível observar no único e brevíssimo artigo do acordo relacionado ao tema. Trata-se do artigo 8 (*Trade and Sustainable Management of Forests*), 2, (b), o qual coloca tão somente como uma obrigação das partes "promover, conforme apropriado e com seu consentimento prévio informado, a inclusão de comunidades locais baseadas em florestas e povos indígenas em cadeias de

¹³ "Les États prennent des mesures efficaces, en consultation et en coopération avec les peuples autochtones concernés, pour combattre les préjugés et éliminer la discrimination et pour promouvoir la tolérance, la compréhension et de bonnes relations entre les peuples autochtones et toutes les autres composantes de la société". Disponível em https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_F_web.pdf. Acesso em julho de 2021.

¹⁴ GONZALEZ, C.G. (2010). *An environmental justice critique of comparative advantage: indigenous peoples, trade policy, and the Mexican neoliberal economic reforms*. Univ. Pa. J. Int. Law 32. p. 723.

¹⁵ DE JONG, Will. HUMPHREYS, David. (2016). **A failed social licence to operate for the neoliberal modernization of Amazonian resource use: the underlying causes of the Bagua tragedy of Peru**. *Forestry* 89. p. 552–564. Disponível em <https://academic.oup.com/forestry/article/89/5/552/2194576>. Acesso em julho de 2021.

¹⁶ AVILÉS, William. (2019). *The Wayúu tragedy: death, water and the imperatives of global capitalism*. *Third World Q.* 40, 1750–1766. Disponível em <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2019.1613638>. Acesso em julho de 2021.

abastecimento sustentáveis de produtos florestais madeireiros e não madeireiros, (...) (tradução nossa)¹⁷".

Nesse sentido, a grande ineficiência do acordo Mercosul-UE em relação à questão reside na latente incipiência dirigida à inclusão de comunidades e povos locais nos respectivos processos decisórios. Destaca-se a generalidade excessiva do vocabulário utilizado no dispositivo, bem como a estrutura lacônica da obrigação constituída, haja vista não haver disposição sobre o modo com que as comunidades locais devem ser incluídas ou até mesmo como deve ser entendido o termo "comunidades locais baseadas em florestas" (*forest-based local communities*) para fins de aplicação deste instituto. Tais fatores podem resultar em níveis muito baixos de exigibilidade da obrigação de inclusão, o que, por sua vez, pode acentuar o desequilíbrio entre povos locais e representantes de indústrias e setores comerciais com influência política, por exemplo.

Alguns dados ilustram ainda mais a ineficiência descrita. A produção de gado e soja, ao nosso ver, não poderia ser considerada uma produção de bens "de floresta/florestais". Todavia, constituem em conjunto o principal motor do desmatamento dentro do bloco sul-americano¹⁸, o que gera uma enorme ameaça tanto para o meio ambiente quanto para as comunidades locais afetadas por uma eventual expansão dessas culturas. Em 2017, o Brasil atingiu o maior número de defensores ambientais assassinados no período de um ano (57 pessoas)¹⁹. Em 2019, segundo dados da Comissão Pastoral da Terra, o assassinato de líderes indígenas dentro da Amazônia brasileira atingiu o maior nível em duas décadas.

Destarte, limitar a participação de povos locais e comunidades indígenas apenas para assuntos vinculados à produção e comercialização de

¹⁷ Artigo 8, 2, (b) - "*promote, as appropriate and with their prior informed consent, the inclusion of forest-based local communities and indigenous peoples in sustainable supply chains of timber and non-timber forest products, as a means of enhancing their livelihoods and of promoting the conservation and sustainable use of forests.*"

¹⁸ PENDRILL, Florence. PERSSON, U.M. GODAR, Javier. and KASTNER, Thomas. (2019). *Deforestation displaced: trade in forest-risk commodities and the prospects for a global forest transition*. Environ. Res. Lett. 14, 55003. Disponível em <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/ab0d41/meta>. Acesso em julho de 2021.

¹⁹ Global Witness (2018): *At what cost? Irresponsible business and the murder of land and environmental defenders in 2017*, July 24, 2018. Disponível em <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/at-what-cost/>. Acesso em julho de 2021.

"produtos florestais" equivale a ignorar a importância das vozes desses indivíduos. Um comércio verdadeiramente sustentável depende intrinsecamente da escuta dessas pessoas.

Um processo participativo mais eficaz poderia ser alcançado, por exemplo, por meio da reforma dos fóruns de governança multipartidários existentes, introduzindo-se as comunidades locais por meio de seus respectivos órgãos representativos. Na Argentina, por exemplo, as consultas poderiam estar vinculadas às atividades do Conselho Consultivo e Participativo dos Povos Indígenas da República Argentina. Iniciativas de cooperação triangular envolvendo membros da UE e países do bloco do Mercosul poderiam aprimorar os processos de consulta e os fóruns multipartidários de governança.

(b) As diversas assimetrias entre Mercosul e União Europeia e regras específicas de participação da sociedade civil

Muito se fala nos potenciais riscos que tal arranjo associativo pode vir a trazer para o Mercosul, haja vista as notáveis assimetrias entre os dois blocos econômicos. Assim, esta questão pode ser identificada como uma das ineficiências do Acordo Mercosul-UE, principalmente no que se refere ao capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável.

Ainda no ano de 2003, em outro contexto da ordem econômica global, Deisy Ventura escreveu²⁰ acerca das assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia, no contexto de sua integração. Segundo a autora, tais assimetrias podem ser sumarizadas em duas grandes categorias: a assimetria institucional e a assimetria relacional²¹.

Por mais atual e importante que seja tal obra, algumas adições podem ser feitas à sistematização das assimetrias no âmbito da associação entre os dois blocos. À luz da nova dinâmica negocial e dos avanços realizados no âmbito da associação entre os dois blocos, pode-se dizer que as assimetrias percebidas podem ser sumarizadas em quatro categorias, incorporando as duas categorias que Ventura compilou anteriormente: (i) assimetria institucional; (ii) assimetria relacional; (iii) assimetria econômica e de desenvolvimento; e (iv) assimetria ideológica e de priorização de certas pautas.

²⁰ VENTURA, Deisy. *As Assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia: os desafios de uma associação inter-regional*. Barueri: Manole, 2003.

²¹ *Ibid.*, p. 133-143.

Com relação à assimetria econômica e de desenvolvimento, é evidente que há uma assimetria geral nos indicadores macroeconômicos combinados de ambas as regiões, fato comprovado pela grande maioria dos países europeus ser classificada como possuindo maior índice de desenvolvimento relativo do que suas contrapartes sul-americanas.

Não obstante, há uma grande diferenciação nas pautas ideológicas priorizadas, e o grau de engajamento das empresas e da sociedade civil em sua concretização. Um grande exemplo, como já mencionado, é a questão ambiental. Não só a questão ambiental é uma preocupação central dos países da União Europeia na maioria de seus acordos, sem mencionar a importância da questão para a própria sociedade europeia.²² Os Estados europeus ainda elevam a questão ambiental a um patamar estratégico no âmbito de suas políticas públicas²³.

A disparidade na participação da sociedade civil também é um grande exemplo de assimetria. Após pesquisa na base de dados da *Worldwide NGO Directory*²⁴, buscando informações de toda a América do Sul (não apenas os países do Mercosul), foram registradas apenas 657 ONGs, enquanto este número, na União Europeia, salta para 3787. Isso é demonstrativo não só do maior engajamento dos europeus em questões político-sociais, como também na importância que tais sociedades no geral dão para questões que, talvez pelo menor desenvolvimento econômico-industrial do Mercosul, ainda não são tão valorizadas.

O artigo 14.3 (c) do Capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável empodera o Subcomitê de Comércio e Desenvolvimento Sustentável a incorporar sugestões e discussões com organizações da sociedade civil através da publicação de seus relatórios. Essa é mais uma expressão das disparidades entre os dois blocos envolvidos no Acordo: a sociedade europeia é sensivelmente mais conectada a questões ambientais, do

²² *El cambio climático preocupa a los europeos más que el terrorismo global*. Agência EFE. 10 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.efe.com/efe/espana/sociedad/el-cambio-climatico-preocupa-a-los-europeos-mas-que-terrorismo-global/10004-4061493>. Acesso em julho de 2020.

²³ COMISSÃO EUROPEIA. *Abordagem da União Europeia em matéria de desenvolvimento sustentável*. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-approach-sustainable-development_pt. Acesso em outubro de 2020.

²⁴ WORLDWIDE NGO Directory. WANGO. Disponível em: <https://www.wango.org/resources.aspx?section=ngodir&sub=region®ionID=5&col=cc3300>. Acesso em outubro de 2020.

que decorre a aferição de que sua participação será muito mais substancial se comparada a dos países latino-americanos, fruto de seu maior nível de organização e poder de pressão.²⁵

Assim, alertam Claudia Marques e Vivian Rocha²⁶, a União Europeia pode usar tais instrumentos normativos para fins protecionistas, mencionando os efeitos da emissão de poluentes em seu território. Todavia, a estrutura do Acordo e do Subcomitê formado em seu bojo provém um *locus* institucional de endereçamento de discussões, situação que demandará a atuação ativa do governo brasileiro e dos demais países do Mercosul.

É evidente que potenciais pontos de conflito e de prejuízo às partes mais “hipossuficientes” do Acordo devem ser sempre ponderadas. Segundo reflexão de Luciana Ghiotto e Javier Echaide²⁷, existem alguns potenciais pontos de prejuízo, sobretudo pontos que ressaltam as supracitadas assimetrias, que devem ser consideradas. Em primeiro lugar, ponderam acerca das indústrias que serão majoritariamente beneficiadas: o setor industrial e o de movimentação de capitais pelo lado europeu, e o agropecuário pelo Mercosul, respectivamente seus setores mais competitivos.

Isso pode ser visto, de um lado, como um risco de se perpetuar o modelo extrativista e acentuar a dicotomia industrialização do lado dos europeus *versus* exploração do setor primário pelos latinos. A exemplo de outros acordos europeus com países em desenvolvimento, há a preocupação de que a diversificação econômica prometida pelo acordo nunca venha, de modo que apenas se verificará a acentuação da dependência do Mercosul da extração de recursos naturais e da performance exportadoras destes produtos (matérias-primas e produtos agrícolas).

Segundo Ahumada²⁸, um bom exemplo é o acordo comercial Chile-UE, celebrado em 2005. As exportações aumentaram em 23%, principalmente de cobre, mas as indústrias nacionais tiveram um crescimento das exportações de apenas 2%. Isso mostra que tais acordos podem possuir o condão de aprofundar a especialização na produção de matérias-primas e na exploração

²⁵ MARQUES, Claudia; GABRIEL, Vivian Daniele Rocha. Acordo Mercosul/União Europeia (EU), Sustentabilidade e o Princípio da Precaução. *Revista de Direito do Comércio Internacional*, n. 02, EnLaw, 2019, p. 70.

²⁶ *Ibid.*, p. 72.

²⁷ GHIOTTO, Luciana; ECHAIDE, Javier. *Analysis of the Agreement between the European Union and the Mercosur*. Berlin, Buenos Aires, Brussels: Anna Cavazzini MEP, The Greens/EFA, 2019, pp. 118-125.

²⁸ *Ibid.*, p. 119.

de recursos naturais, enquanto as importações industriais da UE crescem, o que aumenta a disparidade entre os dois blocos.

A primeira implicação óbvia destas disparidades é a grande possibilidade de questionamento - nos termos específicos das disposições de resolução de disputas do capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável, o que pressupõe consultas e posterior estabelecimento de painel de experts para dirimir a lide – das políticas comerciais brasileiras, sob o pretexto de violação dos termos do capítulo. Isso não apenas pode ser um instrumento protecionista a ser utilizado por parte dos europeus, mas pode e deve ser visto como um incentivo para que o governo brasileiro honre os compromissos internacionais assumidos, criando um arcabouço de políticas públicas ambientais e comerciais que estejam em sintonia com o Acordo e com a adequação do binômio comércio-desenvolvimento sustentável.

(c) Transparência e Coleta de Dados relacionados a setores de alto impacto ambiental

Protocolos, procedimentos e ferramentas de monitoramento são necessários para identificar commodities que apresentam um alto risco de impacto ambiental e/ou social negativo ao longo de sua cadeia produtiva²⁹. Os acordos comerciais devem incluir e descrever mecanismos pelos quais todas as partes signatárias se comprometem a disponibilizar ao público dados setoriais sobre extração, produção e rotas de abastecimento de bens de alto risco ambiental, bem como implementar sistemas de rastreabilidade internos que monitorem as cadeias produtivas e desenvolvam esquemas de supervisão e conservação voltados para a sustentabilidade. Embora o acordo Mercosul-UE adote o princípio da precaução ao afirmar que o "crescimento do comércio não deve ocorrer às custas do meio ambiente ou condições de trabalho", vislumbra-se uma ausência crítica de informações sobre como os padrões de sustentabilidade previstos no acordo serão definidos e exigidos/executados.

Mais especificamente, o artigo 3 do capítulo de desenvolvimento sustentável, intitulado "Transparência" (*Transparency*), declara de maneira breve e extremamente incipiente a obrigação das partes de desenvolver e implementar medidas que possam ter efeitos no meio ambiente ou nas

²⁹ PENDRILL, Florence. PERSSON, U.M. GODAR, Javier. and KASTNER, Thomas. (2019). *Deforestation displaced: trade in forest-risk commodities and the prospects for a global forest transition*. Environ. Res. Lett. 14, 55003. Disponível em <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/ab0d41/meta>. Acesso em julho de 2021.

condições de trabalho de maneira "transparente, garantindo-se a consciência pública e encorajando a participação da sociedade de acordo com regras e procedimentos domésticos" - artigo 3, 1, (a) e (b). Novamente, aqui destacamos a tímida pormenorização de um assunto tão fundamental para o desenvolvimento sustentável. O artigo apresenta também lacunas relevantes acerca do modo com que essa transparência deve ser exercida ou fiscalizada.

Cerca de 20% de toda soja, e 17% de toda carne bovina, exportada para a União Europeia e que advém da região da Amazônia e da região do Cerrado brasileiro, está ligada a casos de desmatamento³⁰. A criação de gado é o principal agente de desmatamento nas regiões³¹, sendo que a União Europeia importa cerca de 200.000 toneladas por ano e deve se comprometer com uma nova cota de 99.000 toneladas de carne bovina com tarifa reduzida sob o novo acordo³².

Nesse sentido, destacamos que o acordo Mercosul-UE não inclui mecanismos para rastrear a origem de commodities de alto risco, como carne bovina, soja e cana-de-açúcar para a produção de etanol. Os sistemas de rastreabilidade existentes, como o SISBOV no Brasil e o DICOSE no Uruguai, por exemplo, deveriam ser fortalecidos e ampliados por meio da cooperação entre as partes, e seus dados deveriam ser divulgados e vinculados a informações de desempenho ambiental e social para que produtores, consumidores, empresas e agências interessadas, organizações não governamentais, povos indígenas e reguladores pudessem garantir que as importações não causem perdas ao meio ambiente ou conflitos sociais. Sistemas de rastreabilidade das safras cultivadas e esquemas de certificação/supervisão também são urgentemente necessários. Os sistemas de rastreabilidade da União Europeia também devem ser aprimorados. Por

³⁰ RAJÃO, Raoni. SOARES-FILHO, Britaldo. NUNES, Felipe. BÖRNER, Jan. MACHADO, Lilian. ASSIS, Débora. OLIVEIRA, Amanda. PINTO, Luís. RIBEIRO, Vivian. RAUSCH, Lisa. GIBBS, Holly. FIGUEIRA, Danilo. (2020). *The rotten apples of Brazil's agribusiness*. Science 369, 246–248. Disponível em <https://science.sciencemag.org/content/369/6501/246>. Acesso em julho de 2021.

³¹ PENDRILL, Florence. PERSSON, U.M. GODAR, Javier. and KASTNER, Thomas. (2019). *Deforestation displaced: trade in forest-risk commodities and the prospects for a global forest transition*. Environ. Res. Lett. 14, 55003. Disponível em <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/ab0d41/meta>. Acesso em julho de 2021.

³² "Acordo UE-Mercosul pode turbinar a indústria da carne e impactar meio ambiente" - Disponível em <https://reporterbrasil.org.br/2021/03/acordo-ue-mercossul-pode-turbinar-a-industria-da-carne-e-impactar-meio-ambiente/>. Acesso em julho de 2021.

exemplo, o sistema de verificação de pesca ilegal, não declarada e não regulamentada, poderia ser fortalecido e expandido através de um regime de divulgação obrigatória de registros de embarcações e autorizações de pesca.

Outro ponto a se colocar está relacionado ao fato de que o monitoramento em grande escala é particularmente importante tendo em vista que a atenção e a fiscalização do público em geral tendem a se concentrar em biomas mais "carismáticos" (por exemplo, a Amazônia), enquanto as regiões vizinhas são frequentemente negligenciadas (por exemplo, Pantanal, Gran Chaco, Cerrado e a Chiquitania boliviana) apesar de seu incalculável valor de conservação e capacidade de armazenamento de carbono.

Reforçamos que, neste caso, a ineficiência do acordo em pauta não reside, como em outras situações estudadas, na generalidade ou abstração das obrigações relacionadas ao tema. Na verdade, o acordo possui diversas previsões que obrigam as partes a intercambiar informações no âmbito do desenvolvimento sustentável³³. Contudo, o que buscamos apontar aqui é a ausência de previsões e delimitações específicas que forneçam maior materialidade para este elemento basilar do desenvolvimento comercial sustentável (a coleta e troca de dados e informações). Não constam pormenorizações mínimas acerca do modo de coleta dos dados, dos mecanismos a serem utilizados e nem das formas de divulgação das informações reunidas, especialmente no que tange a culturas e cadeias de produção com alto impacto ambiental, como aquelas de soja, carne bovina e cana-de-açúcar para etanol.

(d) Enforcement dos dispositivos do capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável

Mesmo sendo vinculantes, os capítulos de sustentabilidade nos Acordos Comerciais celebrados pela UE não estão atrelados aos mecanismos de solução de controvérsias previstos para os demais capítulos dos tratados. Assim, a rigor, tais dispositivos não são passíveis de serem executados (*enforced*) através de procedimentos específicos de solução de disputas, ou através da imposição de sanções por um tribunal ou corte arbitral competente.

Nesse tocante, os capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável, aos moldes dos presentes nos acordos comerciais europeus, possuem mecanismos próprios de solução de controvérsias, que envolvem

³³ Artigo 4, 6; artigo 5, 4; artigo 7, 3; artigo 8, 3, (a); artigo 9, 2, (d); artigo 11, 4; artigo 13, (d).

primariamente consultas e diálogos entre as partes nos mecanismos institucionais previstos pelo acordo, como o Comitê de Comércio e Desenvolvimento Sustentável³⁴. Caso o recurso a tais mecanismos de autocomposição não seja suficiente para dirimir a lide, as partes podem submeter a disputa a um painel de três *experts*, nomeados por cada parte a partir de uma lista pré-selecionada. O painel decide se de fato houve uma violação do acordo e determina meios para resolução da controvérsia.

No Acordo Comercial UE-Mercosul, capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável, artigo 15, item 5, veda-se expressamente o recurso ao mecanismo de solução de controvérsias aplicado aos demais capítulos do Acordo, conforme transcrição abaixo:

"No Party shall have recourse to dispute settlement under Title VIII (Dispute Settlement) for any matter arising under this Chapter."

Assim, percebe-se que os artigos 16 e seguintes criam um procedimento *sui generis* para a resolução de disputas acerca dos dispositivos do capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável, o qual estabelece a necessidade de consultas entre as partes (*Article 16 - Consultations*) e a formação, em caso de insucesso das consultas, de um painel de especialistas (*Article 17 - Panel of Experts*), concluindo-se com procedimentos de revisão das medidas de implementação (*Article 18 - Review*).

Não obstante, ao empoderar entidades civis organizadas e engajadas no que tange à interface entre comércio e sustentabilidade, o Acordo acaba atraindo muito de sua esfera de exigibilidade para a atuação dessas entidades, a partir dos DAGs (*Domestic Advisory Groups*), que fiscalizam as medidas adotadas pelas partes signatárias do acordo e sua compatibilização para com as obrigações assumidas. A União Europeia, em seus capítulos de comércio e sustentabilidade, aproveita fortemente o engajamento de sua sociedade civil em aspectos ambientais e institui uma DAG para cada Acordo Comercial firmado, além de fomentar a realização de reuniões periódicas para discussão de percepções e tomada de providências para cumprimento e melhor implantação dos dispositivos do acordo.

Todavia, por mais vigilante que seja a atuação da sociedade civil organizada, este tipo de pressão para cumprimento das regras veiculadas pelo

³⁴ Harrison, James et al. 2019: **Labour Standards Provisions in EU Free Trade Agreements: Reflections on the European Commission's Reform Agenda**, in: *World Trade Review* 18: 4, Cambridge University Press, pp. 635 – 657, in: <https://bit.ly/2HSMnm3>

Acordo Comercial jamais poderá substituir a presença de um corpo julgador com poder sancionatório, que pode forçar o *compliance* com as inovações veiculadas pelo Acordo. Muito embora tenham sido dados relevantes passos rumo a um melhor equilíbrio na relação comércio-sustentabilidade, a abordagem utilizada para conferir executoriedade às regras do acordo é largamente criticada pela falibilidade em termos de exigibilidade, de forma que o tratamento do tema tem sido classificado, por críticos, como "*lacking teeth*"³⁵.

Em relação à UE, a maior parte das críticas giram em torno de sua aparente falta de intenção ou capacidade para instaurar medidas mais rígidas de *accountability* das obrigações assumidas pelas partes, mesmo diante de evidentes descumprimentos. Contrariamente, verifica-se que a UE adota uma postura dialógica-cooperativa³⁶, em que o *compliance* com as provisões dos acordos não se vincula a consequências econômicas, como a possibilidade de sanções pecuniárias e alterações no cronograma de desgravação tarifária, mas sim ao fornecimento de um arcabouço de normas cooperativo e atrelado à incorporação de mecanismos de *soft law*, como acordos multilaterais sobre o tema e o exercício de pressão política e comercial.

É notável que a própria UE parece ter consciência do problema em referência. Após diversas consultas realizadas, no ano de 2017, a Comissão publicou um "Plano de Ações" de 15 pontos³⁷. Tais ações visam a construção de um regime de *enforcement* mais assertivo, com alguns melhoramento, a saber: (i) aumento do papel de monitoramento da sociedade civil; (ii) criação de mecanismos mais assertivos e flexíveis para cooperação com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); e (iii) disponibilização de recursos para assegurar o cumprimento dos compromissos pelas partes signatárias.

³⁵ LOWE, Sam. **The EU should reconsider its approach to trade and sustainable development.** Disponível em <https://www.cer.eu/insights/eu-should-reconsider-its-approach-trade-and-sustainable-development>. Acesso em abril de 2021.

³⁶ International Labour Organization (ILO) 2013. **Social dimensions of free trade agreements.** Geneva, p.1. Disponível em: <https://bit.ly/2HXivVJ> - acesso em abril de 2021.

³⁷ European Commission 2018: **Feedback and way forward on improving the implementation and enforcement of Trade and Sustainable Development chapters in EU Free Trade Agreements.** 26 Feb 2018. Disponível em: <https://bit.ly/383QzKw> - acessado em abril de 2021

Não obstante, em que pese a aparente consciência europeia e os constantes melhoramentos quanto ao tema, conclui-se que o atual modelo de executoriedade dos compromissos comerciais com sustentabilidade poderia apresentar melhorias e resultados ainda mais concretos e substanciais³⁸.

V. Conclusão

Buscamos explorar neste artigo algumas ineficiências identificáveis no acordo Mercosul-UE dentro do capítulo de desenvolvimento sustentável. Vimos que o acordo em questão, apesar de apresentar imensas vantagens no âmbito comercial entre os dois maiores blocos econômicos do mundo, deixa a desejar no que tange a alguns pontos relacionados ao tema da sustentabilidade, como a inclusão de comunidades locais nos processos decisórios e de consulta, a coleta de dados e a transparência em relação a setores de alto impacto ambiental, as assimetrias informacionais entre os blocos no que tange à participação da sociedade civil e os problemas de exigibilidade (*enforcement*) das obrigações descritas no capítulo.

Assim, tendo-se mapeado estes pontos de observação relacionados aos compromissos de desenvolvimento sustentável, acreditamos que novas oportunidades de pesquisa se abrem para que este assunto, tão relevante no cenário atual, seja mais bem compreendido e endereçado.

Referências bibliográficas

Amfori. Position paper: *Towards more effective EU Trade and Sustainable Development Chapters*, January 2020. Disponível em: <https://www.amfori.org/sites/default/files/amfori-2020-21-01-TSD-Position-Paper.pdf>.

Acesso em abril de 2021.

AVILÉS, William. (2019). *The Wayúu tragedy: death, water and the imperatives of global capitalism*. Third World Q. 40, 1750–1766. Disponível

³⁸ Para uma discussão acerca dos possíveis encaminhamentos em relação aos problemas de *enforcement* nos capítulos de desenvolvimento sustentável, ver: PARENTI, Eduardo; GIOACHINI, Leonardo. **Comércio Internacional e desenvolvimento sustentável: dos impactos no arranjo de integração à falta de enforcement**. Revista de Direito do Comércio Internacional, n. 04, EnLaw, 2021, p. 113-158.

em <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2019.1613638>. Acesso em julho de 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. *Abordagem da União Europeia em matéria de desenvolvimento sustentável*. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-approach-sustainable-development_pt. Acesso em outubro de 2020.

DE JONG, Will. HUMPHREYS, David. (2016). *A failed social licence to operate for the neoliberal modernization of Amazonian resource use: the underlying causes of the Bagua tragedy of Peru*. *Forestry* 89. p. 552–564. Disponível em <https://academic.oup.com/forestry/article/89/5/552/2194576>. Acesso em julho de 2021.

El cambio climático preocupa a los europeos más que el terrorismo global. Agencia EFE. 10 de Setembro de 2019. Disponível em: <https://www.efe.com/efe/espana/sociedad/el-cambio-climatico-preocupa-a-los-europeos-mas-que-terrorismo-global/10004-4061493>. Acesso em julho de 2020.

European Commission 2018: *Feedback and way forward on improving the implementation and enforcement of Trade and Sustainable Development chapters in EU Free Trade Agreements*. 26 Feb 2018. Disponível em: <https://bit.ly/383QzKw> - acessado em abril de 2021

GHIOTTO, Luciana; ECHAIDE, Javier. *Analysis of the Agreement between the European Union and the Mercosur*. Berlin, Buenos Aires, Brussels: Anna Cavazzini MEP, The Greens/EFA, 2019.

Global Witness (2018): *At what cost? Irresponsible business and the murder of land and environmental defenders in 2017*, July 24, 2018. Disponível em <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/at-what-cost/>. Acesso em julho de 2021.

GONZALEZ, C.G. (2010). *An environmental justice critique of comparative advantage: indigenous peoples, trade policy, and the Mexican neoliberal economic reforms*. *Univ. Pa. J. Int. Law* 32. p. 723.

Harrison, James et al. 2019: *Labour Standards Provisions in EU Free Trade Agreements: Reflections on the European Commission's Reform Agenda*, in: *World Trade Review* 18: 4, Cambridge University Press, pp. 635 – 657, in: <https://bit.ly/2HSMnm3>

HORN, Henrik; MAVROIDIS, Petro; SAPIR, Andre. *Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements*. Bruxelas: Bruegel Blueprint Series, 2009.

JANSEN, Marion; SOLLEDER, Olga; BOFFA Mauro. (2017). *Do We Need Deeper Trade Agreements for GVCS or just a bit?* International Trade Centre, outubro 2017.

International Labour Organization (ILO) 2013. *Social dimensions of free trade agreements*. Geneva, p.1. Disponível em: <https://bit.ly/2HXivVJ> - acesso em abril de 2021.

LOWE, Sam. *The EU should reconsider its approach to trade and sustainable development*.

Disponível em: <https://www.cer.eu/insights/eu-should-reconsider-its-approach-trade-and-sustainable-development>. Acesso em abril de 2021.

MARQUES, Claudia; GABRIEL, Vivian Daniele Rocha. *Acordo Mercosul/União Europeia (EU), Sustentabilidade e o Princípio da Precaução*. Revista de Direito do Comércio Internacional, n. 02, EnLaw, 2019, p. 70.

PARENTI, Eduardo; GIOACHINI, Leonardo. *Comércio Internacional e desenvolvimento sustentável: dos impactos no arranjo de integração à falta de enforcement*. Revista de Direito do Comércio Internacional, n. 04, EnLaw, 2021, p. 113-158.

PENDRILL, Florence. PERSSON, U.M. GODAR, Javier. and KASTNER, Thomas. (2019). *Deforestation displaced: trade in forest-risk commodities and the prospects for a global forest transition*. Environ. Res. Lett. 14, 55003. Disponível em <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/ab0d41/meta>. Acesso em julho de 2021.

RAJÃO, Raoni. SOARES-FILHO, Britaldo. NUNES, Felipe. BÖRNER, Jan. MACHADO, Lilian. ASSIS, Débora. OLIVEIRA, Amanda. PINTO, Luís. RIBEIRO, Vivian. RAUSCH, Lisa. GIBBS, Holly. FIGUEIRA, Danilo. (2020). *The rotten apples of Brazil's agribusiness*. Science 369, 246–248. Disponível em <https://science.sciencemag.org/content/369/6501/246>. Acesso em julho de 2021.

VENTURA, Deisy. *As Assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia: os desafios de uma associação inter-regional*. Barueri: Manole, 2003.

WORLDWIDE NGO Directory. WANGO. Disponível em:

<https://www.wango.org/resources.aspx?section=ngodir&sub=region®ionID=5&col=cc3300>. Acesso em outubro de 2020.