

# BEPI

Boletim de Economia e  
Política Internacional

---

Número **34**  
Set. | Dez. 2022

O Meio Ambiente nas Relações Internacionais do Brasil



# BEPI

Boletim de Economia e  
Política Internacional

---

Número 34  
Set. | Dez. 2022

O Meio Ambiente nas Relações Internacionais do Brasil



**Governo Federal**  
**Ministério do Planejamento e Orçamento**  
**Ministra** Simone Nassar Tebet

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidenta**

Luciana Mendes Santos Servo

**Diretor de Desenvolvimento Institucional (substituto)**

Fernando Gaiger Silveira

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia (substituta)**

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

**Diretor de Estudos e Políticas  
Macroeconômicas (substituto)**

Cláudio Roberto Amitrano

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,  
Urbanas e Ambientais (substituto)**

Aristides Monteiro Neto

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação,  
Regulação e Infraestrutura (substituta)**

Fernanda De Negri

**Diretor de Estudos e Políticas Sociais (substituto)**

Carlos Henrique Leite Corseuil

**Diretor de Estudos Internacionais (substituto)**

Fábio Vêras Soares

**Coordenador-Geral de Imprensa e  
Comunicação Social (substituto)**

Antonio Lassance

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

# Boletim de Economia e Política Internacional

## CORPO EDITORIAL

**Editor**

André Gustavo de Miranda Pineli Alves

**Comitê Editorial**

Glauco Avelino Sampaio Oliveira

Luis Felipe Giesteira

Rodrigo Fracalossi de Moraes

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2023

---

Boletim de Economia e Política Internacional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos Internacionais – n.1, (jan./mar. 2010 –). – Brasília : Ipea. Dinte, 2010 –

Quadrimestral.  
ISSN 2176-9915

1. Economia Internacional. 2. Política Internacional.  
3. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.  
Diretoria de Estudos Internacionais.

CDD 337.05

---

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi34>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).  
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>5</b>
<b>DE LATERAL A TRANSVERSAL: A TRAJETÓRIA DAS QUESTÕES AMBIENTAIS NO ÂMBITO DA OCDE</b>	<b>9</b>
Larissa Basso	
<b>DA RESISTÊNCIA À NECESSÁRIA ACEITAÇÃO: A VINCULAÇÃO DE TEMAS AMBIENTAIS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO BRASIL E O PAPEL DA RIO-92</b>	<b>35</b>
Bruna Gorgen Zeca André Luiz Reis da Silva	
<b>COALIZÃO PRÓ-CLIMA É CONDIÇÃO PARA O INGRESSO DO BRASIL NA OCDE</b>	<b>53</b>
Larissa Basso	
<b>PARLAMENTOS NACIONAIS E POLÍTICA EXTERNA SOBRE MEIO AMBIENTE: DEMANDAS DE DOIS NÍVEIS NAS REAÇÕES DA FRANÇA, DOS PAÍSES BAIXOS E DO REINO UNIDO À POLÍTICA BRASILEIRA SOBRE RECURSOS AMAZÔNICOS ENTRE 2012 E 2021</b>	<b>75</b>
Tainata Modesti Arthur Roberto Capella Giannattasio	
<b>OS IMPACTOS DAS BARREIRAS E DAS MEDIDAS AMBIENTAIS NO COMÉRCIO INTERNACIONAL: DESAFIOS PARA O BRASIL</b>	<b>103</b>
Vera Thorstensen Catherine Rebouças Mota	
<b>NORMAS VOLUNTÁRIAS DE SUSTENTABILIDADE E SUA IMPORTÂNCIA NO COMÉRCIO INTERNACIONAL</b>	<b>137</b>
Michelle Marcia Viana Martins Danielle Mendes Thame Denny Alicia Cechin Scarlett Queen Almeida Bispo Marcelo Jose Braga Nonnenberg Flávio Lyrio Carneiro	
<b>CONSUMO AGROALIMENTAR E REGULAMENTAÇÕES PRIVADAS: PERSPECTIVAS PARA O COMÉRCIO INTERNACIONAL</b>	<b>163</b>
Michelle Marcia Viana Martins Danielle Mendes Thame Denny Alicia Cechin Scarlett Queen Almeida Bispo Marcelo Jose Braga Nonnenberg Flávio Lyrio Carneiro	



## APRESENTAÇÃO<sup>1</sup>

Um dos aspectos definidores das sociedades do século XXI é a preocupação com as consequências geradas pelas atividades humanas sobre o meio ambiente. De fato, os impactos ambientais têm sido cada vez mais levados em consideração nas decisões pessoais de consumo, nas decisões de investimento das empresas, assim como na proposição e avaliação de políticas públicas. Embora à primeira vista possa parecer uma preocupação típica de país rico – ou seja, daquelas sociedades que já resolveram de forma satisfatória problemas básicos do desenvolvimento humano –, a questão da sustentabilidade ambiental e, por extensão, do desenvolvimento sustentável tornou-se central na agenda internacional sobre desenvolvimento socioeconômico. Mesmo em países pobres, a defesa do desenvolvimento econômico a qualquer custo (ambiental) tem perdido a primazia, com o acúmulo de evidências a respeito das interconexões entre pobreza e problemas ambientais. Portanto, a inclusão de aspectos ambientais entre os objetivos mundiais de desenvolvimento estabelecidos e monitorados pela Organização das Nações Unidas (ONU) é uma consequência esperada da adoção de um novo paradigma de desenvolvimento.

Contudo, não foi sempre assim. Até os anos 1960, a temática ambiental esteve praticamente ausente das discussões e negociações em âmbito internacional, o que não chega a surpreender, dada a tendência (predominante à época) de tratar a poluição e outros problemas ambientais como apenas subprodutos indesejáveis do desenvolvimento econômico, sem entrar no mérito das questões.

Esse cenário somente começou a mudar na virada para a década seguinte, quando surgiram publicações alertando para os limites impostos ao crescimento econômico pela exploração dos recursos naturais. Em 1972 foi realizada, em Estocolmo, a primeira conferência da ONU sobre meio ambiente. No entanto, a primazia da industrialização e do crescimento econômico sobre a preservação do meio ambiente manteve-se praticamente intacta, especialmente nos países menos desenvolvidos. Somente nos anos 1980, com a ocorrência de graves desastres ambientais, além de avanços significativos da ciência – que possibilitaram, por exemplo, um melhor monitoramento do desmatamento por meio de satélites –, é que a questão ambiental começou a ganhar centralidade nas discussões internacionais sobre desenvolvimento.

Atualmente, a questão ambiental configura peça-chave na política externa de grande parte dos países. Ela pode, por exemplo, ser um elemento a dificultar o ingresso do Brasil na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), assim como tem sido apontada como um entrave importante para a ratificação, pelos parlamentos nacionais, do acordo comercial Mercado Comum do Sul (Mercosul)-União Europeia.

Dada a relevância do tema, esta edição especial do *Boletim de Economia e Política Internacional* reúne sete artigos que avaliam a evolução, ao longo das últimas décadas, da abordagem das questões ambientais, tanto no âmbito internacional como no Brasil.

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi34apresenta>

O primeiro artigo, escrito por Larissa Basso, analisa a trajetória percorrida pela temática ambiental no âmbito da OCDE desde sua criação, em 1961. A importância atribuída ao tema no interior da organização é avaliada, por exemplo, observando-se a evolução de sua estrutura organizacional. Também são analisados eventos e documentos que representam pontos de inflexão no tratamento dado ao tema. Conforme ressaltado pela autora, ao longo do tempo a temática ambiental deixa uma posição pouco nobre, à margem da discussão geral sobre desenvolvimento, e passa a uma posição transversal, que qualifica a própria noção de desenvolvimento. Embora os primeiros movimentos em prol de uma agenda ambiental global tenham ocorrido ainda nos anos 1970, somente na década seguinte é que essa agenda ganha tração, influenciada por desastres ambientais de repercussão mundial assim como por avanços científicos importantes. No final dos anos 1980, emerge o conceito de desenvolvimento sustentável, que se contrapõe à visão de que o planeta seria uma fonte inesgotável de recursos. A agenda ambiental amplia seu escopo a partir dos anos 1990, com uma proliferação de tratados sobre questões diversas. Um novo marco é finalmente atingido em 2009, quando a OCDE propõe o conceito de crescimento verde, que passa a balizar a estratégia de desenvolvimento promovida pela organização.

Na sequência, dois artigos analisam o tratamento dado à questão ambiental pelo governo brasileiro. O artigo assinado por Bruna Gorgen Zeca e André Luiz Reis da Silva aborda a vinculação de temas ambientais nas relações internacionais do Brasil entre as décadas de 1970 e 1990 – ou, mais especificamente, entre o período do milagre econômico e a realização da conferência Rio-92, ou Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. De acordo com os autores, a visão de desenvolvimento a qualquer custo (ambiental) prevaleceu nos anos 1970, apesar de já existirem indícios de que a questão ambiental, especialmente a proteção à Amazônia – então em rápido processo de ocupação, sob o lema Integrar para Não Entregar –, poderia vir a configurar um empecilho para o acesso do país a financiamentos externos, por exemplo. Com a eclosão da crise da dívida externa, em 1982, o espaço de manobra diminuiu sensivelmente, e passou a ser cada vez mais difícil para o governo brasileiro desviar das discussões relativas ao desmatamento da Amazônia, entre outros problemas ambientais que comprometiam severamente a percepção internacional do país. A realização, no Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, em 1992, surgiu então como uma oportunidade para o país reverter a péssima imagem internacional e começar a construir credibilidade em questões ambientais.

O terceiro artigo, também de autoria de Larissa Basso, complementa o texto anterior, partindo da Rio-92 até os dias atuais para analisar em que medida a questão ambiental pode configurar um empecilho à acessão do Brasil à OCDE. O artigo analisa os compromissos ambientais assumidos pelo Brasil desde a gestão de Fernando Henrique Cardoso até o governo de Jair Bolsonaro. Segundo a autora, a despeito de o Brasil ter assinado diversos tratados ambientais internacionais nos anos 1990, prevaleceu no período um comportamento reticente ante a assunção de compromissos de reduções de emissões de poluentes. Em 2004, durante o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, entrou em vigor o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, que constituiu um marco não apenas em termos de políticas públicas integradas como também em termos de resultados, com reduções significativas nas taxas anuais de desmatamento nos anos seguintes. Em 2009, o país aceitou, pela primeira vez, o estabelecimento de metas voluntárias de redução de emissões. Contudo, na década seguinte, os temas ambientais perderam a primazia na agenda governamental. Após atingir um mínimo em 2012, o desmatamento voltou a crescer nos anos seguintes, durante as administrações de Dilma Rousseff e Michel Temer. Tal quadro se



aprofunda a partir de 2019, com a chegada de Jair Bolsonaro à Presidência. De acordo com a autora, no período 2019-2022 vige uma “política antiambiental”, caracterizada por desmonte de instituições de proteção ambiental e redução do orçamento das remanescentes. Nas conclusões a autora enfatiza que, dada a importância adquirida pela temática ambiental na arena internacional e o papel de protagonista esperado do Brasil na governança global sobre o clima, uma correção de rumos capaz de reverter o retrocesso observado em anos recentes é essencial para que o país aumente suas chances de ingressar na OCDE.

A reação de atores externos à política ambiental brasileira é o tema do quarto artigo, assinado por Tainata Modesti e Arthur Roberto Capella Giannattasio. A partir de consultas a fontes primárias, os autores analisam a atenção dada pelos parlamentos da França, dos Países Baixos e do Reino Unido às políticas brasileiras para a Amazônia entre 2012 e 2021 – período que coincide com o recrudescimento do desmatamento, após o mínimo atingido em 2012. Os dados apresentados indicam grande aumento no número de documentos produzidos pelos legislativos destes países no triênio 2019-2021, durante a presidência de Jair Bolsonaro. Documentos produzidos pelos Países Baixos tenderam a focar em políticas específicas implementadas pelo governo brasileiro, enquanto os documentos expedidos pela França e pelo Reino Unido concentraram-se em críticas implícitas ao aumento do desmatamento e à violação dos direitos dos povos indígenas. Conforme o estudo, não obstante a crescente preocupação internacional com a preservação do meio ambiente, agendas políticas domésticas são os determinantes principais do engajamento de parlamentares de países europeus na discussão de temas relativos à Amazônia. Os autores concluem que nenhum dos países investigados chegou a adotar uma postura mais assertiva em relação à política ambiental brasileira, mas alertam que o tema tende a crescer em importância durante as discussões domésticas sobre a ratificação – ou não – do acordo comercial Mercosul-União Europeia.

A relação entre sustentabilidade ambiental e comércio internacional é o tema dos três últimos artigos. No quinto artigo, Vera Thorstensen e Catherine Rebouças Mota analisam em que medida as regulações ambientais podem constituir barreiras ao comércio. O foco recai no tratamento dado ao tema ambiental no âmbito de duas organizações internacionais – Organização Mundial do Comércio (OMC) e OCDE –, assim como nos padrões regulatórios privados estabelecidos pela sociedade civil. Segundo as autoras, a despeito da crescente proeminência do tema, ainda não há regras claras relacionando comércio e meio ambiente, o que possibilita a ocorrência de práticas comerciais discriminatórias sob o manto da proteção do meio ambiente. No âmbito da OMC, a única organização com “dentes”, o tema tem sido tratado dentro dos marcos regulatórios existentes – por exemplo, pelo Comitê de Medidas Técnicas ao Comércio e o Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias –, na ausência de acordos específicos. Já no caso da OCDE, o tema tem sido tratado, majoritariamente, seguindo a tradição da entidade, que privilegia a persuasão, por meio de recomendações de políticas e comparação entre pares, em lugar da imposição de obrigações (a seus membros), que tende a ser mais a exceção do que a regra.

O sexto e o sétimo artigos, assinados pelo mesmo grupo de autores – Michelle Marcia Viana Martins, Danielle Mendes Thame Denny, Alicia Cechin, Scarlett Queen Almeida Bispo, Marcelo Jose Braga Nonnenberg e Flávio Lyrio Carneiro –, abordam a repercussão das Normas Voluntárias de Sustentabilidade (NVS), que são padrões não obrigatórios estabelecidos pelo setor privado, sobre o comércio internacional de produtos agrícolas e florestais. No sexto artigo, os autores caracterizam as NVS, diferenciando-as dos padrões mandatórios estipulados pelos governos. São apresentadas estatísticas que permitem identificar, por exemplo, quais são os principais produtos agrícolas sujeitos



a este tipo de normatização, assim como os países que respondem pela maior parte da produção certificada. O artigo discute, também, as motivações para a adoção das NVS, tanto pelo lado da oferta (produtores, intermediários e redes varejistas) como pelo lado da demanda (consumidores), assim como os desafios envolvidos. Por fim, realiza-se uma revisão de estudos empíricos sobre os efeitos das NVS no comércio, de onde depreende-se a predominância de efeitos positivos sobre as exportações das firmas que as adotam.

O sétimo artigo complementa a análise do trabalho anterior, ao discutir os canais de transmissão das NVS para o comércio internacional. De acordo com os autores, a adoção de NVS, embora não seja uma imposição legal dos países importadores, tem se tornado, na prática, obrigatória para produtores de países em desenvolvimento que almejam adentrar as cadeias globais de valor de produtos agrícolas – controladas por grandes redes varejistas e *trading companies* – e exportar para os países ricos. Tomando por base a chamada “nova nova” teoria do comércio internacional, o texto discute a microeconomia dos mercados internacionais de agroalimentos e a forma pela qual estes são afetados pelas NVS.

**André Gustavo de Miranda Pineli Alves**

Editor

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais do  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea)

# DE LATERAL A TRANSVERSAL: A TRAJETÓRIA DAS QUESTÕES AMBIENTAIS NO ÂMBITO DA OCDE

Larissa Basso<sup>1</sup>

## SINOPSE

O artigo explora a trajetória das questões ambientais na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Demonstra, combinando evidências científicas e evolução dos debates na política internacional e na OCDE, como questões ambientais passam de uma posição subsidiária para compor a definição de desenvolvimento buscada pela OCDE no século XXI.

**Palavras-chave:** OCDE; meio ambiente; regulação; política internacional.

## ABSTRACT

The paper explores the trajectory of environmental issues in the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). By combining scientific evidence and the evolution of the debates in international politics and the OECD, it demonstrates how environmental issues depart from a subsidiary position to become a part of the OECD's definition of development in the 21<sup>st</sup> century.

**Keywords:** OECD; environment; regulation; international politics.

JEL: F53; O13; Q56.

Artigo recebido em 24/10/2022 e aprovado em 7/11/2022.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi34art1>

## 1 INTRODUÇÃO

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi criada em 1961, no contexto do aprofundamento da Guerra Fria, como foro de concertação entre países da Europa ocidental e da América do Norte para promover o desenvolvimento econômico mundial (OECD, 1960). Ao longo de suas seis décadas de existência, a conjuntura global tornou-se mais complexa, tanto do ponto de vista geopolítico como do avanço das evidências científicas. Atualmente, não há como pensar em desenvolvimento econômico global sem incluir a inter-relação entre economias em diferentes graus de desenvolvimento humano, o papel das cadeias globais de valor e a ultrapassagem dos limites planetários para uma existência segura da espécie humana – e de outras espécies – na Terra.

Este trabalho avalia como a mudança no entendimento sobre temas ambientais no curso do tempo tem influenciado a concepção de desenvolvimento e os objetivos da OCDE. Faz isso demonstrando a correlação entre o avanço das evidências científicas sobre o impacto das atividades humanas no meio

---

1. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea); pesquisadora da rede Earth Systems Governance e do grupo Economia Política Internacional, Variedades de Democracia e Descarbonização, do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA/USP); advogada; mestra em direito internacional pela USP e em política ambiental pela Universidade de Cambridge; e doutora em relações internacionais pela Universidade de Brasília (UnB).

ambiente e a incorporação dessas ao debate na política internacional e na OCDE, em especial nas reuniões ministeriais do Comitê de Política Ambiental e na elaboração de políticas, métricas e *standards*. A trajetória é apresentada em cinco seções, divididas por período histórico. Nas conclusões, o trabalho esclarece como essa correlação influencia a transformação do conceito de desenvolvimento global buscado pela OCDE e de seu papel como um clube de boas práticas para alcançar esse objetivo.

## 2 O MEIO AMBIENTE SURGE NA AGENDA POLÍTICA (ATÉ 1968)

Até os anos 1960, o meio ambiente era entendido no ocidente como fonte inesgotável de recursos para o uso humano, resultado da visão antropocêntrica dominante desde o Iluminismo e da ideia de que a natureza era resiliente à interferência humana. Os primeiros tratados ambientais – ou, mais precisamente, tratados sobre recursos naturais, dada a visão utilitarista do meio ambiente (Bodansky, Brunnée e Hey, 2008) – estavam firmemente fundados na noção westfaliana de soberania e tinham um de três temas.

Primeiro, regular a exploração de recursos de uso comum (*commons*). Exemplos são a Convenção para a Preservação e Proteção das Focas no Pacífico Norte, em 1911, e a Convenção Internacional para a Regulamentação da Pesca da Baleia, em 1931 e 1937. Segundo, reduzir riscos e danos transfronteiriços de atividades perigosas. Exemplo é a Convenção para Regular o Transporte de Petróleo e Produtos de Petróleo no Rio Reno, em 1909. Terceiro, preservar a vida silvestre por motivos estéticos, expressão do movimento conservacionista que surge em diversos países ocidentais ainda no século XIX e leva à criação, por exemplo, de parques nacionais – como o Yellowstone, nos Estados Unidos, em 1870. A Convenção de Washington sobre proteção da natureza e da vida silvestre no hemisfério ocidental, em 1940, é um exemplo.

No pós-guerra, apesar das mudanças geopolíticas, esse espírito se manteve. Expressão disso é a ausência da proteção ambiental entre os princípios da Carta das Nações Unidas, de 1945 (Bodansky, Brunnée e Hey, 2008). A tradição conservacionista motivou a criação, em 1948, da União Internacional para a Proteção da Natureza<sup>2</sup> e a primeira conferência do pós-guerra sobre temas relacionados ao meio ambiente – a Conferência das Nações Unidas sobre Conservação e Utilização de Recursos, em 1949.<sup>3</sup>

Na década de 1960, uma nova visão começa a emergir. Contribuíram para isso problemas de poluição – como a severa poluição do ar, *smog*, em Donora, Los Angeles e Londres – e desastres ambientais – como o naufrágio do petroleiro Torrey Canyon, em 1967, o incêndio no rio Cuyahoga (poluído por petróleo) e a eutrofização do lago Erie, ambos em 1969. Também contribuíram as descobertas dos efeitos de produtos químicos sobre o meio ambiente e a saúde. Em 1962, Rachel Carson denunciou, em *Silent Spring*, como a contaminação da água pelo pesticida diclorodifeniltricloroetano (DDT) ameaçava a vida silvestre e a saúde humana (Long, 2000); descobriu-se o potencial carcinogênico dos bifenilos policlorados (*polychlorinated biphenyls* – PCBs), compostos amplamente utilizados na indústria química. É da mesma época o movimento de contracultura nos países ocidentais, com grupos que contestavam o paradigma dominante – costumes conservadores, crescimento econômico sem limite, acúmulo de bens materiais, militarismo e tecnicismo – e defendiam a ampliação da liberdade individual e de costumes; direitos civis para grupos oprimidos, como a população negra nos

2. Em 1956, foi renomeada União Internacional para a Conservação da Natureza.

3. Os novos tratados no período mantinham essa motivação: exemplo é a revisão de 1946 da Convenção Internacional para a Regulamentação da Pesca da Baleia.

Estados Unidos; o feminismo; o pacifismo; e a valorização da vida no campo, da produção orgânica, do vegetarianismo e da reciclagem (McCormick, 1989).

Em alguns países, do compromisso entre o paradigma dominante e a visão emergente, surgiram avanços, limitados, em matéria ambiental. Criam-se as primeiras leis para controlar a poluição do ar e da água – Kogai (Japão, 1967); Miljöskyddslag (Suécia, 1969); United States National Environmental Policy Act (Estados Unidos, 1970) – e órgãos especializados nas burocracias nacionais, como a Secretaria do Meio Ambiente e a Agência de Proteção Ambiental, instituídas em 1970, no Reino Unido e nos Estados Unidos, respectivamente. Na arena internacional, ocorrem reuniões entre especialistas. Surgem o Comitê Científico sobre Problemas Ambientais no Conselho Internacional de Ciência e um grupo sobre aspectos científicos do meio ambiente marinho reunindo especialistas da Organização Marítima Internacional, da Organização Meteorológica Internacional e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) (Long, 2000, p. 10-11). Nesta, iniciaram-se estudos sobre os sistemas e processos biológicos, químicos e físicos (*idem, ibidem*) que lançaram o fundamento do programa Homem e a Biosfera, fundado em 1971, após a Conferência da Biosfera, que ocorreu em 1968.

Na OCDE, temas ambientais aparecem pela primeira vez no trabalho da Diretoria para Assuntos Científicos. Em 1962, a diretoria criou o grupo sobre isolamento térmico para edifícios, com o objetivo de “considerar como o isolamento poderia ajudar a reduzir a poluição do ar e economizar energia e investimento” (Long, 2000, p. 29, tradução nossa). Em 1963, o lixo radioativo foi objeto de relatório produzido com a Agência Europeia de Energia Nuclear; em 1964, a diretoria publicou relatórios sobre poluição da água por detergentes e sobre métodos para mensurar a poluição do ar e sonora; e, em 1966, iniciaram-se os primeiros debates sobre químicos (*idem, ibidem*). Também em 1966, criou-se o Comitê para Cooperação em Pesquisa, apoiado pela diretoria, que passou a contar com a Divisão de Pesquisa Ambiental. O comitê, por sua vez, formou grupos de estudo especializados em temas como gerenciamento do ar e da água, transporte e cidades (Long, 2000, p. 30-31).

No fim dos anos 1960, o debate dos temas ambientais começa a passar da esfera técnica para incluir a política: diante do acúmulo de problemas ambientais, surgem questionamentos sobre como conciliar crescimento econômico e preservação ambiental. Nesse contexto, em 1968, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) alterou os planos de realizar a IV Conferência sobre Energia Atômica em 1972 e estabeleceu em seu lugar a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente Humano, ou Conferência de Estocolmo (Borowy, 2019, p. 92).

### **3 PROBLEMAS DA SOCIEDADE MODERNA E A CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO (1968-1972)**

Em 1969, o Conselho da OCDE reuniu-se em nível ministerial para debater o que denominou de problemas da sociedade moderna: aqueles que “emergem de maneira aguda em sociedades industrializadas desenvolvidas como resultado do crescimento rápido da produção e diversificação do consumo, do desenvolvimento contínuo de novas tecnologias e da aceleração do processo de urbanização” (Long, 2000, p. 31, tradução nossa).

Assim, produz-se o estudo *Problemas da Sociedade Moderna*, cujas conclusões foram debatidas na reunião do Conselho da OCDE em 1970: se aspectos qualitativos do crescimento econômico deveriam receber a mesma atenção dada aos aspectos quantitativos, foco único até então (Long, 2000, p. 32).

No mesmo ano, o conselho criou o Comitê Preparatório Ad Hoc sobre problemas ambientais relacionados ao crescimento econômico – poluição da água e do ar, transporte, desenvolvimento urbano, resíduos sólidos, uso da terra e poluição sonora – e o Comitê Ambiental, com reunião inaugural em 1971. Estabeleceu-se, também em 1971, a Diretoria Ambiental (Long, 2000, p. 33-37).

É da mesma época o relatório *Os Limites do Crescimento*, do Clube de Roma. O clube nasceu em 1968 como um grupo de especialistas – a maioria deles cientistas naturais – reunidos para debater a combinação de problemas globais econômicos, ambientais, políticos e sociais inter-relacionados dentro de uma perspectiva global e de longo prazo.<sup>4</sup> O relatório, publicado em 1972, faz uma análise do impacto das taxas aceleradas de crescimento econômico do pós-guerra sobre os sistemas naturais, argumentando que as taxas de crescimento econômico e populacional deveriam ser contidas para diminuir a demanda por recursos naturais. O relatório ganhou destaque na Conferência de Estocolmo, em 1972.

Na ocasião, houve embate entre a visão do Clube de Roma e a de países em desenvolvimento, que defendiam seu direito ao progresso, inclusive com maior uso de recursos naturais, considerando as diferenças históricas com as nações do norte global. As discordâncias durante a Conferência de Estocolmo estão inseridas em contexto mais amplo. Com a descolonização, aumentou o número de países – anteriormente colônias – no Sistema ONU, que passaram a influenciar os embates sobre os rumos do sistema internacional econômico. O grupo ganhou representação política com a formação do Grupo dos 77 (G77).<sup>5</sup> Para esse grupo, a visão do Clube de Roma foi considerada elitista.<sup>6</sup>

Os próprios membros da OCDE não estavam prontos para substituir a doutrina dominante do crescimento econômico quantitativo. Em vez de reformular qualitativamente o conceito de desenvolvimento, houve preferência por fazê-lo avançar por meio de indicadores e *standards*, ou boas práticas (Borowy, 2019, p. 100). Em 1972, publica-se a primeira normativa ambiental da OCDE, a recomendação do conselho sobre princípios orientadores relacionados com os aspectos econômicos internacionais das políticas ambientais que introduz o princípio do poluidor-pagador.<sup>7</sup>

#### 4 EXPANSÃO DA AGENDA AMBIENTAL (1972-1984)

Após a Conferência de Estocolmo, os tratados ambientais internacionais aumentaram em número – de em torno de 290 acordos multilaterais assinados entre 1857 e 1972 para 414 entre 1973 e 1992<sup>8</sup> – e escopo. Exemplos de tratados assinados no período são:

- Convenção sobre as Zonas Úmidas de Importância Internacional Especialmente enquanto Habitat de Aves Aquáticas (Ramsar), de 1971;

4. O Clube de Roma é independente, mas seus membros fundadores foram quadros ou consultores da OCDE (Schmelzer, 2017).

5. É um grupo de 77 países em desenvolvimento, formado em 1964, no âmbito da ONU, para negociar em conjunto temas de interesse de seus membros. Em 1974, o grupo promoveu a Declaração para o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional, que foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU. A declaração traz propostas para reduzir a disparidade nas relações econômicas entre países industrializados e países em desenvolvimento.

6. Esses preceitos, na verdade, eram a visão do grupo fundador do Clube de Roma – homens brancos educados em instituições de elite e ocupando postos de destaque em instituições científicas e/ou burocráticas. Um grupo de perfil bastante homogêneo e pouco representativo inclusive no norte global da época (Schmelzer, 2017).

7. O princípio diz que os custos da poluição devem ser pagos pelos poluidores, e não por terceiros, ou distribuídos a toda a sociedade. Uma lista das normativas do Comitê Ambiental da OCDE está no apêndice deste trabalho.

8. Disponível em: <<https://iea.uoregon.edu/>>. Acesso em: 20 out. 2022.

- Convenção de Londres sobre Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e Outras Matérias, de 1972;
- Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora – Cites), de 1972;
- Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios (Marpol), de 1973; e
- Convenção sobre a Poluição Atmosférica Transfronteiriça de Longo Alcance (Long-Range Transboundary Air Pollution – LTRAP), de 1979.

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), criado em 1973, contribuiu para essa expansão por ter sido o lócus em que se iniciaram diversos desses tratados e por desenvolver normas de *soft law* (Sand, 2008).

A expansão é também observada na OCDE. Na década de 1970, a temática ambiental passou a fazer parte do plano de trabalho do conselho. Em 1974, ocorreu a primeira reunião ministerial do Comitê Ambiental da organização, intitulada Política Ambiental Visando aos Anos 1980: as Responsabilidades das Sociedades Industrializadas e o Papel da OCDE. Na ocasião, o comitê reconheceu como avanços os princípios orientadores publicados em 1972, especialmente o do poluidor-pagador; o procedimento de notificação e consulta; o trabalho sobre poluição transfronteiriça e sobre químicos; e as medidas de controle sobre mercúrio e PCBs (Long, 2000, p. 48-49). Aprovaram-se a Declaração do Conselho Ministerial sobre Política Ambiental e o novo plano de trabalho para os anos subsequentes, incluindo aspectos internacionais de políticas ambientais, a relação energia-meio ambiente, os riscos ambientais de longo prazo e a poluição transfronteiriça (*op. cit.*, p. 49).

Os trabalhos em relação aos aspectos internacionais de políticas ambientais – ou como mitigar diferenças de competitividade no comércio internacional em razão de padrões de proteção ambiental diferentes – já haviam começado e tiveram continuidade na OCDE. A relação entre energia e meio ambiente ganhou foco em razão das crises de energia em 1973-1974 e 1979. A primeira delas, inclusive, impulsionou a criação da Agência Internacional de Energia, para coordenar estrategicamente as ações dos países-membros e reduzir sua dependência da importação de energia. Recomendações do conselho do período: i) redução dos impactos ambientais de produção e uso da energia; ii) redução dos impactos ambientais do uso da energia nos setores residencial e comercial; e iii) carvão e meio ambiente.

Em relação aos riscos ambientais de longo prazo, entrou na pauta do conselho a ideia do planejamento ambiental, incluindo o planejamento do uso da terra e a incorporação de considerações ambientais em todos os setores cujas atividades tivessem impacto ambiental significativo (Long, 2000, p. 49). A avaliação de impacto ambiental foi incluída na Declaração do Conselho Ministerial sobre Política Ambiental, de 1974, e objeto de recomendação específica em 1979. A poluição transfronteiriça também foi objeto de várias normativas, entre elas as recomendações sobre princípios relacionados à poluição transfronteiriça e sobre a implementação de um regime de direitos iguais de acesso e não discriminação quanto à poluição transfronteiriça.



Também houve trabalhos e produção normativa sobre a relação economia e meio ambiente, energia, químicos, poluição do ar e da água, cidades, resíduos e uso da terra, especialmente em relação a cidades e zonas costeiras (Long, 2000, p. 51).

A ampliação ocorre também em relação à estrutura institucional do Comitê Ambiental, que ganhou novos grupos de trabalho e terminou a década com os seguintes: i) especialistas econômicos; ii) energia e meio ambiente; iii) gerenciamento do ar; iv) gerenciamento da água; v) resíduos; vi) poluição transfronteiriça; vii) poluição sonora; viii) químicos; ix) estado do meio ambiente; e x) problemas urbanos (Long, 2000). A Diretoria Ambiental também experimentou transformações. Em 1976, passou a contar com três divisões especializadas – energia e meio ambiente; meio ambiente urbano e uso do solo; e meio ambiente e indústria – e três grupos intersetoriais – poluição transfronteiriça; evolução do estado do meio ambiente; e turismo e meio ambiente. Em 1978, criou-se uma nova divisão, a de químicos. Em 1980, a diretoria foi reestruturada e passou a contar com quatro divisões especializadas: meio ambiente e economia; recursos e energia; assuntos urbanos; e químicos (Long, 2000).

A segunda reunião ministerial do Comitê Ambiental ocorreu em 1979, com o tema Desenvolvimento de Política Ambiental em Condições Econômicas em Transformação. O comitê reconheceu como avanços da década anterior:

- a redução da poluição em cursos de água doce;
- a limitação do descarte de certos químicos poluentes persistentes;
- o aumento do número de parques nacionais e regionais; e
- a proteção/reabilitação de locais de valor social e cultural (Long, 2000, p. 57).

O comitê também estabeleceu, no programa de trabalho para a década de 1980, quatro grandes temas: recursos e meio ambiente, incluindo energia e uso da terra; substâncias tóxicas; assuntos urbanos; e política ambiental no contexto de condições econômicas em transformação, incluindo subsídios, cobranças e o papel da tecnologia (Long, 2000, p. 58).

## 5 A CONSTRUÇÃO DA AGENDA AMBIENTAL GLOBAL (1985-2000)

### 5.1 As questões globais na agenda ambiental da OCDE

Ao longo da década de 1980, a atenção da opinião pública a temas ambientais aumentou. Contribuíram para isso novos desastres ambientais de grande proporção, por exemplo: o acidente nuclear em Three Mile Island, em 1979; o vazamento do gás isocianato de metila em Bopal, na Índia, em 1984; o incêndio na fábrica Sandoz, na Basileia, em 1986; o acidente nuclear de Chernobil, em 1986; os vazamentos de petróleo na plataforma de Piper Alpha, na Escócia, em 1988, e do petroleiro Exxon-Valdez, no Alasca, em 1989.

Também contribuíram novas evidências científicas, como o buraco na camada de ozônio sobre a Antártida, e trabalhos sobre a ligação entre o aumento de gases de efeito estufa (GEE) e as mudanças climáticas – em 1985 e 1988, ocorreram as primeiras conferências sobre o tema entre especialistas, e em 1988 é criado, pela ONU, o Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima.



Além disso, estudos sobre a crescente interdependência global que incluíam componente ambiental também tiveram destaque – exemplos foram o *Interfutures*, da OCDE, de 1979; o *Global Report to the President*, nos Estados Unidos; o relatório *Okita*, no Japão; e o *North-South: a programme for survival*, da Comissão Brandt, todos de 1980 (Long, 2000, p. 60). E foi também nesse período que ganhou ímpeto o envolvimento de atores não estatais, incluindo o setor privado e organizações não governamentais (ONGs), com a agenda ambiental. Nesse contexto, os países da OCDE passaram a solicitar ajuda com coleta de dados, análises e opções de políticas em relação às demandas cada vez mais complexas, e o programa ambiental da OCDE ganhou uma vertente dedicada a temas globais.

Essa mudança foi observada na terceira reunião ministerial do Comitê Ambiental da OCDE, em 1985. Na ocasião, os ministros reconheceram os avanços da OCDE em: entender relações entre economia e política ambiental; integrar políticas energéticas e ambientais; obter dados para políticas efetivas de combate à poluição do ar e da água; e monitorar e gerenciar químicos e movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos (Long, 2000, p. 62). Elencaram como desafios para os anos subsequentes: contribuir para as negociações internacionais sobre a camada de ozônio e resíduos perigosos; debater o desenvolvimento sustentável; e integrar países não membros no debate com a OCDE em temas ambientais (*op. cit.*, p. 70-71).

A destruição da camada de ozônio já era tema de trabalhos analíticos na OCDE desde a década de 1970, e ganhou espaço na política internacional nos anos 1980. Em 1985, foi assinada, no âmbito da ONU, a Convenção de Viena para a proteção da camada de ozônio – sua estrutura é exemplo dos regimes internacionais dinâmicos que tratam de problemas globais complexos (Gehring, 2008). No primeiro momento, é firmada uma convenção guarda-chuva, estabelecendo os princípios gerais e o arcabouço mais amplo no tema em questão. Em seguida, são negociados, em rodadas iterativas, protocolos com obrigações específicas para a implementação do acordo (*op. cit.*). No âmbito da convenção de 1985, assinou-se, em 1987, o Protocolo de Montreal, que trata das substâncias que destroem a camada de ozônio e elenca aquelas que a afetam, especialmente os clorofluorcarbonos (CFCs) – relaciona também um plano de redução escalonada, até a eliminação, de sua produção e seu uso.

Em relação à poluição transfronteiriça, realizou-se, em 1985, uma conferência da OCDE e aprovou-se a resolução do conselho sobre a cooperação internacional em relação a movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos. A resolução convocou o Comitê Ambiental a engajar-se no tema e criar um sistema de controle efetivo e legalmente vinculante. Em nível internacional, na ONU, em 1987, aprovaram-se as Diretrizes do Cairo sobre administração ambientalmente saudável de resíduos sólidos. Em 1989, é aprovada a Convenção da Basileia sobre o controle de movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos.

O conceito de desenvolvimento sustentável entrou na política internacional em 1987, com o relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ou Comissão Brundtland, como um “desenvolvimento que supre as necessidades das gerações atuais sem comprometer a habilidade de gerações futuras em suprir suas próprias necessidades” (UN, 1987, tradução nossa). Na OCDE, o conceito foi incorporado ao programa de trabalho após atividade conjunta de especialistas do Comitê Ambiental e do Departamento de Economia e Estatística, em 1989 (Long, 2000, p. 72-73). Foram definidos nove objetivos, que se tornaram pilares dos trabalhos da OCDE na década subsequente:

i) promover crescimento econômico em escala mundial; ii) integrar políticas econômicas e ambientais; iii) precificar bens e recursos de modo a refletir os custos ambientais; iv) promover mudanças tecnológicas para apoiar crescimento limpo; v) gerenciar recursos de modo ambientalmente correto; vi) controlar crescimento populacional onde for excessivo; vii) promover atualizações em apoio a uma boa gestão ambiental; viii) expandir a cooperação internacional; e ix) monitorar o progresso em relação aos objetivos de desenvolvimento sustentável (Long, 2000, p. 73, tradução nossa).

Os temas ambientais também ganharam espaço no engajamento da OCDE com países não membros. O Comitê Ambiental e o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento desenvolveram um *checklist* ambiental para tomadores de decisão em instituições bilaterais e multilaterais de assistência ao desenvolvimento; em 1989, o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento criou o grupo de trabalho sobre assistência e meio ambiente e o Centro de Desenvolvimento da OCDE anunciou a introdução de um componente ambiental em seu programa de trabalho (Long, 2000, p. 78). Em relação a países de economia planificada na Europa, a Diretoria Ambiental passou a participar do grupo de trabalho de cooperação com a Polônia e a Hungria e da força-tarefa estabelecida para coordenar os trabalhos do secretariado com países do Leste Europeu (*idem, ibidem*). Em 1990, temas ambientais foram gradualmente inseridos no programa de trabalho do recém-criado Centro para Cooperação com Economias Europeias em Transição (*idem, ibidem*).

Em 1990, ocorreu, em Bergen, Noruega, a Conferência Ministerial Europeia sobre Desenvolvimento Sustentável, reunião preparatória para a Conferência do Rio em 1992, com participação ampla de atores não estatais – setor privado, comunidade científica, grupos religiosos, ONGs, empresariado e sindicatos (Long, 2000, p. 78). Essa abertura – mais tarde conhecida como o *espírito de Bergen* – passou a ser esperada também em outras organizações internacionais, inclusive a OCDE (*idem, ibidem*). Foi legado da conferência o aumento da transparência e da prestação de contas em relação a obrigações assumidas por Estados, especialmente com melhoria na produção de dados, estatísticas e indicadores (Long, 2000, p. 78-79).

Em 1991, ocorreu a quarta reunião do Comitê Ambiental em nível ministerial. Temas globais foram identificados como grandes desafios dos anos subsequentes: a destruição da camada de ozônio; a mudança do clima; a poluição marinha; o desmatamento; a desertificação; a degradação dos solos; e a perda de diversidade biológica (Long, 2000, p. 86). Na ocasião, os ministros adotaram a estratégia ambiental para os anos 1990, que estabelecia três pilares para nortear o trabalho da OCDE: i) integrar a tomada de decisões em matéria econômica e ambiental; ii) melhorar a *performance* ambiental dos países da OCDE; e iii) fortalecer a cooperação internacional (*idem, ibidem*). Nos anos subsequentes, iniciativas ocorreram em diversas frentes, com destaque para:

- o início das revisões de *performance* ambiental dos países, como projeto-piloto em 1992 e totalmente operacional em 1993;
- a elaboração de novos indicadores ambientais;
- a intensificação de estudos sobre mudança do clima, inclusive em relação à integração entre política econômica e ambiental – em 1996, seria criado o Comitê Consultivo sobre Mudança do Clima na OCDE; e
- a análise de regulação ambiental nos processos de acesso à OCDE (Long, 2000).

Ademais, houve reestruturação institucional: o Comitê Ambiental passou a ser chamado Comitê de Política Ambiental em 1992.<sup>9</sup>

Em 1992, ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ou Cúpula da Terra, no Rio de Janeiro. Com participação massiva de chefes de Estado e eventos paralelos para atores não estatais, a conferência teve grande impacto na política internacional. Como resultados, foram elaborados cinco documentos oficiais. Primeiro, a Declaração do Rio, com 27 princípios gerais sobre meio ambiente e desenvolvimento. Segundo, a Agenda 21, um plano de ação para alcançar o desenvolvimento sustentável até a virada do século. Terceiro, três tratados específicos: os Princípios sobre Florestas, não vinculantes; a Convenção sobre Diversidade Biológica; e a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas – as duas vinculantes e seguindo o mesmo formato guarda-chuva da Convenção de Viena sobre a camada de ozônio.

Entre 1992 e 1995, os trabalhos da OCDE no tema ambiental foram bastante intensos em praticamente todos os assuntos. Ainda assim, destaque pode ser dado a alguns temas.

Em relação à economia e ao meio ambiente, o tema da integração de políticas permaneceu na pauta, especialmente – e em conjunto com o Grupo dos 7 (G7) – em estudos sobre impostos, taxas e subsídios como incentivos ou desincentivos à proteção ambiental. Em meio ambiente e comércio, publicaram-se diretrizes sobre como balancear objetivos de comércio e meio ambiente, além de trabalhos sobre os impactos ambientais de diferentes modais de transporte de carga e de tarifas, assim como os impactos para o comércio da etiquetagem ambiental; ocorreu um desenvolvimento expressivo de indicadores ambientais. Na divisão de químicos, houve trabalhos em relação à harmonização de nomenclatura e etiquetagem de químicos perigosos e em relação a pesticidas. Na divisão de prevenção e controle da poluição, o relatório sobre tecnologia para a produção e produtos mais limpos, de 1995, é destaque, assim como o trabalho sobre como desenvolver tecnologia para veículos motores mais limpos, reduzindo a poluição do ar, e sobre o monitoramento de operações industriais via ciclo da vida. Em relação à *performance* ambiental, ocorreram as revisões nacionais periódicas, já citadas (Long, 2000, p. 86-91).

Destaque também para o tema da mudança do clima. À época, no âmbito da ONU, as negociações de um protocolo com obrigação de redução de emissões já estavam em curso. Na OCDE, foram desenvolvidos estudos sobre metodologias para inventários de GEE e tecnologia para reduzir emissões – a Agência Internacional de Energia trabalhou em conjunto especialmente nas tecnologias do setor de transportes (Long, 2000, p. 91-92). Diretrizes para assistir aos governos dos países-membros em suas comunicações nacionais no âmbito da Convenção da ONU também tiveram foco, assim como as questões sobre economia da mudança do clima (*op. cit.*, p. 92).

9. O comitê ganhou uma estrutura com quatro grupos (*working parties*) respondendo diretamente a ele, nos temas: integração de política econômica e ambiental; controle e prevenção da poluição; químicos; e *performance* ambiental. Os demais grupos passaram a ser chamados de *working groups* e a responder a um dos quatro primeiros (Long, 2000, p. 96-97). A Diretoria Ambiental passou a ter seis divisões: economia e meio ambiente; segurança química; controle e prevenção da poluição; assuntos urbanos; estado do meio ambiente; e países não membros. Em 1994, a Divisão de Assuntos Urbanos deixou a diretoria e foi incorporada pelo recém-criado Serviço de Desenvolvimento Territorial da OCDE (*op. cit.*, p. 97).

## 5.2 Desenvolvimento sustentável: o meio ambiente no tripé do desenvolvimento

Entre 1995 e 2000, foi intensa a atividade nos regimes internacionais ambientais. Em diversos deles, assinaram-se documentos que especificavam obrigações a serem assumidas – por exemplo, em 1997, o Protocolo de Quioto à Convenção sobre Mudanças Climáticas, estabelecendo metas de redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE) para os países industrializados.<sup>10</sup> Novos tratados também foram firmados, como o Tratado de Interdição Completa de Testes Nucleares, assinado no âmbito da ONU em 1996.

Na OCDE, o tema ambiental tornou-se cada vez mais presente, não apenas como um dos temas de trabalho, mas como parte do eixo da agenda da organização. Em 1997, o secretário-geral criou um grupo de alto nível sobre meio ambiente, com o mandato para avaliar o futuro da OCDE na governança ambiental (Long, 2000, p. 100).<sup>11</sup> Meio ambiente e desenvolvimento sustentável foram temas de destaque nas reuniões do Conselho da OCDE em 1997 e 1998. As análises e propostas de políticas em questões ambientais também tornaram-se cada vez mais multidisciplinares, envolvendo múltiplos comitês e diretorias (*op. cit.*, p. 98).

Em 1996, ocorreu a quinta reunião ministerial do Comitê de Política Ambiental. Foi a primeira reunião ministerial do comitê em que ONGs ambientais participaram das consultas prévias – antes disso, apenas representantes do setor privado e de sindicatos participavam (Long, 2000, p. 100).<sup>12</sup> Dois relatórios foram base para os ministros avaliarem os avanços dos trabalhos até então: *Integração de Políticas Ambientais e Econômicas e Performance Ambiental em Países da OCDE: progresso nos anos 1990*. Os ministros também reafirmaram a importância de dar continuidade à estratégia ambiental de 1990 (*op. cit.*, p. 99).

Na reunião, decidiu-se que a atenção era necessária para: manter o apoio da OCDE para os tratados assinados na Convenção do Rio; ajudar a assegurar que aspectos ambientais fossem integrados ao debate sobre comércio internacional e meio ambiente; dar suporte aos países-membros para que melhorassem sua *performance* ambiental; fortalecer laços com não membros, entre outros, por meio de liderança no Programa Meio Ambiente para a Europa; e elaborar o conceito de produção e consumo sustentável, incluindo o papel da ecoeficiência e prospectos para alcançar melhoramentos “fator 10” em eficiência de recursos e redução de poluição (Long, 2000, p. 99).<sup>13</sup> Três tarefas espe-

10. Outros exemplos: i) o Protocolo de 1996 à Convenção de Londres sobre Prevenção da Poluição Marinha, estabelecendo o princípio da precaução, a lista reversa (todo despejo de resíduo está proibido a menos que explicitamente permitido e elencado em lista anexada ao tratado), a proibição de incineração de resíduos e de exportação de resíduos com objetivo de incineração ou despejo no mar; ii) a emenda de 1996 ao anexo técnico do protocolo, a respeito do controle de óxidos de nitrogênio ou seus fluxos transfronteiriços da Convenção LTRAP; e iii) a emenda de 1996 ao protocolo I da Marpol (estendendo a obrigação de reportar incidentes de poluição de navios a ocasiões em que antes isso não era obrigatório).

11. O relatório *Guiando a Transição ao Desenvolvimento Sustentável*, produto dos trabalhos, indicou o papel relevante da OCDE nos estudos analíticos e comparativos que são apoio dos avanços da governança ambiental global, e recomendou mais análises para fortalecer o desempenho dos países-membros e da comunidade internacional no caminho para a sustentabilidade, especialmente sobre como aumentar a produtividade de recursos (Long, 2000, p. 100-102).

12. Nos anos seguintes, a participação intensificou-se. Em 1998, foi assinada, no âmbito da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa, a Convenção de Aarhus, que tratava de acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em matéria ambiental. Em 2018, no mesmo sentido, seria assinado o Acordo de Escazú, direcionado à América Latina.

13. “Fator 10” é uma proposta de Friedrich Schmidt-Bleek para que países industrializados – que consumiam 80% dos recursos naturais extraídos, mas representavam 20% da população – trabalhassem em soluções que reduzissem seu consumo a apenas 10%, abrindo espaço para o consumo de populações de países em desenvolvimento e de futuras gerações sem exceder a capacidade do planeta em prover para a espécie humana.

cíficas foram enumeradas como de alta prioridade para os dois anos seguintes: analisar e elaborar relatório completo sobre a avaliação das relações entre globalização e políticas ambientais; analisar e elaborar relatório completo sobre o efeito de desincentivo de subsídios e impostos; e analisar e elaborar relatório completo sobre o potencial para uma reforma tributária ambiental (ou impostos verdes) (Long, 2000, p. 99-100).<sup>14</sup>

Em 1998, a OCDE lançou o projeto Desenvolvimento Sustentável, com esforços para implementar o desenvolvimento sustentável em seis temas principais: subsídios, taxas e criação de mercados; mudança do clima; desenvolvimento sustentável de recursos naturais; tecnologia; engajamento com não membros; e indicadores de desenvolvimento sustentável (Long, 2000, p. 102).<sup>15</sup>

Também em 1998, realizou-se a sexta reunião ministerial do Comitê de Política Ambiental. Na declaração sobre objetivos compartilhados para ação, os ministros enfatizaram a importância de políticas ambientais fortes e da integração entre políticas sociais, econômicas e ambientais para implementar o desenvolvimento sustentável (Long, 2000, p. 103). No plano de trabalho para os anos subsequentes, tiveram destaque:

- a análise do impacto da globalização no meio ambiente, especialmente o impacto da liberalização do comércio e dos investimentos;
- o aprofundamento na integração de temas ambientais a setores econômicos-chave, como agricultura e pesca, transporte e energia, e em políticas fiscais, de comércio e de investimento;
- a análise dos impactos potenciais do proposto Acordo Multilateral sobre Investimento, a respeito da capacidade de implementar políticas ambientais e acordos ambientais multilaterais; e
- o fortalecimento do componente ambiental nas diretrizes da OCDE para empresas multinacionais.<sup>16</sup>

## 6 A POLÍTICA AMBIENTAL NO ANTROPOCENO (2001-PRESENTE)

### 6.1 O Antropoceno e os limites planetários

O início do século XXI foi uma época de mudança de paradigma na ciência dos sistemas da Terra.<sup>17</sup> Os primórdios desse campo de pesquisa datam dos anos 1970, porém sua consolidação ocorreu nos anos 1980, quando, com o estudo das evidências e implicações das mudanças na camada de ozônio e o aumento dos GEE na atmosfera, os cientistas começaram a notar que as causas profundas

14. Foram produtos da reunião ministerial: declaração sobre a redução do risco para o chumbo e uma resolução do conselho sobre essa declaração; recomendação e resolução do conselho sobre melhorar a *performance* ambiental da OCDE; e chamada para que o Conselho da OCDE adotasse a decisão sobre a adesão de países não membros aos atos relacionados à aceitação mútua de dados na avaliação de químicos.

15. Para coordenar o projeto, a OCDE estabeleceu um grupo com representação de todas as diretorias, da Agência Internacional de Energia, da Agência de Energia Nuclear, da Conferência Europeia de Ministros dos Transportes e do Centro de Desenvolvimento da OCDE. Na ocasião do lançamento do projeto, a Mesa-Redonda sobre Desenvolvimento Sustentável foi criada, a fim de aumentar a cooperação intersectorial na OCDE nesse tema (Long, 2000, p. 103).

16. Outros temas com destaque no programa de trabalho do período foram: químicos, inclusão de preocupações ambientais em decisões sobre créditos para financiamento de exportação; comércio e meio ambiente; eficiência de recursos; indicadores de sustentabilidade; transporte ambientalmente sustentável; e debates sobre critérios ambientais no Acordo Multilateral sobre Investimento.

17. O nome "ciência dos sistemas da Terra" foi dado pela Administração Nacional da Aeronáutica e Espaço (National Aeronautics and Space Administration – NASA) em 1983 (Steffen *et al.*, 2020).



dos fenômenos só seriam entendidas se a Terra fosse estudada como uma entidade única e integrada (Steffen *et al.*, 2020, p. 56). Em 1987, criou-se o Programa Internacional Geosfera-Biosfera (International Geosphere Biosphere Programme – IGBP)<sup>18</sup> e, em 2000, em uma de suas *newsletters*, foi publicado o artigo de Paul Crutzen e Eugene Stoemer argumentando que, dados o aumento da capacidade humana de interferir nos sistemas terrestres e o grau da mudança que vinha sendo provocada por essa interferência ao longo das décadas recentes, o planeta havia entrado, por volta da metade do século XX, em uma nova época geológica: o Antropoceno (Crutzen e Stoemer, 2000).

Em 2001, em conferência organizada conjuntamente pelo IGBP, pelo Programa Internacional das Dimensões Humanas, pelo Programa Mundial de Pesquisa Climática e pelo Diversitas, foi assinada a Declaração de Amsterdã, que define o Antropoceno por meio das seguintes assertivas.

O sistema terrestre é um sistema único e autorregulado com componentes físico, químico, biológico e humano, que têm interações e *feedbacks* complexos entre si.

A transformação global é real e está acontecendo agora. As mudanças na superfície terrestre, nos oceanos, nos litorais, na atmosfera e na diversidade biológica influenciadas pela ação humana são equivalentes às grandes forças da natureza em sua extensão e impacto.

A transformação global não pode ser compreendida por um paradigma causa-efeito simples. As mudanças provocadas pela humanidade causam efeitos múltiplos e complexos que ocorrem em cascata.

As dinâmicas do sistema terrestre são caracterizadas por limites críticos e mudanças abruptas.

As atividades humanas poderiam inadvertidamente desencadear essas mudanças e mudar o sistema terrestre para modos alternativos de operação que se demonstrem irreversíveis e menos hospitaleiros a humanos e outras formas de vida.

A natureza das mudanças ocorrendo simultaneamente no sistema terrestre, bem como sua magnitude e ritmo, não tem precedente. O sistema terrestre está atualmente operando em sistema não analógico (Steffen *et al.*, 2020, p. 57, tradução nossa).

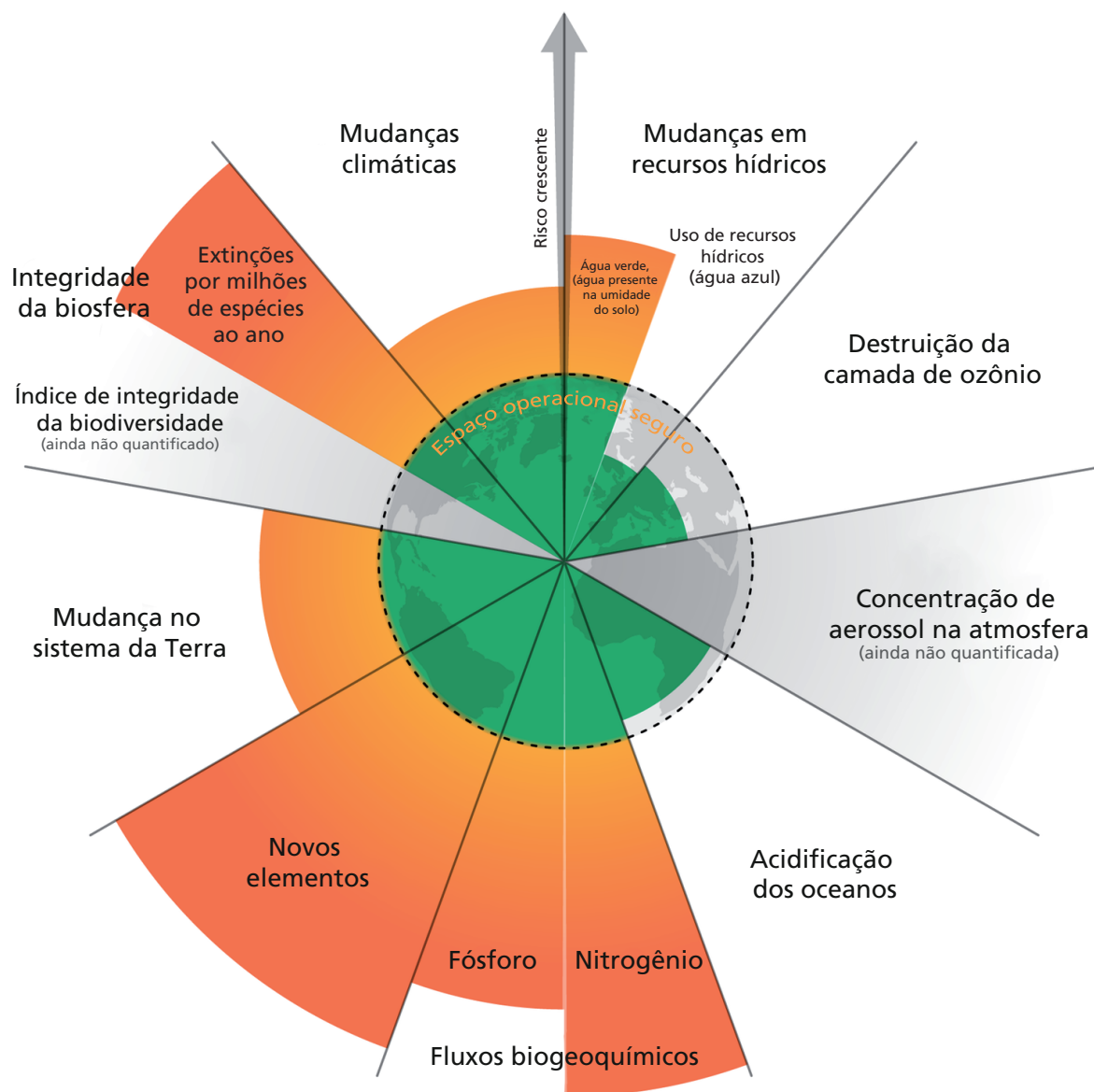
Entre as evidências científicas do Antropoceno, estão a correlação entre alterações na geosfera-biosfera e a mudança em tendências socioeconômicas ocorridas desde a metade do século XX – período que passou a ser chamado de Grande Aceleração. Do lado das tendências socioeconômicas, ocorreram aumentos exponenciais da população, do produto interno bruto (PIB) real, do uso da água e de energia, dos fluxos de transporte e de telecomunicações etc. Do lado dos sistemas terrestres, no mesmo período, houve aumentos da concentração de GEE, da temperatura na superfície terrestre, da acidez dos oceanos, da pesca marinha, da perda de florestas etc.<sup>19</sup>

Em 2009, cientistas identificaram os sistemas planetários – sistemas geobiofísicos que, em conjunto, foram responsáveis pela estabilidade observada no planeta Terra durante o Holoceno, época geológica de 10 mil anos em que a civilização humana se desenvolveu e que precedeu o Antropoceno. Conseguiriam quantificar os limites seguros, dentro dos quais as alterações ocorridas ainda permitem que o planeta mantenha sua resiliência, mas que têm sido ultrapassados (Rockström *et al.*, 2009) (figura 1, atualizada em 2022). De acordo com os cientistas, em razão da natureza sem precedente das mudanças, a ciência não tem ferramentas para determinar com exatidão as consequências dessa ultrapassagem; portanto, a Terra estaria entrando em um período de mudanças incertas e de instabilidade.

18. O programa ficou em vigor de 1987 a 2015. Mais informações disponíveis em: <<http://www.igbp.net/>>.

19. Informações mais detalhadas disponíveis em: <<https://www.anthropocene.info/>>.

FIGURA 1  
Fronteiras planetárias



Fonte: Stockholm Resilience Centre. Disponível em: <<https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries>>. Elaboração da autora.

## 6.2 Crise ambiental e intensificação das iniciativas em governança ambiental global

Durante os primeiros anos do século XXI, houve aumento concomitante da atividade de cooperação ambiental internacional e da atenção da opinião pública a esses temas, em especial à mudança do clima. Houve novos avanços nas evidências científicas sobre:

- o fenômeno;



- a implicação direta da ação humana – por exemplo, o quarto relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC), publicado em 2007, estabelece que a mudança climática é inequivocadamente relacionada às alterações na concentração de GEE provocadas pela ação humana; e
- os custos da não ação – por exemplo, o *Relatório Stern*, de 2006.

Contribuíram também o aumento da ocorrência e da intensidade dos fenômenos climáticos extremos<sup>20</sup> e a divulgação massiva, tanto das informações científicas<sup>21</sup> como dos fenômenos extremos, pela mídia – o documentário *Uma Verdade Inconveniente*, de Al Gore, que recebeu o prêmio Nobel de 2007 em conjunto com o IPCC, é um exemplo.

Houve, além disso, movimentação na agenda ambiental global. Em 2000, foram publicados pela ONU os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), prioridades para um novo modelo de desenvolvimento a serem completadas até 2015 – uma atualização da Agenda 21, que tinha objetivos para a virada do século. Estabeleceram-se novos compromissos internacionais, como a Convenção sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, de 2001, e obrigações adicionais em compromissos já existentes, como o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, de 2000, à Convenção sobre Diversidade Biológica. Em 2002, ocorreu, no âmbito da ONU, a Cúpula Global sobre Desenvolvimento Sustentável, em Johannesburgo, África do Sul, que foi marcada por iniciativas transnacionais para avançar o cumprimento de obrigações ambientais: acordos voluntários para mobilizar e compartilhar conhecimento, *expertise*, tecnologias e recursos financeiros em temas relevantes para o desenvolvimento sustentável.<sup>22</sup>

Na OCDE, em 2001, ocorreu a sétima reunião ministerial do Comitê de Política Ambiental. Na ocasião, os ministros adotaram a estratégia ambiental da OCDE para a primeira década do século XXI, a qual foi definida com base na avaliação *do Panorama Ambiental da OCDE para 2020*, que estabeleceu critérios para classificar avanços em temas ambientais.<sup>23</sup> A estratégia enumerou cinco objetivos inter-relacionados para avançar as políticas ambientais no contexto do desenvolvimento sustentável: i) manter a integridade de ecossistemas; ii) dissociar crescimento econômico de pressões ambientais; iii) melhorar a qualidade da informação disponível para a tomada de decisões; iv) aumentar a interface social-ambiental, a fim de incrementar a qualidade de vida; e v) melhorar a governança e a cooperação internacional (OECD, 2001b). Enumerou, também, 71 ações a serem adotadas pelos países-membros em nível nacional para cumprir os objetivos (*op. cit.*). Na ministerial,

20. Por exemplo: enchentes, *tsunamis*, incêndios florestais, furacões, secas e ondas de calor. Eventos climáticos extremos são consequências imediatas da mudança do clima, enquanto o aumento médio da temperatura do planeta é a consequência de longo prazo.

21. Um estudo que monitorou cinquenta jornais em circulação no Brasil entre 2005 e 2008 identificou que as matérias dedicadas à mudança do clima cresceram em 200% só durante a primeira metade de 2007 (ANDI, 2010).

22. Com a adoção da Agenda 2030 e dos ODMs, informações sobre as diversas iniciativas de parcerias voluntárias foram agrupadas na plataforma disponível em: <<https://sdgs.un.org/partnerships/browse>>.

23. O panorama trabalha com a metáfora das três cores do semáforo. Em verde, indica iniciativas de resultados positivos que devem ser continuadas – no caso da edição de 2001, por exemplo: redução da poluição industrial; aumento da eficiência no uso de recursos e energia; redução de poluição do ar e em cursos de água doce; aumento das áreas florestais protegidas. Em amarelo, temas que causam preocupação e precisam de mais trabalhos para elucidar os riscos – por exemplo: efeitos de emissões tóxicas para a saúde humana e os serviços ecossistêmicos; produção de peixes por aquacultura e florestas plantadas; biotecnologia; novas tecnologias para a geração de energia e para o transporte. Em vermelho, temas que precisam ser endereçados com urgência – por exemplo: aumento da produção de lixo urbano; aumento do uso de veículos individuais; pesca excessiva; poluição da agricultura; perda da biodiversidade; mudança do clima (OECD, 2001a).

foram endossados os indicadores ambientais da OCDE e as diretrizes para o transporte ambientalmente sustentável (OECD, 2001c).<sup>24</sup>

Em 2004, aconteceu a oitava reunião em nível ministerial do Comitê de Política Ambiental. A meta principal foi a avaliação dos avanços em relação ao cumprimento dos objetivos inter-relacionados elencados na estratégia ambiental de 2001.<sup>25</sup> No mesmo ano, promulgaram-se quatro recomendações do Conselho da OCDE em temas ambientais, três delas relacionadas à maior integração de questões ambientais no desenho de políticas públicas, e uma declaração sobre cooperação em ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável.

Em 2006, ocorreu o Encontro Ministerial de Meio Ambiente e Desenvolvimento, reunião conjunta do Comitê de Política Ambiental e do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento. No encontro, os comitês debateram como agências ambientais e de assistência ao desenvolvimento poderiam fortalecer os vínculos entre si para tornar temas ambientais, em particular a mudança do clima, parte essencial da agenda de assistência ao desenvolvimento. Adotaram-se a declaração sobre integração de adaptação à mudança climática à cooperação para o desenvolvimento e a moldura para ação conjunta em relação a objetivos compartilhados (OCDE, 2006).

Em 2008, foi realizada a nona reunião em nível ministerial do Conselho de Política Ambiental. Na ocasião, a crise financeira global era a grande preocupação dos governos, e houve debate sobre como integrar objetivos ambientais às políticas de recuperação, centrado em quatro temas: i) cooperação em matéria ambiental entre países da OCDE e economias emergentes; ii) competitividade,ecoinovação e mudança do clima; iii) fortalecimento da cooperação entre governos para políticas climáticas ambiciosas; e iv) avaliação das tendências e projeções para as próximas décadas (OECD, 2008a). Aprovou-se a recomendação do conselho sobre produtividade de recursos, com conceitos de eficiência e economia circular. Além disso, foram aprovados alguns documentos.

O primeiro foi um novo relatório de monitoramento da implementação da estratégia ambiental de 2001. De acordo com o relatório, progresso havia sido feito em melhorar a qualidade da informação para a tomada de decisões e a interface social-ambiental, mas era ainda bastante desigual em relação a manter a integridade de ecossistemas, dissociar crescimento econômico de pressões

24. Em relação à estrutura institucional, o Comitê de Política Ambiental contava com três *working parties* – políticas globais e estruturais; políticas ambientais nacionais; e *performance* ambiental – e cinco *working groups* – um para cada um dos de segundo nível, trabalhando em apoio aos primeiros, além dos grupos sobre transporte e sobre biodiversidade (OECD, 2001d). A Diretoria Ambiental contava com cinco divisões: políticas nacionais; políticas globais e estruturais; *performance* ambiental e informação; meio ambiente, saúde e segurança; países não membros (*op. cit.*).

25. Em relação à meta de manter a integridade de ecossistemas, esforços adicionais seriam necessários especialmente para cumprir os objetivos do Protocolo de Quioto sobre mudança do clima, para desenhar e implementar políticas de gerenciamento de recursos hídricos que refletissem as necessidades humanas e ecossistêmicas de água doce e para melhor integrar objetivos de preservação da biodiversidade em políticas de setores como agricultura, pesca, florestas e turismo. Quanto à meta de dissociar crescimento econômico de pressões ambientais, mais esforços seriam necessários na agricultura, para diminuir o uso de pesticidas e outros aditivos e modificar políticas de suporte que não levem em consideração questões ambientais; nos transportes, para reduzir as emissões de carbono do setor, a poluição do ar, a eutrofização e para prevenir a fragmentação de *habitats*; na energia, para reduzir o uso de combustíveis fósseis. Em relação a melhorar a qualidade da informação para a tomada de decisões, foram identificadas lacunas importantes em dados sobre biodiversidade, aspectos econômicos da *performance* ambiental e riscos relacionados à contaminação tóxica. Quanto a aumentar a interface social-ambiental, identificou-se acesso desigual a informações sobre, por exemplo, classificação e etiquetagem de produtos químicos ou diretrizes para seu uso seguro. Relativamente a melhorar a governança e a cooperação internacional, constatou-se pouco progresso na ratificação de acordos internacionais sobre responsabilidade por danos ambientais e em arrecadar recursos suficientes para cumprir metas estabelecidas em diferentes compromissos (OECD, 2004).

ambientais e melhorar a governança e a cooperação internacional (OECD, 2008b).<sup>26</sup> Analisou-se também o *Panorama Ambiental da OCDE para 2030*, documento que atualizou os resultados do panorama de 2001<sup>27</sup> e enumerou como ação prioritária para implementar objetivos já enunciados: i) assegurar uso eficiente de recursos eecoinovação; ii) promover a cooperação ambiental internacional; e iii) priorizar ação em setores de impacto direto sobre o meio ambiente – energia, transporte, agricultura e pesca (OCDE, 2008c).<sup>28</sup>

O terceiro foi o estudo *Custos da Inação em Desafios de Política Ambiental*, relatório que resumiu as evidências científicas disponíveis e apontou altos custos de inação em quatro áreas da política ambiental: efeitos da poluição do ar e da água na saúde humana; mudança do clima; desastres industriais e ambientais relacionados ao meio ambiente; e gerenciamento de recursos naturais (OECD, 2008d).

O quarto documento foi *Uma Moldura da OCDE para Políticas Ambientais Efetivas e Eficientes*. O trabalho apresenta uma série de perguntas, anotações e exemplos concretos com o objetivo de encorajar os tomadores de decisão a refletir sobre políticas e instituições e avançar na direção de resultados mais efetivos e eficientes ao longo do tempo. Alguns temas da moldura são os seguintes.

- Aumentar a qualidade ambiental também aumenta a produtividade da economia.
- Os objetivos ambientais devem ser determinados e buscados de acordo com parâmetros de efetividade econômica.
- Políticas econômicas e setoriais devem levar em consideração a necessidade de internalizar objetivos ambientais.
- Políticas econômicas e ambientais devem ser coordenadas e coerentes.
- Qualidade ambiental e eficiência econômica são dois elementos de bem-estar.
- É importante integrar países não membros nas boas práticas ambientais para que os benefícios sejam observados em âmbito global (OECD, 2008e).

26. Apontados como merecedores de atenção pelo relatório, mas havia mais ênfase na prevenção da poluição, na execução de regulação e promoção de seu cumprimento e no uso de instrumentos econômicos para promover comportamentos ambientalmente alinhados. O relatório também indicou que as revisões de *performance* ambiental apontavam a necessidade de maior transparência e prestação de contas em políticas ambientais, acesso à informação e aumento da participação. Também foi considerada um desafio a integração entre objetivos ambientais e políticas em energia, transporte, agricultura, comércio, auxílio ao desenvolvimento, investimento e ciência e tecnologia (OECD, 2008b).

27. Em verde, o documento citou avanços em países da OCDE nos tópicos: aumento de áreas florestais; redução da poluição da água; redução das emissões de dióxido de enxofre e óxidos nitrosos; redução das emissões de CFCs; e melhoria no tratamento de resíduos. Em amarelo, citou: redução da intensidade de GEE por unidade do PIB global; florestas e áreas de proteção; qualidade da água e tratamento de efluentes; concentração de ozônio e material particulado; emissões de poluentes do modal rodoviário; geração de resíduos sólidos; e emissões de CFCs em países em desenvolvimento. Em vermelho, citou: aumento das emissões de GEE e das evidências de mudanças já em curso do clima global; qualidade e fragmentação dos ecossistemas; extinção de espécies; espécies invasivas; florestas tropicais; desmatamento ilegal; escassez de água; contaminação da água por atividades agrícolas; qualidade do ar em áreas urbanas; gerenciamento e transporte de resíduos perigosos; químicos no meio ambiente e em produtos (OCDE, 2008c).

28. O documento identifica como obstáculos para a implementação o receio de impacto na competitividade industrial, a incerteza sobre quem deve agir e quem deve arcar com os custos dessa ação e a subprecificação de uso de recursos naturais e poluição. Para contornar esses obstáculos, sugere: criar opções de políticas escalonadas; trabalhar em parceria com outros atores, como comunidade científica, ONGs e setor privado; engajar países da OCDE e países não membros, aumentando a efetividade ambiental e a eficiência econômica das ações; fazer uso de mecanismos de mercado para alcançar ganhos de eficiência e vantagens de mercado por meio da inovação; desenvolver combinação de políticas adaptadas para circunstâncias nacionais.

### 6.3 Crescimento verde: o meio ambiente na base do desenvolvimento

As publicações de 2009 sobre os limites planetários marcam a necessidade de uma mudança na concepção de desenvolvimento: do meio ambiente como parte do tripé que define desenvolvimento sustentável para o meio ambiente como base do desenvolvimento. Na primeira concepção, o meio ambiente tinha peso (teórico) igual na equação com temas econômicos e sociais para que pudesse prover as necessidades das gerações presentes sem colocar em risco as das gerações futuras. No entanto, as evidências dos limites planetários demonstram que, na verdade, não há desenvolvimento para além das possibilidades da biosfera – a ultrapassagem resulta em um futuro incerto, com grandes riscos para a continuidade da vida humana organizada como conhecemos. Sendo assim, na segunda concepção, essas limitações devem estar na base, parametrizando o próprio conceito de desenvolvimento – a figura 2 representa essa ideia.

FIGURA 2  
ODS conforme fronteiras planetárias



Fonte: Stockholm Resilience Centre. Disponível em: <<https://bit.ly/3lxhIWS>>.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A incorporação dessa evidência ao conceito de desenvolvimento e a políticas públicas para sua implementação avança de maneira lenta e incompleta. Em 2009, no contexto pós-crise financeira e com a alta expectativa que existia em torno de que um acordo que substituiria o Protocolo de Quioto seria alcançado na Conferência das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas (COP15), realizada em Copenhague, esse alinhamento começa a ser visto em políticas para retomada do crescimento.

Na OCDE, em 2009, publicou-se a *Declaração sobre Crescimento Verde*, que estabelece a necessidade de buscar um novo parâmetro para o crescimento econômico que considere o meio ambiente e possa contribuir para construir uma sociedade sustentável e de baixo carbono (OECD, 2009a).

A declaração convoca os países da OCDE a definir uma estratégia para implementar o crescimento verde, que deveria abranger aspectos econômicos, ambientais, sociais, tecnológicos e de desenvolvimento (*op. cit.*). Ainda em 2009, o objetivo do crescimento verde foi citado na reunião de alto nível do Comitê de Política Ambiental e do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento, na qual os representantes estabeleceram que políticas de assistência ao desenvolvimento deveriam estar alinhadas com o desenvolvimento de baixo carbono (OECD, 2009b).

Em 2011, o Conselho da OCDE publicou a *Estratégia para o Crescimento Verde*, a qual envolve definição e objetivos do crescimento verde, ferramentas para alcançá-lo e indicadores para medir o avanço em relação a eles (OECD, 2011a). Na definição, o conselho estabeleceu que crescimento verde não substitui desenvolvimento sustentável: o primeiro é um subconjunto do segundo – mais estreito, com parâmetros concretos e mensuráveis (*op. cit.*). Como objetivos, estabeleceu o fomento de condições para inovação, investimento e competição que impulsionem o crescimento verde (*op. cit.*).<sup>29</sup> A estratégia cita quatro ferramentas para implementação. Primeiro, o diagnóstico das barreiras existentes, essencialmente as relacionadas a baixos retornos econômicos ou à baixa apropriação dos retornos de atividades alinhadas com o crescimento verde. Segundo, o estabelecimento de arranjos institucionais efetivos que possibilitem o crescimento verde. Terceiro, a construção de pacotes de políticas, em processo iterativo. Por fim, a criação de mecanismos de ajustes e o atendimento a temas de transição (OECD, 2011b). Quanto a mensurar os avanços, determinou indicadores em quatro temas: i) produtividade no uso de recursos naturais; ii) base de ativos naturais; iii) dimensões ambientais de qualidade de vida; e iv) respostas políticas e oportunidades econômicas.<sup>30</sup>

Em 2012, ocorreu a décima reunião em nível ministerial do Comitê de Política Ambiental da OCDE. Na ocasião, os ministros avaliaram a estratégia ambiental adotada em 2001 e o *Panorama Ambiental da OCDE para 2050*. Em relação à avaliação da estratégia, houve um alinhamento com o objetivo do crescimento verde: o relatório é chamado *Fazendo o Crescimento Verde Entregar*. Ao longo do texto, há referência a alguns limites planetários e à importância de não os ultrapassar – por exemplo, identificam-se avanços em compreender a ciência das mudanças globais e citam-se as mudanças do clima, da biodiversidade e do ozônio, que estão entre as fronteiras planetárias (OECD, 2012a). O relatório expõe avanços<sup>31</sup> e desafios na implementação da estratégia, entre eles (e relacionados às fronteiras planetárias) a trajetória não alinhada com a limitação do aumento da temperatura

29. É seguro afirmar que, na época, a agenda do crescimento verde, ou economia verde, passa a ser adotada como paradigma teórico das políticas para a implementação do desenvolvimento sustentável em diversas organizações internacionais multilaterais. Por exemplo, no PNUMA, a economia verde é definida como *de baixo carbono, eficiente no uso de recursos e socialmente inclusiva* (disponível em: <<https://www.unep.org/explore-topics/green-economy>>); no Banco Mundial, como *economia verde inclusiva* (disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6058>>). Há também iniciativas interinstitucionais para compartilhar conhecimento no tema – por exemplo, a Green Growth Knowledge Platform (disponível em: <<https://www.greengrowthknowledge.org>>). Diversos países publicaram estratégias nacionais para alinhar suas políticas a esses objetivos. No entanto, há discussão sobre a suficiência dos elementos teóricos dos conceitos em entregar o que o paradigma promete, além de importantes lacunas de implementação.

30. Dentro das quatro categorias, os indicadores são modificados periodicamente, de acordo com a evolução das pesquisas e dos dados. Na publicação de 2017, estavam subdivididos em: i) produtividade do carbono; produtividade da energia; produtividade dos materiais e de resíduos; fluxos e balanços de nutrientes; produtividade multifatorial ajustada ambientalmente; ii) recursos da terra; recursos da floresta; recursos hídricos; recursos de biodiversidade e ecossistemas; iii) poluição do ar, riscos à saúde e custos; acesso a água, saneamento básico e tratamento; e iv) tecnologia e inovação; mercados para produtos ambientalmente relacionados; fluxos financeiros internacionais; impostos e subsídios (OECD, 2017).

31. Sobre avanços em relação ao determinado na estratégia, o relatório cita: maior compreensão, científica e econômica, da ciência sobre mudanças globais; mais informação e participação de cidadãos no desenvolvimento e na implementação de políticas; desenvolvimento e uso de políticas mais efetivas em diversos temas ambientais; mais iniciativas subnacionais; começo de um mercado internacional de carbono; aumento da assistência ao desenvolvimento relacionada ao meio ambiente; fortalecimento da governança ambiental. Esses avanços tiveram efeitos positivos para reduzir a poluição do ar, doenças relacionadas a água contaminada, riscos de extinção de várias espécies, uso da água, pressão da agricultura sobre o meio ambiente e dano à camada de ozônio (OECD, 2012a).



média do planeta em 2°C até o final do século e o aumento dos riscos de mudanças não lineares e irreversíveis em ecossistemas.<sup>32</sup> O *Panorama Ambiental da OCDE para 2050* alerta que, sem novas políticas públicas, o aumento da escala das pressões sobre o meio ambiente seguirá anulando avanços como ganhos de eficiência (OECD, 2012b). Sem transformações, o cenário para 2050 será de mudança climática mais disruptiva, aumento da perda de biodiversidade (com a mudança do clima como principal vetor), diminuição da disponibilidade de recursos hídricos e aumento da poluição dos recursos hídricos disponíveis e do ar como a principal causa de mortes prematuras (OECD, 2012b).<sup>33</sup>

Em 2016, o Comitê de Política Ambiental realizou a décima primeira reunião em nível ministerial. Na ocasião, as discussões focaram em especial o tema da mudança climática, que era prioridade na agenda mundial desde a Conferência de Paris, da ONU, em 2015 – na qual os países apresentaram suas contribuições nacionalmente determinadas (*nationally determined contributions* – NDCs) para reduzir as emissões de GEE.<sup>34</sup> Na reunião, os ministros enfatizaram a necessidade de engajamento multissetorial e interministerial para fazer frente aos desafios de implementar o crescimento sustentável de baixo carbono. Também foram temas debatidos durante a ministerial: aumentar a produtividade de recursos por meio da economia circular; reduzir poluição do ar do setor de transporte; incluir a biodiversidade como tema interministerial; gerenciar áreas de proteção marinha; nitrogênio; financiamento para segurança hídrica; e poluição urbana (OECD, 2016).

Em 2019, com a antecipação dos cinco anos desde a aprovação do Protocolo de Paris – em 2020, os países deveriam apresentar revisões das suas NDCs para aumentar a ambição das metas climáticas –, a OCDE lançou o Programa Internacional para Ação Climática (International Programme for Action on Climate – Ipac). O programa tem uma plataforma com indicadores de avanços a uma economia neutra em emissões de GEE, avaliação de políticas e *feedback* em resultados e boas práticas. Estão em desenvolvimento indicadores sobre riscos e ocorrência de desastres naturais relacionados à

32. Outros desafios: reduzir a dependência de combustíveis fósseis; ganhos em eficiência em veículos automotores seguem superados pelo aumento na escala e continuidade de seu uso; melhorar a qualidade do ar em centros urbanos; mudanças nas políticas agrícolas são necessárias para alimentar a população global sem explorar em excesso recursos naturais escassos; combater a poluição, a diminuição na qualidade e quantidade da água, o aumento da frequência e gravidade de secas e enchentes; aumentar a cooperação. Fatores citados como obstáculos: preços não internalizam suficientemente os custos ambientais; incentivos para atividades danosas persistem; ambição e implementação de políticas públicas não são suficientes; escala de danos ambientais segue anulando ganhos de políticas de eficiência e combate à degradação; intensas pressões atuais sobre o sistema planetário ocorrem em países não membros da OCDE (OECD, 2012a).

33. O panorama indica, em verde: avanços na proteção da biodiversidade, alcançados pela Convenção sobre Diversidade Biológica e pelo Protocolo de Nagoia; diminuição de poluição da água por indústrias e cidades; acesso a água de melhor qualidade no BRICS (acrônimo para Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul); diminuição de emissões de dióxido de enxofre, óxido nitroso e carbono negro em países da OCDE. Em amarelo, com avanços mas atenção ainda necessária: dissociação relativa de emissões de GEE por unidade do PIB; diminuição de emissões provindas de desmatamento; desenvolvimento de estratégias de adaptação à mudança do clima, ainda pouco implementadas; aumento de áreas de proteção ambiental em geral, mas muito baixa em alguns biomas e áreas marinhas; aumento das áreas florestais por florestamento (florestas plantadas); diminuição de taxas de desmatamento, mas ainda altas; aumento do uso e da competição pelo uso da água; aumento do número de pessoas sob risco de enchentes; informação ainda inadequada sobre exposição e impactos de químicos perigosos no meio ambiente e em produtos; aumento do número, mas implementação inadequada, da regulação sobre químicos; diminuição de mortes por poluição *indoors*, mas provável retrocesso se políticas de mitigação da mudança do clima levarem a aumentos do preço da energia; diminuição de mortes por malária. Em vermelho: aumento das emissões e da concentração atmosférica de GEE; evidência sobre mudança climática em curso; compromissos internacionais inadequados para limitar o aumento da temperatura média do planeta ao final do século em 2°C; aumento de pressões sobre biodiversidade (mudança de uso da terra, mudança climática); perda de estoques de recursos pesqueiros; invasão de ecossistemas por espécies; aumento do número de pessoas vivendo em áreas de estresse hídrico; deterioração da qualidade de água; grande número de pessoas sem acesso a água e serviços de saneamento; aumento do volume de água retornando ao meio ambiente sem tratamento; aumento das emissões de dióxido de enxofre e óxido nitroso em economias emergentes; aumento das mortes prematuras relacionadas à poluição do ar; alto peso de doenças derivadas da exposição a químicos perigosos, especialmente em países não OCDE.

34. Também em 2015, foram enunciados os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) pela ONU, que substituiriam os ODMs, e a necessidade de mais financiamento para a mitigação e a adaptação à mudança do clima e para o desenvolvimento.

mudança do clima. Desde 2021, funciona o Monitor de Ação Climática, com o objetivo de avaliar quão perto ou longe estão os países que adotaram metas de neutralidade de emissões líquidas até 2050 de concretizá-las.<sup>35</sup>

Em março de 2022, ocorreu a mais recente reunião em nível ministerial do Comitê de Política Ambiental. A mensagem central do encontro foi que a atual crise global deve funcionar como um catalisador de uma transição para a sustentabilidade e a segurança energética. Os temas centrais do encontro foram a mudança climática e os plásticos – na ocasião, a OCDE lançou o Panorama Global de Plásticos, apresentando o estado da arte na produção, no uso, no descarte e na poluição, além do potencial de reaproveitamento global dos plásticos (OECD, 2022). Outros seis temas foram discutidos: i) biodiversidade; ii) economia digital e neutralidade de carbono; iii) justiça ambiental; iv) comércio e meio ambiente; v) saúde e segurança ambiental e humana; e vi) gerenciamento sustentável dos oceanos.<sup>36</sup> Adotou-se a Declaração sobre um Ambiente Resiliente e Saudável, que renova o compromisso da OCDE com a sustentabilidade – entre outras medidas, convoca mais trabalhos e boas práticas em relação aos temas debatidos na ministerial e o desenvolvimento de um novo panorama ambiental, que inclua as inter-relações entre temas ambientais e socioeconômicos na transição para a neutralidade de carbono e as diversas dimensões da justiça ambiental.

## 7 CONCLUSÕES

Este trabalho buscou mostrar como, ao longo da existência da OCDE, o meio ambiente passou de uma temática lateral para ocupar uma posição transversal, que qualifica o desenvolvimento econômico buscado no século XXI.

Até os anos 1960, o meio ambiente era considerado uma fonte inesgotável de recursos naturais, à disposição da humanidade para uso econômico. Os primeiros tratados internacionais ambientais regulavam a coexistência pacífica dos Estados na exploração de recursos de uso comum (*commons*), na redução de risco e danos transfronteiriços de atividades perigosas ou na preservação da vida silvestre por motivos estéticos. Com as altas taxas de crescimento econômico nos países ocidentais no período pós-guerra, a poluição e o uso de químicos começam a acumular, ao passo que os avanços científicos aumentam o conhecimento sobre seus impactos ao meio ambiente e à saúde humana. Surgem as primeiras regulações nacionais sobre poluição da água e do ar e sobre químicos; na OCDE, nascem grupos para estudo desses temas.

Nos anos 1970, ocorre a primeira expansão da agenda ambiental. Na OCDE, a temática ambiental passa a integrar o plano de trabalho do conselho e são criados o Comitê Ambiental e a Diretoria Ambiental. Surgem as primeiras normativas, em temas como princípio do poluidor-pagador, avaliação de impacto ambiental, poluição transfronteiriça, energia, resíduos, cidades e zonas costeiras. No âmbito internacional, há ampliação temática nos regimes ambientais, incluindo preservação de *habitats* de espécies silvestres, prevenção da poluição em mares internacionais e da poluição atmosférica de longa distância. Contribuem a primeira grande conferência internacional ambiental, a Conferência de Estocolmo, em 1972, e a criação do PNUMA, em 1973.

35. Disponível em: <<https://www.oecd.org/climate-action/ipac>>. Acesso em: 15 mar. 2022.

36. Disponível em: <<https://www.oecd.org/environment/ministerial/>>. Acesso em: 20 abr. 2022.



A partir de meados dos anos 1980, a ciência avança em entender os sistemas ambientais em escala planetária. Dos estudos sobre a atmosfera, descobre-se a destruição camada de ozônio, o que impulsiona a assinatura da Convenção de Viena (1985) e de seu Protocolo de Montreal (1987), a fim de restringir o uso de CFCs. As reuniões científicas sobre mudanças climáticas avançam e cria-se, em 1988, o IPCC. Com o conceito de desenvolvimento sustentável, lançado em 1987, o meio ambiente passa a ser visto, junto com a economia e a sociedade, como pilar necessário para o desenvolvimento. Na OCDE, há novas normativas em temas como movimento transfronteiriço de resíduos e aplicação do princípio do poluidor-pagador para poluição acidental; o mandato de estudos é ampliado para entender relações entre economia e política ambiental e para elaborar políticas intersetoriais, integrando temas como energia e meio ambiente.

Dos anos 1990 até meados dos anos 2000, ocorre a segunda expansão da agenda ambiental. Na Cúpula da Terra, realizada no Rio de Janeiro em 1992, são assinadas a Convenção sobre Diversidade Biológica, a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas e a Agenda 21, um plano de ação para alcançar o desenvolvimento sustentável até a virada do século – mais tarde, este plano seria atualizado com os ODMs (2000) e os ODS (2015). Na OCDE, entram na pauta de debates o desmatamento, a desertificação, a relação entre globalização e políticas ambientais, o uso de subsídios e impostos com fins ambientais. Além disso, a organização começa a desenvolver indicadores para políticas ambientais. Em 1992, o Comitê Ambiental passa a ser Comitê de Política Ambiental; em 1993, têm início as revisões de *performance* ambiental dos países-membros. As análises e propostas de políticas em questões ambientais tornam-se cada vez mais multidisciplinares, envolvendo múltiplos comitês e diretorias.

No início do século XXI, há mudança de paradigma nas ciências naturais ambientais. São identificados os sistemas planetários que, em conjunto, dão condições para a vida na Terra; começam a ser quantificados os limites seguros de alteração desses sistemas, para além dos quais as consequências são incertas e colocam em risco a continuidade da vida de diversas espécies; e torna-se evidente que o fator mais relevante de ultrapassagem desses limites é a ação humana. As descobertas pedem uma reformulação do conceito de desenvolvimento, para que o meio ambiente seja não um dos seus pilares, mas sua base.

A OCDE dá passos, ainda muito tímidos, nessa direção ao lançar, em 2009, o conceito de crescimento verde, que encoraja, simultaneamente, crescimento econômico e desenvolvimento e manutenção dos ativos naturais dos quais o bem-estar depende (OECD, 2011a). Com a nova definição, a OCDE dá início a uma mudança que incorpora o meio ambiente aos valores da organização. Evidência disso é a referência à mudança climática como crise existencial, à sustentabilidade ambiental, à resiliência climática e à neutralidade de carbono como objetivos da OCDE que devem ser compartilhados pelos países com os quais a OCDE abriu, em 2021, o processo de acesso – entre eles, o Brasil.

## REFERÊNCIAS

- ANDI – AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DOS DIREITOS DA INFÂNCIA. **Mudanças climáticas na imprensa brasileira**: uma análise comparativa da cobertura feita por 50 jornais entre julho de 2005 e dezembro de 2008. Brasília: ANDI, 2010. Disponível em: <<https://andi.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Mudanca-climatica-na-imprensa-brasileira-2005-2008.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- BODANSKY, D.; BRUNNÉE, J.; HEY, E. International Environmental Law: mapping the field. *In*: \_\_\_\_\_. (Ed.). **The Oxford handbook of International Environmental Law**. Oxford; New York: Oxford University Press, 2008.
- BOROWY, I. Before Unep: who was in charge of the global environment? The struggle for institutional responsibility, 1968-72. **Journal of Global History**, v. 14, n. 1, p. 87-106, 2019.
- CRUTZEN, P. J.; STOEMER, E. F. The Anthropocene. **Global Change Newsletter**, n. 41, p. 17-18, 2000.
- GEHRING, T. Treaty-making and treaty evolution. *In*: BODANSKY, D.; BRUNNÉE, J.; HEY, E. (Ed.). **The Oxford handbook of International Environmental Law**. Oxford; New York: Oxford University Press, 2008. p. 467-497.
- IGBP – INTERNATIONAL GEOSPHERE-BIOSPHERE PROGRAMME. Great acceleration dashboard. **Global IGBP Change**, 2015. Disponível em: <<http://www.igbp.net/globalchange/greatacceleration.4.1b8ae20512db692f2a680001630.html>>. Acesso em: 20 nov. 2021.
- LONG, B. L. **International environmental issues and the OECD, 1950-2000**: an historical perspective. Paris: OECD, 2000. Disponível em: <[https://www.oecd-ilibrary.org/environment/international-environmental-issues-and-the-oecd-1950-2000\\_9789264181113-en](https://www.oecd-ilibrary.org/environment/international-environmental-issues-and-the-oecd-1950-2000_9789264181113-en)>. Acesso em: 20 nov. 2021.
- MCCORMICK, J. **Reclaiming paradise**: the global environmental movement. Bloomington: Indiana University Press, 1989.
- OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Convention on the OECD**. Paris: OECD, 1960. Disponível em: <<https://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm>>. Acesso em: 20 nov. 2021.
- \_\_\_\_\_. **OECD environmental outlook**. Paris: OECD, 2001a. Disponível em: <[https://www.oecd-ilibrary.org/environment/oecd-environmental-outlook\\_9789264188563-en](https://www.oecd-ilibrary.org/environment/oecd-environmental-outlook_9789264188563-en)>. Acesso em: 20 nov. 2021.
- \_\_\_\_\_. **OECD environmental strategy for the first decade of the 21<sup>st</sup> century**. Paris: OECD, 2001b. Disponível em: <<https://www.oecd.org/env/indicators-modelling-outlooks/1863539.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2022.
- \_\_\_\_\_. **Meeting of the Environment Policy Committee (Epec) at ministerial level, 16 May 2001**. Paris: OECD, 2001c. Disponível em: <<https://www.oecd.org/env/meetingoftheenvironmentpolicycommitteepocatministeriallevel16may2001.htm>>. Acesso em: 10 mar. 2022.
- \_\_\_\_\_. **OECD Environment Programme**. Paris: OECD, 2001d. Disponível em: <<https://www.oecd.org/env/38135367.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2022.
- \_\_\_\_\_. **OECD environmental strategy: 2004 review of progress**. Paris: OECD, 2004. Disponível em: <[https://www.oecd-ilibrary.org/environment/oecd-environmental-strategy\\_9789264107823-en](https://www.oecd-ilibrary.org/environment/oecd-environmental-strategy_9789264107823-en)>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- \_\_\_\_\_. Outcomes of the meeting of the Development Assistance Committee and the Environment Policy Committee at ministerial level, 4 April 2006. *In*: OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Framework for common action around shared goals – annex 2**. Paris: OECD, 2006. Disponível em: <[https://one.oecd.org/document/C\(2006\)94/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C(2006)94/en/pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. **Meeting of the Environment Policy Committee (Epoc) at ministerial level, 28-29 April 2008.** Paris: OECD, 2008a. Disponível em: <<https://www.oecd.org/env/meetingoftheenvironmentpolicycommitt eeepocatministeriallevel28-29april2008oecdparis.htm>>. Acesso em: 15 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **Implementation of the OECD environmental strategy for the first decade of the 21<sup>st</sup> century:** 2008 review of progress for ministers. Paris: OECD, 2008b. Disponível em: <<https://www.oecd.org/env/40506902.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **OECD environmental outlook to 2030.** Paris: OECD, 2008c. Disponível em: <[https://www.oecd-ilibrary.org/environment/oecd-environmental-outlook-to-2030\\_9789264040519-en](https://www.oecd-ilibrary.org/environment/oecd-environmental-outlook-to-2030_9789264040519-en)>. Acesso em: 20 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. **Costs of inaction on environmental policy challenges:** summary report. Paris: OECD, 2008d. Disponível em: <<https://www.oecd.org/env/40501169.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **An OECD framework for effective and efficient environmental policies.** Paris: OECD, 2008e. Disponível em: <<https://www.oecd.org/env/tools-evaluation/41644480.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. **Declaration on green growth.** Paris: OECD, 2009a. Disponível em <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0374>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. **Co-chairs summary:** joint high-level meeting of the OECD Development Assistance Committee and the Environment Policy Committee. Paris: OECD, 2009b. Disponível em: <<https://www.oecd.org/dac/environment-development/Co-chairs%20summary.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. **Towards green growth.** Paris: OECD, 2011a. Disponível em: <<https://www.oecd.org/env/towards-green-growth-9789264111318-en.htm>>. Acesso em: 25 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. **Tools for delivering on green growth.** Paris: OECD, 2011b. Disponível em: <<https://www.oecd.org/greengrowth/48012326.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. **Review of the implementation of the OECD environmental strategy for the first decade of the 21<sup>st</sup> century.** Paris: OECD, 2012a. Disponível em: <<https://www.oecd.org/env/50032165.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. **OECD environmental outlook to 2050.** Paris: OECD, 2012b. Disponível em: <[https://www.oecd-ilibrary.org/environment/oecd-environmental-outlook-to-2050\\_9789264122246-en](https://www.oecd-ilibrary.org/environment/oecd-environmental-outlook-to-2050_9789264122246-en)>. Acesso em: 10 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **2016 meeting of the Environment Policy Committee (Epoc) at ministerial level.** Paris: OECD, 2016. Disponível em: <<https://www.oecd.org/env/2016-environment-ministerial-meeting.htm>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. **OECD green growth studies:** green growth indicators 2017. Paris: OECD, 2017. Disponível em: <<https://www.oecd.org/environment/green-growth-indicators-2017-9789264268586-en.htm>>. Acesso em: 15 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **Global plastics outlook:** economic drivers, environmental impacts and policy options. Paris: OECD, 2022. Disponível em: <[https://www.oecd-ilibrary.org/environment/global-plastics-outlook\\_de747aef-en](https://www.oecd-ilibrary.org/environment/global-plastics-outlook_de747aef-en)>. Acesso em: 22 abr. 2022.

ROCKSTRÖM, J. *et al.* A safe operating space for humanity. **Nature**, v. 461, p. 472-475, 2009.

SAND, P. H. The evolution of International Environmental Law. *In*: BODANSKY, D.; BRUNNÉE, J.; HEY, E. (Ed.). **The Oxford handbook of International Environmental Law**. Oxford; New York: Oxford University Press, 2008. p. 29-43.

SCHMELZER, M. Born in the corridors of the OECD': the forgotten origins of the Club of Rome, transnational networks, and the 1970s in global history. **Journal of Global History**, v. 12, p. 26-48, 2017.

STEFFEN, W. *et al.* Planetary boundaries: guiding human development on a changing planet. **Science**, v. 347, n. 6223, 2015.

STEFFEN, W. *et al.* Trajectories of the earth system in the Anthropocene. **Proceedings of the National Academy of Science**, v. 115, n. 33, p. 8252-8259, 2018.

STEFFEN, W. *et al.* The emergence and evolution of Earth System Science. **Nature Reviews Earth and Environment**, v. 1, p. 54-63, 2020.

UN – UNITED NATIONS. **Report of the World Commission on Environment and Development: our common future**. [s.l.]: UN, 1987. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2022.

## APÊNDICE

### QUADRO A.1

#### Normativas do Comitê de Política Ambiental da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)

Normativa	Descrição	
OECD/Legal/0102	Recomendação do conselho sobre os princípios orientadores em relação a aspectos internacionais de políticas públicas ambientais	1972
OECD/Legal/0131	Recomendação do conselho sobre limitação de tráfego e de medidas de baixo custo para melhoria do meio ambiente urbano	1974
OECD/Legal/0132	Recomendação do conselho sobre a implementação do princípio do poluidor-pagador	1974
OECD/Legal/0133	Recomendação do conselho sobre princípios em relação à poluição transfronteiriça	1974
OECD/Legal/0134	Declaração sobre política ambiental	1974
OECD/Legal/0147	Recomendação do conselho sobre política abrangente para gestão de resíduos	1976
OECD/Legal/0148	Recomendação do conselho sobre princípios de gestão de zonas costeiras	1976
OECD/Legal/0149	Recomendação do conselho sobre redução do impacto ambiental da produção e do uso da energia	1976
OECD/Legal/0152	Recomendação do conselho sobre a implementação de um regime de direitos iguais de acesso e não discriminação em relação à poluição transfronteiriça	1977
OECD/Legal/0157	Recomendação do conselho sobre redução dos impactos ambientais do uso de energia nos setores residencial e comercial	1977
OECD/Legal/0159	Recomendação do conselho sobre reúso e reciclagem de embalagens de bebidas	1978
OECD/Legal/0163	Recomendação do conselho sobre políticas de redução de ruído	1978
OECD/Legal/0165	Recomendação do conselho para fortalecer a cooperação internacional para a proteção ambiental em regiões de fronteira	1978
OECD/Legal/0171	Recomendação do conselho sobre meio ambiente e turismo	1979
OECD/Legal/0172	Recomendação do conselho sobre avaliação de projetos, planos e programas com impacto significativo sobre o meio ambiente	1979; 2019
OECD/Legal/0173	Recomendação do conselho sobre carvão e meio ambiente	1979
OECD/Legal/0175	Declaração sobre políticas ambientais antecipatórias	1979
OECD/Legal/0184	Recomendação do conselho sobre recuperação de resíduos de papel	1980
OECD/Legal/0191	Recomendação do conselho sobre certos aspectos financeiros de ações de autoridades públicas para prevenir e controlar vazamento de petróleo	1981
OECD/Legal/0209	Decisão-recomendação do conselho sobre o movimento transfronteiriço de resíduos perigosos	1984
OECD/Legal/0217	Recomendação do conselho sobre o controle da poluição do ar advinda da queima de combustíveis fósseis	1985
OECD/Legal/0218	Recomendação do conselho sobre o fortalecimento de políticas para redução de ruídos	1985
OECD/Legal/0219	Declaração sobre o meio ambiente: recurso do futuro	1985
OECD/Legal/0221	Recomendação do conselho sobre fontes ambientalmente favoráveis de energia e sua implementação	1985
OECD/Legal/0224	Decisão-recomendação do conselho sobre exportação de resíduos perigosos a partir da área da OCDE	1986; 2017
OECD/Legal/0251	Recomendação do conselho sobre a implementação do princípio do poluidor-pagador para poluição acidental	1989
OECD/Legal/0256	Recomendação do conselho sobre prevenção e controle integrado da poluição	1991
OECD/Legal/0258	Recomendação do conselho sobre uso de instrumentos econômicos em políticas públicas ambientais	1991
OECD/Legal/0260	Decisão-recomendação do conselho sobre a redução de movimentos transfronteiriços de resíduos	1991; 2001
OECD/Legal/0266	Decisão do conselho sobre o controle dos movimentos transfronteiriços de resíduos destinados a operações de recuperação	1991; 2020
OECD/Legal/0268	Recomendação do conselho sobre gestão integrada de zonas costeiras	1992
OECD/Legal/0283	Recomendação do conselho sobre melhoria na performance ambiental do governo	1996
OECD/Legal/0311	Recomendação do conselho sobre melhorar o desempenho ambiental das contratações públicas	2002
OECD/Legal/0324	Recomendação do conselho sobre fluxos de materiais e produtividade de recursos	2004
OECD/Legal/0326	Recomendação do conselho sobre uso de instrumentos econômicos para promover a conservação e o uso sustentável da biodiversidade	2004
OECD/Legal/0325	Recomendação do conselho sobre avaliação e tomada de decisão para integrar políticas públicas ambientais e de transporte	2004

(Continua)

(Continuação)

Normativa	Descrição	
OECD/Legal/0329	Recomendação do conselho sobre gestão ambientalmente correta de resíduos	2004; 2007
OECD/Legal/0343	Declaração sobre integrar a adaptação às mudanças climáticas à cooperação para o desenvolvimento	2006
OECD/Legal/0345	Recomendação do conselho sobre boas práticas para gestão de despesas públicas ambientais	2006
OECD/Legal/0348	Recomendação do conselho sobre produtividade de recursos	2008
OECD/Legal/0374	Declaração sobre crescimento verde	2009
OECD/Legal/0434	Recomendação do conselho sobre recursos hídricos	2016
OECD/Legal/0458	Recomendação do conselho sobre a avaliação ambiental de projetos e programas de assistência ao desenvolvimento	2020
OECD/Legal/0468	Declaração sobre um ambiente resiliente e saudável para todos	2022
OECD/Legal/0471	Recomendação do conselho sobre informação e relatórios ambientais	2022

Elaboração da autora.

Obs.: OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development.

# DA RESISTÊNCIA À NECESSÁRIA ACEITAÇÃO: A VINCULAÇÃO DE TEMAS AMBIENTAIS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO BRASIL E O PAPEL DA RIO-92

Bruna Gorgen Zeca<sup>1</sup>  
André Luiz Reis da Silva<sup>2</sup>

## SINOPSE

O objetivo deste artigo é analisar a forma como a política externa brasileira se posicionou em relação ao tema do meio ambiente do início dos anos 1970 até a decisão por sediar a Rio-92 – ou a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD). Foi utilizado um conjunto de fontes primárias e secundárias para averiguar os processos que influenciaram a posição do Brasil ao longo de, aproximadamente, vinte anos. As evidências da pesquisa empírica apontam uma posição de resistência em relação ao tema nos anos 1970, que se converteu em uma necessária aceitação em debatê-lo e torná-lo ativo na discussão a partir do início da década de 1990. Caracteriza-se a aceitação como necessária porque a vinculação do tema a outros assuntos importantes nas relações internacionais do Brasil crescia de maneira insustentável.

**Palavras-chave:** Brasil; meio ambiente; política externa; política ambiental.

## ABSTRACT

The aim of this article is to analyze the way Brazil's foreign policy took a stand on environmental issues from the early 1970s up to the decision to host Rio-92 – or the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED). It was used a set of primary and secondary sources to ascertain the processes that influenced Brazil's position over these approximately twenty years. Evidence from the empirical research points to a reluctant position towards the theme in the 1970s, which turned into a necessary acceptance of discussing it and of becoming active in the international debate from the early 1990s. The acceptance is characterized as necessary because the theme's links to other important issues in Brazil's international relations were becoming increasingly unsustainable.

**Keywords:** Brazil; environment; foreign policy; environmental policy.

JEL: F50; F52; F53; O13; Q56.

Artigo recebido em 14/12/2022 e aprovado em 20/12/2022.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi34art2>

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar o caminho percorrido pela política externa brasileira em relação ao meio ambiente até o momento em que o país sediou a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), também chamada de Rio-92, Cúpula da Terra

---

1. Professora de relações internacionais na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos); doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEEI/UFRGS); e mestra em história pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). *E-mail:* <brunagorgen@hotmail.com>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-8115-7813>>.

2. Professor de relações internacionais na UFRGS e no PPGEEI/UFRGS; bolsista de produtividade em pesquisa (PQ2) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); doutor em ciência política; e mestre em história pela UFRGS. *E-mail:* <reisdasilva@hotmail.com>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0003-2593-1189>>.



ou Eco-92. Pode-se considerar que a diplomacia passou a lidar com a temática ambiental com mais veemência a partir de 1970, quando se iniciou a fase preparatória para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, também conhecida como Conferência de Estocolmo, que ocorreu em 1972.

Ao longo destes mais de cinquenta anos de política externa para o meio ambiente, o Brasil passou por fases diversas, de maior ou menor protagonismo, de críticas, liderança e rejeição da questão como objeto das relações internacionais. Nesse sentido, a pergunta que guia o artigo é: de que forma o meio ambiente foi sendo assimilado pela política externa de 1972 a 1992?

Partindo do pressuposto de que a política externa se altera com o decorrer do tempo, seja por mudanças no governo, na sociedade ou no sistema internacional, pelo menos quanto às suas prioridades, recorre-se ao método de rastrear processos para identificar se e como uma causa potencial influenciou um conjunto de mudanças ou uma mudança específica. Nesse caso, as mudanças de que trata a pesquisa se referem à forma como o Brasil incorporou o meio ambiente em sua política externa da Conferência de Estocolmo, em 1972, à Cúpula da Terra, em 1992. Por conseguinte, o rastreamento de processos busca examinar a força das evidências que ligam as causas potenciais às mudanças ocorridas.

As evidências que indicam a assimilação da questão ambiental pela política externa em cada momento histórico aqui abordado foram buscadas em documentação oficial, como relatórios do Itamaraty, documentos de órgãos públicos e registros de votação na Organização das Nações Unidas (ONU), e em pronunciamentos de representantes brasileiros. Quanto aos pronunciamentos como fonte, há de se ter em mente que, em política externa, discurso e ação se complementam e se sobrepõem, como aponta o embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa (Corrêa, 2007, p. 23). Deste modo, resgatando formulações teóricas de Austin (1990), dizer é, também, fazer.

Convém pensar, portanto, o que atores da política externa estão *fazendo* quando *dizem* o que dizem. A política exterior daquele momento está tentando propor uma certa tese? Um certo entendimento sobre uma questão? Está reivindicando algum aspecto das relações internacionais do país? São diversos os momentos em que o discurso é a ação e a ação é o discurso, particularmente no caso do Brasil, em que sua capacidade de se expressar por meios de poder é limitada, e o discurso diplomático torna-se a forma de materializar a mobilização de coalizões de interesses e de busca de equilíbrios, assim como o meio, por excelência, de definição de políticas (Corrêa, 2007, p. 23).

O artigo está organizado em três partes, além desta introdução e da conclusão, cada qual correspondendo a uma década de análise do meio ambiente na política externa brasileira, sendo a seção 4 restrita ao papel da Rio-92 para o Brasil. A disposição da pesquisa foi realizada dessa forma por ser possível a visualização de uma chave explicativa para cada década – portanto, considera-se coerente tratar do tema por meio de tal periodicidade. Os anos 1970, por exemplo, constituem o momento em que o meio ambiente passou a ser discutido globalmente, ao passo que, no âmbito interno, o Estado brasileiro promovia a ocupação da Amazônia. Essa intersecção entre o contexto doméstico e o contexto internacional é realçada por diversos autores da área de análise de política externa (APE) como sendo fundamental para a compreensão e a análise de uma dada política exterior (Lima, 2000; Figueira, 2011). Por conseguinte, embora não seja o foco do artigo, o cenário interno é trazido para a pesquisa na medida em que impacta as decisões de política externa (ou os constrangimentos que ela sofre internacionalmente) e contribui para a sua compreensão.

Nos anos 1980, a sociedade civil global adquire maior conhecimento das questões ambientais, e difunde-se, nesse momento, a ideia da Amazônia como “pulmão do mundo”, enquanto imagens da floresta devastada chegavam a todos os cantos do globo. A segunda metade dessa década mostrou que era necessário agir, pois cada vez mais os temas econômicos do Brasil eram vinculados, internacionalmente, ao meio ambiente.

A situação insustentável levou o governo de José Sarney a candidatar o Brasil para sediar a Rio-92. A década de 1990 se inicia, então, com a política externa já ciente da nova imagem que o contexto de democracia e de fim da Guerra Fria demandava. Para o Brasil, um dos objetivos da conferência era projetar uma nova visão de si no cenário internacional e, com isso, fazer com que a preservação da Amazônia deixasse de ser uma preocupação global que continuasse vinculando outros assuntos caros ao país à sua proteção. Além disso, constata-se que as questões ambientais no país exercem uma espécie de transbordamento para as demais áreas da política externa. Isso significa que, no limite, para que o país consiga se inserir e ter alguma capacidade de influenciar discussões sobre os diferentes temas de suas relações internacionais, sua projeção como um ator ambientalmente responsável estabelece-se como uma precondição.

## 2 OS ANOS 1970: O BRASIL DESENVOLVIMENTISTA NO INÍCIO DO DEBATE AMBIENTAL

No começo da década de 1970, durante o governo de Emílio Médici (1969-1974), o Brasil passava por um momento de elevado crescimento econômico, que ficou conhecido como “milagre”. Inserido no escopo mais amplo da ditadura (1964-1985), o governo Médici foi pautado em boa parte pela chamada doutrina de segurança nacional e desenvolvimento, que Alves (2005) considera como fundamental para compreender o regime. A segurança nacional se referia ao ímpeto de prevenir que ideologias consideradas subversivas tomassem força, ao passo que o desenvolvimento estava associado a diferentes propósitos. Este se relacionava à ideia de crescimento econômico do país, visando a uma maior projeção internacional, à coesão interna, à manutenção da ditadura e ao apoio a ela, já que o desempenho da economia também servia para “legitimar” o regime militar.

Inicialmente, esses aspectos domésticos são trazidos por serem indispensáveis para a compreensão do que ocorria na Amazônia a partir do final dos anos 1960 e, conseqüentemente, do que estava em jogo quando o tema do meio ambiente imergiu nas relações internacionais nesse início dos anos 1970. Com o objetivo de integrar a região amazônica ao restante do país, foram tomadas diversas medidas para ocupá-la e articulá-la a partir da construção de rodovias e de uma série de incentivos para que pessoas e empreendimentos fossem transferidos de outras partes do Brasil para a região Norte. A promoção da ocupação e dos investimentos atendia, em tese, aos propósitos de segurança nacional e desenvolvimento, já que, em razão de a Amazônia ser vista como um “vasto arquipélago”, como apontava Silva (1967), os militares consideravam que a região representava um eminente perigo à integridade do território nacional. Essa ameaça poderia ser originada tanto da chamada “cobiça” internacional quanto da infiltração de guerrilhas na floresta tropical.

Assim, o aparato estatal para promover a colonização na Amazônia foi reforçado nesse período, tendo sido criados, por exemplo, o Banco da Amazônia (Basa), a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) (Prates e Bacha, 2011). As mais diversas formas de incentivos fiscais e creditícios eram oferecidas aos empreendedores,

como isenções de 50% ou 100% no Imposto de Renda e de impostos de exportação e importação de máquinas e equipamentos para projetos considerados de interesse da Sudam. Além de indústrias e terceiro setor, fomentava-se que projetos agropecuários fossem levados para a região, enfatizando-se que a “boiada” teria à disposição o “maior pasto do mundo”, isto é, a Amazônia (Toque..., 1971, p. 21).

É nesse contexto que ocorreu a fase preparatória para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, de 1970 a 1972, para que a conferência em si ocorresse em junho de 1972, em Estocolmo. A Conferência de Estocolmo foi um marco histórico, pois consistiu no primeiro grande encontro destinado a tratar dos problemas ambientais, reunindo representantes de 113 países – a maior conferência realizada até então. Nesse sentido, inaugurava-se a discussão ambiental em âmbito global, por meio de uma conferência organizada pela ONU. Diversos autores situam a Conferência de Estocolmo como um marco formal do início da agenda ambiental na política internacional (Bezerra, 2013; Barros, 2017; Neves e Dalaqua, 2012). Conseqüentemente, era a primeira vez que o Brasil teria de organizar uma delegação e se posicionar sobre as questões ambientais que seriam discutidas.

Já naquele momento, os documentos oficiais indicavam que muitas das providências de caráter global que estavam sendo aventadas, no tocante ao meio ambiente, poderiam afetar com maior ou menor intensidade as políticas de desenvolvimento e integração do país, as quais estavam, àquela altura, em plena execução (Brasil, 1972, p. 2). Essas políticas a que o documento se referia eram, em especial, aquelas concernentes à ocupação produtiva da Amazônia. Deste modo, a Exposição de Motivos nº 100/1971, que versava sobre a posição a ser adotada, pelo governo brasileiro, no que dizia respeito aos problemas ligados ao meio ambiente, considerava que o assunto envolvia aspectos pertinentes à segurança nacional (Brasil, 1972, p. 3).

Os dois anos de preparação que antecederam a conferência se desenrolaram de forma similar. Como parte do Comitê Preparatório, o Brasil atuou ativamente desde a primeira sessão, em 1970. Paralelamente, o meio ambiente também era debatido em outras esferas das relações internacionais, como na Assembleia Geral da ONU (AGNU) e no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (Economic and Social Council of The United Nations – ECOSOC). No âmbito do ECOSOC, durante debate sobre a Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente Humano, em 1970, o embaixador brasileiro João Augusto de Araújo Castro afirmava que as políticas relacionadas ao meio ambiente eram de preocupação exclusiva de cada país e que não admitiam qualquer interferência externa (Castro, 1972a). Apontava, ademais, que as discussões não pareciam levar em consideração as necessidades e condições dos países em desenvolvimento, para os quais aparentava que estava sendo proposta uma política de estagnação, cuja justificativa estava assentada em termos de preservação ambiental (Castro, 1972a).

Desde o princípio, portanto, a diplomacia brasileira expressou a desconfiança com que o país percebia a pauta do meio ambiente nas relações internacionais. O que se temia era que a discussão rumasse a termos puramente conservacionistas, o que impossibilitaria o Brasil de fazer uso de seus recursos naturais e do amplo espaço que representava a Amazônia, conforme pressupunham as políticas desenvolvimentistas e de segurança nacional daquele momento. Castro (1972a) ressaltava, no mesmo discurso, a inaceitabilidade de que determinadas áreas do mundo se tornassem intocáveis para compensar as fontes de poluição criadas nos países desenvolvidos.

Durante os debates preparatórios, a política externa defendia que o desenvolvimento não admitia restrições e que as políticas ambientais contavam com um significado real somente no contexto geral do desenvolvimento. Assim, a posição do Brasil era a de que a agenda ambiental estava sendo internacionalizada e prescrita para o restante dos países precipitadamente, e a consequência disso seria o congelamento do poder e a manutenção das tradicionais estruturas norte-sul (Zeca, 2020). Essa percepção do debate ambiental também estava fundamentada nas teses do crescimento zero (*no growth*), que ganhavam adeptos no conjunto do pensamento ambientalista que ascendia no início dos anos 1970 e que estavam mais evidentemente manifestadas no relatório *Os Limites do Crescimento*, do Clube de Roma (Lago, 2006).

As conjunturas interna e internacional estavam em profunda dissonância: no âmbito doméstico, o impulso desenvolvimentista fazia políticos entoarem que “se poluição é progresso, então vamos poluir” (Miyamoto, 2011, p. 70-71); o Estado brasileiro fazia propagandas e anúncios em jornais dos países desenvolvidos convidando suas indústrias poluidoras a transferirem suas atividades para o Brasil, onde não teriam gastos adicionais com equipamentos antipoluentes (Viola, 1987). Além disso, havia também toda sorte de incentivos para levar empreendimentos agropecuários para a Amazônia, fazendo até da Volkswagen uma fonte de propaganda, devido a um projeto implementado pela empresa para criar mais de 100 mil cabeças de gado em sua fazenda na região (Pereira, 2017).

Já no cenário externo, o contexto era diametralmente o oposto: os partidos verdes se fortaleciam nos países europeus, o meio ambiente passou a ser discutido na ONU, desastres ambientais e humanos (como a doença de Minamata) tornavam a população mais consciente desses problemas e diversas publicações sobre uso de pesticidas, aumento populacional, esgotamento de recursos e poluição eram lançadas (Zeca, 2022).

Como primeiro representante brasileiro e articulador inicial da posição do Brasil, Araújo Castro fez, desde 1970, a ligação conceitual entre as discussões sobre desenvolvimento e meio ambiente na ONU. O embaixador demandava maior comprometimento dos países à causa do desenvolvimento e sublinhava que era essa a prioridade do chamado “terceiro mundo”. Conseqüentemente, os países em desenvolvimento só aceitariam debater sobre o meio ambiente se este estivesse vinculado ao escopo mais amplo das discussões desenvolvimentistas. Daí se originou um conjunto de teses brasileiras, as quais eram enfatizadas pela diplomacia tanto em seus pronunciamentos oficiais quanto em suas articulações com as nações do Grupo dos 77 (G77), por exemplo (Lago, 2006).

Entre os argumentos que foram formulados pelo Brasil e que traziam o desenvolvimento para as questões ecológicas, estão os seguintes.

- 1) O subdesenvolvimento representa, por si só, uma das piores formas de poluição do meio ambiente.
- 2) A autorização de projetos de desenvolvimento econômico pelo Banco Mundial não deve estar condicionada à avaliação de eventuais repercussões sobre o meio ambiente (Castro, 1971 *apud* Amado, 1982, p. 204).
- 3) As políticas ambientais só podem ter significado no contexto do desenvolvimento econômico e social.
- 4) O desenvolvimento é essencialmente uma solução ou uma “cura” para os problemas ambientais dos países periféricos.

- 5) Os países desenvolvidos devem destinar ajuda técnica e financeira adicional para auxiliar os países em desenvolvimento na proteção do meio ambiente.
- 6) A não aceitação de qualquer medida internacional na área ambiental que não leve em consideração o direito de todos os países explorarem livremente seus recursos naturais.
- 7) A recusa de qualquer medida que tente impor ou aplicar soluções em questões de competência soberana de cada nação (Castro, 1972b).
- 8) A responsabilidade pela preservação do meio ambiente deve crescer em função do próprio desenvolvimento econômico, chegando ao seu máximo entre os países industrializados e ao seu mínimo absoluto nas condições de estagnação inicial.
- 9) Em suma, a principal responsabilidade ambiental pertence aos Estados desenvolvidos, e a principal responsabilidade dos países subdesenvolvidos era o crescimento econômico acelerado em si mesmo (Almeida, 1972a).

Na AGNU, o Brasil manifestava que os países em desenvolvimento agora tinham de lidar com o mais novo perigo que os ameaçava, que era a forma tendenciosa como o argumento de defesa do meio ambiente estava sendo mobilizado para engendrar um novo código de conduta dos países desenvolvidos e das instituições financeiras internacionais (Frazão, 1972). Nota-se, assim, que a política externa brasileira já percebia os possíveis desdobramentos econômicos que se poderia ter a partir da inserção do tema ambiental nas relações internacionais. Vislumbrando eventuais condicionamentos de financiamentos e de importações de produtos brasileiros a padrões ambientais, o embaixador Miguel Ozório de Almeida frisava que o Brasil já era advertido sobre a ocupação e a utilização da floresta amazônica e relacionava essas advertências à preocupação dos países ricos de que sua poluição deixasse de ser compensada pela intocabilidade da Amazônia (Almeida, 1972b).

Por fim, durante a Conferência de Estocolmo, a delegação do Brasil se pautou pela lógica argumentativa defendida ao longo dos dois anos de processo preparatório e pelas diretrizes propostas pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) e aprovadas pelo presidente Médici. João Batista Figueiredo, então secretário-geral do Conselho de Segurança Nacional, enfatizou que os problemas discutidos na conferência deviam contar com plena atenção, pois envolviam aspectos diretamente relacionados à segurança nacional. Admitia-se que os interesses nacionais de então poderiam ser afetados por medidas de âmbito global que seriam examinadas na conferência e que poderiam refletir, principalmente, sobre as políticas de desenvolvimento e integração do país. Por essas constatações, esta análise não poderia ignorar o contexto interno para compreender a política externa do período.

Ainda na mesma década, o Brasil mobilizou seus vizinhos para firmar o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), seis anos após a conferência e estreitamente relacionado à sua ocorrência. O tratado firmado durante o governo de Ernesto Geisel, em 1978, previa o equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente; a soberania dos países amazônicos sobre sua porção da floresta; a cooperação para a resolução de desafios comuns; o uso e aproveitamento exclusivo dos recursos naturais como direito inerente à soberania desses Estados; a utilização racional dos recursos hídricos; entre outros aspectos (Brasil, 1978).

Acompanhando os debates no Congresso Nacional, os quais foram realizados para esclarecer ao Legislativo os propósitos do tratado, verifica-se a menção sobre uma possível “cobiça” internacional não estar mais relacionada a termos colonialistas, mas que a internacionalização da Amazônia poderia



ser suscitada de formas disfarçadas ou larvadas (Mendes, 1978), depreendendo-se a possível alusão às discussões acerca da preservação ambiental. Além disso, Geisel é explícito quanto à conjuntura que motiva o tratado quando afirma, na solenidade de assinatura do TCA, que a melhor maneira de impedir ensaios de internacionalização, seja sob a forma abrupta do passado ou da “interferência sutil do presente”, é a regionalização da proteção da área, a fim de que se possa “inibir preventivamente os paternalismos” (Geisel, 1978, p. 9-10).

A política externa ambiental do Brasil nos anos 1970 foi, deste modo, marcada pela desconfiança inicial em relação à inserção do meio ambiente nas relações internacionais, pela defesa da necessária associação da questão ao desenvolvimento, pela prioridade dos projetos de ocupação e integração da Amazônia, pela posição cética quanto às intenções dos países desenvolvidos e pela liderança em guiar o debate sobre o meio ambiente a partir da perspectiva do país. Quanto a esse último tópico, desde a primeira década de discussões ambientais em âmbito global, a política externa brasileira percebia a relevância de se articular com os países em desenvolvimento para fazer coro às suas teses e demandas, enquadrando o debate como essencialmente norte-sul.

### **3 OS ANOS 1980: SINAIS DE ESGOTAMENTO E A ECONOMIA POLÍTICA VINCULADA AO MEIO AMBIENTE**

O lema de “integrar para não entregar”, a abertura de rodovias como a Transamazônica (com a implantação de colonização ao longo das estradas), a promoção do aproveitamento agropecuário, agroindustrial e florestal em áreas que deveriam irradiar a ocupação e o crescimento para toda a região, entre as demais políticas governamentais para a Amazônia, tornavam mais frequentes as denúncias sobre a devastação da flora, causando impactos por meio das queimadas, da incessante derrubada das florestas para a extração de madeiras nobres e do choque com as populações florestais. Sendo assim, o governo brasileiro relegava a questão ambiental a segundo plano, enquanto o país ficava cada vez mais no centro das críticas, sendo apontado como o vetor da deterioração ambiental a partir dos anos 1970 (Miyamoto, 2011) e se consolidando como foco das críticas nos anos 1980.

No cenário de restrições orçamentárias e elevada dívida externa, como foram os anos 1980, continuavam a fazer parte dos planos do governo os projetos de colonização e desenvolvimento da Amazônia. O programa Grande Carajás foi criado durante o governo João Batista Figueiredo para ser uma enorme área de exploração mineral, a qual abrangia os estados do Maranhão, Pará e atual Tocantins, constituindo uma das maiores áreas de exploração de minérios do mundo. O Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (Polonoroeste) também foi instituído pelo presidente Figueiredo, por meio do decreto presidencial de 1981. O projeto abrangia as áreas de influência da ligação rodoviária entre Cuiabá e Porto Velho, ou seja, oeste e noroeste de Mato Grosso e o território de Rondônia. Quanto aos recursos financeiros, 34% eram provenientes do Banco Mundial, o que equivalia a US\$ 443 milhões (Pereira, 2016, p. 344).

Todavia, a ação de José Lutzenberger, ambientalista brasileiro, na divulgação da série de documentários *A Década da Destruição*, que retratava a destruição da floresta, a ocupação desordenada, os conflitos por terras e a constante expulsão e redução das populações indígenas, levou o Banco Mundial a convidá-lo para prestar depoimento em Washington sobre as consequências sociais e ambientais dos projetos financiados pelo banco (Pereira, 2016, p. 345-349). Com a pressão de grupos ambientalistas nacionais e estrangeiros sobre o Banco Mundial, o conselho de diretores do

Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) suspendeu parte dos desembolsos do Polonoeste em 1985 (Pereira, 2016, p. 354). O fato de o repasse final do empréstimo ter sido “congelado” fez, junto às críticas, com que o projeto fosse descontinuado, configurando-se como a primeira vez que as preocupações ambientais foram apontadas como o principal motivo para que houvesse a interrupção de recursos, por uma instituição multilateral, para um projeto de desenvolvimento de determinado país.

Assim, foi-se associando, cada vez mais, o conjunto de questões que envolvem a Amazônia ao que se considerava ser uma interferência internacional em assuntos internos. Essa percepção fica explícita em passagens documentais, como a que afirma que o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Bird condicionavam seus cronogramas de desembolso financeiro e a liberação das parcelas de empréstimos ao Brasil aos cumprimentos de “exigências surpreendentes e bem específicas relacionadas com a política ambiental e a proteção dos ecossistemas”, destacando que “esses bancos chegam até a interferir na dimensão das áreas indígenas que devem ser demarcadas” (Emfa, 1986, p. 8).

Na segunda metade dos anos 1980, a deterioração da imagem do Brasil no exterior chegava a um outro nível devido ao conjunto de questões envolvendo a Amazônia. Em arquivo do Serviço Nacional de Informações (SNI), de setembro de 1988, é possível verificar a preocupação com a sistemática campanha em âmbito internacional, por meio de entidades de defesa dos índios, da ecologia e dos direitos humanos, que vinha atingindo o Brasil. Propalava-se que o crescimento das atividades de tais organizações passava a atingir um novo patamar de preocupações para o governo brasileiro, pois essas atividades não estavam mais adstritas à mera retórica e ao “envio de milhares de mensagens às embaixadas e aos órgãos governamentais em Brasília” (SNI, 1988, p. 6).

Os documentos dos órgãos de informação do Brasil indicavam que a ação de entidades ecológicas contra a imagem do país no exterior estava aumentando de forma irreversível, que a questão indígena e a ocupação da Amazônia estavam despertando interesses externos que transcendiam a problemática em si e que, além dos aspectos de natureza econômica, começavam a surgir implicações inseridas no contexto da segurança nacional (SNI, 1988, p. 8).

As manifestações contra os projetos para a construção do Complexo Hidrelétrico do Rio Xingu aparecem de forma recorrente no dossiê, cujo documento referencia as notícias que citam a “incidência de efeitos adversos sobre o meio ambiente com a construção de usinas hidrelétricas, de acordo com os pareceres e advertências do meio científico e mesmo de pretensos cientistas” (Brasil, 1988, p. 215). Assim como já ocorria com outras usinas hidrelétricas, como a de Tucuruí e a de Balbina, o que seria a então usina de Kararaô – atual Belo Monte –, no rio Xingu, também era alvo de intensa campanha nacional e internacional.

Diante das constantes vinculações de questões e pressões que a comunidade internacional vinha fazendo sobre o Brasil, devido às acusações de destruição do meio ambiente e de violações dos direitos humanos, o governo brasileiro teve de adotar uma medida concreta no Itamaraty para lidar com esses temas: criou-se, em 1989, a Divisão para Assuntos de Ecologia e Direitos Humanos no MRE. Rui Nogueira, então porta-voz do Itamaraty, admitia que era “uma necessidade óbvia, em função das reiteradas manifestações contrárias que temos recebido de entidades internacionais governamentais e privadas” (Itamaraty..., 1989, p. 7).

De acordo com um artigo do *Jornal do Brasil*, o MRE não escondia que, apesar de o termo “direitos humanos” estar presente no título da divisão, foi especialmente a questão do meio ambiente



que motivou a sua criação. Ao que parecia, dizia a notícia, as denúncias sobre os direitos humanos na anistia internacional eram ruins, mas não causavam tantos estragos quanto as que diziam respeito à devastação da floresta amazônica. As denúncias desse tipo, como vem sendo demonstrado ao longo do texto e com a premissa da vinculação de temas, podiam, conforme o artigo, “até mesmo atrapalhar o acordo de renegociação da dívida externa” (Itamaraty..., 1989, p. 7).

Como se sabe, os anos 1980 marcaram um ponto crítico para as contas nacionais – o período ficou conhecido por ter-se acentuado a crise da dívida externa brasileira. Após o segundo choque do petróleo e o choque dos juros externos, ambos iniciados em 1979, o aprofundamento do endividamento passou a se alimentar da deterioração dos termos de troca e da elevação dos custos da própria dívida (Baumann e Gonçalves, 2016, p. 311).

Era mais uma questão internacional a ser vinculada à Amazônia: aventava-se a possibilidade de negociar com o governo brasileiro a redução da dívida em troca de proteção ambiental, ou a conversão de parcelas em investimentos em programas de preservação ecológica. Em 1989, uma comissão estadunidense, sob a liderança do senador democrata Timothy E. Wirth, visitaria a Amazônia com o objetivo de analisar os problemas locais e pensar em proposta de lei a ser apresentada que incentivasse os bancos dos Estados Unidos a reduzir a dívida dos países que protegiam seu meio ambiente. Os órgãos de informação brasileiros reuniam referências e materiais sobre os membros da comissão, a qual era composta por deputados, senadores e o cientista Thomas Lovejoy. No caso do deputado Gerry Sikorski, o documento armazenado no fundo da Divisão de Segurança e Informações do MRE destaca ser este um parlamentar muito ativo, que copatrocinou o Tropical Forest Protection Act. Considerava-se que esse projeto de lei dizia respeito diretamente à questão ecológica no Brasil, pois propunha que os bancos multilaterais de desenvolvimento permitissem que os países em desenvolvimento pagassem parte de suas dívidas com programas de conservação da natureza, o que era chamado de *debt-for-nature swaps* (Brasil, 1989, p. 9).

Na oportunidade, os congressistas se reuniram também com autoridades brasileiras, como o secretário-geral do MRE, o qual afirmou que o Brasil reconhecia a nocividade dos desequilíbrios ambientais enfrentados pelo mundo naquele momento. O secretário apontou que, como reflexo desse reconhecimento e preocupação por parte do Brasil, o país tinha na nova Constituição um capítulo dedicado ao meio ambiente, em que se previa o dever do governo de preservar o equilíbrio ecológico, a integridade dos ecossistemas e dos recursos genéticos nacionais. Acrescentou, ainda, que a Constituição aprovada declarava vastas áreas do território como “patrimônio nacional”, a fim de prevenir ações predatórias, e promovia a responsabilidade do governo federal em difundir a educação e a consciência ecológica da população (Brasil, 1989, p. 19).

Em 9 de janeiro de 1989, o *Jornal do Brasil* noticiou que a convocação de um tribunal ecológico, com um júri formado por personalidades europeias, estava sendo cogitada por associações de defesa do meio ambiente para julgar os grandes grupos transnacionais por suas ações predatórias na Amazônia. A matéria também apontava o assassinato de Chico Mendes, em 1988, como uma “injeção” ao movimento ambientalista e o irrompimento da questão, exemplificado pelas revistas *Time* – que elegeu o planeta Terra como “homem do ano”, em 1988 – e *National Geographic* – que acabava de dedicar mais de quarenta páginas ao Brasil e sua “crise ecológica” (Tribunal..., 1989, p. 8).

O assassinato do líder extrativista Chico Mendes, mundialmente conhecido pelo seu trabalho, reforçou a ideia de que o Estado brasileiro não tinha capacidade de cuidar da floresta amazônica e

acentuou a rotulação do país como o grande vilão do meio ambiente naquele momento. Além disso, dados cientificamente comprovados se misturavam, na opinião pública global, com hipérboles enraizadas, como a de que a Amazônia era o “pulmão do mundo” (Lago, 2006, p. 149). Na percepção de diferentes órgãos brasileiros, o interesse nacional e a soberania na Amazônia estavam em risco, pois se discutia internacionalmente se o Brasil era capaz de gerir a floresta e se esta não deveria ser declarada um patrimônio da humanidade, um “bem comum” (Bezerra, 2013).

Na esteira do progresso científico, as florestas, já tradicionalmente valorizadas por sua beleza e biodiversidade, passaram a ser constitutivas de ainda mais valor devido às formulações que demonstravam sua função de “sumidouro” de gases de efeito estufa. Com isso, sua destruição se tornava mais grave, uma vez que os cortes e as queimadas fariam com que quantidades preocupantes de emissões fossem liberadas (o que antes estava “preso” dentro das florestas). Logo, a incapacidade ou “incompetência” dos Estados detentores de tais florestas em preservá-las seria uma justificativa palpável para que houvesse uma intervenção externa a fim de proteger a humanidade de forma geral (Lago, 2006). Nesse sentido, o desenvolvimento da noção de *global commons* (bens comuns globais) exigia estreito acompanhamento por parte do Brasil.

Em meio ao recrudescimento da campanha internacional e nacional pela defesa da Amazônia, algumas atitudes foram tomadas, como o lançamento do Programa Nossa Natureza, em 1988; a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), em 1989; e, conforme Ricupero (2017), de alcance muito mais duradouro, o lançamento, pelo governo José Sarney, da candidatura do Brasil para sediar a grande CNUMAD, que se reuniria em 1992, no Rio de Janeiro. Apesar de ser conhecida como uma instituição avessa a decisões ousadas, o próprio Itamaraty lançou a ideia de sediar a futura conferência no Brasil. Em meio a inúmeros problemas internos, com a Assembleia Nacional Constituinte em plena execução e atravessando um dos piores momentos financeiros da história do país, alguns diplomatas viram que, naquela circunstância de crise, a questão do meio ambiente poderia representar uma oportunidade na qual o Brasil parecia ter mais a ganhar que a perder, tanto politicamente quanto em matéria de imagem (Lago, 2006). Assim, se, por um lado, o risco da iniciativa era grande por abrir o Brasil ao escrutínio universal, por outro, “também grande poderia ser o efeito catalisador para obrigar o governo a adotar política ambiental eficaz” (Ricupero, 2017, p. 544).

Considera-se, portanto, que o número crescente de questões associadas à Amazônia nas relações internacionais do Brasil durante a década de 1980 levou a uma situação insustentável, que precisava ser revertida por meio de políticas que demonstrassem o compromisso do país em relação à preservação ambiental. Apesar de ser a única década sem uma conferência da ONU para o meio ambiente, os anos 1980 foram determinantes para que se forçasse uma mudança na política interna e externa do Brasil. Já em abril de 1990, o chanceler Francisco Rezek anunciava que o Brasil mudaria a sua postura externa em relação à ecologia (Bezerra, 2013, p. 163), uma necessidade diante da visibilidade que o país teria ao sediar a conferência de 1992.

#### **4 OS ANOS 1990: A RIO-92 E A NECESSÁRIA CONSTRUÇÃO DA CREDIBILIDADE**

No final dos anos 1980 e início da década de 1990, quando houve a convocação e preparação para a conferência do Rio, o fim da Guerra Fria marcava a cessação da lógica bipolar que se impregnava em praticamente todas as dimensões do relacionamento entre os Estados. Nesta seção, o objetivo

não é fazer uma análise minuciosa da atuação do Brasil em cada tópico e em cada etapa da CNUMAD (em 1992), mas compreender seu papel e seu significado no conjunto da política externa e das relações internacionais do Brasil.

A CNUMAD parecia traduzir o otimismo que se esboçava para a ONU: era o maior evento organizado pelo órgão até aquele momento, trazendo para o Rio de Janeiro 108 chefes de Estado ou de governo e delegações de 172 países, afora os cerca de 10 mil jornalistas credenciados e as representações de 1.400 organizações não governamentais (ONGs) (Lago, 2006). O Brasil seria sede de uma iniciativa com extrema visibilidade, todos os discursos e documentos acordados seriam minuciosamente averiguados pela sociedade civil global e havia, concomitantemente, uma pressão, de certa forma, física, pois membros de 7 mil ONGs se reuniam no Fórum Global, evento paralelo à conferência oficial que também ocorria no Rio de Janeiro. Diante desse cenário, cumpre ressaltar que, vinte anos antes, o Brasil chegou a ser considerado um país que atuou de forma arrevesada em Estocolmo, momento que não caiu no esquecimento para os demais países (Lago, 2006, p. 53).

Para Casarões (2014), o que estava em jogo na política externa do governo Collor de Mello (1990-1992) era, antes de qualquer outra coisa, a credibilidade do país, que se encontrava corroída pelas relações herdadas dos governos anteriores. Tal herança se refere sobretudo às relações com a comunidade financeira internacional e com as lideranças em questão com o meio ambiente e os direitos humanos, “a ponto de nos vermos transformados em párias ambientais ou no tratamento das populações indígenas” (Casarões, 2014, p. 15).

A necessidade de se colocar como mudança internacionalmente vinha desde a campanha eleitoral pelos diferentes candidatos que disputavam o cargo da presidência em 1989. Leonel Brizola, por exemplo, tratou do meio ambiente com os presidentes de Portugal e da França, prometendo criar uma secretaria exclusiva para assuntos ambientais. Collor, por sua vez, ao visitar o presidente português Mário Soares, propôs a criação de um “imposto sobre poluição” para tributar países que poluem o meio ambiente (Casarões, 2014). Deste modo, nota-se que qualquer dos candidatos que assumisse sabia que os assuntos de ecologia ocupariam um lugar central na política externa do que viria a ser o primeiro presidente eleito por voto direto desde o início da ditadura.

Com a chegada de Collor ao poder, o presidente convidou José Lutzenberger, um dos principais líderes ambientalistas do Brasil, para assumir o cargo de secretário nacional do meio ambiente, o que equivalia a ministro de Estado. Parte da imprensa o recebia bem, enquanto outra parte criticava seus pedidos de suspensão de empréstimos ao Brasil caso as cláusulas de proteção ambiental dos contratos não fossem cumpridas. Como manifestação de uma possível mudança, Lutzenberger contava com o apoio de seus colegas ambientalistas para assumir o cargo, mas estes ressaltavam a manobra que o convite representava, alegando que sua nomeação era uma jogada política de Collor para tentar saciar a mídia nacional e silenciar a imprensa internacional – visto que seu nome era um dos mais respeitados e conhecidos no mundo – e para que ele fosse “vendido” como ministro por conta da Rio-92 (Pereira, 2016, p. 445).

Já no âmbito internacional, a indicação de Lutzenberger foi recebida com surpresa e otimismo. Como secretário, afirmou, em suas primeiras declarações, que a prioridade era a Amazônia, cujo empenho contra a concessão de subsídios para fazendas na região e a defesa da demarcação de terras indígenas se fariam presentes. Também no início de sua atuação no governo Collor, Lutzenberger conseguiu o que foi considerado sua primeira vitória no cargo político: a promessa do presidente de

reorientar o projeto Calha Norte. Internacionalmente, um mês após a posse, o secretário já participava de evento na Casa Branca sobre mudanças globais, ocasião em que apontou que o governo Sarney havia financiado a devastação da Amazônia, criticando o desmatamento na floresta para dar lugar a projetos como a hidrelétrica de Tucuruí e o Grande Carajás. O discurso do secretário no exterior fazia sucesso, trazendo prestígio ao governo Collor e ganhando até mesmo a adesão do senador democrata Al Gore e do príncipe Charles (Pereira, 2016).

Poucas semanas antes de a Rio-92 começar, no entanto, suas divergências com o governo se tornaram insustentáveis e Lutzenberger foi exonerado do cargo. Não cabe aqui aprofundar os motivos que levaram à sua demissão, mas, em suma, sua franqueza na denúncia dos problemas e dos próprios órgãos do governo federal gerava insatisfação em diversos setores. Durante os dois anos (1990-1992) em que comandou a Secretaria Nacional do Meio Ambiente, uma de suas funções era o planejamento da CNUMAD. Paralelamente, Collor de Mello, desde que assumiu o poder, colocava-se como defensor das questões ambientais. Em seu discurso de posse, por exemplo, ao elencar os grandes temas que fariam parte de seu programa, mencionou a preocupação ecológica e a posição do Brasil no mundo contemporâneo (Mello, 1990).

O presidente eleito expressava que, na ONU e nos demais foros, o Brasil passaria a estar entre os países que melhor sustentariam o esforço de encontrar soluções objetivas para harmonizar o desenvolvimento e a preservação do meio ambiente. Uma das tônicas do Brasil daquele momento haveria de ser, segundo Collor, a participação ativa do país nas grandes decisões internacionais, pois a interdependência exigia que todo ato de governo fosse uma permanente combinação de variáveis internas e externas. Concluía-se que, para um país com as dimensões do Brasil, a melhor opção era ter parte ativa nas decisões internacionais (Mello, 1990).

Essa lógica de participação ativa do Brasil nas decisões internacionais se relaciona com dois pontos aqui fundamentais: o primeiro se refere à determinação do país em fazer da Rio-92 um novo marco para pautar suas relações exteriores; o segundo concerne às transformações matriciais que ocorreram na política externa brasileira na década de 1990 e que reorientaram sua inserção internacional (Silva, 2008). As mudanças tanto internas quanto internacionais decorrentes do fim da Guerra Fria tornavam difícil para a política externa brasileira manter as mesmas diretrizes do período anterior. Com isso, era necessário praticar uma nova forma de dialogar com o mundo, principalmente a partir do intermédio de estratégias formuladas em áreas centrais do governo, como a integração regional, o meio ambiente ou a abertura comercial (Vigevani e Cepaluni, 2007).

O que se alterava era que, até o final dos anos 1980, a busca por autonomia na política externa significava certo distanciamento de assuntos polêmicos a fim de resguardar o país de alinhamentos que não eram desejáveis. Já nos anos 1990, esse paradigma se modifica, sendo a autonomia não mais caracterizada pela “distância”, mas, sim, pela “participação”, como aponta Fonseca Júnior (1998). De “autonomia pela distância”, a diplomacia passava a se orientar pela “autonomia pela participação” na década de 1990, e isso é perceptível na forma como o Brasil se preparou para participar e sediar a Eco-92. A “participação” se traduzia em uma vontade de conseguir influenciar a agenda internacional – afinal, se reconhecia que, pelas dimensões do país, quase não havia temas que não o afetassem, como era o explícito caso do meio ambiente.

Com os diferentes temas cada vez mais entrelaçados nas relações internacionais, “resolver” a questão do meio ambiente e “participar” das decisões de âmbito multilateral eram diretrizes interdependentes e

que se retroalimentavam: a proteção ecológica era um tema que vinha desencadeando uma onda de hostilidade que penetrava os mais diversos setores da opinião pública mundial e que estava “na raiz de crescentes estrangulamentos para atrair não só empréstimos do Banco Mundial e do BID, mas até de investimentos privados” (Ricupero, 1995, p. 190). Isso, por si só, já obstruía tentativas de o Brasil participar e influir em qualquer outro tema da agenda internacional.

Nesse sentido, o Itamaraty percebia e defendia, naquele contexto de globalização pós-Guerra Fria, que a noção de inserção externa do país devia ser consolidada, pois representava, sempre mais, uma fonte de oportunidades para o desenvolvimento nacional, sendo a questão do meio ambiente identificada como uma possibilidade de representar essas oportunidades (Lago, 2006, p. 151). Assim, desde aquele momento do final dos anos 1980, constatava-se que ser visto como pária ambiental limitava e ofuscava qualquer outro aspecto positivo da sociedade brasileira, como a redemocratização e a adesão a uma nova Constituição.

Começou-se a articular o pensamento de que não havia motivo para temer o debate do meio ambiente, pois era justamente essa atitude que fazia agravar a situação. O Brasil continuaria a defender, na Rio-92, que o desenvolvimento econômico era a melhor forma para lidar com os problemas ambientais e que a soberania sobre seus recursos era indiscutível. Ao mesmo tempo, porém, podia assumir diante da sociedade que havia problemas ligados ao meio ambiente que eram difíceis de combater, mas que teriam de ser discutidos e endereçados. Até o final dos anos 1980, a orientação precípua era a de não discutir as questões (Lago, 2006, p. 160), o que aponta para a lógica da autonomia pela distância. A partir de 1990, a mudança mais básica era passar a discutir as questões e aceitar que o meio ambiente seria uma pauta constante nas relações internacionais, dele em boa medida dependendo, portanto, para o objetivo de inserção internacional e autonomia pela participação.

Por fim, apesar de a candidatura brasileira para sediar uma conferência da ONU sobre meio ambiente parecer ter tido conotação puramente defensiva, aos poucos o país foi encontrando espaços nos quais atuar e buscando-se tornar, de acordo com Casarões (2014, p. 221), um “*rule-maker* incipiente em vez de um *rule-taker* contrariado”. Até então, não havia encontro com a autoridade de um país desenvolvido em que não se levantasse a questão ambiental. Desvencilhar-se disso a partir da construção de uma credibilidade na área era uma necessidade, pois somente assim o Brasil poderia colocar os próprios interesses na mesa. Embora não fosse uma questão puramente de poder em seu sentido material, a credibilidade constitui um mecanismo importante para países como o Brasil, apontados como potências médias, uma vez que atenua os constrangimentos estruturais ou serve ao menos para ampliar a autonomia em determinadas questões internacionais.

Na abertura da Rio-92, era essa credibilidade que permitia o presidente discursar e enfatizar que, em dois anos de trabalho, o Brasil adotou uma postura de cooperação, diálogo e até liderança no tratamento internacional das questões de meio ambiente, amparado por importantes medidas no plano interno, entre elas a significativa redução do desmatamento na Amazônia e novas demarcações de terras indígenas (Mello, 1992). Em meio a um conjunto de promessas não realizadas no governo Collor, a Rio-92 é apontada como o maior e o mais perdurável dos êxitos externos do governo e, possivelmente, do restante da década (Ricupero, 2017) – não exatamente por uma vontade autêntica, mas para que o Brasil tivesse maior autonomia e liberdade para negociar e se inserir em outras áreas também caras ao país.



## 5 CONCLUSÃO

O artigo buscou analisar de que forma se deu a assimilação do meio ambiente na política externa brasileira dos anos 1970, quando o tema começou, até a decisão por sediar a CNUMAD, realizada no Rio de Janeiro, em 1992. Ao recorrer ao rastreamento de processos para examinar a força das evidências que ligam as mudanças que ocorreram nestes aproximadamente vinte anos às suas causas potenciais, constata-se que foram forças essencialmente externas que fizeram o Brasil passar de uma resistência ou ceticismo ao tratar do meio ambiente em suas relações exteriores para uma necessária aceitação, vinte anos depois.

Apesar de serem forças externas, estas constrangiam a atuação do Brasil nos demais assuntos e faziam com que o governo – qualquer que fosse (ditadura ou democracia) – tivesse seus objetivos restringidos tanto no sistema internacional como no nacional, já que diferentes projetos passavam a sofrer pressão para que não houvesse aprovação de financiamento internacional ou para que estes fossem descontinuados. As questões econômicas, de fundamental relevância para o contexto de crise da dívida e de hiperinflação nos anos 1980, eram crescentemente vinculadas à situação ambiental no Brasil, sobretudo na Amazônia.

A situação se tornava insustentável com o decorrer dos anos, ao passo que, desde a década de 1970, a delegação do Brasil à Conferência de Estocolmo já alertava para os desdobramentos das questões ambientais, como restrições ao comércio e o condicionamento de empréstimos. O que parecia uma discussão distante, contudo, materializar-se-ia rapidamente, já na década seguinte. O Itamaraty percebia que a capacidade do Brasil de influenciar a agenda internacional se tornava cada vez mais estreita, pois não se conseguia pautar uma discussão sem que o tema do meio ambiente fosse abordado.

A medida que poderia impor uma mudança mais rápida em todo o aparato interno era candidatar o país para sediar a conferência que se realizaria em 1992 – era também, entretanto, uma das decisões com maior chance de fracasso. Cumpre lembrar que, política e economicamente, o Brasil não poderia estar mais conturbado naquele momento, com denúncias de corrupção, processo de *impeachment* e crise econômica ocorrendo em paralelo à preparação do evento, o qual sabia-se que seria de grandes proporções.

Devido ao trabalho do MRE, em conjunto com diversos outros setores da administração pública, a conferência legou uma imagem de ator propositivo ao Brasil, que reconhecia a necessidade de se debater sobre o meio ambiente internacionalmente. Além disso, os resultados da Rio-92 configuraram o marco inicial da criação dos regimes internacionais de meio ambiente, além de terem consolidado uma noção que era aceitável para o Brasil, isto é, a de desenvolvimento sustentável.

Em síntese, quando se analisa historicamente o meio ambiente nas relações internacionais do Brasil, constata-se que, por suas proporções e por conter grande parte da floresta amazônica em seu território, não há espaço para que o país negligencie a proteção ambiental por um motivo bastante pragmático: há um transbordamento dessa questão para as demais, e o Brasil ficaria inevitavelmente isolado e sem capacidade de agir com autonomia em sua política externa.



## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Miguel Ozório de. Grupo de peritos sobre desenvolvimento e meio ambiente: on the nature of the confrontation between development and the preservation of an adequate environment for man. *In*: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **O Brasil e a preparação da Conferência de Estocolmo**. Brasília: Biblioteca Azeredo da Silveira, 1972a. p. 1-19.
- \_\_\_\_\_. Twenty-sixth session of the General Assembly, Second Committee: statement by the Brazilian delegate, ambassador Miguel Ozorio de Almeida, on item 47 of the agenda – UN Conference on the Human Environment. *In*: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **O Brasil e a preparação da Conferência de Estocolmo**. Brasília: Biblioteca Azeredo da Silveira, 1972b. p. 1-30.
- ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil (1964-1984)**. Bauru: Edusc, 2005.
- AMADO, Rodrigo. (Org.). **Araújo Castro**. Brasília: UnB, 1982. 326 p.
- AUSTIN, John Langshaw. **Quando dizer é fazer: palavras e ação**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1990.
- BARROS, Antonio Teixeira de. Brazil's discourse on the environment in the International Arena, 1972-1992. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, maio/ago. 2017.
- BAUMANN, Renato; GONÇALVES, Samo Sérgio. **Manual do candidato: economia**. Brasília: Funag, 2016.
- BEZERRA, Joana Carlos. O papel do meio ambiente na política externa brasileira. **Ideias**, Campinas, n. 6, 2013.
- BRASIL. **Relatório da delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente**. Estocolmo: [s.n.], 1972. v. 1.
- \_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Decreto Legislativo nº 69, de 1978. Aprova o texto do Tratado de Cooperação Amazônica, assinado pelos governos da Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, em Brasília, a 3 de julho de 1978. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 out. 1978.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Segurança e Informações. **Informe nº 306/130/AC/88: complexo hidrelétrico do rio Xingu**. [s.l.]: Sian, 1988.
- \_\_\_\_\_. **Visita de senadores norte-americanos**. [s.l.]: Sian, 1989.
- CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. **“O tempo é o senhor da razão”? A política externa do governo Collor, vinte anos depois**. 2014. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.
- CASTRO, João Augusto de Araújo. Forty-ninth session of the Economic and Social Council: statement by the Brazilian delegate, ambassador João Augusto de Araujo Castro, on item 16 of the agenda – UN Conference on the Human Environment. *In*: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **O Brasil e a preparação da Conferência de Estocolmo**. Brasília: Biblioteca Azeredo da Silveira, 1972a.
- \_\_\_\_\_. Twenty-fifth session of the General Assembly, Second Committee: statement by the Brazilian representative, ambassador João Augusto de Araujo Castro, on item 43 of the agenda – Human Environment. *In*: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **O Brasil e a preparação da Conferência de Estocolmo**. Brasília: Biblioteca Azeredo da Silveira, 1972b.
- CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. (Org.). **O Brasil nas Nações Unidas (1946-2006)**. Brasília: Funag, 2007. 786 p.
- EMFA – ESTADO-MAIOR DAS FORÇAS ARMADAS. **Memória nº 092/3ªSC/86: questão indígena – meio ambiente – exigências internacionais**. Brasília: Sian, 1986.
- FIGUEIRA, Ariane Roder. **Introdução à análise de política externa**. São Paulo: Saraiva, 2011.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**: poder e ética entre as nações. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FRAZÃO, Sérgio Armando. Twenty-sixth session of the General Assembly: statement by the permanent representative of Brazil, ambassador Sérgio Armando Frazão, in the II Committee, during the general debate on item 12 of the agenda. *In*: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **O Brasil e a preparação da Conferência de Estocolmo**. Brasília: Biblioteca Azeredo da Silveira, 1972.

GEISEL, Ernesto. A assinatura do Tratado de Cooperação Multilateral na Amazônia. *In*: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de política exterior do Brasil**. [s.l.]: [s.n.], jul./set. 1978. p. 7-11.

ITAMARATY terá divisão de ecologia. 270. ed. **Jornal do Brasil**, jan. 1989.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Johannesburgo**: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas. Brasília: Funag, 2006.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 265-303, jul./dez. 2000.

MELLO, Fernando Collor de. **O projeto de reconstrução nacional**. Brasília: Presidência da República, 1990. (Discurso de Posse).

\_\_\_\_\_. Rio-92: discurso pronunciado pelo presidente Fernando Collor por ocasião da abertura da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *In*: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de política exterior do Brasil**. Brasília: Funag, 1992.

MENDES, Armando Dias. Cooperação regional na Amazônia. *In*: BRASIL. Câmara dos Deputados. **Valores e rumos do mundo ocidental**: II painel de assuntos internacionais realizado pela Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, no período de 12 a 27 de outubro de 1977. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1978. p. 207-215.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Amazônia: meio ambiente, fronteiras e segurança. *In*: MARTINS, Estevão Chaves de Rezende; MOREIRA, Felipe Kern (Org.). **As relações internacionais na fronteira norte do Brasil**: coletânea de estudos. Boa Vista: Editora da UFRR, 2011. p. 61-84.

NEVES, Luiz Augusto de Castro; DALAQUA, Renata. De Estocolmo 72 a Rio+20: uma análise sobre a atuação brasileira nas principais conferências internacionais sobre meio ambiente e desenvolvimento. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, 2012.

PEREIRA, Elenita Malta. **A ética do convívio ecossustentável**: uma biografia de José Lutzenberger. 2016. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

\_\_\_\_\_. “Uma grande empresa alemã na mais primitiva exploração da Amazônia”: a campanha ambientalista contra a Volkswagen (anos 1970). **Anos 90**, Porto Alegre, v. 24, n. 45, p. 241-266, jul. 2017.

PRATES, Rodolfo Coelho; BACHA, Carlos José Caetano. Os processos de desenvolvimento e desmatamento da Amazônia. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 3, p. 601-636, dez. 2011.

RICUPERO, Rubens. **Visões do Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 1995.

\_\_\_\_\_. **A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)**. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

SILVA, André Luiz Reis da. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica**: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). 2008. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

SILVA, Golbery do Couto e. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

SNI – SERVIÇO NACIONAL DE INFORMAÇÕES. **Questão indígena e direitos humanos: a imagem do Brasil no exterior – prejudicados interesses nacionais.** [s.l.]: Sian, 1988.

TOQUE sua boiada para o maior pasto do mundo. 216. ed. **Jornal do Brasil**, 16 dez. 1971.

TRIBUNAL Ecológico. 274. ed. **Jornal do Brasil**, 9 jan. 1989.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul./dez. 2007.

VIOLA, Eduardo. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. *In*: PÁDUA, José Augusto (Org.). **Ecologia e política no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo; Iuperj, 1987. p. 63-110.

ZECA, Bruna Gorgen. **Geopolítica e meio ambiente na política externa brasileira dos anos 1970**. 2020. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em História, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.

\_\_\_\_\_. O Brasil na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano: Amazônia, ocupação territorial e o meio ambiente no cenário internacional. **Conjuntura Austral**, v. 13, n. 62, p. 36-47, 2022.



# COALIZÃO PRÓ-CLIMA É CONDIÇÃO PARA O INGRESSO DO BRASIL NA OCDE

Larissa Basso<sup>1</sup>

## SINOPSE

Este artigo apresenta o motivo pelo qual a temática climática é central no processo de acesso do Brasil à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), dados a importância do tema na organização e o papel do Brasil na governança climática global; e o fato de a formação de uma coalizão pró-clima no Brasil ser crucial para avançar a acessão. O trabalho apresenta a posição do Brasil no ciclo global do carbono; o perfil das emissões brasileiras; e a trajetória da política climática brasileira desde os anos 1990, combinando elementos de economia política, política interna e os posicionamentos de política exterior. A conclusão traz os desafios para avançar a implementação da regulação de combate às emissões, especialmente as advindas do desmatamento, de modo a alinhar o Brasil à normativa da OCDE.

**Palavras-chave:** OCDE; Brasil; acessão; meio ambiente; clima.

## ABSTRACT

The paper demonstrates why climate change is a central topic for the Brazilian accession to Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), given the importance of the issue in the organization and Brazil's role in global climate governance; and a pro-climate coalition is crucial to advance Brazil's accession. It presents Brazil's position in the global carbon cycle; the profile of the country's emissions; and the trajectory of Brazilian climate politics and policies since the 1990s, by combining elements of political economy, domestic politics and foreign policy. The conclusion presents the challenges to advancing the implementation of emission reduction regulation, especially regulation to control deforestation, as a means of aligning Brazil with the OECD normative.

**Keywords:** OECD; Brazil; accession; environment; climate.

JEL: F50; F53; O13; Q56.

Artigo recebido em 31/10/2022 e aprovado em 28/11/2022.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi34art3>

## 1 INTRODUÇÃO

As relações entre o Brasil e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tiveram início nos anos 1990, quando a OCDE lançou uma estratégia de engajamento com Argentina, Brasil, Chile e México (OCDE, 2020). Em 2007, o Brasil foi incluído na iniciativa Engajamento Aprimorado, que tinha o objetivo de aprofundar a cooperação entre a OCDE e os países emergentes com papel cada vez mais relevante na economia global. Em 2017, após décadas de participação ativa em comitês e ratificação de diversas normativas da organização, o Brasil formalizou o pedido de

---

1. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea); pesquisadora da rede Earth Systems Governance e do grupo Economia Política Internacional, Variedades de Democracia e Descarbonização, do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA/USP); advogada; mestra em direito internacional pela USP e em política ambiental pela Universidade de Cambridge; e doutora em relações internacionais pela Universidade de Brasília (UnB).

membresia na OCDE. Em 25 janeiro de 2022, o conselho da OCDE aprovou a abertura formal do processo de acessão e o Brasil recebeu carta-convite, e, em 10 de junho de 2022, a OCDE divulgou o roteiro para acessão do Brasil.

Ao longo da existência da OCDE, meio ambiente e clima deixaram uma posição lateral, subsidiária em relação a outros temas, para compor a definição de desenvolvimento e crescimento econômico (Basso, 2023). Com a adoção da declaração sobre o crescimento verde, em 2009, e a inclusão de metas e indicadores para sua implementação nas boas práticas da maioria de seus comitês, a transversalidade da agenda torna-se evidente. Com a mudança, a temática passou a fazer parte dos valores da OCDE, influenciando seus critérios de compartilhamento de valores (*like-mindedness*).

Além de terem se tornado temas centrais para a OCDE, os temas meio ambiente e clima são áreas em que o Brasil tem destaque na governança global, pois está entre os dez maiores emissores globais de gases de efeito estufa (GEE), em números históricos, números absolutos correntes e em termos *per capita*. Além disso, tem a maior reserva global de biodiversidade, tem capital e *performance* em fontes e tecnologias de energia renovável e está entre os grandes produtores agrícolas. O papel do Brasil na governança ambiental global e no ciclo global do carbono é relevante para a OCDE e influencia os critérios de relevância global para a acessão. Temas como meio ambiente, biodiversidade e clima receberam mais citações do que qualquer outra temática no roteiro para acessão do Brasil (OCDE, 2022).

O alinhamento com a OCDE é considerado satisfatório quando: i) há legislação nacional sobre os temas; ii) a legislação incorpora as recomendações da OCDE; e iii) é implementada, ou seja, há recursos financeiros, humanos e institucionais que promovem a aplicação da lei. Toda regulação surge e é implementada em um contexto de interesses e prioridades sociais e políticas; esse contexto é determinado por características da sociedade, do sistema político e alinhamentos de política exterior. Ao pensar em como avançar o alinhamento da regulação brasileira à normativa ambiental da OCDE, é preciso considerar esse contexto.

O objetivo deste trabalho é analisar o alinhamento do Brasil com a normativa da OCDE sobre meio ambiente e clima, com foco no setor de mudança de uso da terra e florestas. O setor é central para o papel do Brasil na descarbonização global, tanto por conta de sua ligação direta com a biodiversidade – tema que mais recebeu atenção na Revisão da Performance Ambiental do Brasil de 2015, com dois capítulos específicos e 32 recomendações relacionadas ao tema – como pelo papel das florestas tropicais, em especial a Amazônia, no ciclo global do carbono.

Este artigo está dividido em três seções, além desta introdução. A próxima apresenta a posição do Brasil no ciclo global do carbono e o perfil das emissões brasileiras, justificando a importância de analisar as emissões do setor de mudança de uso da terra e das florestas e do desmatamento na Amazônia dentro deste setor. A seção três descreve a trajetória da política climática brasileira desde os anos 1990, combinando elementos de economia política, política interna e os posicionamentos de política exterior, em especial no regime internacional do clima. A conclusão traz reflexões sobre desafios para avançar a implementação da regulação de combate ao desmatamento e, desse modo, o alinhamento do Brasil com a OCDE.



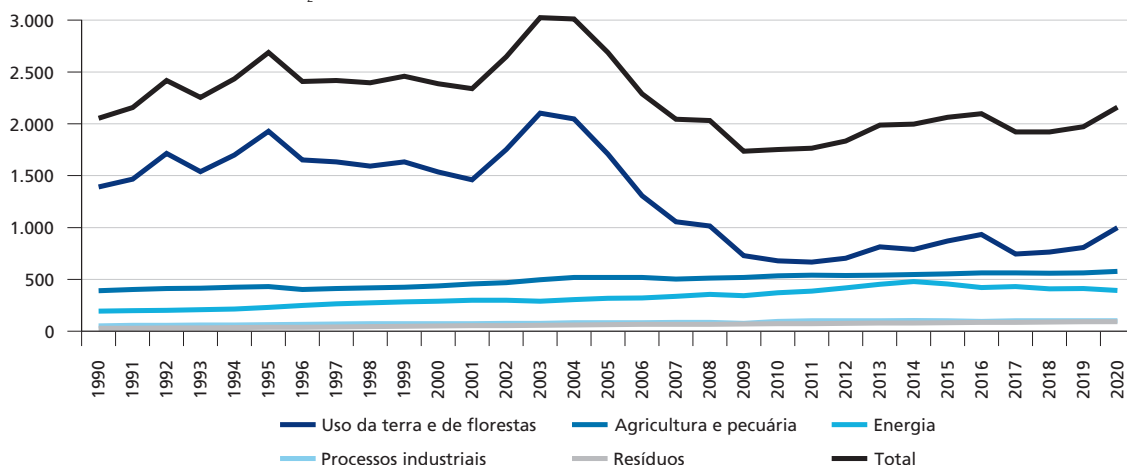
## 2 PERFIL DO BRASIL: CICLO GLOBAL DO CARBONO E COMPOSIÇÃO DAS EMISSÕES

Em 2019, entre as economias do Grupo dos 20 (G20), o Brasil ocupava a quinta posição (atrás da China, dos Estados Unidos, da Índia e da União Europeia) em emissões de GEE, com emissões totais de 1,97 gigatonelada (Gt) de dióxido de carbono equivalente (CO<sub>2</sub>e); a oitava posição em emissões de GEE *per capita*, com 9,35 toneladas de CO<sub>2</sub>e *per capita*; ademais, estava entre as economias mais intensivas em GEE, com emissões de 0,63 megatonelada (Mt) de CO<sub>2</sub>e por bilhão de dólares de produto interno bruto (PIB).<sup>2</sup> Entre 1990 e 2020, as emissões brasileiras de GEE cresceram 5,15% no total, de 2,055 Gt de CO<sub>2</sub>e para 2,160 Gt (SEEG, 2022). Nos diferentes setores que compõem o total, houve aumento de emissões de 47,78% em agricultura e pecuária; 103,28% em energia; 94,19% em processos industriais; e 225,18% em resíduos (SEEG, 2022). Apenas no setor de mudança de uso da terra e de florestas houve diminuição de emissões, concentrada no período 2004-2012 (SEEG, 2022). Contudo, a participação desse setor no total das emissões brasileiras é tão relevante que a sua trajetória temporal tem o mesmo formato das emissões totais (gráfico 1).

GRÁFICO 1

### Trajetoória total e por setores das emissões brasileiras de GEE (1990-2020)

(Em milhões de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente)



Fonte: SEEG (2022).

Elaboração da autora.

A trajetória das emissões brasileiras na maior parte dos setores está alinhada com as transformações desde os anos 1990 em uma economia emergente. O aumento de emissões nos quatro primeiros setores é coerente com o aumento da atividade econômica em termos absolutos nesses setores em comparação com o período anterior.<sup>3</sup> As emissões decorrentes de mudança de uso da terra e de florestas, no entanto, não são triviais.

Mudar o uso da terra é transformar áreas de vegetação natural – florestas e outras vegetações naturais – para outros usos, por exemplo, agricultura, pecuária, mineração ou usos urbanos.

2. Cálculos próprios com base em dados do SEEG (2022) para o Brasil e Climate Watch Data para os demais países do G20. Para a intensidade de GEE do PIB, dados de emissões totais incluindo mudança de uso da terra e florestas do SEEG (2022) e dados do PIB em paridade de poder de compra (PPC) de 2017, do Banco Mundial. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.KD>>.

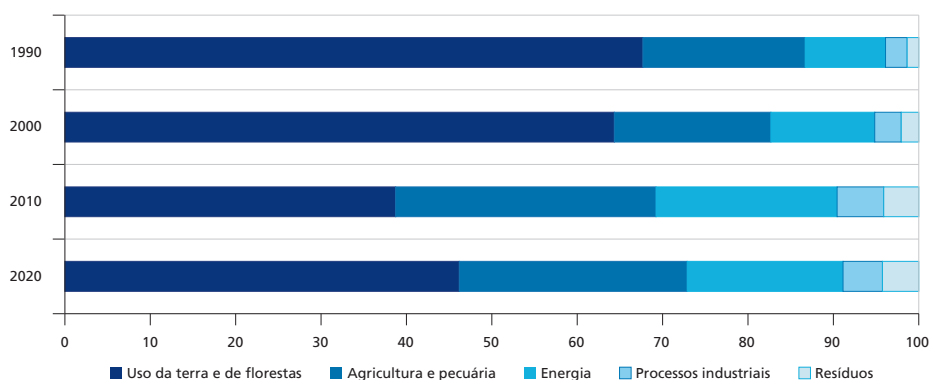
3. Em energia, houve também mudança na matriz energética, com aumento da participação de energias fósseis em comparação com o período anterior. Mais informações disponíveis em Basso (2019).

Desde 1990, este setor responde pela maior parcela das emissões de GEE brasileiras. Houve, contudo, mudança da participação do setor no total de emissões no período: enquanto o setor respondia por 67,69% das emissões brasileiras em 1990, a participação caiu para 64,34% em 2000, 38,74% em 2010, voltando a subir para 46,19% em 2020 (gráfico 2).

GRÁFICO 2

**Participação dos setores no total de emissões brasileiras**

(Em %)



Fonte: SEEG (2022).

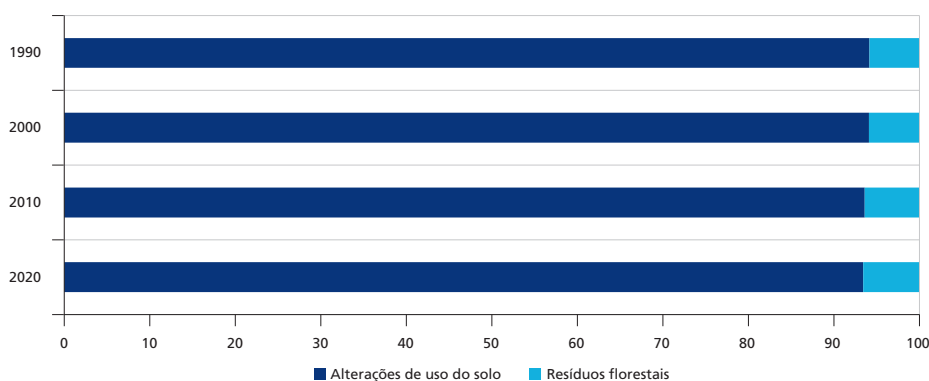
Elaboração da autora.

Dentro do setor de mudança de uso da terra e de florestas, as emissões decorrem principalmente de duas atividades: de alterações de uso do solo, que correspondem à conversão de vegetação primária para outros usos, e de resíduos. Quando há aumento da cobertura vegetal, ocorre o contrário: as novas plantas retiram o gás carbônico da atmosfera, e, portanto, fala-se em atividades de remoção.<sup>4</sup> Entre 1990 e 2020, a participação da atividade alterações de uso do solo no total de emissões brasileiras do setor de mudança de uso da terra e de florestas esteve sempre acima de 90% (SEEG, 2022). Resíduos florestais responderam por menos de 6% das emissões em 1990 e menos de 7% em 2020 (gráfico 3).

GRÁFICO 3

**Varição de participação de atividades nas emissões de mudança de uso da terra**

(Em %)



Fonte: SEEG (2022).

Elaboração da autora.

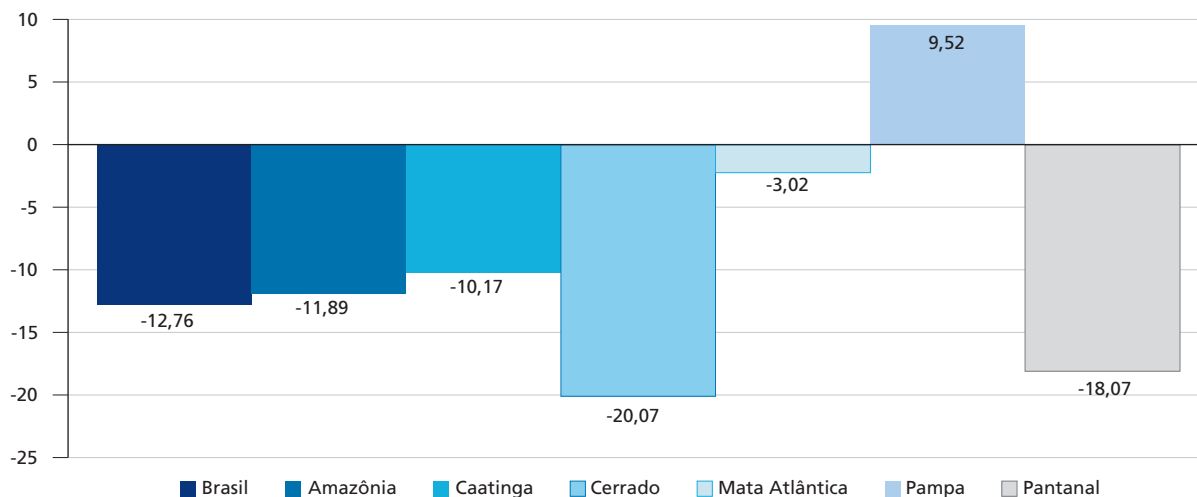
4. De acordo com a metodologia utilizada por SEEG (2022), as emissões para essas atividades entre 1990 e 2020 foram nulas. As emissões de agricultura e pecuária são contabilizadas no setor próprio, conforme o gráfico 2.

Segundo dados do MapBiomas, entre 1985 e 2020, o Brasil perdeu 12,76% de vegetação primária em seus seis grandes biomas. Houve diminuição de vegetação primária em cinco dos seis biomas: 11,89% na Amazônia, 10,17% na Caatinga, 20,07% no Cerrado, 3,02% na Mata Atlântica e 18,07% no Pantanal. Apenas no Pampa houve aumento da vegetação primária, de 9,52% (gráfico 4).

GRÁFICO 4

**Variação da vegetação primária nos seis biomas brasileiros (1985-2020)**

(Em %)



Fonte: MapBiomas (2021).

Elaboração da autora.

Se a diminuição das emissões brasileiras ocorrida entre 2004 e 2012 é explicada pela redução das emissões no setor de mudança de uso da terra e de florestas, conforme o gráfico 1, a redução das emissões nesse setor é explicada por políticas de controle do desmatamento na Amazônia. A mudança na implementação dessas políticas responde também pelo aumento das emissões brasileiras a partir de 2012, e em velocidade altíssima desde 2019. A próxima seção demonstra a trajetória da política climática brasileira desde os anos 1990, combinando elementos de economia política, política interna e as posições brasileiras no regime internacional do clima que explicam os dados apresentados anteriormente.

### 3 TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS AMBIENTAL E CLIMÁTICA NO BRASIL

#### 3.1 Soberanismo e reticência em assumir compromissos de redução de emissões

No final dos anos 1980 e início dos anos 1990, ocorreram importantes transformações no cenário internacional: reformas liberais, aumentando o papel de atores privados na economia; revoluções nas comunicações, na informação e no transporte; e no colapso do socialismo (Ricupero, 2017, p. 547). Um mercado global para comércio, investimentos e fluxos financeiros estava crescendo; empresas tornavam-se transnacionais, criando cadeias globais de valor (Ricupero, 2017, p. 573). No Brasil, um novo governo foi eleito por voto direto com a promessa de modernizar a economia e de ingressar na globalização.

Houve maior abertura para o comércio exterior e os investimentos estrangeiros, maior participação na cooperação internacional e para a atuação da sociedade civil.<sup>5</sup> Os militares perderam influência em temas ambientais e algumas terras indígenas foram demarcadas, como a reserva Yanomami em Roraima (Kasa, 2013). No entanto, as taxas de desmatamento eram muito altas e havia forte pressão internacional por padrões ambientais mais rígidos no Brasil (Kasa, 2013). O Brasil candidatou-se para sediar a Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Rio-92, para mitigar sua imagem internacional de grande vilão ambiental após o amplamente divulgado “desastre de 1987” (Stoddard, 1992, p. 527) – quando a mídia internacional divulgou os números recordes de desmatamento na Amazônia (Hochstetler e Keck, 2007, p. 113) – e a morte do ambientalista Chico Mendes, em 1988.

Durante a Rio-92, o Brasil defendeu que crescimento econômico era premissa para o desenvolvimento sustentável. A mesma defesa era feita em outros foros – por exemplo, na Rodada Uruguai sobre comércio internacional, buscando ampliar a agenda e reduzir as barreiras não tarifárias a seus produtos, expandindo sua participação no comércio internacional (Lago, 2006).

A Rio-92 produziu cinco acordos. Na Declaração do Rio e na Agenda 21, os dois mais gerais, o Brasil defendeu a primazia do crescimento econômico sobre o desenvolvimento sustentável. Na Convenção sobre Diversidade Biológica, defendeu a soberania sobre os recursos naturais e o direito de empregá-los como insumos no processo produtivo; em relação a florestas, argumentou que os países deveriam receber recursos para a preservação como parte da cooperação internacional no tema, e não serem sujeitos à tutela internacional (Lago, 2006). Na Declaração sobre Florestas, não vinculante,<sup>6</sup> foi incluída a importância de todas elas, e não apenas das tropicais, como estava nos debates originais (Lago, 2006). Em relação à Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas, o Brasil argumentou que a mudança do clima era relevante e deveria receber prioridade pela comunidade internacional, mas que os países teriam responsabilidades históricas diferentes em relação à questão e essas deveriam refletir na ação para mitigar (Viola, 2004, p. 38). Além disso, posicionou-se contra a ênfase nas florestas como sumidouros de carbono (Lago, 2006).

Uma das agendas de política externa brasileira no período era ampliar o engajamento internacional, firmando a imagem do Brasil como um país que participa das negociações e dos regimes internacionais. Com essa agenda, o Brasil ingressou e ratificou todos os tratados ambientais assinados à época, como por exemplo: a Convenção de Basileia sobre o controle de movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e seu descarte;<sup>7</sup> o Protocolo de Montreal sobre substâncias que destroem a camada de ozônio e sua emenda de Londres;<sup>8</sup> a Convenção sobre Diversidade Biológica;<sup>9</sup> e o Global Environmental Facility<sup>10</sup> (Viola, 2004, p. 35-36).

Quando Fernando Henrique Cardoso assumiu o governo, em 1995, inaugurou um período na política externa em que o Brasil foi bastante realista em relação aos seus recursos de poder.

5. Por exemplo, a Fundação SOS Mata Atlântica foi criada em 1986; o Greenpeace Brasil, em 1992; e o WWF-Brasil, em 1996.

6. Declaração autoritativa não vinculante de princípios para um consenso global em relação à gestão, à conservação e ao desenvolvimento sustentável de todos os tipos de florestas.

7. Firmada em 1989. O Brasil aderiu em 1º de outubro de 1992 e o tratado entrou em vigor em 30 de dezembro de 1992.

8. Firmado em 1990. O Brasil aderiu em 1º de outubro de 1992.

9. Firmada em 1992. O Brasil é membro-fundador.

10. Criado em 1990. O Brasil participa desde 13 de junho de 1994.

O país posicionou-se como potência global média, com pontos fortes em recursos de *soft power*:<sup>11</sup> cultura, estabilidade de longo prazo e ausência de conflitos com os vizinhos, tradição diplomática de cooperação nos assuntos internacionais (Ricupero, 2017, p. 587-588). A redemocratização e a recém-recuperada estabilidade econômica também influenciaram o prestígio internacional do Brasil. O país possuía alguma importância em nível global em algumas áreas, como comércio internacional e atração de investimentos, mas uma presença internacional mais relevante era limitada por questões estruturais internas, embora permanecesse uma potência regional chave na América do Sul (Ricupero, 2017, p. 587-588).

As posições brasileiras em temas ambientais eram influenciadas por questões estruturais internas. Enquanto abria a economia brasileira à globalização e ao capital privado, a administração Cardoso encorajava investimentos em atividades como mineração, energia, exploração de madeira e cultivo de soja que exerciam grande impacto sobre o desmatamento. O Estado tinha baixa capacidade para combater o desmatamento ilegal e empregava tecnologia de monitoramento fraca – o sistema de radares tornou-se operacional apenas em 2002 (Viola, 2004, p. 39). Pelo fato de ter o desmatamento como a principal fonte de emissões de carbono, o Brasil adotou uma postura defensiva no regime climático internacional. Sendo assim, apoiaria o Protocolo de Quioto<sup>12</sup> desde que: i) não impusesse compromissos vinculantes para países em desenvolvimento, argumentando que emissões *per capita* históricas/cumulativas deveriam ser a base para calcular a responsabilidade por mitigar emissões, mantendo o direito ao desenvolvimento como componente fundamental da ordem mundial (Viola, 2004, p. 40); e ii) compromissos não envolvessem florestas – o que, na interpretação brasileira, significava que permaneceriam sob soberania nacional (Viola, 2004, p. 40).

O Brasil também propôs que os recursos das multas impostas aos países do anexo I da Convenção sobre Mudança do Clima<sup>13</sup> que não cumprissem com suas metas de redução de emissões fossem destinadas ao Fundo de Desenvolvimento Limpo, para serem utilizados em atividades de mitigação de países não pertencentes ao anexo I. Contudo, a proposta foi rejeitada. Dessa forma, Brasil e Estados Unidos articularam para transformá-la em mecanismo de mercado, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). Quando o MDL foi aprovado, o Brasil aceitou que reflorestamento e florestamento contassem como atividades de sumidouro de carbono, mas não desmatamento evitado (Viola, 2004, p. 41). Os negociadores brasileiros preocupavam-se que incluir o desmatamento evitado tornaria o Brasil internacionalmente responsável pelas altas taxas de desmatamento na Amazônia (Hochstetler e Viola, 2012, p. 761).

Esse posicionamento enfrentava críticas externas severas. O pico de desmatamento ocorrido em 1995 foi a causa de fortes manifestações da mídia internacional e de lideranças como Tony Blair e a administração Clinton/Gore. A administração Cardoso era sensível a essas críticas e aos poucos começam a ocorrer mudanças na política interna. Em 1996, via medida provisória que modificaria o Código Florestal de 1965, a administração determinou que apenas 20% da área das propriedades

11. Em relações internacionais, recursos de *soft power* são contrapostos a recursos militares e econômicos, considerados *hard power*.

12. O protocolo foi assinado em 11 de dezembro de 1997 e entrou em vigor em 16 de fevereiro de 2005, quando foram alcançadas as 55 ratificações necessárias para sua entrada em vigor, conforme seu art. 23.

13. Na Convenção das Nações Unidas sobre Mudança Climática, os países-membros são divididos em dois grupos: anexo I, países industrializados, com obrigações de redução de emissão; e países não anexo I, os demais. Mais informações disponíveis em: <<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>>.

rurais localizadas na Amazônia poderiam ser desmatados – antes da lei, eram 50% (Almeida *et al.*, 2013).<sup>14</sup> Em 1998 foi aprovada a lei de crimes ambientais,<sup>15</sup> e, em 2000, a de unidades de conservação (UCs).<sup>16</sup> Durante as administrações de Cardoso, 81 UCs foram criadas (Pereira e Viola, 2022).

### 3.2 Aprofundamento da governança ambiental e construção da governança climática

No contexto da ratificação do Protocolo de Quioto, algumas mudanças institucionais começaram a ocorrer na governança nacional do clima. Em 1999, foi criada a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC) para coordenar a ação climática no governo federal. Em 2000, surgiu o Fórum Brasileiro sobre Mudança do Clima (FBMC), um canal informal para grupamento de representantes de governos municipais, estaduais e federal, além de organizações não governamentais (ONGs), academia e setor privado para discutir mudanças climáticas (Viola, 2002). Essas instituições não afetaram as posições brasileiras no regime climático ou aumentaram o compromisso interno com a questão, mas formaram uma base para aparato de governança que se desenvolveria mais nos anos subsequentes.

Em 2002 ocorreu em Johannesburgo, na África do Sul, a Cúpula sobre Desenvolvimento Sustentável. O grande tema da conferência foi a participação do setor privado em iniciativas para implementação de objetivos ambientais e de desenvolvimento, por meio de parcerias com entidades públicas e sociedade civil. O Brasil levou para a conferência as propostas de meta de 10% de energias renováveis na matriz mundial até 2010, que não foi aceita, e de aumento da repartição de benefícios no uso da biodiversidade (Lago, 2006). A defesa do desenvolvimento e combate à pobreza via comércio internacional mais livre também esteve presente no discurso brasileiro (Lago, 2006).

No primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, o contexto era de preços das *commodities* agrícolas e minerais em elevação, em benefício de grandes exportadores como o Brasil, estabilidade fiscal e crescimento econômico. Entre 2003 e 2006, a administração Lula da Silva manteve medidas econômicas iniciadas na gestão anterior, mas reduziu a velocidade e o alcance das reformas. Na política externa, o novo governo manteve algumas posições – como a participação na Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), visando reduzir barreiras à produção agropecuária brasileira e o foco na América do Sul como área estratégica para integrar o Brasil ao sistema internacional (Ricupero, 2017, p. 608). Contudo, mudou outras: firmou o entendimento de que o Brasil deveria se comportar e ser tratado como potência global, ingressando como membro permanente do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, participando de missões de paz e militares e aumentando sua presença internacional em outros continentes, especialmente na África; e o foco em parcerias com economias emergentes e outros países em desenvolvimento. O diálogo Índia, Brasil e África do Sul (Ibas), o fórum Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), a cúpula África-América do Sul, a cúpula países sul-americanos e africanos e a cúpula Caricom-Brasil são algumas das iniciativas do período (Ricupero, 2017, p. 608).

14. Medida Provisória nº 1.511/1996. Contudo, a literatura argumenta que a medida teve pouca efetividade até as mudanças institucionais no monitoramento e na execução de leis ambientais nos anos 2000 (Almeida *et al.*, 2013).

15. Lei Federal nº 9.605/1998.

16. Lei Federal nº 9.985/2000.



Em 2004, entra em vigor a política para enfrentar o desmatamento na Amazônia, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). Durante sua primeira fase (2004-2008), foram criadas carreira especializada para servidores na área ambiental, com a defesa de sua atuação técnica contra entendimentos diferentes de outros ministérios, e estratégias de cooperação entre autoridades estaduais da região amazônica e o governo federal. Teve início a implementação do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa), lançado em 2002 dentro da moldura do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) para coletar e gerenciar doações para conservação de áreas na floresta amazônica. O sistema Deter para monitoramento do desmatamento em tempo real foi lançado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), aumentando a efetividade de execução da lei.<sup>17</sup> Em 2006 foi criado o Serviço Florestal Brasileiro<sup>18</sup> e, em 2007, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).<sup>19</sup>

### 3.3 Brasil assume compromissos de redução de emissões de carbono

Entre 2005 e 2010, temas de meio ambiente, em especial o desmatamento na Amazônia, eram centrais para o governo federal, por três razões principais. Primeiro, a liderança dos ministros Marina Silva e Carlos Minc, crucial para mobilizar uma coalizão ambientalista ampla (Hochstetler e Keck, 2007; Abers, 2019; Aamodt, 2018; Viola e Franchini, 2018; Pereira e Viola, 2022). Segundo, o alinhamento de Lula com membros de movimentos sociais em temas socioambientais (Hochstetler e Keck, 2007; Abers, 2019). Terceiro, a política externa focada em estabelecer o Brasil como uma grande potência internacional e a consciência de que avanços na proteção ambiental seriam fontes de *soft power* para o Brasil (Viola e Franchini, 2018; Pereira e Viola, 2022).

As taxas de desmatamento na Amazônia começaram a cair. Contribuíram o aumento significativo da capacidade de implementação de políticas e execução da lei: fortalecimento institucional; a colaboração entre governos federal, estaduais e municipais; ferramentas de monitoramento; e a atuação de promotores de justiça estaduais e federais – o número de operações referentes a corte ilegal de árvores e às multas por violações de regulação florestal foram recordes (Hochstetler e Viola, 2012; Viola, 2013).

Incentivos financeiros também contribuíram. Em 2007, o Bolsa Floresta, um programa piloto de pagamentos por serviços ambientais para áreas florestais foi estabelecido pelo estado do Amazonas.<sup>20</sup> Com as doações de Noruega e Alemanha para o Fundo Amazônia, criado em 2008, a ideia foi expandida: o governo federal fazia transferências para municipalidades da região amazônica com a condição de que o desmatamento fosse contido.<sup>21</sup> O acesso ao crédito rural com a condição de que títulos de propriedade da terra fossem regularizados e o meio ambiente fosse protegido<sup>22</sup> é outro

17. O Inpe também tem o sistema Prodes, ativo desde 1988, que mede taxas anuais de desmatamento. Enquanto o Prodes traz a consolidação dos dados, importantes para avaliar a efetividade e corrigir o rumo de políticas públicas sobre desmatamento, o Deter traz informações em tempo real, importante para ações em campo, além de conter o desmatamento conforme ocorre.

18. A Lei Federal nº 11.284/2006 autorizou a União a transferir áreas de sua propriedade a agentes privados que poderiam fazer seu manejo sustentável e estabeleceu o Serviço Nacional Florestal para monitorar atividades em áreas florestais.

19. Lei Federal nº 11.516/2007.

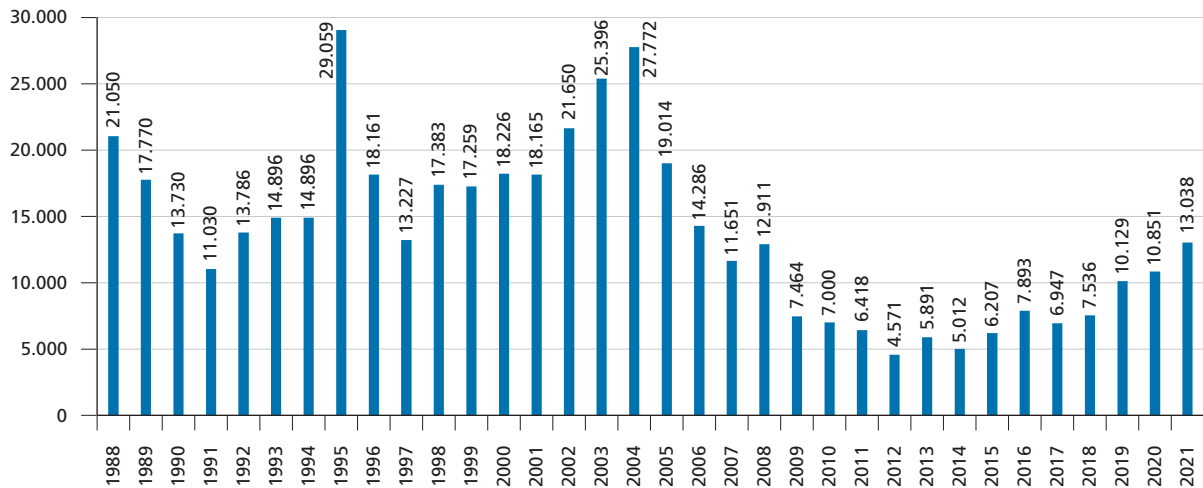
20. Em 2011, o governo federal implementa o Bolsa Verde, em grande medida inspirado pelo Bolsa Floresta.

21. O Decreto Federal nº 6.231/2007 incumbiu o Ministério do Meio Ambiente (MMA) de criar uma lista, atualizada periodicamente, com municípios que seriam autorizados a receber transferências do governo federal com a condição de controlar o desmatamento, verificado com dados do Inpe.

22. Resolução nº 3.545/2008 do Conselho Monetário Nacional.

exemplo. Iniciativas transnacionais, como a moratória da soja (2006) e da carne (2009) – grandes compradores globais dessas *commodities* comprometeram-se a não adquirir produtos oriundos de áreas desmatadas, e o rastreamento da produção tornou possível identificar a origem dos produtos – também tiveram papel (Nepstad *et al.*, 2014; Gibbs *et al.*, 2015; Gibbs *et al.*, 2016; Heilmayr *et al.*, 2020).

GRÁFICO 5

**Trajetória da taxa de desmatamento na Amazônia legal (1988-2021)**(Em km<sup>2</sup>)

Fonte: Inpe (2022).

Elaboração da autora.

Em 2007, o governo federal criou o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CNMC),<sup>23</sup> liderado pelo MMA, para coordenar a ação nacional sobre mudança do clima. Os trabalhos do comitê deram origem ao Plano Nacional sobre Mudança do Clima, que apresenta, entre outros, as oportunidades de mitigação de emissões brasileiras. O PPCDAm tornou-se um plano setorial para redução de emissões de uso da terra no bioma Amazônia, e um programa similar foi estabelecido para o Cerrado – o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado (PPCerrado). Ademais, programas foram estabelecidos para outros setores.<sup>24</sup>

### 3.4 Coalizões para o aumento do compromisso climático brasileiro

Ao longo da segunda metade dos anos 2000, o tema das mudanças climáticas ganhou atenção da opinião pública. Os eventos climáticos extremos, cada vez mais frequentes, chamaram a atenção para a questão climática: em 2004, um tornado formado no Atlântico Sul causou grandes estragos em Santa Catarina; em 2005, a seca na região amazônica mudou o volume de precipitação em diversas regiões brasileiras, afetando a produtividade de colheitas e causando grandes queimadas. A cobertura intensa das mudanças climáticas pela mídia contribuiu, também, com divulgação massiva, tanto das informações científicas<sup>25</sup> como dos fenômenos extremos e o documentário

23. Decreto Federal nº 6.263/2007.

24. Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE); Plano Agricultura de Baixo Carbono (Plano ABC); Plano de Redução de Emissões da Siderurgia. Além disso, o Brasil conta com o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima.

25. Um estudo que monitorou cinquenta jornais em circulação no Brasil entre 2005 e 2008 identificou que as matérias dedicadas à mudança do clima cresceram 200% só durante a primeira metade de 2007 (Andi, 2010).

*Uma Verdade Inconveniente*, de Al Gore, que recebeu o prêmio Nobel de 2007 em conjunto com o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC) e teve grande repercussão na opinião pública.

Entre 2009 e 2010, mudou o equilíbrio de forças entre setores que apoiavam ou resistiam compromissos climáticos do Brasil. Primeiro, governadores e prefeitos amazônicos, interessados em receber os recursos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e do Fundo Amazônia, passaram a apoiar a agenda. No governo federal, o MMA ganhou o apoio do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), os dois últimos com papel central na formulação das posições do Brasil (Hochstetler e Viola, 2012; Viola e Franchini, 2012; Kasa, 2013).<sup>26</sup>

Coalizões do setor privado também foram formadas para pressionar o governo a mudar sua posição no regime climático. Em junho de 2009, a Câmara dos Deputados dos Estados Unidos aprovou a Lei Waxman-Markey, que impunha impostos de fronteira a importações de países sem compromissos climáticos, o que reduziria a competitividade das empresas brasileiras no mercado internacional e preocupou seus representantes (Hochstetler e Viola, 2012, p. 762-763). A lei seria mais tarde rejeitada pelo Senado, mas, nesse contexto, emergiram três coalizões que pressionavam o governo federal para aumentar seu compromisso climático.

A primeira, a Aliança de Empresas Brasileiras pelo Clima, era formada por quatorze entidades do setor agropecuário, florestas plantadas e bioenergia, como a Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (Abiove) e a União da Indústria de Cana-de-Açúcar (Unica).<sup>27</sup> A Aliança pressionava o governo para reduzir o desmatamento na Amazônia e aceitar mecanismos de mercado para desmatamento evitado (Viola, 2010, p. 102; Kasa, 2013, p. 1058). A segunda era composta por 22 grandes empresas brasileiras, lideradas pela Vale, Instituto Ethos, Pão de Açúcar e CPFL e manifestou-se via carta aberta ao Brasil sobre mudanças climáticas. Ademais, pressionava o governo para fazer um compromisso formal de redução de emissões e adotar políticas para reduzir consistentemente a curva de crescimento das emissões focando em eficiência energética, controle do desmatamento, redução de áreas degradadas e mecanismos de mercado para desmatamento evitado; em troca, as empresas comprometeram-se a publicar anualmente seu balanço de emissões e usá-lo para informar as decisões gerenciais e, mais tarde, reduzir as emissões (Viola, 2010, p. 102; Kasa, 2013, p. 1058). A terceira, a Coalizão de Empresas pelo Clima, liderada pela AES Brasil, Shell, Ambev e Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável, era mais ambiciosa: solicitava que o governo federal aceitasse metas obrigatórias para reduzir as emissões brasileiras até 2020, tendo as emissões de 2007 como base (Viola, 2010, p. 103).

Por fim, quando Marina Silva tornou-se candidata à Presidência da República para as eleições de 2010, as mudanças climáticas ganharam espaço nas campanhas, que já haviam iniciado em 2009. O governo federal e a campanha de Dilma Rousseff, candidata apoiada pela administração no poder, foram forçados a debater o tema e a acelerar a mudança no posicionamento brasileiro no regime climático (Hochstetler e Viola, 2012, p. 763-764; Viola, Franchini e Ribeiro, 2013, p. 295-296).

26. Apesar disso, o apoio nunca foi total: havia resistência de parte do gabinete Lula e Itamaraty, que considerava prioritária a aliança com China e Índia no contexto geral, resultando na coalizão Basic.

27. A indústria do etanol, membro da aliança, vinha defendendo mudanças na posição brasileira desde 2006 e fez lobby em favor de um mercado de comércio de emissões no Brasil e um mercado internacional para compensações de carbono (Kasa, 2013, p. 1058).

Nesse contexto, em 2009, o Brasil aceitou, pela primeira vez, metas voluntárias de redução de emissões e comprometeu-se a reduzir entre 36,1% e 38,9% do crescimento de sua curva de emissões de 2020, ou seja, as emissões projetadas até 2020.<sup>28</sup> A meta foi um avanço em relação a posições anteriores, considerando que o Brasil sempre havia relutado em aceitar metas de redução de emissões; mas era muito pouco ambiciosa, dado que a linha-base era um cenário com emissões bastante infladas para 2020, em razão das projeções de PIB utilizadas (Basso e Viola, 2017).<sup>29</sup> Em dezembro de 2009, foi aprovada a lei da Política Nacional sobre Mudanças Climáticas,<sup>30</sup> que incorpora ao ordenamento jurídico brasileiro o compromisso assumido em Copenhague. Alguns atores políticos importantes, como a bancada ruralista do Congresso Nacional e o chanceler Celso Amorim, não apoiaram a proposta.

Apesar do compromisso voluntário, o Brasil formou, com África do Sul, Índia e China, a aliança Basic. Esse alinhamento ocorre nas negociações sobre mudança do clima, mas leva em consideração determinantes de diplomacia mais ampla. O Brasil tem baixa taxa de emissões *per capita* se descontadas as emissões de mudança de uso da terra – ou seja, se essas forem zeradas. Tem também maior participação, se comparado a outros países, especialmente os três aliados da Basic, de fontes primárias de baixo carbono em sua matriz energética e grande potencial para expandi-las, além de potencial de reduzir emissões de maneira substancial por meio de eficiência energética e medidas de conservação da energia. Portanto, focando nos recursos de descarbonização da economia, uma aliança do Brasil com a União Europeia e o Japão faria muito mais sentido. Entretanto, o Basic fazia sentido dentro de um contexto mais amplo de política externa dos governos de Lula da Silva, com os objetivos estratégicos de projetar o Brasil como potência global na geopolítica e ampliar as parcerias Sul-Sul para contrabalançar os países ocidentais.

No Acordo de Copenhague foi registrada a intenção dos países em limitar o aumento da temperatura média do planeta em até 2°C, quando comparada ao período pré-industrial, até o fim do século. Porém, a meta não seria oficial, pois o acordo não é vinculante, visto que não houve consenso; Bolívia, Cuba, Venezuela e Nicarágua opuseram-se oficialmente ao acordo, enquanto diversos outros países manifestaram oposição de maneira informal.

### 3.5 Temas ambientais perdem a primazia

A diminuição da aderência a pautas ambientais no Executivo federal teve início no governo Dilma Rousseff. O contexto era de fim do *boom* das *commodities*, reduzindo receitas que haviam sido utilizadas em programas de distribuição de renda na administração Lula; instabilidade internacional em razão da crise financeira, reduzindo a cooperação em alguns temas de interesse público global, como a mudança do clima. No Brasil, havia crescente descontentamento popular, alimentado pela desaceleração econômica, insatisfação com a qualidade dos serviços públicos e, a partir de 2014, pelos escândalos de corrupção revelados pela Operação Lava Jato. O engajamento do setor privado com pautas ambientais diminuiu, e aumentou a representatividade da bancada ruralista no Congresso após as eleições de 2010. Além desse contexto, o perfil de Rousseff era diferente do

28. Metas de redução de emissões projetadas funcionam da seguinte maneira: usando estimativas de crescimento do PIB e da atividade econômica, são feitas projeções de como estarão as emissões em determinada data; dessas emissões projetadas, é estabelecido um compromisso de mantê-las mais baixas do que o projetado. Essa meta foi incluída na Política Nacional sobre Mudança do Clima por meio do Decreto Federal nº 7.390/2010.

29. O Brasil, na verdade, estava repetindo para o público internacional o que já estava fazendo em casa, visto que a meta era facilmente superada com a redução do desmatamento na Amazônia que já estava acontecendo (Hochstetler e Viola, 2012, p. 768; Viola e Franchini, 2018).

30. Lei Federal nº 12.187/2009.

de Lula da Silva: sua administração tinha estilo mais tecnocrático e reduziu o alinhamento com pautas de setores socioambientais.

Em 2012, o Brasil sediou a Rio+20 em meio aos efeitos da crise financeira global, que reduziu a relevância da discussão das temáticas ambiental e climática na agenda da política internacional e a atenção da opinião pública para os temas. A conferência foi marcada por reiteração do compromisso com a agenda ambiental, mas avanço irrisório. O destaque ocorreu na Cúpula dos Prefeitos, em que os representantes assumiram o compromisso de reduzir as emissões das cidades. O Brasil, como sede, salientou que a defesa ambiental não poderia ser buscada sem crescimento econômico, e que este deveria ter como foco a promoção de melhorias na saúde, na educação, nos direitos civis e na erradicação da pobreza e da fome. Houve renovação do compromisso com os objetivos do milênio e aprovação de processo político para preparação de novos objetivos para substituí-los em 2015.

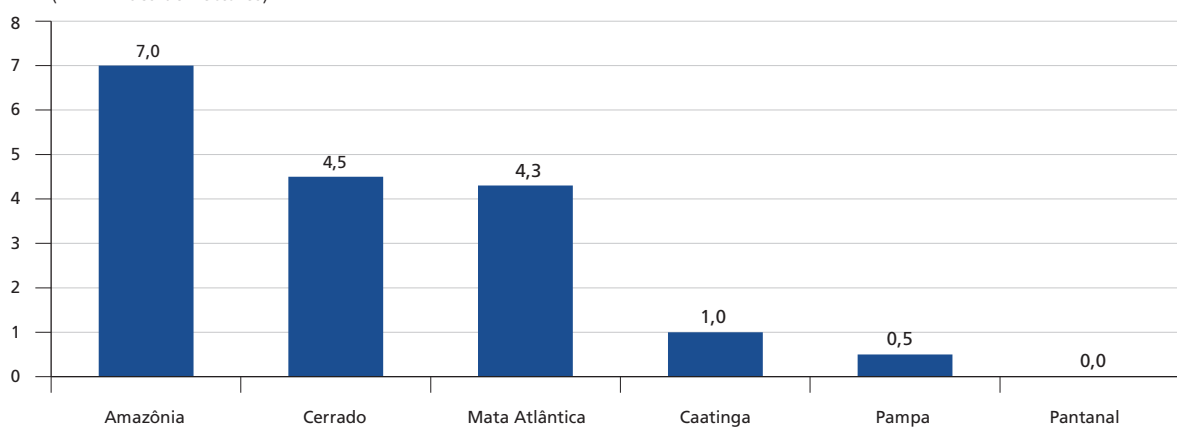
Em 2012 foi aprovado o novo Código Florestal com três mudanças substanciais que reduzem a proteção de áreas florestais em propriedades privadas. Primeiro, permite que até 50% – o limite anterior era de 20% – de uma propriedade rural localizada no bioma Amazônia seja desmatada caso essa propriedade esteja localizada em estado brasileiro com pelo menos 65% do território ocupado por UCs ou por terras indígenas,<sup>31</sup> liberando entre 6,5 milhões e 15,4 milhões de hectares de floresta para desmatamento legal (Freitas *et al.*, 2018). Segundo, em todos os biomas, a lei cancelou multas de desmatamento ilegal ocorrido antes de 2008 desde que os proprietários ingressassem no Programa de Regularização Ambiental. Terceiro, para todos os biomas, os registros no Cadastro Ambiental Rural (CAR) passaram a guiar a obrigação de reflorestar; porém as declarações do CAR são autodeclaratórias, sendo ausente o georeferenciamento em muitas localidades brasileiras; a autodeclaração diminui sua efetividade.

O Código Florestal reduz a proteção para florestas e ainda assim não é cumprido a contento. O gráfico 6 apresenta quanto precisaria ser reflorestado em 2014 – antes das grandes taxas de desmatamento recentes – em cada bioma para que o disposto no Código Florestal seja cumprido em relação à reserva legal.

GRÁFICO 6

**Déficit de reserva legal, por bioma (2014)**

(Em milhões de hectares)



Fonte: Observatório do Código Florestal. Disponível em: <[https://www.imaflora.org/noticia/novo-estudo-mostra-deficit-de-floresta\\_14](https://www.imaflora.org/noticia/novo-estudo-mostra-deficit-de-floresta_14)>.

31. Lei nº 12.651/2012, art. 12, § 5º.

Após atingir um mínimo em 2012, o desmatamento voltou a crescer durante o governo Rousseff. Para isso, contribuíram a nova lei, que reduziu a proteção florestal em áreas rurais, e a redução do orçamento do MMA e de suas agências – o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o ICMBio –, diminuindo a capacidade de monitoramento e execução da lei e aumentando a impunidade no desmatamento ilegal, tanto em áreas privadas como em florestas públicas (Pereira e Viola, 2022). A administração Rousseff também reduziu a criação de UCs, que têm papel importante na preservação da biodiversidade: enquanto a administração Lula da Silva criou 77 UCs, a administração Rousseff criou apenas 15 (Pereira e Viola, 2022).

No Legislativo federal, o aumento da representatividade da bancada ruralista reduziu a aderência a pautas ambientais. Além da aprovação do novo código florestal, a bancada pressionou para manter baixa a disponibilidade de crédito – em comparação com o crédito disponível para agricultura tradicional – para o Plano ABC, cuja implementação iniciou na administração Rousseff (Ryan, 2014; Viola e Franchini, 2018).

Em 2013, a posição brasileira no regime do clima retrocedeu ao reintroduzir a doutrina das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, que havia abandonado em 2009. De acordo com a doutrina, a responsabilidade em relação à mudança do clima deve ser medida pelas emissões cumulativas dos países, e não as emissões correntes. Em 2014, a diplomacia brasileira foi além ao propor a diferenciação de países em três grupos organizados em círculos concêntricos. No círculo central estariam os países com redução obrigatória de emissões, conforme o Protocolo de Quioto; nos outros círculos os demais países, sem redução compulsória, mas com a opção de adotar reduções voluntárias. Todas as metas deveriam ser nacionalmente determinadas, e não havia previsão de sanção para o não cumprimento.

Em 2015, foi assinado o Acordo de Paris, segundo o qual os países-membros comprometiam-se a agir para limitar o aumento médio da temperatura do planeta em até 2°C, idealmente 1,5°C, comparados aos níveis pré-industriais, até 2100. A meta seria alcançada por meio de contribuições nacionalmente determinadas (*nationally determined contributions* – NDCs). Na ocasião, o Brasil comprometeu-se a reduzir suas emissões em relação aos níveis de 2005 em 37% até 2025, com indicação de alcançar 43% até 2030 (UN, 2016). Como ponto positivo, o compromisso brasileiro apresentou uma linha de base clara, as emissões de 2005 – o que traz transparência em comparação com cenários de curva de aumentos de emissão, como era a meta voluntária do Brasil em 2009. Entretanto, 2005 foi ano de grandes emissões de desmatamento, então não é uma linha de base ambiciosa. A ambição também estava ausente nas indicações de redução setoriais, ainda que, como esclarecido pelo texto da NDC, fossem indicativas.

Durante o governo de Michel Temer, os temas ambientais não eram prioridade para nenhuma esfera governamental nem para a opinião pública, que estava focada na deterioração da economia, no aumento do desemprego, dos crimes e de outros problemas de segurança. Temer negociou com a bancada ruralista para obter apoio político e aprovou leis de interesse da bancada: legalizou títulos de propriedade rural sem questionar a legalidade da ocupação;<sup>32</sup> cancelou dívidas de fazendeiros; suspendeu a ratificação de demarcações de terras indígenas e alocou largas quantidades de recursos em emendas em benefícios de congressistas da bancada ruralista (Pereira e Viola, 2022; Fearnside, 2018). A administração também reduziu o orçamento de instituições ambientais e suspendeu o Bolsa Verde. No regime climático, o Brasil bloqueou negociações de mecanismos de mercado de carbono (Pereira e Viola, 2022).

32. Um exemplo foi a Lei Federal nº 13.465/2017, que legalizou os títulos de todas as propriedades de até 2.500 ha ocupadas entre 2004 e 2011.



### 3.6 A política antiambiental

Enquanto a administração Temer deu pouca atenção para questões ambientais porque a opinião pública estava focada em outros temas e interesses que se opunham aos ambientais e eram dominantes no Congresso, o governo de Jair Bolsonaro inaugurou um período em que o Executivo federal esteve claramente alinhado com pautas antiambientais.

Depois da eleição e antes de tomar posse, Bolsonaro considerou unir o MMA e o Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa) – o que, na prática, eliminaria a efetividade do primeiro em relação a controlar o desmatamento.<sup>33</sup> A ideia não foi levada adiante em razão de resistência ativa da oposição e da sociedade civil, da academia e de ambientalistas e uma parte do setor privado. Contudo, Bolsonaro escolheu como ministro um quadro alinhado com a bancada ruralista e que era processado na justiça estadual de São Paulo por ter alterado planos estaduais ambientais para beneficiar interesses privados (MP abre..., 2017; Sem lei..., 2017).

O governo Bolsonaro foi marcado pelo desmonte de instituições de proteção ambiental e pela redução do orçamento das remanescentes. Foi extinta a Secretaria de Mudança Climática e Florestas do MMA e transferido o Serviço Florestal Brasileiro para a alçada do Mapa. Até abril de 2021, o Serviço Florestal era liderado por Valdir Colatto, deputado da bancada ruralista que apresentou, em 2016, um projeto de lei para descriminalizar a caça, proibida no Brasil desde 1967.<sup>34</sup> A administração também limitou a atuação fiscalizatória do Ibama ao determinar que as multas ambientais precisariam ser confirmadas pelo Núcleo de Conciliação Ambiental, criado em 2019.<sup>35</sup> O orçamento do Ibama foi substancialmente reduzido, além de não ter havido reposição de quadros em razão da aposentadoria de servidores. O PPCDAm e PPCerrado perderam força, pois a administração federal extinguiu os órgãos colegiados que supervisionavam a execução dos planos.<sup>36</sup>

O antiambientalismo também é promovido via discurso antiambiental e deslegitimação da ciência. Em 2019, as taxas de desmatamento na Amazônia voltaram a crescer de maneira substancial, e a cada ano os recordes do anterior são superados (gráfico 5). Incêndios de grandes proporções também passaram a acontecer – por exemplo, o dia do fogo, que ganhou visibilidade nacional e internacional (Amazon..., 2019). Em 2019, após o Inpe divulgar as taxas de desmatamento na Amazônia, a administração federal exonerou o presidente do instituto e abriu licitação para contratar empresa privada para substituir o Inpe nas atividades de monitoramento (Bolsonaro..., 2019). Além disso, o governo federal propôs usar doações para o Fundo Amazônia para compensar os donos de terras invadidas quando essas fossem expropriadas – o que foi prontamente recusado pelos países doadores e levou, inclusive, à suspensão das doações por parte deles (Após Alemanha..., 2019). Ainda, o governo ofereceu apoio ao reduzir a proteção nas UCs e em terras indígenas – por exemplo, ofereceu apoio ao projeto de Lei Federal nº 490/2007, que estabelece que terras indígenas sejam demarcadas por lei após um debate político no Parlamento, retirando a competência técnica da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) estabelecida em 1973.<sup>37</sup>

33. Atividades agroindustriais são o maior vetor de desmatamento no Brasil. Se o controle do desmatamento e a regulação de atividades agropecuárias forem competências do mesmo ministério, o controle do desmatamento tende a diminuir, dado o peso político do setor agropecuário no Brasil.

34. Projeto de Lei Federal nº 6.268/2016, ainda em tramitação na Câmara dos Deputados.

35. Decreto Federal nº 9.760/2019, modificado pelo Decreto Federal nº 11.080/2022.

36. Decretos Federais nºs 9.759/2019 e 9.812/2019.

37. O projeto segue em tramitação na Câmara.

O antiambientalismo da administração Bolsonaro reflete nas posições brasileiras no regime internacional do clima. A Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP 25), em 2019, estava agendada para ocorrer no Brasil, mas a administração Bolsonaro retirou sua candidatura, manobra que criou importante constrangimento diplomático para o Brasil.<sup>38</sup> Em 2020, seguindo a prescrição do Acordo de Paris – que requer que os países-membros revisem suas NDCs periodicamente, para aumentar a ambição de seus compromissos de redução de emissões – o Brasil apresentou a primeira revisão de sua NDC. A revisão, no entanto, diminuía substancialmente a ambição da meta apresentada em 2015. Essa redução de ambição não fica clara se apenas o texto da NDC revisada é considerado: o Brasil reitera a meta de reduzir as emissões em 37%, até 2025, em relação aos níveis de 2005, e oficializa a meta de reduzir em 43%, até 2030, afirmando que corresponderia a alcançar a neutralidade climática até 2060 (UN, 2020). Porém, com as mudanças nos cálculos das emissões para o setor mudança de uso da terra no Terceiro Inventário Nacional de Emissões,<sup>39</sup> as emissões totais do Brasil em 2005 mudam de 2,1 Gt de CO<sub>2</sub>e para 2,8 Gt de CO<sub>2</sub>e (Brasil, 2017) – ou seja, mantendo-se as mesmas porcentagens, o Brasil estaria “autorizado” por sua NDC revisada a emitir muito mais em termos absolutos. A manobra foi classificada por ambientalistas como “pedalada climática” (Brasil..., 2022).

Em 2021, o Brasil levou para a COP 26, em Glasgow, uma segunda revisão da NDC, que novamente não aumenta a ambição do compromisso brasileiro. Como ponto positivo, a nova revisão corrigiu parte dos excessos da revisão de 2020 ao aumentar a meta de redução de emissões de 43% para 50%, em relação aos níveis de 2005, até 2030 (UN, 2022). No entanto, a meta para 2025 segue bastante acima dos níveis apresentados em 2015. A tabela 1 apresenta uma comparação dos compromissos brasileiros e explicita a redução de ambição.

TABELA 1

**Comparação das NDCs brasileiras em valores absolutos de redução de emissões**  
(Em bilhões de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente)

NDC	Inventário nacional base	Emissões do ano-base			Diferença em relação à NDC de 2016	
		2005	2025	2030	2025	2030
Original (2016)	Próximo ao segundo	2,10	1,30	1,20	-	-
Primeira atualização (2020)	Terceiro	2,84	1,79	1,62	Aumenta 0,49	Aumenta 0,42
Terceira atualização (2022)	Quarto	2,56	1,61	1,28	Aumenta 0,31	Aumenta 0,08

Fonte: Unterstell e Martins (2022, p. 10). Disponível em: <[https://www.institutotalanoa.org/\\_files/ugd/098c59\\_7714e24cb1d74faaa2dceb298be78a67.pdf](https://www.institutotalanoa.org/_files/ugd/098c59_7714e24cb1d74faaa2dceb298be78a67.pdf)>.

Houve avanços, como a assinatura da declaração de líderes de Glasgow sobre florestas e uso do solo para deter e reverter a perda de florestas e degradação do solo até 2030, por meio de fundos públicos para a conservação de florestas e um roteiro global para tornar sustentáveis 75% das cadeias globais de *commodities* florestais.<sup>40</sup> O Brasil também assinou o compromisso para reduzir em 30%

38. A COP 25 foi transferida para o Chile, mas, em decorrência dos protestos que ocorriam no país às vésperas da reunião, acabou sendo realizada na Espanha.

39. Inventários nacionais de emissões são publicações periódicas apresentadas pelos países no regime climático com os cálculos das emissões totais do país e de cada setor produtivo, que servem como base para avaliar a ambição dos compromissos de redução de emissões. É normal que as metodologias para cálculos de emissões sejam revistas periodicamente, para incorporar melhorias de medição e cálculo. No entanto, sempre que isso ocorre, é esperado que o compromisso político também seja revisado: o que precisa permanecer constante é o objetivo coletivo de redução de emissões, que só é atingido se todos os países aumentarem periodicamente sua ambição.

40. Disponível em: <<https://ukcop26.org/glasgow-leaders-declaration-on-forests-and-land-use/>>.

até 2030 as emissões de metano – um dos gases com maior efeito estufa, provindo, no caso do Brasil, principalmente da fermentação entérica no crescimento de animais ruminantes – com mais de cem países que respondem por aproximadamente 50% das emissões globais de metano.<sup>41</sup> Por fim, o Brasil abriu mão da dupla contagem nas negociações do mecanismo de mercado de créditos de carbono.<sup>42</sup> No entanto, o Brasil apoiou a proposta do Japão – que cria dois tipos de crédito e evita a dupla contagem na contabilidade oficial, mas não no mercado voluntário<sup>43</sup> –, que dificulta verificar a transparência e monitorar a correção dos mercados de carbono.

A COP de 2021 também foi marcada por forte presença de entidades da sociedade civil brasileira, com grande interlocução com atores internacionais, com destaque para representantes de povos indígenas. Ademais, houve engajamento relevante de atores subnacionais; governadores já haviam formado a coalizão Governadores pelo Clima e encaminhado uma carta ao recém-eleito presidente dos Estados Unidos, Joe Biden, sobre o compromisso dos estados em combater a mudança do clima. Na COP, lançaram o Consórcio Interestadual Brasil Verde, apresentado para a comunidade internacional como opção dos estados para avançar a agenda climática no Brasil de modo independente da gestão federal. A Frente Nacional de Municípios também esteve presente na COP.

## 4 CONCLUSÕES

Ao longo de sua existência, os valores da OCDE foram sendo atualizados. Meio ambiente e clima deixaram uma posição lateral, subsidiária em relação a outros temas, para compor a definição de desenvolvimento e crescimento econômico. Após a adoção da declaração sobre crescimento verde, em 2009, metas e indicadores para sua implementação têm sido adicionados às boas práticas da maioria de seus comitês. Atualmente, a agenda ambiental é transversal, e passa a compor os critérios de compartilhamento de valores (*like-mindedness*) para acessão de novos membros. No caso do Brasil, dada a posição do país na governança ambiental e climática global, a agenda ambiental compõe também os critérios de ator relevante na governança global. De fato, meio ambiente, biodiversidade e clima receberam mais citações do que qualquer outra temática no roteiro para acessão do Brasil.

Entre 2004 e 2012, o Brasil apresentou importante diminuição nas suas emissões de GEE, impulsionada pelo controle do desmatamento na Amazônia. Como toda regulação surge e é implementada em um contexto de interesses e prioridades sociais e políticas, o artigo apresenta a trajetória de adoção e implementação das políticas que permearam essa mudança, combinando elementos de economia política, política interna e alinhamentos de política exterior, especialmente no regime internacional do clima.

A análise demonstra que há no Brasil grupos com interesses divergentes, cuja composição e força política mudaram ao longo das décadas. O entendimento de que a floresta não tem valor em si existe há muito tempo, resultado da herança de épocas coloniais e de projetos de desenvolvimento da segunda metade do século passado. Nos anos 1990, com a redemocratização, outros grupos passaram

41. Disponível em: <<https://www.globalmethanepledge.org/>>.

42. Mecanismo de Desenvolvimento Sustentável (MDS), ferramenta prevista no art. 6 do Acordo de Paris para avançar a implementação das NDCs. A dupla contagem permitiria que o crédito contratado para contabilizar redução de emissões em outro país fosse descontado duas vezes, uma no país da empresa contratante do crédito e outra no Brasil.

43. A proposta do Japão cria dois tipos de crédito: autorizados, certificados pelo MDS, ainda a ser criado e para os quais todos os ajustes de contabilidade devem ser feitos; e não autorizados, vendidos no mercado voluntário, para os quais não é necessário fazer ajustes na contabilidade.

a participar dos debates públicos, e a ideia da importância de preservar a floresta ganha força. Ainda assim, havia contradições na ação do governo federal entre a busca de uma inserção internacional globalista, que alinhava o Brasil com pautas de proteção do meio ambiente, e o incentivo a práticas de mineração, energia, exploração de madeira e cultivo de soja, atividades com grande impacto sobre o desmatamento.

Nos anos 2000, com liderança de ministros do meio ambiente, mudanças institucionais, orçamentárias e estratégia de inserção na política exterior, além de contexto internacional favorável a aumento do compromisso climático, a agenda e sua implementação avançam no Brasil. Houve resultados concretos para redução do desmatamento e das emissões de mudança de uso da terra e florestas, com grandes ganhos também para a reputação do país no sistema internacional.

Em meados dos anos 2010, mudanças nas prioridades institucionais, crise econômica, problemas de corrupção e segurança pública roubam a primazia do tema, e as coalizões pró-clima se enfraquecem. Desde 2019, há priorização de interesses antiambientais no governo federal, com retrocessos substanciais na implementação da regulação, no aumento substancial e no preocupante do desmatamento e das emissões brasileiras e na perda de capital político e de poder na política exterior.

A análise demonstra que convivem no Brasil entendimentos opostos sobre meio ambiente, clima e, especificamente, florestas. E que, em momentos de avanço no combate ao desmatamento, há formação de coalizões amplas que apoiam a agenda, seja por interesses intrínsecos de proteção do meio ambiente, porque incorporam as evidências científicas da importância dos serviços ambientais para a vida e/ou porque são sensíveis ao impacto da agenda internacional do clima sobre a economia global. Atualmente, começa a ganhar força uma coalizão pró-clima com representantes subnacionais, atores privados e da sociedade civil, mas que enfrenta grande resistência de grupos contrários, que têm forte representação no Congresso e na Presidência da República.

Os resultados das eleições de outubro de 2022 para o Legislativo federal e os Executivos estaduais ilustram o desafio para avançar a agenda e reverter o retrocesso nos próximos anos. Além disso, influenciarão as chances de ingresso do Brasil na OCDE. Dessa forma, dados o caráter político da acessão e a relevância do país na governança ambiental e climática global, sem correção de rumos, dificilmente a acessão do Brasil será aprovada.

## REFERÊNCIAS

AAMODT, S. Environmental ministries as climate policy drivers: comparing Brazil and India. **The Journal of Environment and Development**, v. 27, n. 4, p. 355-381, 2018.

ABERS, R. N. Bureaucratic activism: pursuing environmentalism inside the Brazilian state. **Latin American Politics and Society**, v. 61, n. 2, p. 21-44, 2019.

ALMEIDA, A. N. *et al.* Efetividade do aumento da área de reserva legal por meio de instrumento legal na taxa de desmatamento da Amazônia brasileira. **Floresta e Ambiente**, v. 20, n. 2, p. 143-148, 2013.

AMAZON rainforest fires: here's what's really happening. **New York Times**, 2019. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2019/08/23/world/americas/amazon-fire-brazil-bolsonaro.html>>. Acesso em: 26 nov. 2022.

ANDI – AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DOS DIREITOS DA INFÂNCIA. **Mudanças climáticas na imprensa brasileira**: uma análise comparativa da cobertura feita por 50 jornais entre julho de 2005 e dezembro de 2008. Brasília: ANDI, 2010. Disponível em: <<https://andi.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Mudanca-climatica-na-imprensa-brasileira-2005-2008.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2022.

APÓS ALEMANHA, Noruega também bloqueia repasses para Amazônia. **El País**, 2019. Disponível em <[https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/15/politica/1565898219\\_277747.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/15/politica/1565898219_277747.html)>. Acesso em: 26 nov. 2022.

BASSO, L. Brazilian energy-related climate (in)action and the challenge of deep decarbonization. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 62, n. 2, 2019.

\_\_\_\_\_. De lateral a transversal: a trajetória das questões ambientais no âmbito da OCDE. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 34, 2023.

BASSO, L.; VIOLA, E. From co-leader to loner: Brazilian wavering positions in climate change negotiations. *In*: ISSBERNER, L-R.; LÉNA, P. (Ed.). **Brazil in the anthropocene: conflicts between predatory development and environmental policies**. New York: Routledge, 2017.

BOLSONARO confirma que solicitou exoneração de diretor do Inpe. **Exame**, 2019. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/bolsonaro-confirma-que-solicitou-exoneracao-de-diretor-do-inpe/>>. Acesso em: 26 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil**. 3. ed. Brasília: MCTI, 2017. Disponível em: <[https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/estimativas-aneais-de-emissoes-gee/arquivos/estimativas\\_3ed.pdf](https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/estimativas-aneais-de-emissoes-gee/arquivos/estimativas_3ed.pdf)>. Acesso em: 26 nov. 2022.

BRASIL oficializa ‘pedalada climática’ em nova meta de redução de gases. **Folha de S.Paulo**, 2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/04/brasil-oficializa-pedalada-climatica-em-nova-meta-de-reducao-de-gases.shtml>>. Acesso em: 26 nov. 2022.

FEARNSIDE, P. M. Challenges for sustainable development in Brazilian Amazonia. **Sustainable Development**, v. 26, n. 2, p.141-149, 2018.

FREITAS, F. L. M. *et al.* Potential increase of legal deforestation in Brazilian Amazon after forest act revision. **Nature Sustainability** v. 1, p. 665-670, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1038/s41893-018-0171-4>>.

GIBBS, H. K. *et al.* Brazil’s soy moratorium, supply-chain governance is needed to avoid deforestation. **Science**, v. 347, n. 6220, p. 377-378, 2015.

\_\_\_\_\_. Did ranchers and slaughterhouses respond to zero-deforestation agreements in the Brazilian amazon? **Conservation Letters**, v. 9, n. 1, p. 32-42, 2016.

HELMAYR, R. *et al.* Brazil’s amazon soy moratorium reduced deforestation. **Nature Food**, v. 1, p. 801-810, 2020.

HOCHSTETLER, K.; KECK, M. **Greening Brazil: environmental activism in state and society**. Durham: Duke University Press, 2017.

HOCHSTETLER, K.; VIOLA, E. Brazil and the politics of climate change: beyond the global commons. **Environmental Politics**, v. 21, n. 5, p. 753-771, 2012. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09644016.2012.698884>>.

INPE – INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. **Prodes: taxas anuais de desmatamento na Amazônia legal**, 2022. Disponível em: <[http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal\\_amazon/rates](http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates)>.

KASA, S. The second-image reversed and climate policy: how international influences helped changing Brazil’s positions on climate change. **Sustainability**, v. 5, p. 1049-1066, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.3390/su5031049>>.

LAGO, A. A. C. do. **Estocolmo, Rio, Johannesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco; Funag, 2006.

MAPBIOMAS. **Estatísticas sobre cobertura do solo e transições por biomas (1985-2020)**, 2021. Disponível em: <<https://plataforma.brasil.mapbiomas.org/?>>.



MP ABRE novo inquérito de improbidade contra secretário de Ambiente de SP por venda de florestas. **Estadão**, 2017. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/sustentabilidade/mp-abre-novo-inquerito-de-improbidade-contra-secretario-de-ambiente-de-sp-por-venda-de-florestas/>>. Acesso em: 26 nov. 2022.

NEPSTAD, D. *et al.* Slowing Amazon deforestation through public policy and interventions in beef and soy supply chains. **Science**, v. 344, n. 6188, 2014.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Declaration on green growth**. Paris: OCDE, 2009. Disponível em: <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0374>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. **OECD environmental performance reviews: Brazil 2015**. Paris: OCDE, 2015. Disponível em: <<https://www.oecd.org/environment/oecd-environmental-performance-reviews-brazil-2015-9789264240094-en.htm>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. **Active with Brazil**. Paris: OCDE, 2020. Disponível em: <<https://www.oecd.org/brazil/Active-with-Brazil.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. **Roadmap for the accession process of Brazil**. Paris: OCDE, 2022. Disponível em: <<https://www.oecd.org/latin-america/Roadmap-OECD-Accession-Process-brazil-EN.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

PASSIVO florestal é de quase um Paraná. **Observatório do Código Florestal**, 2014. Disponível em: <[https://observatorioflorestal.org.br/passivo-florestal-e-de-quase-um-parana/?doing\\_wp\\_cron=1662832504.8137209415435791015625](https://observatorioflorestal.org.br/passivo-florestal-e-de-quase-um-parana/?doing_wp_cron=1662832504.8137209415435791015625)>. Acesso em: 26 nov. 2022.

PEREIRA, J. C.; VIOLA, E. **Climate change and biodiversity governance in the amazon at the edge of ecological collapse?** New York: Routledge, 2022.

RICUPERO, R. **A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)**. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

RYAN, D. Política y ambiente en la Argentina: un caso de baja politización? Analysis de la aprobación de las leyes de bosques nativos y protección de glaciares. **Revista Estado y Políticas Públicas**, v. 3, n. 22-32, p. 271-286, 2014. Disponível em: <<https://dx.doi.org/10.14288/1.0073365>>.

SEEG – SISTEMA DE ESTIMATIVAS DE EMISSÕES E REMOÇÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA. **Brazilian total GHG emissions**. 2022. Disponível em: <[https://plataforma.seeg.eco.br/total\\_emission](https://plataforma.seeg.eco.br/total_emission)>.

SEM LEI, governo de SP faz chamamento para venda de 34 áreas florestais. **G1**, 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/governo-de-sp-disponibiliza-34-areas-florestais-para-venda-e-concessao.ghtml>>. Acesso em: 26 nov. 2022.

STODDARD, R. The disaster of deforestation in the Brazilian rainforest. *In*: MAJUMDAR, S. K. *et al.* (Ed.). **Natural and technological disasters: causes, effects and preventive measures**. Easton: Pennsylvania Academy of Science, p. 527-535, 1992.

UN – UNITED NATIONS. Nationally determined contributions registry: Brazil, 2016. **UNFCCC**, 2016. Disponível em: <<https://unfccc.int/NDCREG>>.

\_\_\_\_\_. Nationally determined contributions registry: Brazil, 2020. **UNFCCC**, 2020. Disponível em: <<https://unfccc.int/NDCREG>>.

\_\_\_\_\_. Nationally determined contributions registry: Brazil, 2022. **UNFCCC**, 2022. Disponível em: <<https://unfccc.int/NDCREG>>.

UNTERSTELL, N.; MARTINS, N. **NDC do Brasil: avaliação da atualização submetida à UNFCCC em 2022**. 2022. Disponível em: <<https://www.politicaporinteiro.org/2022/04/07/atualizacao-da-ndc-brasileira-vai-contra-acordo-de-paris-ao-nao-elevar-ambicao-climatica/>>.



VIOLA, E. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 50, p. 25-46, 2002.

\_\_\_\_\_. Brazil in the context of global governance politics and climate change, 1989-2003. **Ambiente e Sociedade**, v. 7, n. 1, p. 27-46, 2004.

\_\_\_\_\_. A política climática global e o Brasil: 2005-2010. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, v. 2, n. 2, p. 81-117, 2010.

\_\_\_\_\_. **Brazilian climate policy since 2005**: continuity, change and prospective. [s.l.]: Ceps, 2013. (Working Paper, n. 373). Disponível em: <<https://www.ceps.eu/publications/brazilian-climate-policy-2005-continuity-change-and-prospective>>.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M. Climate politics in Brazil: public awareness, social transformations and emissions reduction. *In*: BAILEY, I.; COMPSTON, H. (Ed.). **Feeling the heat**: the politics of climate policy in rapidly industrializing countries. London: Palgrave Macmillan, 2012. p. 175-201.

\_\_\_\_\_. **Brazil and climate change beyond the Amazon**. New York: Routledge, 2018.



# PARLAMENTOS NACIONAIS E POLÍTICA EXTERNA SOBRE MEIO AMBIENTE: DEMANDAS DE DOIS NÍVEIS NAS REAÇÕES DA FRANÇA, DOS PAÍSES BAIXOS E DO REINO UNIDO À POLÍTICA BRASILEIRA SOBRE RECURSOS AMAZÔNICOS ENTRE 2012 E 2021

Tainata Modesti<sup>1</sup>  
Arthur Roberto Capella Giannattasio<sup>2</sup>

## SINOPSE

Embora haja uma usual ênfase no papel do Poder Executivo na formulação da política externa de um Estado, outros atores são igualmente cruciais para formulá-la e avaliá-la. Com foco no papel dos parlamentos nacionais na construção e fiscalização da política externa, este texto analisa as reações dos poderes Legislativos da França, dos Países Baixos e do Reino Unido às políticas adotadas pelo Brasil para a floresta amazônica entre 2012 e 2021. Com uma abordagem qualitativa de fontes primárias, o artigo examina documentos emitidos por órgãos dos poderes Executivo e Legislativo desses três países europeus. É possível verificar que, apesar de a proteção internacional do meio ambiente ter surgido recentemente como um dos temas mais importantes em diversas esferas da comunidade internacional, seu crescente rigor na abordagem do tema parece não ter sido seguido pelas políticas externas dos países selecionados. Ao restringir sua atuação ao leque de opções tradicionalmente adotadas pelos regimes ambientais internacionais – diálogos bilaterais, *name and shaming* (exposição pública), assistência financeira, entre outros –, os parlamentos e poderes Executivos nacionais parecem não pretender adotar uma postura mais assertiva em relação ao Brasil e suas políticas ambientais para a Floresta Amazônica. Nesse sentido, parece que o discurso adotado pelos países europeus selecionados é direcionado principalmente a satisfazer as demandas domésticas e europeias relacionadas às suas próprias disputas internas pelo poder político.

**Palavras-chave:** política externa e Poder Legislativo; política externa e meio ambiente; política brasileira sobre meio ambiente; política brasileira sobre recursos amazônicos; jogo de dois níveis.

## ABSTRACT

Despite the usual emphasis on the role of the Executive Power in shaping a State's foreign policy, other actors are equally crucial to formulate and to evaluate it. Focusing on the role of national Parliaments in the construction and supervision of foreign policy, this text analyzes the reactions of the Legislative Powers of France, the Netherlands and the United Kingdom to the policies adopted by Brazil towards the Amazon rainforest between 2012 and 2021. Through a qualitative approach of primary sources, the article examines documents issued by the bodies of the Executive and Legislative Powers of these three European countries. It is possible to note that, even though the international protection of the environment arose recently as one of the most important topics in several spheres of the international community, the growing rigorous approach of such theme by the international community seems to not have been followed by the foreign policies of the selected countries. By restricting their actions to the range of options traditionally adopted by international environmental regimes (bilateral dialogues, name and shaming, financial assistance, among others), national parliaments and Executive Powers do not seem to intend to adopt a more assertive approach towards Brazil and its environmental policies regarding the Amazon Rainforest. In this sense, it seems that the foreign discourse adopted by the selected European countries concerning the protection of the Amazon Rainforest is mostly directed to satisfy domestic and European demands related to their own internal disputes for political power.

**Keywords:** foreign policy and legislative power; foreign policy and environment; brazilian policy on the environment; brazilian policy on amazon resources; two-level game.

JEL: F50; F53; O13; Q56.

Artigo recebido em 29/10/2022 e aprovado em 16/12/2022.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi34art4>

1. Graduanda no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI/USP); e bolsista do Programa Unificado de Bolsas (PUB) da Pró-Reitoria de Graduação/USP.

2. Professor do IRI/USP; e doutor em direito internacional público pela Faculdade de Direito (FD)/USP.

## 1 INTRODUÇÃO

É comum conferir uma ênfase maior ao papel desempenhado pelo Poder Executivo dos Estados na formulação, organização, implementação, condução e avaliação da política externa. Essa dinâmica pode estar relacionada ao entendimento de que a política externa não está isolada da política doméstica, mas, sim, que ambas compõem um processo decisório contínuo partindo da avaliação de demandas domésticas pelo Poder Executivo (Sanchez *et al.*, 2006, p. 131).

Seja como for, as relações internacionais não são unicamente pensadas e executadas pelo Poder Executivo, nem mesmo negociadas internacionalmente de maneira exclusiva entre poderes Executivos. Elas também estão entrelaçadas em um complexo jogo político doméstico que envolve a relação:

- entre os diferentes níveis do Poder Executivo (Slaughter, 2005; Sassen, 2010; Marcovitch e Dallari, 2014; Corrêa e Castro, 2016);
- do Poder Executivo com seus nacionais (Braithwaite e Drahos, 2000, p. 497-501; Hardt e Negri, 2000, p. 393-413; Quermonne, 2008, p. 46-48, 92-97) e com nacionais de outros estados (Hardt e Negri, 2000, p. 393-413; Hobsbawn, 2007, p. 131-137; Koskenniemi, 2004, p. 244-246); e
- entre poderes Executivo e Legislativo (Putnam, 2010, p. 149), sendo que alguns autores salientam igualmente o papel exercido, na execução de partes da política externa de um país, pelo Poder Judiciário (Kessedjian, 2005, p. 788-806).

Nesses termos, Putnam (2010, p. 151) argumenta que as relações internacionais se desenvolvem em um jogo de dois níveis: um líder nacional encontra-se cercado pelo tabuleiro internacional – composto por suas contrapartes estrangeiras – e pelo tabuleiro doméstico – do qual fazem parte parlamentares, figuras partidárias, representantes de grupos de interesse e agências domésticas e os assessores políticos do próprio líder. Nesse sentido, na tomada de decisão em negociações internacionais, os líderes parecem balancear a satisfação dos grupos domésticos com consequências eventualmente adversas dos resultados externos.

O parlamento exerce, assim, papel fundamental nas relações internacionais para além de mera dimensão legislativa. Como argumenta Cervo (1981, p. i), o Poder Legislativo fiscaliza “o desempenho dos agentes de relações exteriores, buscando, em princípio, julgar sua adequação ou não ao interesse nacional em jogo, ou pelo menos, com aquele de determinado grupo da sociedade”. Mais do que isso, o parlamento também “elabora [em suas discussões o] pensamento político que se consubstancia em diretrizes de política externa” (*idem, ibidem*). Isso significa que o parlamento – e mais especificamente, os grupos de interesse que o compõem – detém influência política sobre as relações exteriores (*op. cit.*, p. 9-13). Essa ponderação foi igualmente levantada por Eric Williams, em 1944, em seu estudo sobre o papel do Legislativo do Reino Unido no processo de abolição da escravidão nas colônias britânicas caribenhas no século XIX.<sup>3</sup>

3. Conforme abordado em Williams (2012), por séculos, o parlamento britânico foi dominado pela elite do capitalismo comercial, que sustentou o sistema escravista implementado pelo governo. Entretanto, em 1832, uma reforma eleitoral levou os capitalistas industriais, que se sentiam prejudicados economicamente pelo sistema colonial escravista, a dominar o parlamento. Essa mudança na composição e, consequentemente, nos interesses dos grupos parlamentares desempenhou papel significativo na aprovação da lei que aboliu a escravidão no ano seguinte.

Tendo em vista a importância do Poder Legislativo na formulação, condução e avaliação da política externa de Estados, este texto analisa as reações do Poder Legislativo dos Países Baixos, da França e do Reino Unido à política externa adotada pelos seus respectivos poderes Executivos com relação à política ambiental adotada pelo governo federal brasileiro. Na compreensão da relação entre política externa e meio ambiente, a ênfase dada por este artigo consiste em compreender as interações entre os poderes Legislativo e Executivo desses três países europeus quanto às políticas federais brasileiras relacionadas ao manejo dos recursos amazônicos entre os anos de 2012 e 2021 – reações que derivam de uma crescente tendência a um tratamento internacional mais rigoroso sobre questões ambientais, inclusive em termos securitários.

Em 2016, reconheceu-se que a destruição do meio-ambiente poderia, em alguns casos, ser associada a crimes julgados pelo Tribunal Penal Internacional (TPI) (ICC, 2016, p. 13-14). Caso essa associação seja seriamente desenvolvida e adotada, isso permitiria a responsabilidade penal internacional de indivíduos pelo cometimento do que se convencionou denominar ecocídio – razão pela qual essa possibilidade passou a ser debatida publicamente, desde então, por inúmeros acadêmicos e comunidades epistêmicas especializadas<sup>4</sup> (Macedo, 2021, p. 17).

Em 2021, a própria gestão dos recursos amazônicos foi apontada pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CS/ONU) como uma potencial justificativa para um recurso do famigerado e controverso instituto do *responsibility to protect* (R2P) contra o Estado brasileiro (Macedo, 2021, p. 12-20). Nesse mesmo sentido, em outubro de 2022, a Colômbia anunciou a permissão para que os Estados Unidos e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) estivessem presentes em sua área amazônica (Barbosa, 2022a). Desconsiderando já existir uma organização internacional (OI) regional responsável pela gestão compartilhada de tais recursos (a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OTCA),<sup>5</sup> essas propostas ignoram o caráter complementar entre OIs universais e regionais na proteção de bens públicos, reconhecido pelos arts. 52 a 54 da Carta da ONU, e retomam o debate sobre a legalidade internacional e a soberania de países em desenvolvimento por argumentos morais –, porém ilegais (Gray, 2008, p. 55-59) – oriundos de países desenvolvidos (Hardt e Negri, 2000, p. 325-350; Anghie, 2004; Corten, 2021).

Ainda que fora de um discurso securitário, foi recentemente reativada a conexão entre direitos humanos e preservação do meio ambiente. Em 22 de setembro de 2022, o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas reconheceu, por meio da Resolução CCPR/C/135/D/3624/2019, ser a Austrália internacionalmente responsável pela violação dos arts. 17 (direito à vida privada e familiar) e 27 (direito de minorias étnicas, religiosas e linguísticas) do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos em virtude da incapacidade de lidar localmente com os efeitos negativos das mudanças climáticas (elevação do nível dos oceanos), prejudicando a população das ilhas do estreito de Torres (United Kingdom, 2022).

Os exemplos citados evidenciam uma crescente assunção de papel assertivo sobre questões ambientais por diferentes organismos internacionais. Por esse motivo, mostra-se importante tentar

4. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=f7ZQcq25zKA&t=1s>>.

5. O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) foi assinado em Brasília, em 1978, pelos representantes dos governos de Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Em 1995, por meio da Resolução V MRE-TCA/1, da V Reunião de Ministros de Relações Exteriores do TCA, realizada em Lima (Peru), foi criada uma Secretaria Permanente do TCA com sede em Brasília. Por meio do Protocolo de Emenda ao Tratado de Cooperação Amazônica, assinado em Caracas (Venezuela), em 1998, pelos representantes dos governos dos mesmos países, foi criada a OTCA. O Acordo de Sede desta OI foi celebrado em Brasília, em 2002, entre o governo brasileiro e a Secretaria Permanente da OTCA.

compreender como os Estados, como atores da comunidade internacional influenciados por essa orientação ambiental dada por distintas OIs, têm formulado ou reavaliado suas políticas externas em relação a terceiros Estados que parecem não adotar, em suas normas e políticas públicas, uma postura mais protetiva do meio ambiente. Sobre o estado brasileiro não se pode ignorar a recente consternação internacional com o desvio de rota realizado pelo governo de Jair Bolsonaro em relação a diversos temas ambientais – com especial foco na mitigação de mecanismos para a preservação da Amazônia (Barbosa, 2022b, p. 15-16).

É por esse motivo que se adota o marco temporal. Com efeito, os dez anos englobam mandatos de três governantes brasileiros, de distintas vertentes políticas, a saber: Dilma Rousseff (janeiro de 2011 a agosto de 2016); Michel Temer (agosto de 2016 a dezembro de 2018) e Jair Bolsonaro (janeiro de 2019 a dezembro de 2022). Inclusive, conforme dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), nesse período houve um aumento crescente nas taxas de desmatamento da floresta amazônica (Inpe, 2022). A partir desse recorte temporal, acompanhou-se a variação nas políticas implementadas pelo governo brasileiro, seu possível impacto no desflorestamento da Amazônia e as respectivas reações dos entes estatais estrangeiros.

A seleção de Estados europeus deriva da constatação de que a União Europeia (UE) foi, a partir dos anos 2000, uma das responsáveis por impulsionar, dentro da agenda comercial internacional, a inserção de temas ambientais em acordos preferenciais de comércio (Badin, 2013; Badin e Azevedo, 2013). Essa preponderância da UE na regulação multilateral de temas ambientais lhe permitiu consolidar uma centralidade na governança internacional do meio ambiente, culminando, segundo alguns autores, em uma ordem internacional ambiental ocidentocêntrica sustentada primariamente pela UE e seus Estados-membros (Boulet, Barros-Platiau e Mazzega, 2016, p. 146-147).

Desse modo, mostra-se relevante compreender como países europeus pautaram suas políticas externas em relação à política doméstica brasileira sobre recursos amazônicos no período analisado (2012-2021). Nesse particular, a escolha de países europeus se justifica ainda pela relevância que a proteção ao meio ambiente assumiu no encaminhamento do acordo de livre comércio entre a UE e o Mercado Comum do Sul (Mercosul) dentro daquela organização, por meio da inclusão de um capítulo sobre desenvolvimento sustentável (Barbosa, 2022, p. 17). A percepção pela UE sobre os efeitos dessa mudança de rota na política ambiental brasileira implicou, inclusive, uma primeira rejeição de tal acordo pelo parlamento europeu, no ponto 36 da Resolução P9\_TA(2020)0252, de 7 de outubro de 2020.<sup>6</sup>

Entre os 28 países que fazem parte da UE,<sup>7</sup> a escolha dos Países Baixos, da França e do Reino Unido se justifica por diferentes motivos. Ao lado de países europeus como Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Itália e Noruega, os três integram a Amsterdam Declaration Partnership (ADP, 2015). Baseada na Declaração de Nova Iorque sobre Florestas, essa parceria teve início em 2015 e, em termos gerais, visa eliminar o desmatamento das cadeias agroindustriais dos países europeus, por meio, entre outros mecanismos, do diálogo com países produtores de *commodities* (CEU, 2018, p. 2).

A UE é o segundo maior importador de desmatamento do mundo, como aponta o WWF (2021, p.16): “em 2017, foi responsável por 16% do desflorestamento associado ao comércio internacional,

6. Disponível em: <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0252\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0252_EN.pdf)>.

7. Ainda que não seja mais um membro da UE desde 31 de janeiro de 2020, o Reino Unido participou desta OI na maior parte do período selecionado para este artigo, bem como das negociações relacionadas ao referido acordo – as quais se iniciaram em 1995 (Nolte e Ribeiro, 2021, p. 96).



totalizando 203 mil hectares e 116 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>". Entre 2005 e 2017, Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Itália, Países Baixos, Polônia e Reino Unido foram responsáveis por 80% do desmatamento importado por intermédio de *commodities* de alto risco ambiental pelo bloco europeu (*idem, ibidem*).

Por um lado, Reino Unido, França e Países Baixos figuram entre os principais importadores europeus de desmatamento. Por outro lado, esses países parecem ter adotado uma orientação comum na Amsterdam Declaration Partnership com relação ao tema da gestão sustentável de recursos florestais, que vai de encontro com os dados observados. Diante dessa situação, é relevante entender os posicionamentos de seus governantes em relação à Amazônia em território brasileiro, considerando a importância da floresta para o clima mundial (EP, 2020a, p. 11-15) e do país como o maior exportador de produtos agrícolas para a UE (dado referente a 2021).<sup>8</sup>

A escolha específica pela França deriva da tentativa de compreender possíveis respostas do Poder Legislativo francês aos episódios de engajamento do governo de seu presidente, Emmanuel Macron, nos incêndios florestais amazônicos de 2019. Nesse aspecto, não se pode ignorar diferentes posturas do presidente francês como o pedido para que o G7 discutisse um possível *status* internacional da Amazônia e o apoio ao uso do termo *ecocídio* para denominar os atos correntes na região (Macedo, 2021, p. 21-22). Posicionamentos como esses geraram respostas do governo brasileiro e embates entre os líderes políticos – o presidente brasileiro Jair Bolsonaro questionou a intencionalidade de Macron e o acusou de instrumentalizar a pauta para obter ganhos políticos (Bolsonaro..., 2019; Amazonie..., 2019).

Por sua vez, a opção pelo Reino Unido deriva da sua reconhecida tradição em unir pautas comerciais a pautas morais e moralizantes e, com isso, buscar influenciar na agenda política doméstica de Estados com os quais mantêm relações comerciais regulares. De fato, durante o século XIX houve um engajamento do país em abolir o tráfico de africanos escravizados para o continente americano a partir do momento em que essa agenda se alinhou com interesses nacionais de promoção de livre comércio internacional (Williams, 2012). Sem comparar a gravidade das duas situações, Jamieson (2016, p. 177-181) sugere que aspectos morais também podem estar envolvidos nos atuais discursos de proteção internacional do meio ambiente e combate às mudanças climáticas. Por esse motivo, mostra-se relevante compreender a atual política externa do Reino Unido com relação ao governo brasileiro em sua agenda doméstica de gestão dos recursos amazônicos. Essa discussão é particularmente importante porque, em 2020, o governo britânico propôs adicionar à sua legislação ambiental (*Environmental Bill*) a proibição de uso, no país, de *commodities* que não respeitem as regras locais de proteção de florestas (United Kingdom, 2020a) e, em meio à crise dos incêndios florestais de 2019, o então primeiro-ministro Boris Johnson anunciou – na mesma reunião em que Macron fez alusão à internacionalização da Amazônia – a destinação de novos recursos para a proteção amazônica (United Kingdom, 2019a).

Por fim, os Países Baixos foram selecionados considerando sua tradição, em nível nacional e internacional, de promoção da pauta de meio ambiente. No cenário internacional, por exemplo, destaca-se seu engajamento nas décadas de 1980 e 1990 em reformar o sistema das Nações Unidas a fim de que priorizasse o meio ambiente em políticas de cooperação para o desenvolvimento sustentável (Mey, 1995). Mais recentemente, em 2020, no contexto de negociação do acordo comercial entre

8. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/statistics-explained/index.php?title=Extra-EU\\_trade\\_in\\_agricultural\\_goods#Main\\_trading\\_partners\\_for\\_agricultural\\_products](https://ec.europa.eu/statistics-explained/index.php?title=Extra-EU_trade_in_agricultural_goods#Main_trading_partners_for_agricultural_products)>.

UE e Mercosul, os Países Baixos, em coordenação com o governo francês, submeteram uma proposta conjunta à Comissão Europeia urgindo que compromissos verdes e, mais especificamente, as determinações do Acordo de Paris de 2015, fossem tomados em consideração em acordos comerciais (Cremers, Laurans e Voituriez, 2021, p. 10).

Após essas explicações, tem-se que o artigo está dividido em três partes, além desta introdução. A primeira indica os materiais e métodos utilizados no estudo. A segunda apresenta os resultados obtidos a partir da análise da forma e do conteúdo dos documentos. Por fim, a terceira parte discute os resultados encontrados, de maneira a sugerir possíveis interpretações do que foi indicado no item precedente.

## 2 MATERIAIS E MÉTODOS UTILIZADOS: ABORDAGEM QUALITATIVA DE FONTES PRIMÁRIAS E SECUNDÁRIAS

### 2.1 Procedimento de coleta e de análise das fontes primárias

#### 2.1.1 A formação do banco de informações a partir de repositórios digitais oficiais

Este texto deriva de uma abordagem qualitativa de fontes primárias (análise documental), as quais consistiram em documentos emitidos pelos órgãos dos poderes Executivos da França, dos Países Baixos e do Reino Unido em relação às ações governamentais brasileiras de preservação amazônica e/ou à sua própria política externa, bem como em atos produzidos pelos respectivos poderes Legislativos em reação a esses dois pontos.

Os documentos de organização política dos três países<sup>9</sup> definem de maneira explícita a concentração nos seus respectivos poderes Executivos e órgãos correlatos à formulação, organização, implementação, condução e avaliação da política externa (France, 1958; The Netherlands, 2018c, cap. 2, 3 e 5; United Kingdom, 2011, p. 2). Contudo, aos parlamentos de cada um dos países foi conferida, em termos gerais, uma competência para controlar atos governamentais, isto é, qualquer política implementada pelo seu respectivo Poder Executivo (France, 1958, art. 24; The Netherlands, 2018c, art. 68; United Kingdom, 2011, p. 40-41).

Quanto ao Executivo, foram mapeados posicionamentos em repositórios digitais de seus respectivos governos. Esse foi considerado o meio mais apropriado de coleta de fontes primárias, em virtude das restrições relacionadas ao contexto pandêmico e ao fato de que a pesquisa foi realizada à distância, no Brasil. Nos Países Baixos e no Reino Unido foram explorado os *sites* dos governos.<sup>10</sup> No caso francês, para além do governo, foi explorado o *site* oficial da Presidência,<sup>11</sup> visto que a ela cabe a administração de assuntos externos. Em relação ao Legislativo, foram mapeados atos das duas casas parlamentares de cada Estado. Nos casos neerlandês e britânico, os recursos das duas câmaras estão

9. Informações referentes ao Reino Unido foram retiradas do manual do governo (United Kingdom, 2011), visto que o Estado não possui Constituição escrita.

10. Disponível em: <government.nl> e <gov.uk>.

11. Disponível em: <gouvernement.fr>, <data.gouv.fr> e <elysee.fr>.

centralizados em um mesmo *site*.<sup>12</sup> Já na França, foram explorados, em separado, os repositórios da Assembleia Geral<sup>13</sup> e do Senado.<sup>14</sup>

Essa coleta de fontes primárias foi realizada entre setembro de 2021 e abril de 2022, fazendo uso – quando disponíveis – de mecanismos de busca por período (2012-2021) e por palavras-chave (Floresta Amazônica; Brasil; e desmatamento), traduzidas para inglês, no caso dos Países Baixos e do Reino Unido, ou francês, no caso da França. Na ausência de tais recursos de busca, a localização dos documentos foi dificultada mediante a quantidade de arquivos a serem acessados, a fim de averiguar se condiziam com o tema em pesquisa. No caso dos Países Baixos, diante da limitação de idioma dos pesquisadores, a busca não foi realizada em holandês. Isso, contudo, não impediu a localização de documentos, visto que o repositório permitia a busca em inglês e realizava tradução automática dos recursos disponíveis. Além disso, em procedimento que será detalhado a seguir, o governo disponibilizou outros materiais mediante contato direto entre pesquisadores e funcionários públicos neerlandeses.

Ao se deparar com a limitação na localização de documentos de alguns órgãos, optou-se por fazer uso de contatos com as instituições por meio de seus canais oficiais de comunicação – *e-mail* ou *WhatsApp*. Essa medida não foi aplicada somente nos casos em que poucos documentos foram localizados, uma vez que sua potencialidade foi considerada pertinente não só para acessar outros documentos sobre o tema mas também para coletar informações sobre o funcionamento institucional dos Estados. Sendo assim, em cada Estado, foram contatados, em inglês, um ou mais órgãos do Executivo e de cada casa parlamentar.

Nos Países Baixos, fez-se contato com o governo, via número oficial de *WhatsApp* disponibilizado, tendo sido obtida resposta. Na Câmara, contataram-se, via *e-mail*, o Comitê de Comércio Exterior e Cooperação para Desenvolvimento; o Comitê de Assuntos Econômicos e Clima; e o Comitê de Relações Exteriores. Nesse caso, somente o primeiro contato foi respondido. No Senado, obteve-se resposta do Comitê de Relações Exteriores, Defesa e Cooperação para o Desenvolvimento.

No Executivo britânico, foram contatados, via *e-mail*, o Departamento de Comércio Exterior; o Escritório de Relações Exteriores, *Commonwealth* e Desenvolvimento; e o Departamento de Meio Ambiente, Alimentação e Assuntos Rurais. Obteve-se resposta dos dois primeiros. No Legislativo, fez-se contato, por *e-mail*, com o Comitê de Desenvolvimento Internacional, o Comitê de Comércio Exterior da Câmara dos Comuns e com o Comitê de Meio Ambiente e Mudança Climática da Câmara dos Lordes. Obteve-se resposta somente do primeiro.

Quanto à França, os contatos foram realizados, inicialmente, em inglês. Entretanto, diante do não recebimento de nenhum retorno, as unidades foram novamente contatadas em francês. No Executivo, foram preenchidos dois formulários de acesso ao governo, disponíveis nos *sites* oficiais, e obteve-se uma resposta. No Legislativo, na ausência de meios de interação com comissões, fez-se uso de contatos por *e-mail*, com a Divisão de Arquivos da Assembleia Nacional, bem como com a Direção de Relações Internacionais e com o contato disponibilizado à imprensa do Senado. Obteve-se resposta dos três contatos.

12. Disponível em: <overheid.nl> e <parliament.uk>.

13. Disponível em: <assemblée-nationale.fr>.

14. Disponível em: <senat.fr>.

A partir desses contatos, obtiveram-se novos documentos bem como informações complementares sobre o funcionamento dos órgãos, material que serviu, junto aos atos localizados nos repositórios, como fontes primárias desta pesquisa. No fim, foram analisados 162 documentos – 46 dos Países Baixos; 82 do Reino Unido; e 34 da França.

Entre esses documentos, encontram-se, majoritariamente, questionamentos orais e escritos e cartas submetidas pelo Parlamento ao Executivo; transcrição de debates parlamentares; moções; relatórios; comunicados de imprensa; e discursos ou entrevistas. Por suas categorias, percebe-se que a maioria dos documentos reflete interações entre o Legislativo e o Executivo, em uma dinâmica de controle governamental. Além disso, cabe destacar que os documentos, em sua maioria, estão disponibilizados nos repositórios sem a opção de *download*, o que significa que não possuem paginação.

### 2.1.2 Critérios de análise dos documentos selecionados

De forma a realizar a análise das fontes primárias, foi organizado para cada Estado um quadro (quadro 1) com oito colunas, cada uma com as seguintes informações: i) ano e mês de produção do documento; ii) *link* de acesso; iii) uma classificação binária, na qual *sim* indica que a Amazônia assume papel central na discussão e *não* que ela tangencia a temática da proteção de florestas tropicais; iv) casa legislativa manifestante; v) partido político manifestante; vi) órgão do Executivo manifestante; vii) conteúdo abordado pelo Legislativo no documento; e viii) conteúdo abordado pelo Executivo.

#### QUADRO 1

##### Quadro utilizado na sistematização dos documentos

Mês/ano	Link de acesso	A Amazônia é central?	Casa Legislativa	Partido político	Órgão do Executivo	Posicionamento do Legislativo	Posicionamento do Executivo
---------	----------------	-----------------------	------------------	------------------	--------------------	-------------------------------	-----------------------------

Elaboração dos autores.

Da análise dos materiais foram coletadas duas categorias de informações: aspectos formais e aspectos de conteúdo. Os aspectos formais se referem a dados temporais e político-institucionais extraídos dos documentos. A saber, foram tabuladas, de maneira individual para cada estado, a quantidade de documentos provenientes de cada um dos poderes, de manifestações de cada órgão do Executivo, casa legislativa, bem como partido político, além da incidência temporal dos documentos de acordo com o ano e com os mandatos presidenciais brasileiros. Esses dados foram sistematizados permitindo a identificação de padrões e/ou variações político-temporais das manifestações tanto no âmbito de cada Estado, como em análise comparada entre eles.

Para além desses dados, foram analisados os aspectos de conteúdo dos documentos. Esse processo se deu pela leitura e sistematização das informações, com base em três eixos temáticos: i) críticas, explícitas ou não, à política ambiental implementada pelo governo federal brasileiro; ii) críticas, explícitas ou não, às políticas estatais do país analisado ou às ações privadas de seus nacionais, cujos impactos atingem a Amazônia; e iii) ações implementadas pelo Estado analisado em relação à proteção da floresta.

A análise de conteúdo foi estruturada nos eixos citados, visto esses temas serem comuns aos documentos dos três Estados. Isso revelou que os parlamentares e políticos estão interessados na responsabilidade do Estado brasileiro, mas também no papel dos próprios estados, tanto na destruição da Floresta Amazônica como na sua preservação. Essa divisão permitiu que fossem realizadas comparações

entre as reações dos Estados em cada tópico e, junto aos dados formais, permitiu compreender de forma ampla os fenômenos analisados pelos parlamentares sobre o Brasil e sobre os respectivos Estados.

A partir da análise dos aspectos salientados, entende-se ser possível compreender pelas reações internacionais à política ambiental brasileira na Floresta Amazônica não só as manifestações dos líderes nacionais dos países selecionados e de seus respectivos ministros mas também dos representantes que compõem os órgãos legislativos dos Estados analisados. Puderam ser assim verificadas, por exemplo, de que maneira o Legislativo agiu e o que cobrou do Executivo, quais os grupos ou partidos do Parlamento se manifestaram sobre o tema, e como o Executivo reagiu às cobranças do Parlamento.

## 2.2 Respostas governamentais a práticas domésticas ambientais estrangeiras: a especificidade do regime internacional do meio ambiente

Para compreender o tipo de resposta interna que os poderes Legislativos dos três países escolhidos exigiram de seus respectivos poderes Executivos, este texto recorreu à literatura que discute os mecanismos de solução de conflitos entre Estados. Entende-se que essa literatura poderia auxiliar na adequada definição da gestação doméstica das diferentes reações de cada país à política brasileira sobre os recursos amazônicos.

Nesse particular, lembre-se de que o art. 2, inciso III, da Carta da ONU determina que, na solução de controvérsias, os Estados devem fazer uso, primariamente, de meios pacíficos – tanto diplomáticos (negociação, conferências, bons ofícios, mediação) como jurídicos (conciliação, arbitragem, tribunais). Apesar disso, também se reconhece a possibilidade de solução por mecanismos não pacíficos – jamais se admitindo o uso da força, nos termos dos arts. 2.4, 33 a 38 e 52.2 da Carta da ONU. Esses mecanismos não pacíficos (retorsão, embargos, boicote ou ruptura de relações diplomáticas) são utilizados com o intuito de estimular outro Estado a mudar sua atitude (Kelsen, 1951, p. 706-768).

Seja como for, no regime internacional de meio ambiente, preponderam mecanismos específicos para solucionar conflitos. Segundo Doelle (2021, p. 975), acordos e regimes ambientais de meio ambiente são formados por: um sistema primário de regras, um sistema de informações sobre o cumprimento delas e um sistema de resposta ao não *compliance*, formado por mecanismos facilitadores ou punitivos. Nesse sentido, enquanto ações punitivas criam incentivos para que os Estados omitam comportamentos que não condizem com suas obrigações, reduzindo a informação disponível sobre o problema ambiental, mecanismos facilitadores atingem fatores que podem causar o não *compliance* como a falta de capacidades e eventos inesperados, por exemplo, as crises (Michel, 2021, p. 897-900).

Nesse cenário, Braithwaite e Drahos (2000, p. 256-296) apontam que, em regimes de meio ambiente, o apelo à coerção econômica ou militar é praticamente inexistente como meio de garantir o comprometimento dos Estados com normas internacionais – ainda que essa possibilidade esteja sendo levantada recentemente dentro de abordagem securitária pelo TPI ou pelo CS/ONU (ICC, 2016, p. 13-14; Macedo, 2021, p. 12-20). De forma complementar, para Wolfrum (1998), a proteção efetiva do meio ambiente global depende da participação universal e da cooperação entre os Estados. Por isso, os regimes internacionais tendem a privilegiar medidas que incentivem e construam capacidades para que os Estados se comprometam com esforços de proteção ambiental, em detrimento de mecanismos de reação que sejam confrontantes – como retirada de incentivos econômicos, restrições comerciais ou coerção militar.

Assim, parece haver um consenso em torno da ideia de que são mais recorrentes mecanismos de incentivo ao *compliance* como assistência financeira (Chazournes, 2021), transferência de tecnologia e *know-how* (Wolfrum, 1998; Alam, 2021), sistema de transparência em acordos ambientais (Sparks e Peters, 2021), aplicação de mecanismos de mercado (Mehling, 2021), prática de *name and shaming* (Michel, 2021, p. 900), elogios a ações positivas implementadas pelos Estados (Michel, 2021, p. 900) e declarações políticas conjuntas (*op. cit.*, 2021, p. 901).

### 3 RESULTADOS

#### 3.1 Aspectos formais

Os aspectos formais referem-se a dados políticos e temporais retirados do processo de produção das discussões. Essas informações visam localizar quais agentes discutem – isto é, poderes, órgãos do Executivo e do Legislativo e partidos políticos – e em que momento do marco temporal de análise isso se dá. O quadro 2 apresenta uma síntese dos resultados encontrados, os quais serão detalhados a seguir.

#### QUADRO 2

##### Síntese dos aspectos formais dos documentos

	Países Baixos	Reino Unido	França
Total de documentos	46	82	34
Documentos de origem do Executivo	8	9	4
Número de manifestações por órgão do Executivo	Total: 50 <ul style="list-style-type: none"> <li>Ministério de Comércio Exterior e Cooperação para o Desenvolvimento: 26</li> <li>Ministério de Agricultura: 12</li> <li>Ministério de Relações Exteriores: 7</li> <li>Ministério de Assuntos Econômicos: 3</li> <li>Ministério de Finanças: 1</li> <li>Gabinete do Primeiro-Ministro: 1</li> </ul>	Total: 80 <ul style="list-style-type: none"> <li>Escritório de Relações Exteriores, <i>Commonwealth</i> e Desenvolvimento: 29</li> <li>Departamento de Meio Ambiente, Alimentação e Assuntos Rurais: 20</li> <li>Departamento para Comércio Internacional: 9</li> <li>Departamento de Negócios, Energia e Estratégia Industrial: 9</li> <li>Departamento para Desenvolvimento Internacional: 7</li> <li>Primeiro-Ministro: 3</li> <li>Ministério do Tesouro: 2</li> <li>Departamento de Energia e Mudanças Climáticas: 1</li> </ul>	Total: 33 <ul style="list-style-type: none"> <li>Ministério de Negócios Estrangeiros: 14</li> <li>Ministério de Ecologia: 9</li> <li>Ministério de Agricultura e Alimentação: 4</li> <li>Presidente: 4</li> <li>Ministério da Economia: 1</li> <li>Ministério de Territórios Além-mar: 1</li> </ul>
Documentos de origem do Legislativo	Total: 38 <ul style="list-style-type: none"> <li>Câmara: 37</li> <li>Senado: 1</li> </ul>	Total: 73 <ul style="list-style-type: none"> <li>Câmara dos Comuns: 64</li> <li>Câmara dos Lordes: 9</li> </ul>	Total: 30 <ul style="list-style-type: none"> <li>Assembleia Nacional: 21</li> <li>Senado: 9</li> </ul>
Número de manifestações por partido político	Total: 48 <ul style="list-style-type: none"> <li>Partido dos Animais: 14</li> <li>Esquerda Verde: 9</li> <li>Democratas: 9</li> <li>Partido Trabalhista: 8</li> <li>Partido Socialista: 4</li> <li>Partido Popular pela Democracia e Liberdade: 2</li> <li>União Cristã: 1</li> <li>Apelo Democrata Cristão: 1</li> </ul>	Total: 86 <ul style="list-style-type: none"> <li>Partido Trabalhista: 46</li> <li>Partido Conservador: 20</li> <li>Liberal Democrata: 5</li> <li>Plaid Cymru: 4</li> <li>Crossbench: 4</li> <li>Partido Verde: 3</li> <li>Partido Unionista Democrático: 2</li> <li>Partido Nacional Escocês: 2</li> </ul>	Assembleia Nacional – Total: 20 <ul style="list-style-type: none"> <li>Em Marcha: 5</li> <li>França Insubmissa: 4</li> <li>Socialista: 4</li> <li>Liberdades e Territórios: 3</li> <li>Republicanos: 2</li> <li>Ecologista: 1</li> <li>Esquerda Democrata e Republicana: 1</li> </ul> Senado – Total: 10 <ul style="list-style-type: none"> <li>Comunista, Republicano, Cidadão e Ecologista: 4</li> <li>Socialista, Ecologista e Republicano: 2</li> <li>Reunião Democrática e Social Europeia: 2</li> <li>Em Marcha: 1</li> <li>União Centrista: 1</li> </ul>
Período com mais documentos	2019 e 2020	2019, 2020 e 2021	2019 e 2020

Elaboração dos autores.



Como primeiro ponto, cabe comparar a quantidade de documentos produzidos por cada Estado. Levando em consideração que foram seguidos os mesmos métodos para localização de documentos – busca em repositórios digitais e contatos institucionais –, tem-se que o Reino Unido se destacou em relação aos Países Baixos e à França na produção de discussões envolvendo a Floresta Amazônica, com 82, 46 e 34 documentos, respectivamente.

Para além dessa comparação entre países, pode-se verificar um padrão interno na produção de documentos pelos poderes Executivo e Legislativo. Quanto a isso, observa-se que os Executivos dos três Estados produziram poucos documentos em comparação a seus Legislativos, sendo, respectivamente, 8 e 38 nos Países Baixos, 9 e 73 no Reino Unido e 4 e 30 na França.

Apesar dessa diferença na quantidade de documentos produzidos por cada um dos poderes, os posicionamentos dos Executivos foram verificados ao longo dos documentos do Legislativo. Isso se deu porque as discussões sobre a Floresta Amazônica nesses Estados foram majoritariamente instigadas pelos parlamentares, à medida em que cobraram do Executivo posicionamentos a respeito de sua responsabilidade, bem como de suas ações para endereçar a problemática. Sendo assim, verificou-se que poucas manifestações do Executivo foram independentes dos questionamentos do Parlamento, isto é, realizadas, por exemplo, por meio de seus canais oficiais de comunicação, em entrevistas ou fóruns internacionais.

A análise da estrutura de cada um dos poderes revela também um padrão acerca da participação de seus órgãos nos três Estados, isto é, ministérios, no caso do Executivo, e casas parlamentares, no caso Legislativo. No Executivo, por conta de suas competências, foram mais ativos órgãos cujas temáticas envolvem questões de meio ambiente, relações exteriores e desenvolvimento. Esse resultado foi obtido contabilizando tanto os órgãos que produziram documentos como também os que se manifestaram via requerimento dos parlamentos.

Já no Legislativo, verificou-se maior participação de uma das casas parlamentares em detrimento da outra, mesmo na ausência de uma divisão formal de suas competências funcionais em questões de política externa. Nos Países Baixos houve prevalência da Câmara Baixa em detrimento do Senado; no Reino Unido, da Câmara dos Comuns sobre a Câmara dos Lordes; e na França, da Assembleia Nacional sobre o Senado. Tal resultado foi contabilizado a partir do número de documentos produzidos por cada casa parlamentar, visto que não foram localizados atos com participação das duas casas.

Para além disso, a pesquisa buscou observar a existência, ou não, de um recorte de espectro político dos parlamentares manifestantes. Foram contabilizadas como manifestações todas as participações dos parlamentares nos documentos e, em documentos nos quais dois ou mais parlamentares de um mesmo partido se pronunciaram, a manifestação foi contabilizada uma única vez. De maneira geral, os posicionamentos dos parlamentares e, conseqüentemente, dos partidos políticos foram similares na medida em que demonstraram preocupação quanto ao desmatamento da Amazônia e cobraram de seus Executivos ações de cooperação com o Brasil.

Nos Países Baixos e no Reino Unido, visto que os partidos políticos são comuns a ambas casas legislativas, foi realizada uma contabilização conjunta das manifestações. Nos Países Baixos, foram contabilizadas 48 manifestações de partidos, sendo quatorze correspondentes ao Partido dos Animais, nove à Esquerda Verde, nove aos Democratas e oito ao Partido Trabalhista. Outros quatro partidos – Partido Socialista (4), Partido Popular pela Democracia e Liberdade (2), União Centrista (1) e Apelo Democrata Cristão (1) participaram menos vezes, expressas entre parênteses.

No Reino Unido verifica-se no Legislativo central uma preponderância numérica dos partidos Trabalhista e Conservador. Sendo assim, das 86 manifestações, 46 corresponderam ao Partido Trabalhista e vinte ao Partido Conservador. Outros seis partidos participaram, mas com menor número de manifestações, sendo eles: Liberal Democrata (5), Plaid Cymru (4), Crossbench (4), Partido Verde (3), Partido Unionista Democrático (2) e Partido Nacional Escocês (2). O termo *crossbench* se refere a parlamentares da Câmara dos Lordes não filiados a nenhum partido político.<sup>15</sup>

No caso francês, os grupos políticos constituem a expressão organizada dos partidos e outras formações políticas (France, 2009, p. 149). Sendo assim, são verificadas mudanças constantes na formação de alianças e nos nomes dos grupos, o que dificulta a análise. Além disso, os grupos políticos diferem na Assembleia Nacional e no Senado, fazendo com que a contabilização de manifestações fosse feita em separado para cada casa. De maneira geral, a quantidade de manifestações dos grupos foi mais uniforme quando comparada aos Países Baixos e ao Reino Unido.

Na Assembleia Nacional, foram contabilizadas vinte manifestações, sendo os grupos: Em Marcha (5); França Insubmissa (4); Socialista – denominado Socialista, Republicano e Cidadão no mandato 2012-2017 (4); Liberdades e Territórios (3); Republicanos (2); Ecologista (1); e Esquerda Democrata e Republicana (1). Já no Senado, verificaram-se dez manifestações entre os grupos Comunista, Republicano, Cidadão e Ecologista (4); Socialista, Ecologista e Republicano (2); Reunião Democrática e Social Europeia (2); Em Marcha (1); e União Centrista (1).

Com base na leitura de seus programas políticos disponíveis nos *sites* das casas legislativas ou nos *sites* dos próprios partidos, verifica-se que, de maneira geral, aqueles com maior quantidade de manifestações em discussões internas sobre a Amazônia possuem a proteção do meio ambiente como pauta central ou, ao menos, como elemento importante de suas propostas.

Por exemplo, nos Países Baixos, os quatro partidos que mais se manifestaram – Partido dos Animais,<sup>16</sup> Esquerda Verde,<sup>17</sup> Democratas<sup>18</sup> e Partido Trabalhista<sup>19</sup> – possuem propostas ambientalistas. Entretanto, destaca-se que os programas do Partido dos Animais e da Esquerda Verde estão centrados na preservação do meio ambiente.

Diferentemente, no Reino Unido, verifica-se que nem o Partido Conservador nem o Partido Trabalhista apresentam essa centralidade em suas agendas. Contudo, o Partido Trabalhista,<sup>20</sup> que mais se manifestou sobre a Amazônia, apresenta programas e prioridades com mais foco em medidas ambientais que o Partido Conservador.<sup>21</sup>

No caso francês, observou-se que todos os grupos possuem pontos ambientais em seus programas.<sup>22</sup> Contudo, destaca-se a centralidade dessa pauta nas declarações políticas dos grupos: França Insubmissa; Socialista; Ecologista; e Esquerda Democrata e Republicana, na Assembleia Nacional e nos grupos Comunista, Republicano, Cidadão e Ecologista; e Socialista, Ecologista e Republicano, no Senado<sup>23</sup> (France, s.d.).

15. Disponível em: <<https://www.parliament.uk/site-information/glossary/>>.

16. Disponível em: <<https://www.partijvoordedieren.nl/standpunten>>.

17. Disponível em: <<https://groenlinks.nl/missie>>.

18. Disponível em: <<https://international.d66.nl/yes-to-europe/vote-d66/>>.

19. Disponível em: <<https://www.pvda.nl/verkiezingsprogramma-2021/>>.

20. Disponível em: <<https://labour.org.uk/stronger-together/britain-2030/green-and-digital-future/>>.

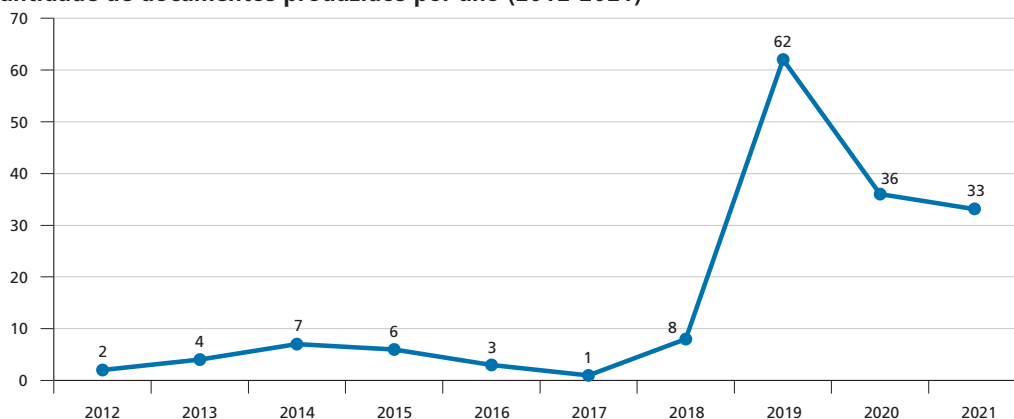
21. Disponível em: <<https://www.conservatives.com/our-plan>>.

22. Disponível em: <[https://www.senat.fr/grp/declaration\\_politique.html](https://www.senat.fr/grp/declaration_politique.html)>.

23. Disponível em: <<https://www2.assemblee-nationale.fr/15/les-groupes-politiques>>.

Para além dessas dinâmicas político-institucionais de manifestação, é possível verificar um padrão temporal, em que pese a datação dos documentos. Observa-se que estes não se distribuem de maneira uniforme ao longo do marco temporal da análise, de 2012 a 2021: os anos de 2019, 2020 e 2021 contabilizaram a maior parte dos materiais mapeados, a saber, 131 de 162 (gráfico 1). Nos Países Baixos e na França, o ano de 2019 foi o mais intenso na produção de documentos, ocorrendo uma redução nos anos seguintes. No caso britânico, a quantidade de material permaneceu alta ao longo desses três anos.

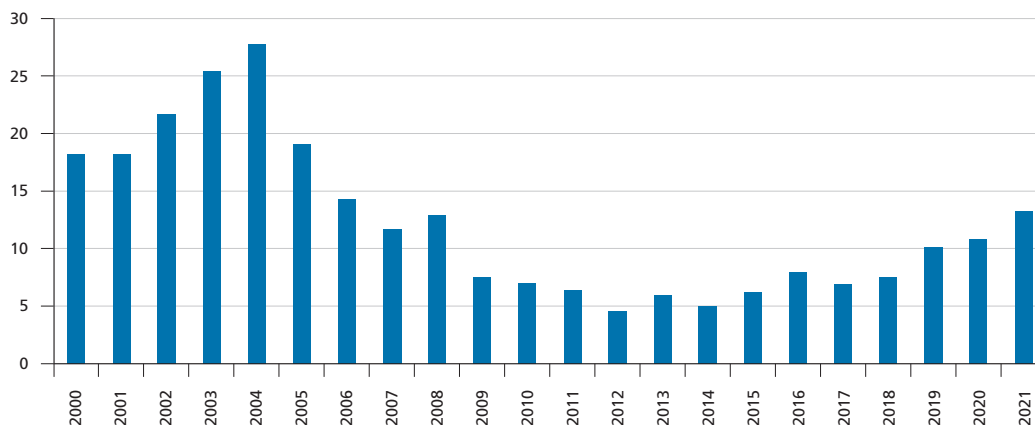
GRÁFICO 1

**Quantidade de documentos produzidos por ano (2012-2021)**

Elaboração dos autores.

Esse recorte temporal da produção dos documentos coincide com o governo de Jair Bolsonaro à Presidência do Brasil, bem como com um período de taxas de desmatamento amazônico mais altas quando comparadas aos anos anteriores (gráfico 2). Nesse sentido, constatou-se que as políticas de Estado sobre manejo de recursos florestais têm afetado diretamente dados ambientais (Canellas e Igari, 2022). Diante desses fatores, o referido período contou com intensa mobilização internacional voltada à proteção da Floresta Amazônica (Risso e Carvalho, 2022) – não apenas midiática, também governamental.

GRÁFICO 2

**Taxa de desmatamento na Amazônia Legal (2000-2021)**(Em 1 mil km<sup>2</sup>)

Fonte: Inpe (2022).

Elaboração dos autores.

Portanto, diante das informações abordadas, tem-se que as discussões sobre a Floresta Amazônica nos Países Baixos, no Reino Unido e na França deram-se, principalmente, via dinâmica de controle governamental dos poderes Legislativos desses países, cujos manifestantes possuem um perfil definido majoritariamente sob uma Casa Parlamentar específica e um espectro político concentrado em pautas sociais e vinculadas à proteção do meio ambiente. Em paralelo, verifica-se que as manifestações se intensificaram em concomitância a mudanças nas políticas brasileiras.

### 3.2 Resultados de conteúdo

Tendo como base quais atores discutem, quais seus vieses políticos, por meio de qual dinâmica e em que momento do tempo isso se dá, a explanação dos resultados volta-se para o conteúdo discutido nos documentos. De maneira geral, os documentos foram organizados de forma que o Legislativo questiona o Executivo a respeito de seus posicionamentos e ações no tocante à proteção dos recursos naturais da Floresta Amazônica e dos direitos das populações autóctones. De forma a embasar tais cobranças, os parlamentares citaram dados, fatos e políticas e teceram críticas – implícitas ou explícitas – às políticas brasileiras e nacionais no tocante à conservação amazônica.

Devido a essa dinâmica, a explanação dos resultados será dividida nos três eixos de discussão anteriormente citados: i) críticas, explícitas ou não, à política ambiental implementada pelo governo federal brasileiro; ii) críticas, explícitas ou não, às políticas estatais do país analisado ou às ações privadas de seus nacionais, cujos impactos atingem a Amazônia; e iii) ações implementadas pelo Estado analisado em relação à proteção da floresta. Em sequência, serão detalhados os resultados encontrados para cada Estado, em cada um desses eixos.

Primeiramente, a apresentação dos resultados concentrar-se-á nas críticas dirigidas pelos agentes às políticas brasileiras. A princípio, é importante dizer que nos documentos dos Países Baixos foi mais frequente a localização de referências a políticas específicas implementadas pelo governo brasileiro. De outro modo, no Reino Unido e na França, foram mais comuns críticas implícitas sob a temática do aumento do desmatamento e da violação dos direitos dos povos indígenas. Uma possível explicação para essa diferença é a própria estrutura dos documentos, já que, nos casos britânico e francês, por eles serem mais sucintos, os parlamentares abordam de maneira mais direta questionamentos ao Executivo.

Conforme anteriormente observado, a partir de 2019, verificou-se uma ampliação do número de documentos sobre a Amazônia. Além disso, esse ano também marcou uma mudança no teor das discussões, visto que até 2018 foram mais frequentes referências à preservação de florestas tropicais e críticas à própria contribuição dos países europeus para a destruição amazônica.

Por exemplo, nos Países Baixos, os documentos localizados até 2018 versaram sobre importação de madeira ilegal, acordo de livre comércio entre UE e Mercosul e possível financiamento estatal da rodovia conhecida como rota da soja, na região amazônica (The Netherlands, 2015a; 2015b; 2018a). No Reino Unido, a maioria dos documentos focou a preservação das florestas tropicais como um todo, sendo a Amazônia citada como exemplo. A exceção foi o caso francês, no qual verificaram-se críticas de parlamentares à construção da hidrelétrica de Belo Monte durante o governo de Dilma Rousseff (France, 2013; 2014).

Já a partir de 2018, mas principalmente em 2019, verifica-se uma proliferação de críticas mais diretas à política brasileira. Para o ministro de Agricultura dos Países Baixos, o desmonte da política ambiental brasileira teria iniciado durante o governo Michel Temer e tido continuidade no mandato de Jair Bolsonaro, com o desmantelamento de boas políticas anteriores e de leis florestais rígidas (The Netherlands, 2019c). Uma visão similar foi compartilhada por parlamentares britânicos, que apontaram para a mudança na política ambiental brasileira a partir da implementação de uma agenda pró-desenvolvimento do governo Bolsonaro. Esse novo papel da Amazônia estaria contribuindo para a reversão na redução do desmatamento na floresta, atingida graças a políticas implementadas por governos anteriores (United Kingdom, 2019d; 2021e).

De forma a ilustrar essa mudança, os parlamentares citaram políticas implementadas pelo governo brasileiro. Entre elas, incluem-se a desestruturação – via redução de orçamento e de pessoal – de órgãos ambientais como o Ministério de Meio Ambiente (MMA), o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Inpe (The Netherlands, 2019c; 2019j; 2020b; 2020c) e o entrave à divulgação de dados do desmatamento no Brasil, por exemplo, com a demissão do diretor do Inpe em 2019 (The Netherlands, 2019g), e o emprego da denominada “lei da mordaza”, no mesmo ano, por meio da qual o MMA proibiu que os funcionários do órgão se manifestassem na mídia sem aval prévio (The Netherlands, 2020c).

Em paralelo a modificações institucionais da política ambiental brasileira, os documentos fizeram referência a como os discursos antiambientalistas de Jair Bolsonaro e de seus ministros influenciaram na situação ambiental do Brasil e na proteção dos povos indígenas (The Netherlands, 2019e; 2019j; 2019l; France, 2019c). No que se refere aos povos indígenas, abordaram os ataques dirigidos à Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) e a transferência da competência de demarcação de terras para o Ministério da Agricultura (United Kingdom, 2021e; France, 2019a), além do aumento da violência contra indígenas e ambientalistas, citando os assassinatos do líder indígena Paulo Paulino Guajajara e de um líder da tribo Wajãpi, em 2019 (The Netherlands, 2019j; 2019l).

Essas críticas diretas ao governo brasileiro foram proferidas por membros dos poderes Legislativos, já que os membros dos poderes Executivos, apesar de demonstrarem preocupação com a destruição amazônica, focaram em apresentar suas próprias ações para lidar com a problemática. Entretanto, cabe destacar que os poderes Executivos britânico e francês proferiram acenos a compromissos ambientais assumidos pelo governo de Jair Bolsonaro, como a promessa de reflorestar 12 milhões de hectares de floresta, reduzir 37% das emissões de gases do efeito estufa (GEEs) (France, 2019b) e atingir desmatamento zero até 2030, entre outros (United Kingdom, 2021c; 2021d; 2021g).

Para além dessa insatisfação com as políticas brasileiras, os poderes Legislativos dos três Estados demonstraram preocupação também em relação ao impacto das relações comerciais e financeiras de seus nacionais, privados ou estatais, com o Brasil.

Nesse tópico, as discussões nos três países estiveram centradas na temática do desmatamento importado, que se refere à perda de florestas como resultado da importação de produtos. No caso da Amazônia, produtos como soja, madeira, óleo de palma e gado foram as *commodities* cuja importação suscitou maior preocupação entre os parlamentares. Nessa discussão sobre desmatamento importado, assume destaque, nos parlamentos dos Países Baixos e da França, a negociação entre UE e Mercosul a respeito do acordo de livre comércio entre os blocos. Cabe reafirmar que essa temática não foi observada em nenhum documento britânico, possivelmente devido a sua saída prevista do bloco europeu.

De maneira geral, os parlamentares demonstraram insegurança em relação aos impactos econômicos, sociais e ambientais do acordo. Do ponto de vista ambiental, nos Países Baixos, uma das preocupações levantadas decorreu do entendimento de que políticas liberalizantes aumentariam o consumo europeu de produtos fruto do desmatamento (The Netherlands, 2019i). Outro ponto suscitado se refere à inexistência de mecanismos legais capazes de garantir o cumprimento dos padrões europeus de produção, visto que as negociações do acordo primam pela autonomia política das partes, o que significa que a UE não teria direito de impor regulamentações aos países sul-americanos (The Netherlands, 2019f). Na França, foi suscitada preocupação com a falta de compromisso do governo brasileiro com o Acordo de Paris e com a contenção do desmatamento (France, 2019i).

Essa insatisfação com o acordo foi manifestada sobretudo pelos poderes Legislativos. Entretanto, os Executivos, em resposta às indagações parlamentares, forneceram posicionamentos em relação ao tema. O Poder Executivo dos Países Baixos destacou a importância do acordo como uma plataforma para exercer pressão sobre Estados-parte no cumprimento de suas legislações ambientais. Todavia, reiterou que sua posição só seria firmada a partir da finalização de todos os estudos sobre os impactos do acordo (The Netherlands, 2019h). Até o fim do marco temporal de análise não foi localizado documento com o posicionamento final dos Países Baixos em relação ao tema.

Já na França destaca-se a postura ativa assumida pelo presidente Emmanuel Macron, inclusive na mídia, em relação ao acordo, afirmando que não o ratificaria até que mecanismos mais claros de regulação fossem implementados e que os Estados do Mercosul se comprometessem a cumprir suas responsabilidades no Acordo de Paris (France, 2019h). A participação ativa de Macron o difere tanto de seus antecessores Nicolas Sarkozy e François Hollande como de seus homólogos neerlandeses e britânicos, à medida em que os demais não se envolveram – nos atos localizados – em debates internacionais sobre o tema, estando as discussões restritas à dinâmica governo-parlamento.

Para além da ratificação do Acordo UE-Mercosul, a problemática do desmatamento importado gerou referências, no âmbito legislativo, à aplicação de medidas de retaliação econômica, como sanções e/ou boicote aos produtos brasileiros, em resposta ao aumento do desmatamento. Mais especificamente, foram localizadas quatro menções a essas medidas. Nos Países Baixos, um parlamentar do Partido pelos Animais questionou o Executivo sobre a possibilidade de aplicação de boicote aos produtos brasileiros (The Netherlands, 2020b). Na análise da França, foi localizado um questionamento parlamentar do grupo Liberdade e Território sobre se o governo tinha intenção de aplicar sanções ao Brasil em forma de moratória para a soja e a carne bovina (France, 2019c). Já no Reino Unido, foram encontrados um questionamento de um parlamentar do Partido Trabalhista sobre a possibilidade de proibição da entrada em território britânico de produtos fruto do desmatamento amazônico (United Kingdom, 2021b) e uma discussão sobre petição pública solicitando a aplicação de sanções econômicas pela ONU e pela UE ao Brasil (United Kingdom, 2019d).

Nessa discussão percebeu-se que a maioria dos parlamentares se posicionou, por vezes com ressalvas, favoravelmente à petição, sob os argumentos da necessidade de medidas rígidas capazes de deter a destruição amazônica e do “dever moral” britânico de agir contra a emergência climática – termo retirado da fala de um parlamentar. Em contraponto a isso, os argumentos contrários às sanções destacaram o respeito aos brasileiros e a efetividade de medidas de cooperação. Nessa discussão, o Executivo britânico descartou a possibilidade de aplicar esse tipo de política, considerando que ela prejudica as populações vulneráveis dos países em desenvolvimento e que a chave para enfrentar essa questão é encontrar soluções junto ao Brasil. O mesmo teor de posicionamento executivo foi verificado nos três demais casos citados.



Nesse sentido, em detrimento de medidas econômicas contra o Brasil, os poderes Executivos demonstraram preferência pela aplicação de políticas nacionais de controle do desmatamento importado. Na França, o Executivo destacou sua política intitulada *Stratégie Nationale de Lutte contre la Déforestation Importée* (France, 2019a), enquanto no Reino Unido, o governo destacou o intuito de acrescentar um mecanismo em sua legislação ambiental – *Environmental Bill* – que tornaria ilegal a utilização, por grandes empresas operando no país, de *commodities* produzidas em terras ilegalmente ocupadas ou usadas (United Kingdom, 2021f).

Nos Países Baixos, a cobrança em torno do desmatamento fez com que o Ministério de Agricultura, Natureza e Qualidade Alimentar divulgasse a criação da *Forest Strategy*, um projeto de política pública para a proteção de florestas (The Netherlands, 2019b; 2020a). Além dessa política, que partiu do Executivo, destaca-se uma proposta advinda de parlamentares do Partido Esquerda Verde, intitulada *Preserving the forest: ten proposals to protect forests worldwide* (The Netherlands, 2019k; 2020c), que tem como alguns de seus objetivos o avanço de negociações de regimes internacionais sobre florestas, o estabelecimento de critério de desmatamento zero em acordos comerciais e a inclusão da política sobre florestas como parte dos princípios das embaixadas dos Países Baixos.

Essa discussão introduz o último eixo de análise dos resultados, isto é, as ações tomadas pelos poderes Executivos para lidar com a problemática amazônica. Conforme explicado inicialmente, o cerne dos documentos esteve pautado em indagações do Legislativo ao Executivo a respeito de seus posicionamentos e ações para tratar da preservação amazônica. Sendo assim, os fatos mencionados sobre as políticas brasileiras e a responsabilidade europeia, geralmente serviram como base de argumentação dos parlamentares para solicitar ação dos Executivos.

As respostas dos Executivos, conforme demonstrado pela própria rejeição à aplicação de sanções, foram pautadas na diplomacia e na cooperação com o Brasil, para além da aplicação das referidas medidas domésticas anteriormente citadas. Nesse sentido, os Estados reiteraram seu comprometimento com regimes internacionais de meio ambiente, como a Declaração de Nova Iorque sobre Florestas (France, 2015; United Kingdom, 2018) e a Amsterdam Declaration Partnership (The Netherlands, 2019a), das quais os três Estados são parte. Foi por meio dessa plataforma que seus membros enviaram, em 2020, uma carta ao então vice-presidente brasileiro – também presidente do Conselho Nacional da Amazônia à época – solicitando medidas mais rígidas para o controle do desmatamento e abrindo canal de cooperação sobre o tema (France, 2020).

Além disso, os Países Baixos e o Reino Unido demonstraram engajamento com o Brasil sobre o tema por meio de diálogos bilaterais (The Netherlands, 2019l; United Kingdom, 2019b; 2021b). No caso do Reino Unido, verificou-se que as respostas do Executivo focaram em mecanismos de assistência financeira seja via programas multilaterais, como o *Global Environment Facility* (United Kingdom, 2019c) e o *Global Forest Finance Pledge* (United Kingdom, 2021a), seja via projetos nacionais como o *International Climate Finance* (United Kingdom, 2018). Os Países Baixos também demonstraram compromisso com o *Global Environmental Facility* (The Netherlands, 2019d), além do que prestaram conta de que destinam diretamente £ 3,5 milhões em ações para proteger a floresta amazônica, investimento que não pretendiam cortar – como feito por Alemanha e Noruega no caso do Fundo Amazônia, diante do aumento do desmatamento no país (The Netherlands, 2019c).

No caso francês, conforme anteriormente citado, cabe destaque ao engajamento público do presidente Emmanuel Macron, principalmente em fóruns internacionais, no tocante à importância

da Amazônia. Nesse sentido, destaca-se a convocação feita por Macron, em setembro de 2019, para que líderes mundiais do G7 discutissem a emergência dos incêndios na Amazônia durante seu encontro em Biarritz (France, 2019g). Envolto por esse mesmo cenário, durante a Assembleia Geral da ONU no mesmo mês, Macron divulgou a iniciativa denominada Aliança pelas Florestas Tropicais (France, 2019d).

#### 4 DISCUSSÃO

A análise das interações entre poderes Executivo e Legislativo de cada país permite perceber que as reações dos países europeus em relação à política brasileira para a Floresta Amazônica até o momento respeitam a especificidade da dinâmica de solução de conflitos própria aos regimes ambientais.

De fato, como indicado, verificou-se que os parlamentares cobraram por ações do Executivo, sem especificar ou sugerir medidas a serem implementadas. As exceções encontram-se nos quatro questionamentos já citados anteriormente em relação a reações não pacíficas – boicote a produtos brasileiros e aplicação de sanções – bem como, nos casos neerlandês e britânico, em referências à necessidade de se realizarem contatos diplomáticos do governo com o Brasil para tratar do problema (The Netherlands, 2018b; United Kingdom, 2020b).

Assim, os meios privilegiados pelos Executivos para se relacionar com o governo brasileiro podem ser agrupados da seguinte maneira, conforme a seguir.

- 1) Diálogos bilaterais com representantes brasileiros, como ministros e diplomatas, a exemplo do demonstrado pelos governos britânico e neerlandês (The Netherlands, 2019l; United Kingdom, 2019b; 2021b).
- 2) Elogios a comportamentos positivos do Brasil, *vide* acenos dos Executivos britânico e francês a compromissos ambientais assumidos pelo governo de Jair Bolsonaro (France, 2019b; United Kingdom, 2021c; 2021d; 2021g).
- 3) Declarações multilaterais, como a enviada pelos Estados analisados pela Amsterdam Declaration Partnership ao vice-presidente brasileiro em 2020 (France, 2020).
- 4) *Name and shaming*, praticada por Macron em seus canais oficiais de comunicação e em conferências internacionais (France, 2019d; 2019i).
- 5) Assistência financeira, como os programas nacionais e multilaterais dos governos britânico e neerlandês (The Netherlands, 2019d; United Kingdom, 2018; 2019c; 2021a).

Do mesmo modo, não se pode ignorar que, quando questionados sobre a aplicação de medidas não pacíficas, os Executivos descartaram o corte de investimentos (The Netherlands, 2019c), o boicote de produtos (France, 2019c; United Kingdom, 2021b) e a aplicação de sanções (United Kingdom, 2019d).

Para compreender a dinâmica de reações dos parlamentos em relação à política amazônica brasileira, é importante retomar aqui o modelo de jogo de dois níveis proposto por Putnam (2010), o qual aponta que os processos domésticos e internacionais estão correlacionados e devem ser compreendidos como um contínuo. Nesses termos, o jogo de dois níveis age sobre os Executivos, visto que eles reagem às políticas brasileiras de manejo amazônico frente a pressões internas de seus

parlamentos e também frente a um contexto de intensa mobilização internacional em torno da guinada antiproteção ambiental do Brasil (Risso e Carvalho, 2022). Entretanto, esse processo parece não buscar diretamente uma alteração das políticas externas dos estados europeus selecionados em relação ao Brasil.

De fato, mesmo quando incitados a aplicar medidas não pacíficas, os poderes Executivos dos países selecionados continuaram a aplicar as mesmas medidas pacíficas e cooperativas e parecem não investir fortemente na pauta em nível multilateral – com exceção de algumas falas e ações de Macron –, a despeito do aumento do rigor dado pela comunidade internacional a temas ambientais. Isso indica que, nesse caso, as pressões internas e internacionais parecem não ter sido capazes de induzir os governos europeus analisados a adotarem medidas mais assertivas em suas políticas externas com relação ao Brasil, mesmo quando este adotou uma política menos protetiva de seu meio ambiente nacional.

Ao mesmo tempo em que buscam influenciar as relações internacionais de seus respectivos países, os parlamentos respondem a cobranças internas de seu eleitorado. Nesse particular, é preciso considerar, por exemplo, que o combate às mudanças climáticas e a proteção ambiental foram alguns dos motivos que levaram 37% dos entrevistados a votar nas eleições para o Parlamento europeu em 2019 – somente atrás de economia e crescimento, citados por 44% (Zalc, Becuwe e Buruian, 2019, p. 50). Quando questionados sobre a responsabilidade pela promoção política dessa agenda, 55% responderam ser competência dos governos nacionais – seguida de indústrias e empresas (51%) e União Europeia (49%) (EC, 2019, p. 28). Entretanto, em relação à transição verde, somente 47% dos entrevistados acreditam estar sendo a ação de seus estados nacionais suficiente para garanti-la (EC, 2022).

A preocupação com a proteção do meio ambiente parece assim gerar engajamento político eleitoral entre cidadãos de países europeus – e isso não apenas dentro dos órgãos da UE mas também com relação aos órgãos de seus próprios estados. Em outras palavras, os cidadãos parecem ainda depositar esperança em ações governamentais domésticas e internacionais em conformidade com a pauta ambiental, o que igualmente parece dirigir as opções de ação e de resposta dos parlamentos.

Considerando o papel dos parlamentos nacionais na formulação e avaliação das políticas externas de seus respectivos Estados, é possível cogitar haver entre cidadãos de países europeus uma expectativa com relação a seus próprios poderes Legislativos de engajamento ativo em temas de proteção do meio ambiente – não apenas em âmbito nacional mas também em âmbito internacional. Nesses termos, parece que importa a esses cidadãos o posicionamento, por parte de seus parlamentos nacionais e por parte dos partidos políticos que os compõem, sobre a pauta ambiental nesses dois âmbitos – inclusive para cobrar posturas mais assertivas de seu próprio Poder Executivo.

Não se pode deixar de notar que os governos nacionais de alguns Estados europeus igualmente se manifestaram em relação à aceitação do Acordo UE-Mercosul – uma relevante agenda de política externa da última década. Em junho de 2020, a maioria do parlamento dos Países Baixos (76 de 150 assentos) votou simbolicamente pela retirada do apoio do governo neerlandês ao acordo (Cremers, Laurans e Voituriez, 2021, p. 9). Já no caso francês, o presidente Macron posicionou-se contra a ratificação (France, 2019h), e os parlamentares versaram sobre o tema em distintas ocasiões.

Nos documentos analisados de ambos os parlamentos estiveram presentes argumentos ambientais como a falta de comprometimento do governo brasileiro com o meio ambiente (France, 2019i) e o risco do acordo para o aumento do desmatamento (The Netherlands, 2019f; 2019i). Entretanto,

também se encontram justificativas econômicas – como a concorrência desleal gerada pela diferença nas regulações que seriam cumpridas pelos produtos sul-americanos e os europeus (France, 2019e; The Netherlands, 2019m) – e sanitárias – *vide* uso de antibióticos e agrotóxicos não liberados no bloco europeu (France, 2019f; The Netherlands, 2019c). Essa postura foi seguida, e argumentos similares foram utilizados por outros legislativos, como o irlandês e o austríaco, que vetaram simbolicamente o acordo (Cremers, Laurans e Voituriez, 2021, p. 9-10).

Apesar da inegável importância dos efeitos ambientais do acordo, as justificativas levantadas pelos parlamentos mostram que a decisão sobre sua aprovação ou não envolve tanto efeitos ambientais externos quanto reflexos econômicos e sociais para os europeus. Essas questões parecem ter um peso significativo na postura adotada pelos parlamentos, na medida em que esses órgãos respondem a grupos de interesse internos.

Diante disso, cercados por tabuleiros domésticos e internacionais, talvez a resposta dos poderes Executivos e Legislativos nacionais em relação à política brasileira sobre recursos amazônicos tenha derivado mais de uma preocupação em responder a demandas domésticas de seus respectivos eleitores do que do desejo de construir uma política externa mais assertiva em relação ao desmonte das políticas ambientais implementado pelo Estado brasileiro. Dito de outro modo, sem colocar em questão a sinceridade da preocupação dos parlamentos e dos partidos políticos analisados com relação a uma área de importância climática e ecológica mundial, parece que a fiscalização exercida por tais órgãos de seus respectivos poderes Executivos está fortemente inscrita em uma agenda doméstica de disputa pelo poder político. Assim, a cobrança do Poder Executivo caminha geralmente por ações de respostas pacíficas e cooperativas, sempre de acordo com a especificidade dos procedimentos de solução de controvérsias internacionais relacionadas a regimes ambientais e sem sofrerem intensificação mesmo diante do desvio de rota da política ambiental brasileira.

Portanto, ao não buscar um engajamento mais assertivo ou securitário nas interações com o Estado brasileiro, o tema da preservação amazônica invocado por tais órgãos parece estar mais estruturado de acordo com jogos políticos domésticos e europeus do que propriamente visando adotar uma nova tônica nas respectivas políticas externas. Essa hipótese, no entanto, precisa ser verificada por pesquisas adicionais – inclusive por meio de outros métodos de investigação, como entrevistas, por exemplo, o que foge do arco de questões propostas por este artigo.

## 5 CONCLUSÃO

Apesar de parecer que a atenção oferecida pelos parlamentos da França, dos Países Baixos e do Reino Unido às políticas brasileiras sobre a Floresta Amazônica reflete a crescente preocupação internacional em relação à preservação do meio ambiente, este estudo sugere que disputas domésticas pelo poder político podem igualmente exercer um papel relevante na explicação das reações de seus respectivos governos no período analisado.

A partir de uma abordagem qualitativa de fontes primárias (análise documental), à luz do modelo de jogo de dois níveis proposto por Putnam (2010), este texto examinou documentos emitidos pelos órgãos dos poderes Executivos e Legislativos dos três países selecionados que versassem sobre a atuação do governo brasileiro sobre o manejo dos recursos florestais amazônicos. Tendo em mente a importância dos parlamentos nacionais na formulação e fiscalização de política externa, buscou-se compreender se e como os poderes Legislativos desses países se posicionaram sobre a política brasileira

para o meio ambiente amazônico, de modo a influenciar na política externa implementada pelos seus respectivos poderes Executivos.

Foi possível verificar que, a despeito da crescente importância que o tema da proteção internacional do meio ambiente tem recebido recentemente, o aumento do rigor do tratamento dado a essa questão pela comunidade internacional – inclusive em termos securitários – não parece ter sido acompanhado na condução e formulação das políticas externas de França, Países Baixos e Reino Unido com relação ao Estado brasileiro. De fato, a análise dos documentos levantados sugere que, ao restringir suas ações ao leque de opções tradicionalmente adotado por regimes internacionais de meio ambiente (diálogos bilaterais, *name and shaming*, assistência financeira, entre outros), nem parlamentos, nem poderes Executivos adotam um posicionamento mais assertivo em suas interações com o estado brasileiro em virtude de políticas ambientais menos protetivas da Floresta Amazônica. Nesse sentido, a ratificação ou não do acordo comercial UE-Mercosul assume importância tanto na agenda de política externa quanto doméstica dos Estados europeus.

De todo modo, ainda que este estudo não coloque em dúvida a sinceridade das posturas identificadas nos documentos produzidos por França, Países Baixos e Reino Unido, a política externa desses países em torno do desmonte brasileiro do sistema de proteção do meio ambiente amazônico não parece ter sido alterada por tais manifestações. Por isso, sugere-se que o tema da preservação amazônica invocado por tais órgãos talvez esteja estruturado mais de acordo com jogos políticos domésticos e europeus de disputa pelo poder político do que propriamente visando formular uma nova tônica nas respectivas políticas externas com relação ao Brasil. Essa hipótese, contudo, precisaria ser verificada por pesquisas adicionais, para as quais deixa-se registrado aqui o convite.

## REFERÊNCIAS

- ADP – AMSTERDAM DECLARATIONS PARTNERSHIP. **Amsterdam Declaration Towards Eliminating Deforestation from Agricultural Commodity Chains with European Countries**. Amsterdam: ADP, 2015.
- ALAM, S. Technology assistance and transfer. In: RAJAMANI, L.; PEEL, J. (Org.). **The Oxford handbook of international environmental law**. 2nd ed. New York: Oxford University, p. 956-971, 2021.
- AMAZONIE: passe d'armes entre Macron et Bolsonaro. **Le Figaro**, 23 ago. 2019. Disponível em: <<https://www.lefigaro.fr/flash-actu/le-bresil-n-a-pas-les-moyens-d-eteindre-les-feux-en-amazonie-selon-bolsonaro-20190822>>. Acesso em: 28 set. 2021.
- ANGHIE, A. **Imperialism, sovereignty and the making of international law**. Cambridge: Cambridge University, 2004.
- BADIN, M. R. S. Compromissos assumidos por grandes e médias economias em acordos preferenciais de comércio: o contraponto entre União Europeia e Estados Unidos e China e Índia. In: OLIVEIRA, I. T. M.; BADIN, M. R. S. (Org.). **Tendências regulatórias nos acordos preferenciais de comércio no século XXI: os casos de Estados Unidos, União Europeia, China e Índia**. Brasília: Ipea, 2013.
- BADIN, M. R. S.; AZEVEDO, M. F. A regulação de meio ambiente e questões trabalhistas nos acordos preferenciais de comércio. In: OLIVEIRA, I. T. M.; BADIN, M. R. S. (Org.). **Tendências regulatórias nos acordos preferenciais de comércio no século XXI: os casos de Estados Unidos, União Europeia, China e Índia**. Brasília: Ipea, 2013.
- BARBOSA, R. Internacionalização da Amazônia: iniciativa colombiana de chamar a Otan e os EUA para ter presença na Amazônia, do ponto de vista do Brasil, se confirmada, é de extrema gravidade. **O Estado de São Paulo**, 11 out. 2022a.



\_\_\_\_\_. Apresentação. In: DULEBA, W.; BARBOSA, R. (Org.). **Diplomacia ambiental**. São Paulo: Blücher, 2022b.

BOLSONARO questiona interesse de Macron em ajudar no esforço contra queimadas na Amazônia. **G1**, 26 ago. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/08/26/bolsonaro-questiona-interesse-de-macron-em-ajudar-no-esforco-contra-queimadas-na-amazonia.ghtml>>. Acesso em: 28 set. 2021.

BOULET, R.; BARROS-PLATIAU, A. F.; MAZZEGA, P. 35 years of multilateral environmental agreements ratifications: a network analysis. **Artif Intell Law**, v. 24, p. 133-148, 2016.

BRAITHWAITE, J.; DRAHOS, P. **Global business regulation**. Cambridge: Cambridge University, 2000.

CANELLAS, L. F.; IGARI, A. T. Panorama da incorporação dos compromissos da Convenção OIT 169, do Acordo Internacional de Madeiras Tropicais, da Moratória da Soja e dos Acordos da Cadeia da Pecuária na governança e nas políticas públicas de uso das terras no Brasil. In: DULEBA, W.; BARBOSA, R. (Org.). **Diplomacia ambiental**. São Paulo: Blücher, 2022.

CERVO, A. L. **O parlamento brasileiro e as relações exteriores: 1826-1889**. Brasília: Universidade de Brasília, p. 1-13, 1981.

CEU – COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **Amsterdam Declarations** – combating imported deforestation. Information from the French, Danish, German, Netherlands and United Kingdom delegations. Bruxelas: CEU, 26 fev. 2018. Disponível em: <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6528-2018-INIT/en/pdf>>. Acesso em: 5 out. 2021.

CHAZOURNES, L. B de. Financial assistance. In: RAJAMANI, L.; PEEL, J. (Org.). **The Oxford handbook of international environmental law**. 2nd ed. New York: Oxford University, p. 937-955, 2021.

CORRÊA, A. R.; CASTRO, D. Transnacionalismo e paradiplomacia nas relações econômicas Brasil-Angola: o caso da construção de Capanda pela construtora Odebrecht. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 5, n. 9, p. 274-301, 2016.

CORTEN, O. The UN Charter in action movies. In: CORTEN, O.; DUBUISSON, F. (Ed.). **Cinematic perspectives on international law**. Manchester: Manchester University, 2021.

CREMERS, K.; LAURANS, Y.; VOITURIEZ, T. The future of EU Free trade agreements: european dialogue in light of the EU-Mercosur Association Agreement. **IDDRI Study**, n. 2, fev. 2021.

DOELLE, M. Non-compliance procedures. In: RAJAMANI, L.; PEEL, J. (Org.). **The Oxford handbook of international environmental law**. 2nd ed. New York: Oxford University, p. 972-987, 2021.

EC – EUROPEAN COMMISSION. **Special eurobarometer 490: climate change report**. European Union, 2019.

\_\_\_\_\_. **Implementation of the common commercial policy** – annual report 2018. [s.l.], 2020. Disponível em: <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0252\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0252_EN.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2022.

EP – EUROPEAN PARLIAMENT. Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies. **Brazil and the Amazon Rainforest: deforestation, biodiversity and cooperation with the EU and international forums**. Estrasburgo, 2020a.

\_\_\_\_\_. Resolution of 7 October 2020 on the implementation of the common commercial policy – annual report 2018 (P9\_TA(2020)0252). **Public Register of Documents**. Estrasburgo, 2020b.

\_\_\_\_\_. **Special eurobarometer 527: fairness perceptions of the green transition**. European Union, 2022.

EUROSTAT. **Extra-EU trade in agricultural goods**. 2022. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Extra-EU\\_trade\\_in\\_agricultural\\_goods#Main\\_trading\\_partners\\_for\\_agricultural\\_products](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Extra-EU_trade_in_agricultural_goods#Main_trading_partners_for_agricultural_products)>. Acesso em: 2 dez. 2022.



FRANCE. **Constitution du 4 octobre de 1958**. Paris, 1958. Disponível em: <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/2021-09/constitution.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. Assemblée Nationale. **L'Assemblée Nationale dans les institutions françaises**: fiches de synthèse. Paris: AN, 2009. Disponível em: <[https://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches\\_synthese/fiches\\_synthese1109.pdf](https://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/fiches_synthese1109.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. Assemblée Nationale. **Question écrite**: attitude de la France sur la situation environnementale du Brésil. Paris: AN, 2013. Disponível em: <<https://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-17480QE.htm>>. Acesso em: 31 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. Assemblée Nationale. **Question au gouvernement**: protection de la forêt amazonienne. Paris: AN, 2014. Disponível em: <<https://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-1909QG.htm>>. Acesso em: 31 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. Assemblée Nationale. **Question écrite**: produits agricoles issus de déforestations illégales. Paris: AN, 2015. Disponível em: <<https://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-79275QE.htm>>. Acesso em: 31 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. Assemblée Nationale. **Question écrite**: menaces sur les peuples indigènes de l'Amazonie brésilienne. Paris: AN, 2019a. Disponível em: <<https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-19424QE.htm>>. Acesso em: 4 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. Assemblée Nationale. **Question au gouvernement**: Accord avec le Mercosur. Paris: AN, 2019b. Disponível em: <<https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-2118QG.htm>>. Acesso em: 4 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. Assemblée Nationale. **Question écrite**: incendies qui ravagent la forêt tropicale en Amérique du Sud. Paris: AN, 2019c. Disponível em: <<https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-22608QE.htm>>. Acesso em: 4 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. Assemblée Nationale. **Question écrite**: importation de soja brésilien. Paris: AN, 2019d. Disponível em: <<https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-22542QE.htm>>. Acesso em: 4 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. Assemblée Nationale. **Question au gouvernement**: Urgent Climatique et Accord avec le Mercosur. Paris: AN, 2019e. Disponível em: <<https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-2122QG.htm>>. Acesso em: 4 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. Assemblée Nationale. **Question écrite**: filière bovine et accord avec le Mercosur. Paris: AN, 2019f. Disponível em: <<https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-20651QE.htm>>. Acesso em: 4 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. Élysée. **Mes trois propositions pour agir pour l'Amazonie**. Paris, 2019g. Disponível em: <<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/08/23/foret-amazonienne-propositions-emmanuel-macron-actfortheamazon>>. Acesso em: 5 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. Élysée. **G7 Biarritz**: Interview du Président au JT de 20h. Paris, 2019h. Disponível em: <<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/08/27/g7-biarritz-interview-du-president-au-jt-de-20h>>. Acesso em: 5 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. Sénat. **Question au gouvernement**: Accord avec le Mercosur. Paris, 2019i. Disponível em: <<http://www.senat.fr/questions/base/2019/qSEQ19070875G.html>>. Acesso em: 7 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. Assemblée Nationale. **Question écrite**: Relations diplomatiques de la France avec le Brésil. Paris, 2020. Disponível em: <<https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-31832QE.htm>>. Acesso em: 4 abr. 2022.

GRAY, C. **International law and the use of force**. 3rd ed. Oxford: Oxford University, 2008.

HARDT, M.; NEGRI, A. **Empire**. Cambridge: Harvard University, 2000.

- HOBBSAWM, E. O Terror. *In*: HOBBSAWM, E. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, p. 121-137, 2007.
- ICC – INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. The Office of the Prosecutor. **Policy paper on case selection and prioritisation**. Haia, 2016. Disponível em: <[https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/20160915\\_OTP-Policy\\_Case-Selection\\_Eng.pdf](https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/20160915_OTP-Policy_Case-Selection_Eng.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2022.
- INPE – INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. **Prodes**: dashboard de desmatamento na Amazônia Legal, 2022. Disponível em: <[http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal\\_amazon/rates](http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates)>. Acesso em: 10 maio 2022.
- JAMIESON, D. Slavery, carbon, and moral progress. **Springer**, v. 20, n. 1, 2016.
- KAUFMANN, C. D.; PAPE, R. A. Explaining costly international moral action: Britain's sixty-year campaign against the Atlantic slave trade. **International Organization**, v. 53, n. 4, p. 631-668, 1999.
- KELSEN, H. **The Law of the United Nations**. London: Stevens and Sons, 1951.
- KESSEDJIAN, C. Sir Kenneth Bailey Memorial Lecture: dispute resolution in a complex international society. **Melbourne University Law Review**, v. 29, n. 3, p. 766-808, 2005.
- KOSKENNIEMI, M. What should international lawyers learn from Karl Marx? **Leiden Journal of International Law**, v. 17, p. 229-246, 2004.
- MACEDO, G. Climate security, the Amazon, and the responsibility to Protect. **Brazilian Political Science Review**, v. 15, n. 3, 2021.
- MARCOVITCH, J.; DALLARI, P. B. A. (Org.). **Relações internacionais de âmbito subnacional: a experiência de estados e municípios no Brasil**. São Paulo: USP, 2014.
- MEHLING, M. A. Market mechanisms. *In*: RAJAMANI, L.; PEEL, J. (Org.). **The Oxford handbook of international environmental law**. 2nd ed. New York: Oxford University, p. 920-936, 2021.
- MEY, L. M. van der. Sustainable development in dutch policy: a national response to an international appeal. **The Journal of Environment and Development**, v. 4, n. 2, p. 205-219, 1995.
- MICHEL, R. B. Compliance Theory. *In*: RAJAMANI, L.; PEEL, J. (Org.). **The Oxford handbook of international environmental law**. 2nd ed. New York: Oxford University, p. 887-903, 2021.
- NOLTE, D.; RIBEIRO, C. C. N. Mercosur and the UE: the false mirror. **Lua Nova**, v. 112, p. 87-122, 2021.
- PUTNAM, R. D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010.
- QUERMONNE, J. **L'Union européenne dans le temps long**. Paris: Sciences Po, 2008.
- RISSO, L. C.; CARVALHO, C. R. A exibição de antipolíticas indígenas e ambientais orquestrada pelo governo brasileiro de Bolsonaro. **Journal of Latin American Geography**, v. 21, n. 2, p. 174-182, 2022.
- SANCHEZ, M. R. *et al.* Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, p. 125-143, 2006.
- SASSEN, S. Elementos da sociologia da globalização. *In*: SASSEN, S. **Sociologia da globalização**. Porto Alegre: Artmed, p. 15-41, 2010.
- SLAUGHTER, A. **A new world order**. Princeton: Princeton University, 2005.
- SPARKS, T.; PETERS, A. Transparency procedures. *In*: RAJAMANI, L.; PEEL, J. (Org.). **The Oxford handbook of international environmental law**. 2nd ed. New York: Oxford University, p. 904-919, 2021.

THE NETHERLANDS. House of Representatives. **Answer to questions from member Dijkers about illegal logging in the Amazon and the control of the NVWA on this.** Haia: HR, 2015a. Disponível em: <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20142015-2916.html>>. Acesso em: 8 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. House of Representatives. **Answer to questions from members Smaling and Van Veldhoven about the control of illegal timber.** Haia: HR, 2015b. Disponível em: <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20142015-2915.html>>. Acesso em: 8 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. House of Representatives. **Answer to questions from member Van den Hul about the involvement of the Dutch government in the construction of the Corredor Centro-Norte in the Amazon region.** Haia: HR, 2018a. Disponível em: <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20172018-2506.html>>. Acesso em: 15 out. 2021.

\_\_\_\_\_. House of Representatives. **Motion by members Bouali and De Groot about extra efforts to combat deforestation of the Amazon rainforest.** Haia: HR, 2018b. Disponível em: <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26485-299.html>>. Acesso em: 15 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministry of the Interior and Kingdom Relations. **The Constitution of the Kingdom of The Netherlands 1814.** Haia, 2018c.

\_\_\_\_\_. House of Representatives. **Explanation of approach to making production more sustainable and combating deforestation.** Haia: HR, 2019a. Disponível em: <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30196-647.html>>. Acesso em: 16 out. 2021.

\_\_\_\_\_. House of Representatives. **Development of a forest strategy.** Haia: HR, 2019b. Disponível em: <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33576-163.html>>. Acesso em: 16 out. 2021.

\_\_\_\_\_. House of Representatives. **Answers to questions from Lodders and Van Haga about the consequences of Brazilian agricultural policy for the Netherlands.** Haia: HR, 2019c. Disponível em: <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20182019-2863.html>>. Acesso em: 16 out. 2021.

\_\_\_\_\_. House of Representatives. **Motion by the member Voordewind et al. on the advantages and disadvantages of trade with the Mercosur countries.** Haia: HR, 2019d. Disponível em: <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34952-75.html>>. Acesso em: 16 out 2021.

\_\_\_\_\_. House of Representatives. **Answer to questions from member Bouali about Amazon deforestation.** Haia: HR, 2019e. Disponível em: <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20192020-165.html>>. Acesso em: 18 out. 2021.

\_\_\_\_\_. House of Representatives. **Answer to questions from member Ouwehand about statements by the minister regarding the free trade agreement with the Mercosur countries.** Haia: HR, 2019f. Disponível em: <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20192020-238.html>>. Acesso em: 18 out. 2021.

\_\_\_\_\_. House of Representatives. **Answer to questions from MEP Ouwehand about the resignation of the director of the Brazilian institute that showed accelerated Amazon deforestation.** Haia: HR, 2019g. Disponível em: <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20192020-355.html>>. Acesso em: 18 out. 2021.

\_\_\_\_\_. House of Representatives. **Answers to questions from members Thieme and Ouwehand about the Amazon fires and western responsibility for the fires.** Haia: HR, 2019h. Disponível em: <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20192020-391.html>>. Acesso em: 18 out. 2021.

\_\_\_\_\_. House of Representatives. **Answers to questions from members Alkaya, Van den Hul, Ouwehand and Diks about the forest fires in the Amazon forest and the Mercosur treaty.** Haia: HR, 2019i. Disponível em: <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20192020-544.html>>. Acesso em: 18 out. 2021.

\_\_\_\_\_. House of Representatives. **Answer to questions from MEP Ouwehand about the continuing human rights violations in the Amazon rainforest, the plans of President Bolsonaro of Brazil to further destroy the Amazon forest and the double standards of the EU about this.** Haia: HR, 2019j. Disponível em: <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20192020-521.html>>. Acesso em: 18 out. 2021.

\_\_\_\_\_. House of Representatives. **Own-initiative note by members Van Ojik and Diks: preserving the forest – ten proposals to protect forests worldwide.** Haia: HR, 2019k. Disponível em: <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35327-2.html>>. Acesso em: 18 out. 2021.

\_\_\_\_\_. House of Representatives. **Answers to questions from members Van Raan, Diks, Bouali and Van de Hul about the murder of Brazilian activist Paulo Paulino Guajajara.** Haia: HR, 2019l. Disponível em: <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20192020-869.html>>. Acesso em: 21 out. 2021.

\_\_\_\_\_. House of Representatives. **Motion by MEP Ouwehand on the withdrawal of support for the Mercosur Convention.** Haia: HR, 2019m. Disponível em: <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35300-XIV-29.html>>. Acesso em: 18 out. 2021.

\_\_\_\_\_. House of Representatives. **Government letter – international commitment to forest conservation and forest restoration.** Haia: HR, 2020a. Disponível em: <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30196-708.html>>. Acesso em: 21 out. 2021.

\_\_\_\_\_. House of Representatives. **Answer to questions from member Ouwehand about the ongoing human rights violations and deforestation in Brazil.** Haia: HR, 2020b. Disponível em: <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20192020-3310.html>>. Acesso em: 24 out. 2021.

\_\_\_\_\_. House of Representatives. **Letter from members Van Ojik and Van den Nieuwenhuijzen about a brief update of the initiative memorandum with a number of additional policy proposals.** Haia: HR, 2020c. Disponível em: <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35327-13.html>>. Acesso em: 24 out. 2021.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas.** São Francisco: ONU, 1945.

UN – UNITED NATIONS. Human Rights Committee. **Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 3624/2019.** Doc. CCPR/C/135/D/3624/2019, 22 set. 2022. Disponível em: <[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2F135%2FD%2F3624%2F2019&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2F135%2FD%2F3624%2F2019&Lang=en)>. Acesso em: 27 set. 2022.

UNITED KINGDOM. Cabinet Office. **The cabinet manual: a guide to laws, conventions and rules on the operation of government.** 1 ed. London, 2011. Disponível em: <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/60641/cabinet-manual.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60641/cabinet-manual.pdf)>. Acesso em: 19 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Parliament. **Written questions with answer: actions to minimize deforestation in the UK and abroad.** Londres, 2018. Disponível em: <<https://questions-statements.parliament.uk/written-questions/detail/2018-05-22/146694>>. Acesso em: 19 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Government. Press release. **PM steps up UK efforts to protect the Amazon rainforest.** Londres, 2019a. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/news/pm-steps-up-uk-efforts-to-protect-the-amazon-rainforest>>. Acesso em: 10 out. 2022.

\_\_\_\_\_. Parliament. **Written questions with answer: economic exploitation of Amazon rainforest.** Londres, 2019b. Disponível em: <<https://questions-statements.parliament.uk/written-questions/detail/2019-05-21/h115891>>. Acesso em: 19 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Parliament. **Written questions with answer: British steps to protect the rainforests.** Londres, 2019c. Disponível em: <<https://questions-statements.parliament.uk/written-questions/detail/2019-07-08/274631>>. Acesso em: 19 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Parliament. **Hansard**: e-petition 266638 relating to deforestation in the Amazon. Londres, 2019d. Disponível em: <<https://hansard.parliament.uk/Commons/2019-10-07/debates/692C0869-3BD1-45D7-B2BC-ACD54B9573A8/AmazonDeforestation?highlight=amazon%20rainforest#contribution-B5DCD156-68CD-480A-86A6-C678EB7C4950>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Government. Press release. **Government sets out world-leading new measures to protect rainforests**. Londres, 2020a. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/news/government-sets-out-world-leading-new-measures-to-protect-rainforests>>. Acesso em: 10 out. 2022.

\_\_\_\_\_. Parliament. **Written questions with answer**: dialogue with Brazilian government. Londres, 2020b. Disponível em: <<https://questions-statements.parliament.uk/written-questions/detail/2020-06-01/52294>>. Acesso em: 19 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Government. **\$12 billion donor support to halt and reverse forest loss and protect land rights**. Londres, 2021a. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/news/12-billion-donor-support-to-halt-and-reverse-forest-loss-and-protect-land-rights>>. Acesso em: 31 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Parliament. **Written questions with answer**: banning UK imports of produce grown on illegally-deforested land. Londres, 2021b. Disponível em: <<https://questions-statements.parliament.uk/written-questions/detail/2021-01-18/139092>>. Acesso em: 19 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Parliament. **Written questions with answer**: UK government support for the protection of rainforests. Londres, 2021c. Disponível em: <<https://questions-statements.parliament.uk/written-questions/detail/2021-06-17/17740>>. Acesso em: 19 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Parliament. **Written questions with answer**: legislation that concerns the rights of indigenous communities in the Amazon region. Londres, 2021d. Disponível em: <<https://questions-statements.parliament.uk/written-questions/detail/2021-06-30/24917>>. Acesso em: 19 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Parliament. **Hansard**: deforestation in the Amazon. Londres, 2021e. Disponível em: <<https://hansard.parliament.uk/Commons/2021-06-23/debates/6BB1C40A-23C0-4EC3-9EC7-162BE0B098CD/DeforestationInTheAmazon?highlight=amazon%20rainforest#contribution-06EDC43B-599E-4132-8369-81E58087BE40>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Parliament. **Written questions with answer**: letter from a group of cross-party hon. Members to the Federal Deputy for Rio de Janeiro. Londres, 2021f. Disponível em: <<https://questions-statements.parliament.uk/written-questions/detail/2021-07-22/38153>>. Acesso em: 19 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Parliament. **Written questions with answer**: deforestation situation in Brazil's Amazon rainforest. Londres, 2021g. Disponível em: <<https://questions-statements.parliament.uk/written-questions/detail/2021-11-22/79462>>. Acesso em: 19 jan. 2022.

WILLIAMS, E. **Capitalismo e escravidão**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

WOLFRUM, R. Means of ensuring compliance with and enforcement of international environmental law. **Collected courses of the Hague Academy of International Law**, v. 272, 1998.

WWF – WORLD WIDE FUND FOR NATURE. **Stepping up?** The continuing impact of EU consumption on nature worldwide. Belgium: WWF, 2021.

ZALC, J.; BECUWE, N.; BURUIAN, A. **The 2019 post-electoral survey**: have european elections entered a new dimension? Brussels: European Parliament, set. 2019.





# OS IMPACTOS DAS BARREIRAS E DAS MEDIDAS AMBIENTAIS NO COMÉRCIO INTERNACIONAL: DESAFIOS PARA O BRASIL

Vera Thorstensen<sup>1</sup>  
Catherine Rebouças Mota<sup>2</sup>

## SINOPSE

As questões ambientais e sua interseção com atividades como o comércio vêm adquirindo maior espaço e preponderância no cenário internacional. Este trabalho objetiva analisar as estruturas de regulação de meio ambiente/sustentabilidade que afetam o comércio internacional: Organização Mundial do Comércio (OMC), Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), normas voluntárias de sustentabilidade (*voluntary sustainability standards* – VSS) e *environmental, social and corporate governance* (ESG). Procura-se evidenciar qual a posição do Brasil e quais os possíveis desafios que o país enfrentará sob a perspectiva de inserção competitiva em uma economia global que se torna cada vez mais sustentável.

**Palavras-chave:** comércio e meio ambiente; OMC; OCDE; VSS; ESG.

## ABSTRACT

The environmental issues and their intersection with activities such as trade have been winning greater space and preponderance in the international scenario. The article analyzes the intersection between trade and the environment within four regulation frameworks: World Trade Organization (WTO), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), voluntary sustainability standards (VSS) and environmental, social and corporate governance (ESG). Additionally, it identifies Brazil's position in this scenario and inquires what challenges the country is likely to face from the perspective of a competitive insertion in an increasingly sustainable global economy.

**Keywords:** trade and environment; WTO; OECD; VSS; ESG.

JEL: F13; F18; Q27; Q37; Q56.

Artigo recebido em 15/6/2022 e aprovado em 8/8/2022.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi34art5>

## 1 INTRODUÇÃO

As três principais crises planetárias são a climática e as relacionadas aos temas de biodiversidade e natureza e de poluição e lixo, segundo a declaração preparada para o Quinto Comitê Aberto de Representantes Permanentes (governança ambiental multilateral para um amanhã sustentável) da Organização das Nações Unidas (ONU), em 15 de fevereiro de 2021.<sup>3</sup> Entre as crises, a emergência climática adquiriu maior evidência com a Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC), também conhecida como COP-26, e com a tomada de medidas por partes dos países para contribuir com os esforços de descarbonização da economia e da recuperação econômica diante da pandemia de covid-19.

1. Professora da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EESP/FGV); e coordenadora do Centro do Comércio Global e Investimento (CCGI) da EESP/FGV.

2. Pesquisadora do CCGI da EESP/FGV; e doutora em direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

3. Disponível em: <<https://www.unep.org/news-and-stories/speech/multilateral-environmental-governance-sustainable-tomorrow>>.

A embaixadora dos Estados Unidos, Katherine Tai, reforçou a necessidade de enfrentar a crise climática e dispôs a política comercial como uma ferramenta para alcançar oportunidades econômicas, empregos e a competitividade global em uma economia limpa de emissões até 2050.<sup>4</sup> A União Europeia, por sua vez, possui uma política rigorosa de inserção de questões ambientais na política comercial<sup>5</sup> adotada em alinhamento com a implementação do Pacto Ecológico Europeu (Green New Deal).<sup>6</sup> Já, pela pandemia de covid-19, criou-se contexto, no qual se reconheceu necessário o esforço para uma recuperação global econômica verde ou sustentável, mediante a cooperação dos atores, de reformas políticas e de financiamento estratégico (Geall, 2021). Sob a presidência da Indonésia, o Grupo dos 20 (G20) lançou a agenda Recover Together, Recover Stronger, que possui como imperativo o trabalho em conjunto para alcançar a recuperação econômica mundial mais forte e sustentável.<sup>7</sup>

O Brasil, cujos principais parceiros comerciais são Estados Unidos, União Europeia e China, necessita se adequar de modo a se inserir competitivamente no comércio internacional de forma mais sustentável. Evidências de desmatamento ilegal, mineração ilegal e produção agrícola sem levar em conta as preocupações de sustentabilidade têm ocupado as primeiras páginas dos jornais e levado uma parte da sociedade brasileira a se posicionar contra a postura permissa de governo e de alguns produtores rurais (The Amazon..., 2019; Millard, Batista e Patton, 2021).

Contudo, alguns normativos recentes apontam que o país caminha em direção a uma regulação sustentável que poderá influenciar o seu comércio. Por exemplo, a Portaria do Ministério do Meio Ambiente nº 17, de 27 de janeiro de 2022 (Brasil, 2022b), que estabeleceu a regulação da gestão e de processos internos para garantir a implementação da Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável que serão compartilhados com a Secretaria de Comércio Exterior (Secex). A Secex coordenará e apoiará unidades do Ministério do Meio Ambiente, inclusive auxiliará a elaboração de indicadores ambientais para o monitoramento e a implementação da Agenda 2030. Outros exemplos são o Decreto nº 10.845, de 25 de outubro de 2021 (Brasil, 2021b), que criou um Comitê Interministerial sobre Mudanças Climáticas e Crescimento Verde, e o Decreto nº 10.846, de 25 de outubro de 2021 (Brasil, 2021c), que estabeleceu o Programa Nacional de Crescimento Verde.

O país é, ainda, um parceiro-chave da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), cujo processo de adesão está em discussão pelos seus membros, desde 25 de janeiro de 2022.<sup>8</sup> O Brasil deverá, portanto, se alinhar com as orientações da organização, inclusive em matéria de comércio e meio ambiente.

Desse modo, a importância de questões ambientais e da sua interseção em atividades como a do comércio vem adquirindo maior espaço e preponderância no cenário internacional e forçado o Brasil a reagir. A questão que se coloca é se tais iniciativas serão suficientes para reverter a imagem negativa do país.

O comércio internacional sempre foi usado como instrumento para incentivar a adoção de valores considerados importantes para as sociedades, como é o caso das preocupações com o meio ambiente.

4. Disponível em: <<https://ustr.gov/index.php/about-us/policy-offices/press-office/speeches-and-remarks/2021/april/closing-remarks-ambassador-katherine-tai-leaders-summit-climate>>.

5. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/sustainable-development/>>.

6. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en)>.

7. Disponível em: <<https://g20sideevents.id/>>.

8. Disponível em: <<https://www.oecd.org/latin-america/paises/brasil-portugues/>>.

Nas últimas duas décadas, as relações entre comércio e meio ambiente foram foco de atenção de várias organizações internacionais e da sociedade civil. Dessa interação, três marcos regulatórios distintos foram criados e estão em operação.

O primeiro marco de regulação entre comércio e meio ambiente foi estabelecido pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Esse tema foi reconhecido pela OMC, especialmente, a partir de 2001, quando foram lançadas as negociações sobre comércio e meio ambiente pela Declaração de Doha.<sup>9</sup> Na Declaração Ministerial de Nairobi, de 2015, houve o reforço do papel atribuído ao comércio internacional como motor para alcançar o crescimento sustentável, robusto e equilibrado, bem como para a redução da pobreza e o alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030.<sup>10</sup>

O segundo marco de regulação é o criado pela OCDE que trabalha com a interseção entre comércio e meio ambiente desde a década de 1970. A organização tem por objetivo elaborar e promover diretrizes que possam efetivamente melhorar as políticas públicas dos países, ocupando-se da realização de coleta, organização e análise de dados, assim como de avaliação de membros e não membros (Thorstensen e Gullo, 2018).

Além do trabalho de organizações internacionais, um terceiro marco foi estabelecido, no âmbito da sociedade civil, com um trabalho de cooperação entre as organizações não governamentais e o setor privado engajado para a criação de regras e instrumentos de certificação de comportamento das empresas, as normas voluntárias de sustentabilidade (*voluntary sustainability standards* – VSS). Segundo o United Nations Forum on Sustainability Standards (UNFSS), os VSS são as principais ferramentas para promover o comércio sustentável. O objetivo dos VSS é o de promover práticas responsáveis de produção e consumo, além de impulsionar e aumentar a transparência.<sup>11</sup> Na verdade, os VSS, apesar de se nomearem como privados e voluntários, sofrem forte influência de organizações internacionais e de governos, e se tornam mandatórios, uma vez que a ausência de selos VSS impede a entrada de produtos em mercados importantes.

Nos últimos anos, o tema meio ambiente/sustentabilidade passou a ser preocupação dos grandes investidores e se difundiu no sistema financeiro, via investimentos orientados pelo valor *environmental, social and corporate governance* (ESG). Atualmente, existe uma significativa parcela de portfólios gerenciados por profissionais que fazem a integração desses valores nas avaliações de oportunidades e de riscos. A abordagem ESG busca, portanto, incorporar fatores ambientais, sociais e de governança para que a alocação dos ativos e as decisões de risco sejam tomadas em prol do alcance de retornos financeiros sustentáveis e de longo prazo (Boffo e Patalano, 2020). Na verdade, o sistema financeiro passou a se preocupar com os altos custos de seguros incorporados a investimentos com altos riscos ambientais ou desastres climáticos.

Diante desses três marcos regulatórios, este trabalho objetiva analisar os impactos que as diferentes regulações de meio ambiente/sustentabilidade podem causar ao comércio internacional. Procura-se

9. Outros parágrafos na declaração de importância para a relação comércio e meio ambiente/desenvolvimento sustentável são: o de nº 28, que reforça a necessidade de esclarecimento das regras da OMC sobre subsídios à pesca; o de nº 31, no qual acordam em trabalhar para que as regras de comércio e de meio ambiente nos Acordos Ambientais Multilaterais sejam aplicadas de modo a se apoiar mutuamente, o que inclui a troca de informações entre secretariados e a redução ou eliminação de barreiras tarifárias ou não tarifárias aos bens ambientais. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_e.htm#tradeenvironment](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm#tradeenvironment)>.

10. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc10\\_e/mindecision\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/mindecision_e.htm)>.

11. Disponível em: <<https://unfss.org/2022/02/15/voluntary-sustainability-standards-for-people-planet-and-prosperity-focus-on-g20/>>.

evidenciar qual a posição do Brasil e quais os possíveis desafios que o país enfrentará sob a perspectiva de inserção competitiva global que se torna cada vez mais sustentável. A metodologia foi exploratória e descritiva, apoiando-se nos documentos oficiais, nas publicações de organizações internacionais e na doutrina especializada. Também se realizou consultas nos bancos de dados disponibilizados pela OMC (Environment Data Bank e o Official Documents), pela OCDE (plataforma OECD.Stat) e pelo International Trade Centre (ITC) (plataforma Standards Map). Na consulta dos bancos de dados, priorizou-se identificar as informações do Brasil, da União Europeia e dos Estados Unidos para fins de análise comparativa.

## 2 O MARCO REGULATÓRIO DA OMC: TBT, SPS E BARREIRAS AMBIENTAIS

Embora a OMC não tenha conseguido, até o momento, negociar um acordo que estabeleça regras envolvendo comércio e meio ambiente, há anos o tema faz parte da agenda da organização, estando presente no preâmbulo do tratado de criação da OMC, no trabalho do Comitê de Comércio e Meio Ambiente e nos comitês de medidas técnicas ao comércio (*technical barriers to trade* – TBT) e medidas sanitárias e fitossanitárias (*sanitary and phytosanitary measures* – SPS), na área de subsídios e tarifas, além de ter sido objeto de várias decisões do Órgão de Solução de Controvérsias.

A Declaração de Doha reconhece que nenhum membro deve ser impedido de tomar medidas ambientais que tenham o propósito de proteger a vida, a saúde humana, animal ou vegetal, ou o meio ambiente. Essas medidas, no entanto, não podem constituir discriminação arbitrária ou injustificável entre os países.<sup>12</sup>

Se, de um lado, as regras multilaterais de comércio permitem a adoção de medidas ambientais, de outro, procuram assegurar que as medidas ambientais adotadas pelos países-membros da organização não sejam utilizadas em prol de um “protecionismo verde”,<sup>13</sup> ou seja, não devem ser utilizadas como barreiras ao comércio internacional. As medidas ambientais e de sustentabilidade, como os padrões trabalhistas, não foram incluídas no marco legal do sistema General Agreement on Tariffs and Trade (Gatt) da OMC, mas, por interpretação flexível, podem ser compreendidas como as exceções do art. 20 do Gatt-94 (Marceau, 2014). No *caput* desse artigo, afirma-se que o país-membro, quando do estabelecimento de medidas regulatórias, não deve permitir que sejam utilizadas como meio de discriminação arbitrária ou injustificada nos casos em que há as mesmas condições. As exceções do art. 20 são dispostas nos parágrafos (b), (d) e (g):

(b) necessário à proteção da vida humana, animal ou vegetal ou saúde;

(d) necessário para assegurar o cumprimento de leis ou regulamentos que não sejam incompatíveis com as disposições deste contrato, incluindo aqueles relativos à aplicação aduaneira, a aplicação de monopólios operados nos termos do inciso 4º e artigo XVII, a proteção de patentes, marcas comerciais e direitos autorais e a prevenção de práticas enganosas;

(g) relativas à conservação de recursos naturais exauríveis, se tais medidas forem feitas em conjunto com restrições à produção ou consumo interno (tradução nossa).<sup>14</sup>

12. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_e.htm#tradeenvironment](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm#tradeenvironment)>.

13. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/envir\\_req\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_req_e.htm)>.

14. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gatt47\\_02\\_e.htm#articleXX](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm#articleXX)>.

Essas exceções abrangem as medidas ambientais e os padrões trabalhistas a partir de interpretações estabelecidas pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. Em razão da inexistência de um acordo que aborde a relação direta entre comércio e meio ambiente, alguns dispositivos e acordos da OMC passaram a desempenhar esse papel, especialmente os acordos TBT e SPS.

No âmbito do acordo TBT, reconhece-se que um país-membro pode tomar as medidas necessárias para cumprir os objetivos de proteger a vida e a saúde humana, animal ou vegetal; proteger o meio ambiente; prevenir práticas enganosas; e proteger interesses essenciais para a segurança. As medidas a serem adotadas podem seguir o nível que se julgar necessário para alcançar o objetivo legítimo perquirido desde que não constitua discriminação arbitrária ou injustificável entre os países que se encontrem nas mesmas condições ou que não constituam uma restrição disfarçada ao comércio internacional.<sup>15</sup>

Os objetivos legítimos são, de forma não taxativa: requisitos de segurança nacional, prevenção de práticas enganosas, proteção da saúde ou segurança humana, proteção da vida ou saúde animal, vegetal e do meio ambiente. Para averiguar o cumprimento desses objetivos legítimos, devem ser consideradas informações científicas e técnicas disponíveis, bem como a tecnologia de processamento e os usos finais pretendidos. Caso o objetivo legítimo não se mantenha ou as circunstâncias relativas ao alcance dos objetivos pretendidos forem alteradas, as medidas tomadas também não devem se manter.<sup>16</sup>

No âmbito do acordo SPS, o preâmbulo também reconhece que a adoção de medidas para proteger a vida ou a saúde humana, animal ou vegetal pelo país-membro não pode constituir um meio de discriminação arbitrária ou injustificável ou uma restrição disfarçada ao comércio internacional. As SPS são quaisquer medidas aplicadas:

- (a) para proteger a vida ou a saúde animal ou vegetal dentro do território do membro dos riscos decorrentes da entrada, estabelecimento ou disseminação de pragas, doenças, organismos transmissores de doenças ou organismos causadores de doenças;
- (b) para proteger a vida ou saúde humana ou animal dentro do território do membro contra riscos decorrentes de aditivos, contaminantes, toxinas ou organismos causadores de doenças em alimentos, bebidas ou rações;
- (c) para proteger a vida ou saúde humana dentro do território do membro dos riscos decorrentes de doenças transmitidas por animais, plantas ou produtos derivados, ou da entrada, estabelecimento ou disseminação de pragas; ou
- (d) para prevenir ou limitar outros danos dentro do território do membro decorrentes da entrada, estabelecimento ou disseminação de pragas (tradução nossa).<sup>17</sup>

A constituição e elaboração dessas medidas deve ser realizada considerando princípios científicos, sujeitando-se a um processo de avaliação de risco (art. 5º do acordo SPS). Esse processo deve considerar as evidências científicas disponíveis (processos e métodos de produção, de amostragem, testes, entre outros), os fatores econômicos relevantes e o objetivo de minimizar eventuais efeitos negativos para o comércio.<sup>18</sup>

15. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/17-tbt\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt_e.htm)>.

16. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/17-tbt\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt_e.htm)>.

17. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/spsagr\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsagr_e.htm)>.

18. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/spsagr\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsagr_e.htm)>.

Perante a dificuldade de os membros da OMC negociarem regras sobre comércio e meio ambiente, e a ausência de um acordo específico, e diante da multiplicação de medidas ambientais adotadas, o secretariado da OMC passou a levantar as medidas tomadas por cada membro e organizá-las em um banco de dados. As medidas relacionadas ao meio ambiente adotadas pelos seus membros começaram a ser contabilizadas pelo secretariado da OMC em 1997 (WTO, 2022). Foram classificadas em notificações específicas de meio ambiente ou medidas comerciais em geral relacionadas ao meio ambiente referidas nos documentos da OMC. Finalmente, menções relativas ao meio ambiente existentes dos exames de cada membro no âmbito do Trade Policy Review (TPR).

#### QUADRO 1

##### Notificações e medidas relacionadas ao meio ambiente submetidas pelos membros da OMC em TPRs e políticas

Notificações relacionadas ao meio ambiente	6.968
Medidas relacionadas ao meio ambiente	14.604
Ocorrências relacionadas ao meio ambiente no TPR	9.383

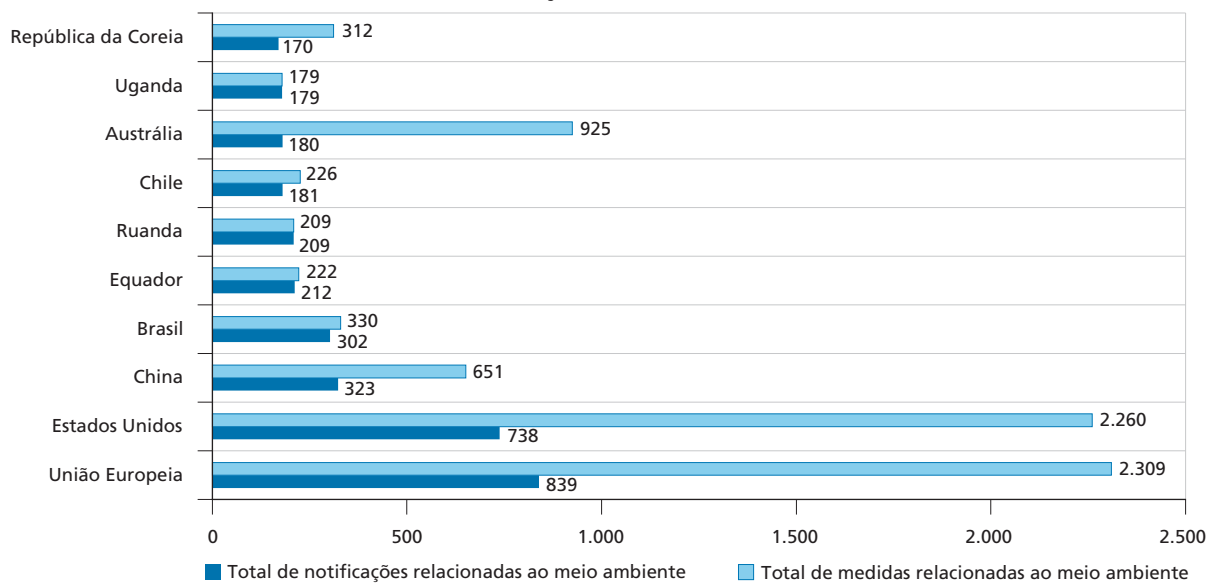
Fonte: WTO's environmental database. Disponível em: <<https://edb.wto.org/>>.

Só em 2020, o secretariado da OMC identificou 1.391 medidas relacionadas ao meio ambiente que foram incluídas em 827 notificações. As notificações relacionadas a TBT e a SPS normalmente são realizadas em notificações separadas, enquanto outras matérias são incluídas em uma mesma notificação, como por exemplo: agricultura, acordo sobre subsídios, entre outros (WTO, 2022).

Os Estados Unidos e a União Europeia são os que mais possuem notificações e medidas relacionadas ao meio ambiente entre 2009 e 2020.

#### GRÁFICO 1

##### Os dez membros da OMC com mais notificações e medidas relacionadas ao meio ambiente (2009-2020)



Fonte: WTO's environmental database. Disponível em: <<https://edb.wto.org/>>.



O Brasil se encontra em quarto lugar entre os países que mais notificam medidas relacionadas ao meio ambiente na OMC. A seguir, analisam-se as matérias relacionadas às medidas e às notificações dos membros da OMC e os TPRs.

## 2.1 As medidas e notificações relacionadas ao meio ambiente dos membros da OMC

As medidas TBT representam 52% de todas as notificações ambientais, na OMC, apenas em 2020. No período entre 2009 e 2020, as medidas mais notificadas são TBT e SPS (WTO, 2022).

TABELA 1

### Notificações e medidas relacionadas ao meio ambiente de acordo com o assunto (2009-2020)

Acordos	Total de notificações relacionadas ao meio ambiente	Total de medidas relacionadas ao meio ambiente
TBT	4.331	4.331
SPS	916	916
Agricultura	524	2.804
Subsídios e medidas compensatórias	422	3.820
Procedimentos de licenciamento de importação	395	1.281
Restrições quantitativas	127	1.024
Compras governamentais	46	75
Acordos regionais de comércio	42	42
Facilitação de comércio	37	102
Aspectos dos direitos de propriedade intelectual relacionados ao comércio	36	43
Comércio do Estado ( <i>State trading</i> )	28	31
Acordo Geral sobre Comércio de Serviços	26	59
Salvaguarda	13	13
Avaliação aduaneira	12	33
Medidas de investimento relacionadas ao comércio	4	20
<i>Antidumping</i>	4	5
Outras disposições de notificação	4	4
Balança de pagamentos	1	1
Regras de origem	0	0
Inspeção pré-embarque	0	0
Acordo de Tecnologia da Informação	0	0

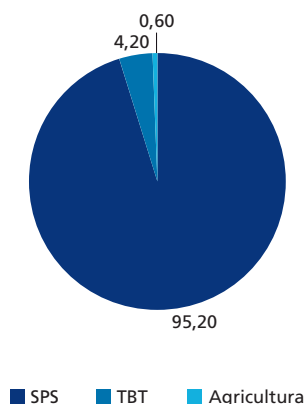
Fonte: WTO's environmental database. Disponível em: <<https://edb.wto.org/>>.

Verifica-se que além de TBT, há notificações consideráveis sobre SPS e agricultura. No conjunto de membros da OMC, no caso do Brasil, as notificações relacionadas ao meio ambiente são, em maioria, SPS, em 2020.

## GRÁFICO 2

**Assuntos das notificações do Brasil relacionadas ao meio ambiente (2020)**

(Em %)

Fonte: WTO's environmental database. Disponível em: <<https://edb.wto.org/>>.

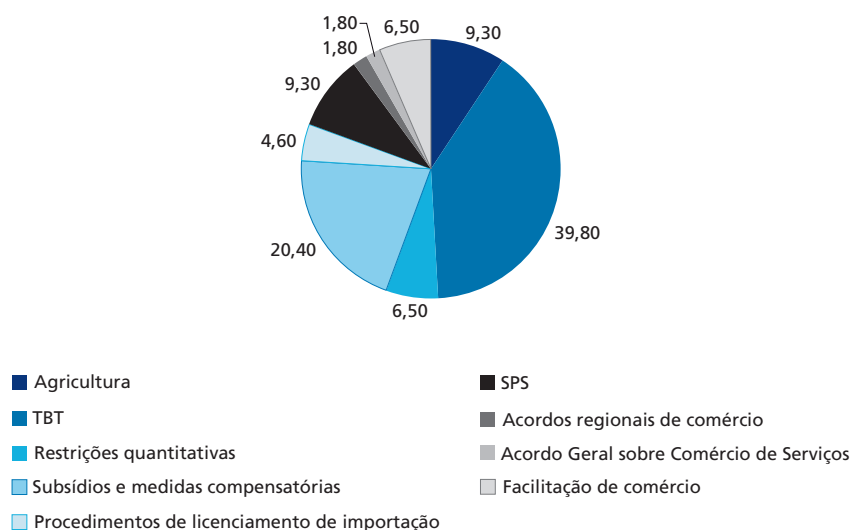
Das SPS notificadas pelo Brasil, a maior parte é harmonizada com o objetivo de gestão de substâncias químicas, tóxicas e perigosas e a proteção ambiental contra pragas e doenças e com o objetivo relacionado ao meio ambiente e de proteger o meio ambiente do uso excessivo de pesticidas químicos, produtos de limpeza doméstica e preservação de madeira, prescrevendo os limites máximos de resíduos (LMRs) permitidos. Quanto às matérias relacionadas às TBT, os assuntos abrangem: gestão de substâncias químicas, tóxicas e perigosas; conservação e eficiência energética; gestão da agricultura sustentável; redução da poluição do ar, conservação e eficiência energética; implementação e conformidade de acordos multilaterais relacionados a meio ambiente; e gestão sustentável das pescas.<sup>19</sup>

Diferentemente do Brasil, a União Europeia notificou medidas TBT, subsídios e medidas compensatórias relacionadas ao meio ambiente, em maioria.

## GRÁFICO 3

**Assuntos das notificações da União Europeia relacionadas ao meio ambiente (2020)**

(Em %)

Fonte: WTO's environmental database. Disponível em: <<https://edb.wto.org/>>.19. Disponível em: <[https://edb.wto.org/search?field\\_notifying\\_member%5B0%5D=13556&search\\_api\\_fulltext=&field\\_ics\\_hs\\_code=>](https://edb.wto.org/search?field_notifying_member%5B0%5D=13556&search_api_fulltext=&field_ics_hs_code=>)>.

Nas notificações adotadas pela União Europeia em 2020, os objetivos relacionados ao meio ambiente são mais amplos se comparados com o Brasil. Na União Europeia, as notificações estão relacionadas à proteção do meio ambiente e à preservação do campo e ao apoio à arborização de terras agrícolas. Também há medidas sobre poluentes orgânicos persistentes; exigência de informação sobre misturas químicas perigosas a ser fornecida pelo importador; classificação, rotulagem e embalagem de substâncias perigosas para o meio ambiente; rotulagem de produtos orgânicos; reciclagem de materiais; desenvolvimento de tecnologia para melhorar o desempenho ambiental; investimentos em pesquisa e desenvolvimento; energia renovável (incluindo a promoção de energia eólica *offshore*); e medidas para descarbonização da economia e estímulo ao investimento verde.<sup>20</sup>

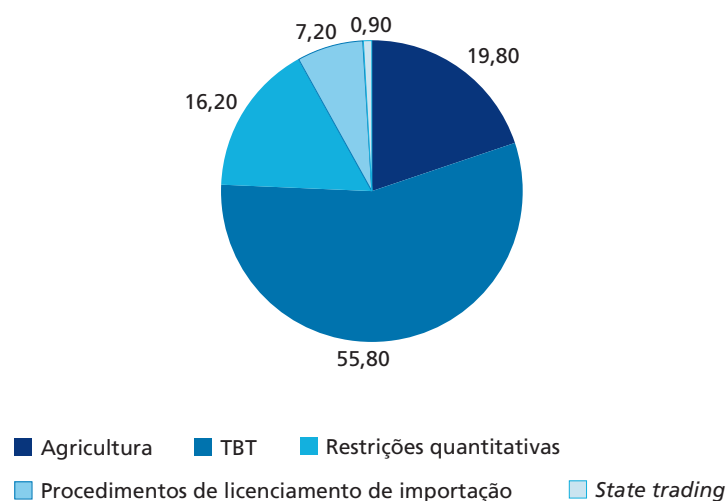
As medidas e notificações europeias são ainda justificadas para o cumprimento das seguintes convenções: Convenção Internacional sobre Linhas de Carga de 1966 (LL66); Convenção de 1972 sobre o Regulamento Internacional para Prevenção de Abalroamentos no Mar (Colreg); Convenção Internacional de 1973 para a Prevenção da Poluição por Navios (Marpol); Convenção Internacional de 1974 para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (Solas); Convenção de Minamata sobre Mercúrio; Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio; Convenção de Roterdã sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado para Certos Produtos Químicos e Pesticidas Perigosos no Comércio Internacional; Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes; Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas de Fauna e Flora Selvagens (Cites); Convenção de Basileia para o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Descarte; Convenção Internacional para a Conservação dos Tunídeos do Atlântico (Iccat); Convenção de Viena e Protocolo de Montreal; Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima; e ODS da Agenda 2030.<sup>21</sup>

Os Estados Unidos, diferentemente da União Europeia e do Brasil, possuem mais notificações relacionadas ao meio ambiente em medidas TBT e de agricultura.

#### GRÁFICO 4

##### Assuntos das notificações dos Estados Unidos relacionadas ao meio ambiente (2020)

(Em %)



Fonte: WTO's environmental database. Disponível em: <<https://edb.wto.org/>>.

20. Disponível em: <<https://edb.wto.org/>>.

21. Disponível em: <<https://edb.wto.org/>>.

Nas medidas relacionadas ao meio ambiente adotadas pelos Estados Unidos em 2020, os objetivos identificados são: mitigação de riscos ambientais; produção agrícola sustentável; biodiversidade e ecossistema; conservação e manejo do solo; adoção da Lei de Controle de Substâncias Tóxicas; proteção do ozônio estratosférico; alteração da Regra de Rotulagem de Energia e adoção de regras para aumentar a eficiência energética; Programa Orgânico Nacional (regulamento orgânico do United States Department of Agriculture – USDA); atualização dos programas de gasolina, *diesel* e outros combustíveis da Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos; proteção do meio ambiente e da vida animal; proteção contra a entrada de pragas e doenças; proteção da saúde, do meio ambiente e da segurança pública; e gestão de abastecimento de água.<sup>22</sup>

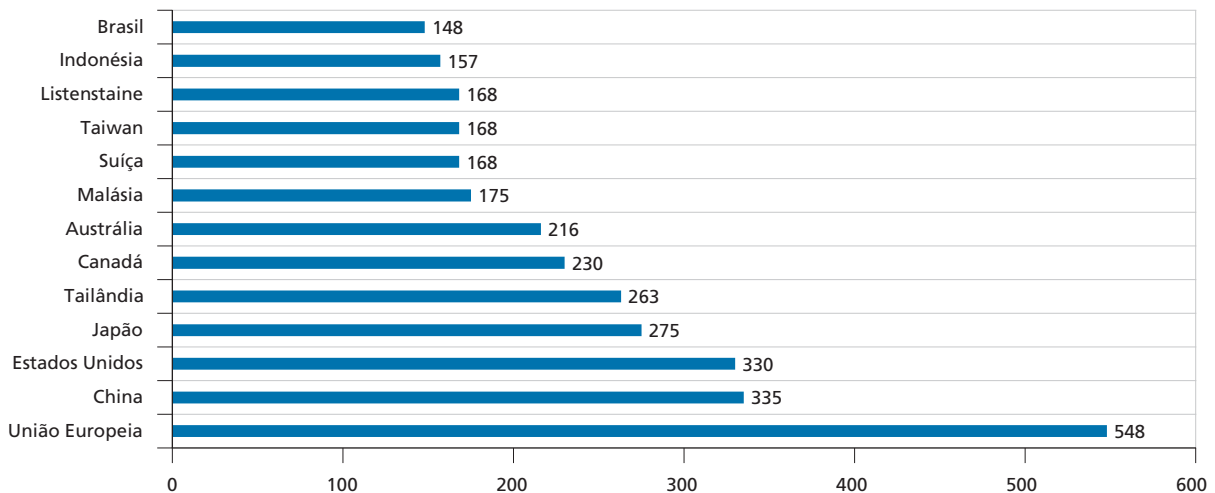
As medidas e as notificações dos Estados Unidos são justificadas ainda para o cumprimento da Cites e da Convenção de Minamata.<sup>23</sup>

## 2.2 Ocorrências relacionadas ao meio ambiente no TPR e as novas discussões em matéria de comércio e meio ambiente

Nas ocorrências relacionadas ao meio ambiente contabilizadas no TPR, o Brasil deixa a posição de quarto lugar obtido entre os países que mais notificam medidas relacionadas ao meio ambiente e ocupa o 13º lugar. Em contrapartida, União Europeia, Estados Unidos e China se mantêm entre as três economias com maior número de ocorrências relacionadas ao meio ambiente.

GRÁFICO 5

### Membros da OMC com mais ocorrências relacionadas ao meio ambiente no TPR (2009-2020)



Fonte: WTO's environmental database. Disponível em: <<https://edb.wto.org/>>.

As ocorrências referentes ao meio ambiente no TPR estão relacionadas, principalmente, nos setores de energia, agricultura e pesca.

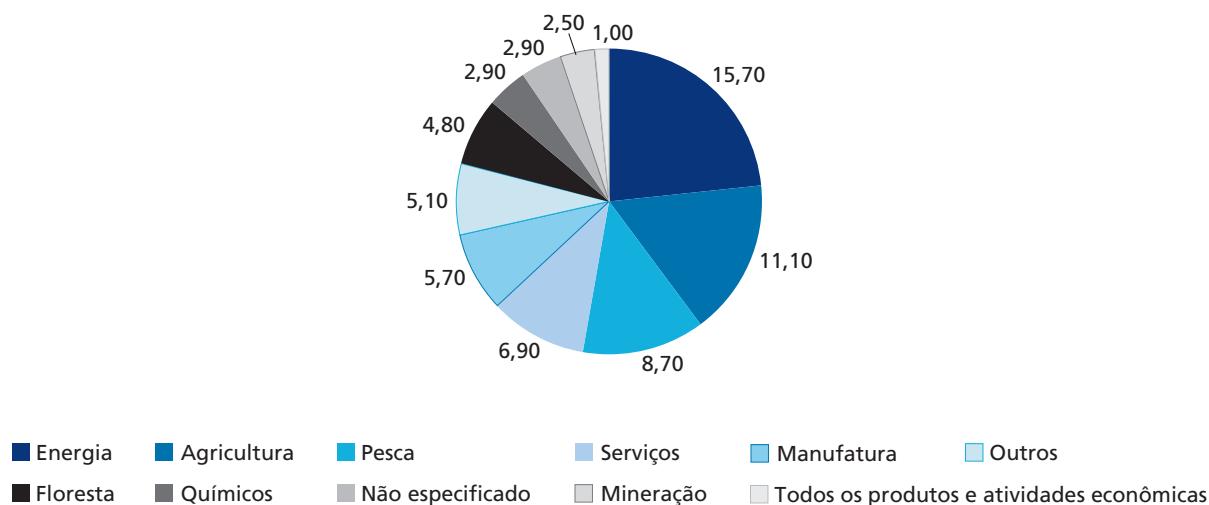
22. Disponível em: <<https://edb.wto.org/>>.

23. Disponível em: <<https://edb.wto.org/>>.

GRÁFICO 6

**Setores relacionados ao meio ambiente no TPR (2009-2020)**

(Em %)



Fonte: WTO's environmental database. Disponível em: <<https://edb.wto.org/>>.

Já os setores de serviços, químicos, mineração e floresta são menos relacionados ao meio ambiente nos TPRs. Em 2021, os países-membros da OMC se ocuparam especialmente dos efeitos das medidas ambientais e no acesso a mercado, especialmente, para países em desenvolvimento, envolvendo as informações descritas a seguir (WTO, 2021).

- Reforma do subsídio aos combustíveis fósseis.
- Economia circular e plásticos, diante do Diálogo Informal sobre Poluição de Plásticos e Comércio Ambientalmente Sustentável de Plásticos (Informal Dialogue on Plastics Pollution and Environmentally Sustainable Plastics Trade – IDP).
- Aspectos comerciais do Pacto Ecológico Europeu: a comunicação da nova Política Comercial Aberta, Sustentável e Assertiva (Open, Sustainable and Assertive Trade Policy) e a criação do Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira (Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM).
- Apresentação dos princípios e valores da região para a produção de alimentos no âmbito do desenvolvimento sustentável, na vigência da declaração de ministros do Conselho Agropecuário do Sul (CAS) I (XLII – 2021), pelo Paraguai em nome do Brasil, da Argentina, do Chile, do Paraguai e do Uruguai.

O CBAM é um dos temas que gerou mais controvérsia entre os membros. Trata-se de uma iniciativa da União Europeia para evitar o “vazamento de carbono” entre produtores dentro e fora da União. Para a União Europeia, as importações deverão pagar um ajuste de carbono que será correspondente ao preço que pagariam se os bens tivessem sido produzidos de acordo com as regras de precificação de carbono da União Europeia. Na OMC, as delegações dos países ressaltaram que o CBAM não poderia constituir como uma restrição disfarçada ao comércio internacional e manifestaram preocupação sobre a adoção de eventuais exigências regulatórias muito rígidas. Outras demonstraram apoio e reconheceram a importância do CBAM para o alcance das metas de Paris (WTO, 2021).

No Brasil, o Decreto nº 11.075/2022, que criou o mercado regulado brasileiro de carbono, estabeleceu a elaboração dos planos setoriais de mitigação das mudanças climáticas e a instituição do Sistema Nacional de Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa (Brasil, 2022a). No decreto, há conceitos sobre crédito de carbono e de metano, unidades de estoque de carbono e sistema de registro nacional de emissões e reduções de emissões e de transações de créditos. A criação do mercado brasileiro de carbono é prevista na Lei nº 12.187/2009, que instituiu a Política Nacional de Mudança do Clima.

Além do decreto, há outros projetos de lei, como o Projeto de Lei nº 528/2021,<sup>24</sup> que propõe a instituição de um mercado brasileiro de redução de emissões para regulamentar a compra e venda de créditos de carbono no país. Além do Projeto de Lei nº 3.701/2021 (Brasil, 2021a), que objetiva criar a obrigatoriedade de uma indicação nos rótulos de produtos comercializados no território nacional para informar a quantidade de dióxido de carbono que foi emitida pelo produto durante o seu ciclo de vida.

Em síntese, o tema comércio e meio ambiente está bem presente nas atividades da OMC. O fato de não existir, ainda, um acordo específico, não tem impedido os membros de incluírem as preocupações sobre meio ambiente nas discussões de comércio. A reativação das atividades negociadoras da organização, paralisadas pelo impasse Estados Unidos e China, seria fundamental para a modernização das regras e para o relançamento das atividades do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

### 3 O MARCO REGULATÓRIO DA OCDE: SUSTENTABILIDADE E O CRESCIMENTO VERDE

O papel da OCDE nas relações do comércio e meio ambiente é distinto do papel da OMC. A OMC procura estabelecer regras para o comércio internacional, levando a componente ambiental em consideração. A relação entre comércio e meio ambiente é trabalhada pela OCDE desde a década de 1970, tendo a organização auxiliado a OMC, no contexto da Agenda Doha, sobre bens e serviços ambientais e requisitos ambientais de acesso ao mercado (Portier e Less, 2008).

A OCDE, como foro de negociação de políticas públicas, procura criar padrões e diretrizes para a governança global, destacando os temas de crescimento verde e de sustentabilidade. O trabalho da organização em meio ambiente e sustentabilidade tem por objetivo auxiliar os países a projetar e implementar políticas que sejam eficazes para enfrentar problemas ambientais e gerenciar os recursos naturais.

São examinadas as interseções entre meio ambiente e questões econômicas, setoriais e sociais. Há inúmeros tópicos-chave de trabalho da organização em meio ambiente, entre eles: poluição do ar; agricultura e meio ambiente; biodiversidade e ecossistemas; segurança química e biossegurança; economia circular; consumo e inovação; desenvolvimento e meio ambiente; pesca e aquicultura; gênero e ODS; crescimento verde; plásticos; comércio e meio ambiente; entre outros.<sup>25</sup> A OCDE adota dois conceitos: o de desenvolvimento sustentável e o de crescimento verde.

24. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/746463-projeto-regulamenta-mercado-de-negociacao-de-creditos-de-carbono/>>.

25. Disponível em: <<https://www.oecd.org/environment/>>.



O conceito de desenvolvimento sustentável é definido como a integração de pessoas e do meio ambiente, no qual o desenvolvimento econômico deve ser alcançado de forma ampla, além-fronteiras e entre gerações. Em prol do desenvolvimento sustentável, pode-se fixar objetivos que apresentem os melhores resultados e escolhas em direção do aumento do bem-estar da sociedade e da preservação dos recursos naturais. O reconhecimento da interconexão e interdependência da natureza no desenvolvimento sustentável implica a necessidade de coordenação e da tomada de decisões estratégicas em âmbito nacional, regional e internacional. O esgotamento dos ecossistemas, por exemplo, ocasionará a perda de renda, de biodiversidade e da capacidade de absorção de dióxido de carbono.<sup>26</sup>

O conceito de crescimento verde, adotado em declaração, em 2009, pelo conselho ministerial da OCDE, implica promover o crescimento econômico e o desenvolvimento ao passo em que garante a proteção dos recursos naturais e a promoção do bem-estar. O conceito crescimento verde não substitui o de desenvolvimento sustentável, diferenciando-se dele por salientar apenas a relação entre a dimensão econômica e a ambiental.<sup>27</sup>

Pela Estratégia do Crescimento Verde 2019-2020, a atuação da OCDE em prol do crescimento verde possui uma área ampla de atuação: política fiscal; empregos e habilidades; instrumentos de planejamento espacial e meio ambiente; descarbonização da economia e resiliência do clima; finanças e investimentos; inovação para o crescimento verde; setores-chave do crescimento verde (energia, transporte e agricultura); economia oceânica; e comércio e crescimento verde (OECD, 2019a).

Na OCDE, o trabalho sobre meio ambiente é realizado pelo Comitê de Política Ambiental e pelo Comitê de Biotecnologia e Químicos (Chemicals and Biotechnology Committee). A pesquisa especificamente em comércio e meio ambiente é liderada pelo Joint Working Party on Trade and Environment (JWPTE),<sup>28</sup> que anteriormente era a Conferência Conjunta de Especialistas em Comércio e Ambiente, subordinada ao Comitê de Política Ambiental da OCDE e ao Comitê de Comércio. O Working Party compõe o Comitê de Política Ambiental (Environmental Policy Committee – EPOC) e o Comitê de Comércio (Trade Committee) da OCDE (Portier e Less, 2008).

O JWPTE publicou cerca de 120 relatórios sobre questões que envolvem o comércio e meio ambiente, bem como funciona como um fórum para troca de informações entre as partes interessadas. Entre os trabalhos pioneiros, contribuiu com as discussões sobre os bens e serviços ambientais. Assim, trabalhou na formação da lista de bens ambientais (Combined List of Environmental Goods – Cleg) que permitiu desenvolver ferramentas para analisar como os fluxos comerciais poderiam auxiliar no alcance dos objetivos ambientais, via redução de tarifas (OECD, 2021b).

A OCDE, com suporte do JWPTE, estuda a interseção dos acordos regionais de comércio e o meio ambiente, bem como os vínculos entre comércio e mudanças climáticas. Quanto aos acordos regionais de comércio, verificou-se que a inclusão de disposições ambientais está cada vez mais comum e que contribuem para a obtenção de resultados ambientais positivos (OECD, 2021b). Quanto a mudanças climáticas, a OCDE acompanha a realização de reformas sobre os subsídios aos combustíveis

26. A OCDE incluiu o desenvolvimento sustentável como uma das suas prioridades apenas em 1998 (Strange e Bayley, 2008).

27. Disponível em: <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0374>>.

28. O Working Party é composto por países-membros e participantes da OCDE, como Brasil, Costa Rica, África do Sul, Hong Kong (China) e Cazaquistão. As seguintes organizações internacionais atuam como observadores: Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA); Fundo Monetário Internacional (FMI); Acordo de Cooperação Ambiental da América do Norte; Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD); Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA); e OMC. Disponível em: <<https://oecdgroups.oecd.org/Bodies/ListByNameView.aspx?book=true>>.

fósseis adotados pelos países, auxiliando a pesquisa sobre a substituição por energia renovável e questões comerciais e de competitividade de bens e serviços ambientais (OECD, 2021b). Também são realizados estudos sobre barreiras ao comércio de tecnologias de mudanças climáticas e medidas para facilitar a difusão dessas tecnologias e promover a geração de energia renovável (OECD, 2021b).

A organização desenvolveu uma métrica própria para avaliar o desempenho de seus membros, em cada uma das políticas analisadas. Assim, estabeleceu painéis de indicadores para avaliar não só as políticas, mas também suas implementações. A elaboração de indicadores sobre comércio e meio ambiente também foi uma demanda, na medida em que se verificou que sua ausência dificulta a realização de análises empíricas. Os indicadores permitem analisar os efeitos de paraísos de poluição e o impacto de subsídios fósseis, por exemplo (OECD, 2021b).

Por sua vez, o estudo sobre a transição para uma economia circular e a sua interação com o comércio foi iniciado em 2010. Outros temas estudados são a relação entre biodiversidade e medidas comerciais, em acordos ambientais multilaterais, e sobre questões envolvendo a digitalização da economia e seus impactos na relação entre comércio e meio ambiente (OECD, 2021b).

A compreensão de como a OCDE trabalha os termos sustentabilidade, crescimento verde e a interseção entre comércio e meio ambiente é relevante, uma vez que a organização vem, cada vez mais, assumindo o papel de coordenação de trabalhos na área, dado que não existe uma organização mundial sobre meio ambiente. A OCDE orienta os países-membros e não membros em prol da execução prática desses conceitos, definindo parâmetros e métodos de avaliação e monitoramento e de aprimoramento de suas orientações. Em razão disso, analisam-se os instrumentos legais e as formas utilizadas para realizar o monitoramento e a avaliação dos países.

### 3.1 Instrumentos legais da OCDE: meio ambiente e sustentabilidade

A OCDE possui 252 instrumentos legais em vigor organizados em cinco categorias: decisões; recomendações; documentos de resultado substantivos (declarações), acordos internacionais; outros (entendimentos, diretrizes, arranjos).

#### QUADRO 2

##### Categorias de instrumentos legais da OCDE

Decisões	As decisões são instrumentos legais legalmente vinculantes para todos os membros, com exceção daqueles que se abstêm no momento da adoção. Embora não sejam tratados internacionais, tais instrumentos contêm o mesmo tipo de obrigação legal. Os aderentes são obrigados a implementar as decisões e devem tomar as medidas necessárias para essa implementação.
Recomendações	Tais instrumentos legais não são legalmente vinculantes, mas a prática lhes confere força moral como representante da vontade política dos aderentes. Há uma expectativa que os aderentes implementem totalmente uma recomendação, ou pelo menos façam o maior esforço possível. Dessa forma, se um membro não tem a intenção de cumprir uma recomendação, geralmente se abstêm quando esta é adotada, embora isso não seja exigido, em termos estritamente legais.
Declarações	Não são juridicamente vinculantes e são geralmente preparadas dentro de um órgão subsidiário da OCDE. Usualmente estabelecem princípios gerais ou metas de longo prazo e são costumeiramente adotadas em reuniões ministeriais do conselho ou comitês da OCDE, possuindo também caráter solene.
Acordos internacionais	São instrumentos legais concluídos dentro do âmbito da OCDE. Além disso, são juridicamente vinculantes às partes.
Arranjo, entendimento e outros	Trata-se de diversos instrumentos jurídicos <i>ad hoc</i> desenvolvidos no âmbito da OCDE. Exemplos: Arranjo sobre Créditos de Exportação, Entendimento Internacional sobre Princípios de Transporte Marítimo e as recomendações do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (Development Assistance Committee – DAC).

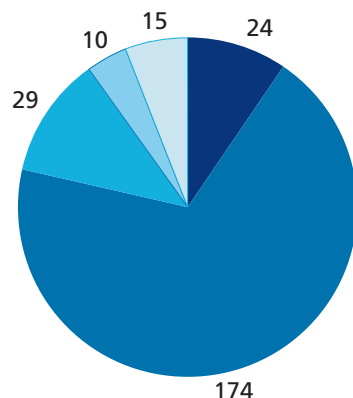
Fonte: OECD. Disponível em: <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments?mode=normal&statusIds=1&dateType=adoption>>.

Grande parte desses instrumentos legais são recomendações que, embora não vinculativas, existe forte expectativa de que sejam cumpridas assim como as demais categorias de instrumentos, bem como as demais categorias de instrumentos, uma vez que a OCDE foi criada e trabalha com mecanismos de revisão pelos pares (*peer review*).

## GRÁFICO 7

## Categorias de instrumentos legais da OCDE

(Em %)



- Decisões
- Recomendações
- Documentos de resultado substantivo (declarações)
- Acordos internacionais
- Outros (entendimentos, diretrizes, arranjo geral etc.)

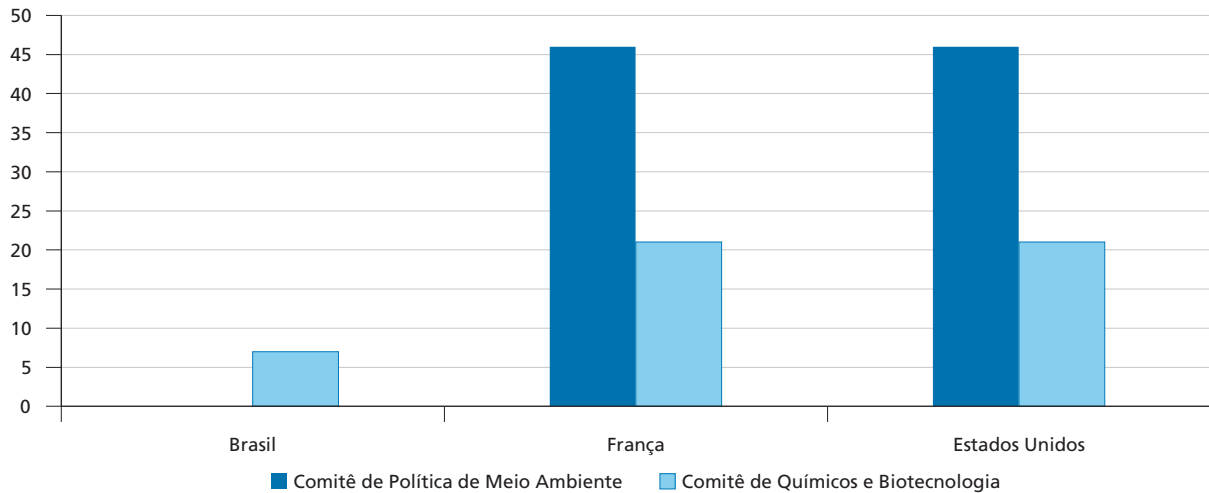
Fonte: OECD. Disponível em: <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments?mode=normal&statusIds=1&dateType=adoption>>.

Os instrumentos legais são adotados após profundos estudos e aprovação por consenso pelo conselho da OCDE. O *enforcement* é realizado mediante a vigilância multilateral, do acompanhamento e do monitoramento dos resultados para o alcance dos interesses comuns (Thorstensen e Gullo, 2018). Em matéria de meio ambiente, há o total de 21 instrumentos legais emitidos pelo Comitê de Químicos e Biotecnologia e 46 emitidos pelo Comitê de Política de Meio Ambiente. Entre os instrumentos legais adotados, há alguns que direta ou indiretamente podem ser relacionados a temas que estão em discussão no Comitê de Meio Ambiente e Comércio da OMC ou que estão presentes nas medidas e notificações relacionadas ao meio ambiente, por exemplo, mudanças climáticas, prevenção e controle da poluição, controle da poluição do ar por combustão de combustíveis fósseis e crescimento verde.<sup>29</sup>

Até fevereiro de 2022, o Brasil havia adotado apenas sete instrumentos legais do Comitê de Químicos e nenhum do Comitê de Política de Meio Ambiente, enquanto os Estados Unidos e a França, membros da organização, adotaram todos os instrumentos legais dos respectivos comitês.

29. Trata-se das seguintes declarações: Declaração sobre a Integração da Adaptação às Mudanças Climáticas na Cooperação para o Desenvolvimento (OECD/LEGAL/0343), Recomendação do Conselho sobre Prevenção e Controle Integrado da Poluição (OECD/LEGAL/0256), Recomendação do Conselho sobre o Controle da Poluição do Ar por Combustão de Combustíveis Fósseis (OECD/LEGAL/0217) e Declaração sobre Crescimento Verde (OECD/LEGAL/0374). Disponível em: <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments?mode=normal&statusIds=1&dateType=adoption>>.

GRÁFICO 8

**Aderência aos instrumentos legais do Comitê de Política de Meio Ambiente e do Comitê de Químicos e Biotecnologia: Brasil versus França versus Estados Unidos**

Fonte: OECD. Disponível em: <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments?mode=advanced&committeelds=1546&statuslds=1&adherentlds=27&dateType=adoption>>.

Uma vez iniciado o processo de acesso do Brasil à OCDE, há um extenso trabalho do país para se adequar e harmonizar as suas políticas aos países já membros da organização. Sem vinculação com um eventual processo de acesso ao Brasil, a OCDE fez um trabalho de avaliação sobre o grau de alinhamento do país com alguns instrumentos legais de meio ambiente relacionados aos seguintes temas: princípio do poluidor-pagador, avaliação ambiental, prevenção e controle integrados da poluição, desempenho ambiental do governo, uso de instrumentos econômicos e fornecimento de informações ambientais, bem como gestão da água, conservação da biodiversidade, energia e poluição do ar, transporte e resíduos. Das onze categorias, o Brasil foi considerado de alinhamento médio, baixo ou não alinhado aos instrumentos legais a seguir.

- Recomendação sobre a Implementação do Princípio do Poluidor-Pagador (OECD/LEGAL/0132): há aplicação no Brasil de tributos que auxiliam a prática do princípio do poluidor-pagador ao passo em que há quantidade significativa de subsídios para atividades poluidoras.
- Recomendação sobre a Avaliação de Projetos, Planos e Programas com Impacto Significativo no Meio Ambiente (OECD/LEGAL/0172): embora a avaliação ambiental seja obrigatória para todas as atividades que podem causar impacto no meio ambiente, essa obrigatoriedade não é aplicada para planos e programas públicos. Também foram identificadas incongruências procedimentais; não há monitoramento sistemático das conclusões das avaliações, bem como não há procedimentos específicos para avaliação de impactos transfronteiriços.
- Recomendação para Melhorar o Desempenho Ambiental do Governo (OECD/LEGAL/0283): a prática de programas governamentais sustentáveis é difundida, no entanto, não foram estabelecidas metas para melhorar o desempenho ambiental das instalações públicas e não há medidas de acompanhamento do progresso e monitoramento nessa área. Na legislação de compras públicas, exige-se observação de sustentabilidade, mas não há a definição de critérios ou de metas a serem seguidas na obtenção de produtos e serviços.

- **Recomendação sobre o Uso de Instrumentos Econômicos na Política Ambiental (OECD/LEGAL/0258):** há instrumentos econômicos aplicados, por exemplo, pagamentos por serviços ecossistêmicos. No entanto, não há impostos sobre atividades poluentes, por exemplo, emissões atmosféricas ou pesticidas.
- **Recomendação sobre o Uso de Instrumentos Econômicos na Promoção da Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade (OECD/LEGAL/0326):** no Brasil, há poucos exemplos de valoração da biodiversidade e dos seus serviços; também não está funcional o Fundo Nacional de Repartição de Benefícios e as taxas de desmatamento do Brasil estão subindo desde 2015.
- **Recomendação sobre a Redução dos Impactos Ambientais da Produção e Uso de Energia (OECD/LEGAL/0149):** não há, na prática, a integração de políticas ambientais na infraestrutura de energia. Além disso, os custos sociais e ambientais não são refletidos no preço da energia e não há uma implementação eficaz da legislação para prevenção do derramamento de petróleo (OECD, 2021a).

O alinhamento aos instrumentos legais, assim como aos estudos e trabalhos realizados pelos comitês da OCDE, faz parte das diferentes formas de avaliação e monitoramento que a organização realiza.

### 3.2 A avaliação e o monitoramento dos países-membros e não membros da OCDE

A avaliação e o monitoramento dos países pela OCDE ocorrem pelo uso de diferentes ferramentas: produção de indicadores, coleta de informações e formação de bancos de dados; modelagem econômica; constituição de métodos empíricos. Mediante a Recomendação do Conselho sobre Relatórios sobre o Estado do Meio Ambiente (Recommendation of the Council on Reporting on the State of the Environment – OECD/LEGAL/0170), em 1979, orienta-se a realização de relatórios sobre o estado do meio ambiente. Aponta-se a necessidade de intensificação dos esforços na preparação de estatísticas e indicadores. Outra recomendação do conselho é sobre indicadores ambientais e informação (Recommendation of the Council on Environmental Indicators and Information – OECD/LEGAL/0257), de 1991, que reforçou a necessidade de melhorar as estatísticas, os indicadores e as informações sobre meio ambiente.<sup>30</sup>

Na plataforma OECD.Stat, há dezoito<sup>31</sup> categorias de indicadores de meio ambiente, entre os quais destacam-se os indicadores de crescimento verde, os de política ambiental e os de política comercial e meio ambiente. Os indicadores de crescimento verde são utilizados em diferentes processos de supervisão das políticas nacionais, por exemplo, as pesquisas econômicas, avaliações de desempenho ambiental, avaliações de inovação, avaliações de política de investimento e avaliações multidimensionais de países (OECD, 2019a).

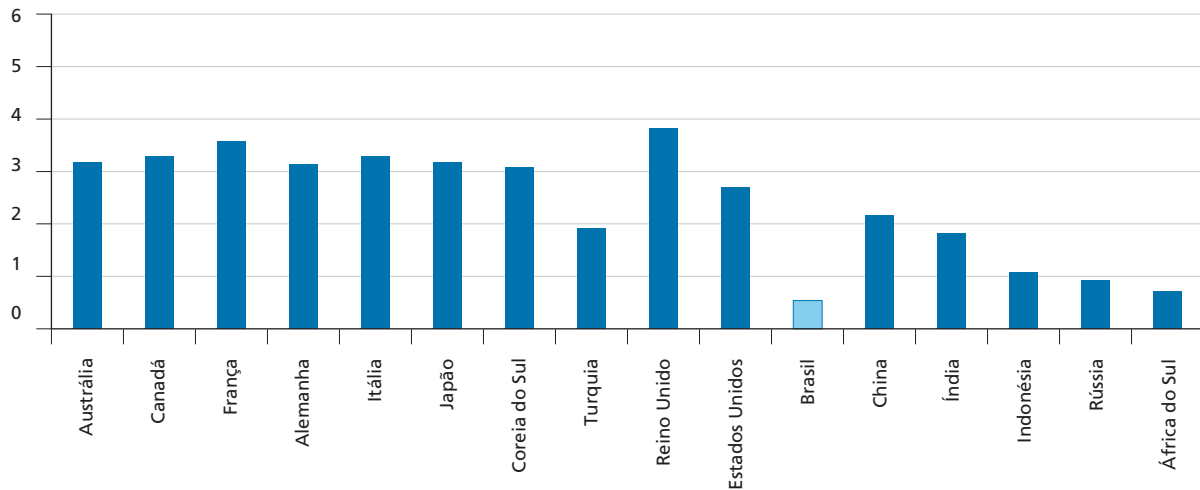
Entre os indicadores de política ambiental, destaca-se o Índice de Rigor de Política Ambiental (Environmental Policy Stringency Index – EPS) que mensura o quanto as políticas ambientais dos

30. Disponível em: <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0170>>; e <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0257>>.

31. Nesse caso, considerou-se os indicadores agroambientais (nutrientes) e os outros indicadores agroambientais como uma categoria só. Disponível em: <<https://stats.oecd.org/>>.

países atribuem um valor, implícito ou explícito, ao comportamento poluente ou que seja prejudicial ao meio ambiente. Esse índice varia entre 0 (não rigoroso) e 6 (maior grau de rigor).<sup>32</sup>

GRÁFICO 9  
EPS (2015)



Fonte: EPS. Disponível em: <<https://www.compareyourcountry.org/environmental-policy-stringency-indicators>>.

Observa-se, no gráfico 9, quão baixo é o grau de rigor da política ambiental do Brasil se comparado com os demais países. Quanto maior é o rigor das políticas ambientais, maior é a necessidade de bens e serviços ambientais.

Os bens e serviços ambientais são aqueles que promovem práticas sustentáveis de alguma forma ou que auxiliam a redução de problemas ambientais. Não há uma lista internacionalmente acordada sobre bens e serviços ambientais, embora 18 participantes, representando 46 membros da OMC, estejam em negociação com vistas a eliminar as tarifas de vários produtos que são importantes na preservação do meio ambiente, por exemplo, turbinas eólicas e painéis solares.<sup>33</sup>

A OCDE divide os bens ambientais em lista consolidada (Cleg) nas seguintes categorias: controle de poluição do ar, tecnologias ou produtos mais limpos ou mais eficientes em termos de recursos, produtos ambientalmente preferíveis com base no uso final ou nas características de descarte, gestão de calor e de energia, equipamento de monitoramento, análise e avaliação ambiental, proteção de recursos naturais, diminuição de ruído e vibração, instalações de energia renovável (OECD, 2019b).

Para mensurar as tarifas aplicadas aos bens ambientais, a OCDE elaborou indicadores de bens ambientais disponíveis em sua plataforma OECD.Stat, considerando a classificação de bens do sistema harmonizado. Pelos indicadores, pode-se analisar, por exemplo, as tarifas comparadas de bens de controle da poluição do ar e de tecnologias ou produtos mais limpos em termos de recursos (gráficos 10 e 11).

32. Disponível em: <<https://bit.ly/3SbS8er>>.

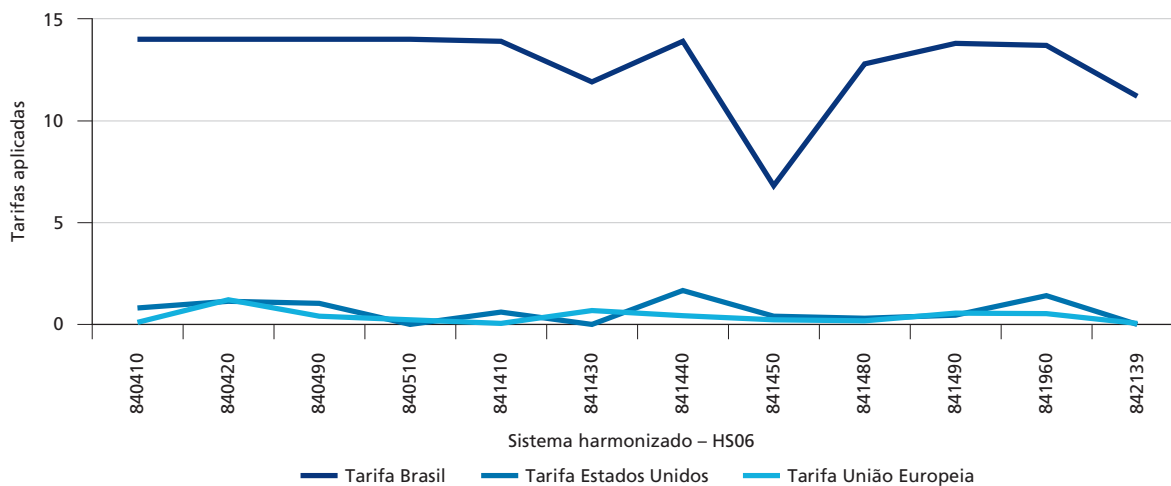
33. Os dezoito participantes são: Austrália, Canadá, China, Costa Rica, União Europeia, Hong Kong, Islândia, Israel, Japão, Coreia do Sul, Nova Zelândia, Noruega, Singapura, Suíça, Listenstaine, Taiwan, Turquia e Estados Unidos. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/ega\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/ega_e.htm)>.



Os bens ambientais relacionados ao controle de poluição do ar estão dispostos no capítulo 84 do sistema harmonizado (reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, e suas partes). No gráfico a seguir, compara-se as tarifas aplicadas pelo Brasil, pelos Estados Unidos e pela União Europeia em alguns bens ambientais (a seis dígitos).

GRÁFICO 10

### Tarifas comparadas de bens de controle da poluição do ar: Brasil versus Estados Unidos versus União Europeia



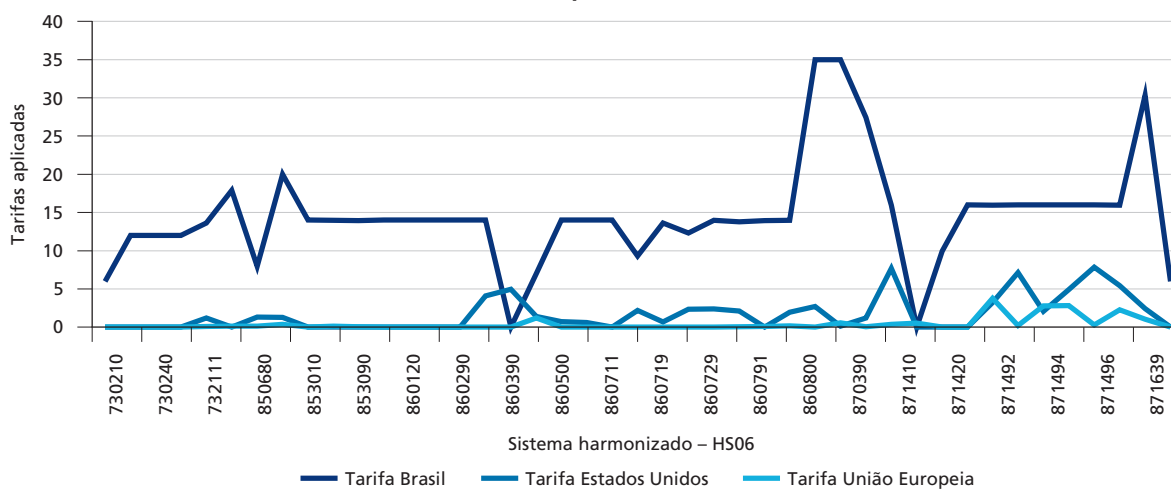
Fonte: OCDE.

Elaboração: CCGI-EESP/FGV.

Por sua vez, os bens ambientais relacionados a tecnologias ambientalmente mais limpas estão dispostos nos capítulos 73, 85, 86 e 87 do sistema harmonizado. No gráfico a seguir, comparam-se as tarifas aplicadas pelo Brasil, pelos Estados Unidos e pela União Europeia em alguns bens ambientais (a seis dígitos).

GRÁFICO 11

### Tarifas comparadas de tecnologias ou produtos mais limpos ou mais eficientes em termos de recursos: Brasil versus Estados Unidos versus União Europeia



Fonte: OCDE.

Elaboração: CCGI-EESP/FGV.

Os dois gráficos demonstram que o Brasil aplica tarifas mais altas, predominantemente, se comparado com as tarifas aplicadas pelos Estados Unidos e pela União Europeia, encarecendo a compra desses equipamentos.

O uso dos indicadores fundamenta as avaliações dos países, inclusive, para a revisão por pares que objetiva verificar se as recomendações realizadas pela organização ao país avaliado foram efetivamente cumpridas. A revisão por pares é um dos principais trabalhos da OCDE.

A última revisão ambiental que a OCDE publicou sobre o Brasil foi em 2015, quando algumas questões foram apresentadas como desafios para o país, conforme descrito adiante (OECD, 2015).

- Economia combalida, com grandes disparidades de renda e de acesso aos serviços ambientais.
- Necessidade de articulação entre os governos federal, estadual e municipal.
- Capacidade institucional heterogênea, sendo identificadas lacunas entre as políticas implementadas.
- Necessidade de melhoria de gestão da água, resíduos e infraestrutura de transporte.
- Desmatamento e degradação são contínuos em grandes áreas de floresta.
- Ineficiência na gestão de áreas protegidas.

Na avaliação econômica da OCDE sobre o Brasil em 2020, identificam-se algumas orientações da organização que tangenciam a matéria de sustentabilidade/meio ambiente (OECD, 2020b), conforme resumido a seguir.

- Fortalecer os esforços de fiscalização para combate do desmatamento ilegal e garantir pessoal e orçamento adequado para as agências de fiscalização ambiental.
- Evitar o enfraquecimento do marco legal de proteção ambiental, o que inclui as áreas protegidas, o código florestal e focar no potencial econômico da Amazônia.
- Introduzir um imposto sobre o carbono em setores econômicos.
- Remover os subsídios dos combustíveis fósseis.

Os indicadores e as avaliações demonstram o quanto o Brasil não só terá dificuldades no processo de acesso à OECD como também poderá ter dificuldades na implementação de obrigações como as do capítulo de comércio e sustentabilidade do Acordo Mercosul-União Europeia.<sup>34</sup>

#### 4 ESG E VSS

Duas iniciativas – ou ferramentas – para implementação de práticas sustentáveis afetam direta e indiretamente o comércio internacional: os VSS e os valores ESG nos investimentos.

34. O acordo foi apenas negociado, não está assinado.

#### 4.1 A implementação dos VSS

Os VSS são normas constituídas por organismos privados – por exemplo, empresas, associações, organizações não governamentais – que possuem como objetivo garantir que os produtos e/ou os processos produtivos observem parâmetros de qualidade e de sustentabilidade predefinidos. Os VSS podem ser aplicados em toda a atividade econômica, podendo atuar em diferentes elos da cadeia produtiva, inclusive, realizando o gerenciamento dos recursos naturais, entre outros (Thorstensen, Mota e Côrrea, 2018).

Quando o processo de produção ou o oferecimento do serviço cumprem esses requisitos, pode ser atribuído um selo que identifica a observação dos requisitos do VSS. Os selos ou rótulos funcionam como mecanismos de comunicação entre produtores-consumidores e podem ser considerados como incentivadores da alteração do comportamento nos padrões de produção e de consumo. Também podem ser encarados como uma forma de complementar a regulação obrigatória governamental (Thorstensen, Mota e Côrrea, 2018).

Apesar das variações que podem existir, por serem instituídos por organismos privados, a dinâmica dos VSS pode ser resumida da seguinte forma: i) há o desenvolvimento dos códigos de conduta ou dos requisitos que o produtor ou quem oferecerá determinado serviço deve cumprir; ii) voluntariamente, o produtor ou o fornecedor do serviço cumpre as normas preestabelecidas com o auxílio ou não dos desenvolvedores do VSS; iii) um ente terceiro ou o próprio desenvolvedor do VSS pode verificar o cumprimento dessas normas; e iv) a atribuição do selo ou do rótulo do VSS que diferencia o produto ou o serviço de outros (Thorstensen, Mota e Moreira, 2019).

Tais normas não são discutidas no âmbito da OMC (Côrrea, 2019), mas o Fórum das Nações Unidas sobre Normas de Sustentabilidade (United Nations Forum on Sustainability Standards – UNFSS) fornece informações, análises e discussões sobre os VSS em nível intergovernamental. O UNFSS opera como um meio de conexão entre os tomadores de decisão e os elaboradores de políticas e as iniciativas privadas.<sup>35</sup> Mediante a iniciativa, o fórum projeta que os VSS podem ser usados para garantir o alcance de objetivos de sustentabilidade nos países em desenvolvimento, abertura de mercados estrangeiros, reduções de potenciais obstáculos ao desenvolvimento e acesso aos mercados e, por fim, evitar custos de conformidade.<sup>36</sup>

Ocorre que, na prática, apesar de voluntários, os VSS podem afetar negativamente o comércio internacional quando varejistas ou importadores condicionam o consumo ou a importação ao cumprimento de determinadas normas. Os custos de implementação dos VSS são, por vezes, altos e dificilmente podem ser arcados por pequenos e médios produtores (Thorstensen, Mota e Côrrea, 2018).

Por isso, a importância do trabalho do UNFSS e das iniciativas de estudo acerca do tema. Segundo relatório publicado pelo fórum em 2020, os VSS podem ser ferramentas úteis para a recuperação econômica mais sustentável após a pandemia de covid-19. Os governos teriam, portanto, um papel significativo para impulsionar a adoção dos VSS, mediante as compras públicas e as políticas comerciais. Países como o Brasil, os Estados Unidos, a China e os países europeus são apontados como aqueles que aderiram significativamente aos VSS (UNFSS, 2020).

35. Disponível em: <<https://unfss.org/home/objective-of-unfss/>>.

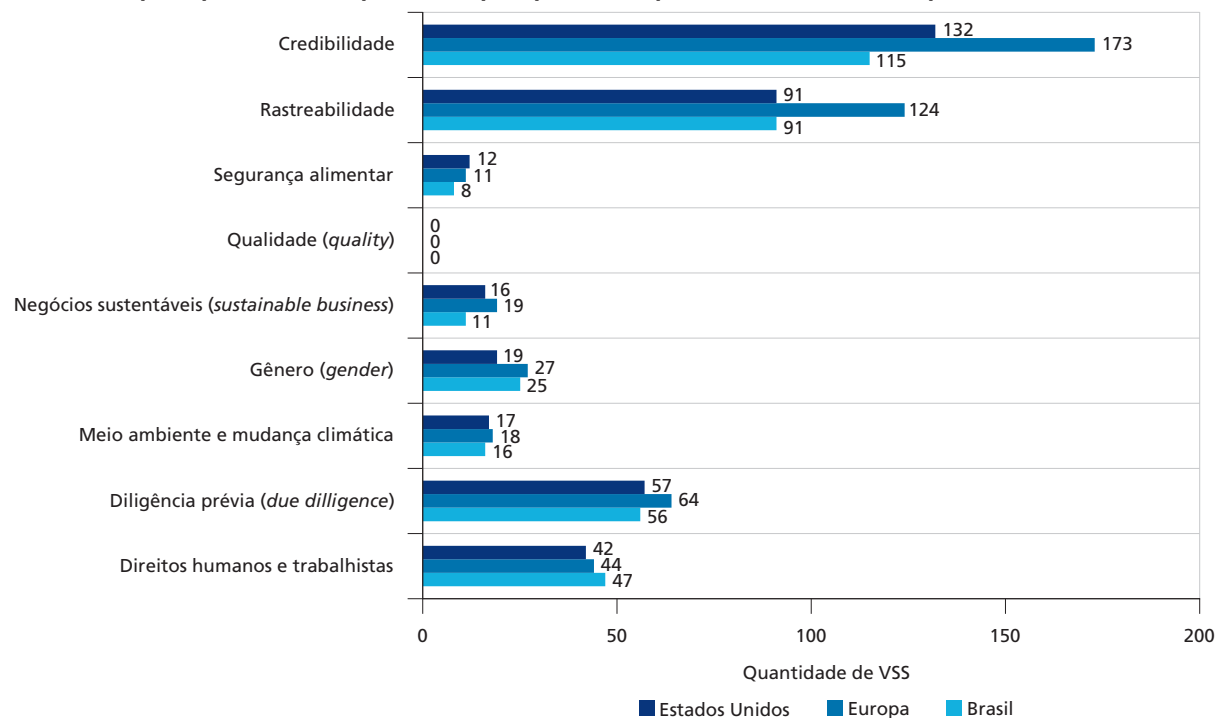
36. Disponível em: <<https://unfss.org/home/objective-of-unfss/>>.

As políticas de compras públicas sustentáveis poderiam fortalecer o desenho (*design*) de VSS, determinado a integração da norma voluntária com marcos legais e critérios estabelecidos para o seu reconhecimento. Também ao governo seria atribuído mecanismos adicionais de verificação e fiscalização do cumprimento das normas (UNFSS, 2020).

Em parceria com o UNFSS e outras organizações – por exemplo, International Social and Environmental Accreditation and Labelling (Iseal) Alliance, World Benchmarking Alliance e The Sustainable Trade Initiative – o ITC constituiu o Standards Map.<sup>37</sup> Para que um VSS seja incluído na plataforma Standards Map, dois requisitos são necessários: a existência de um conjunto de códigos e de indicadores do VSS; e a inclusão de alguns dos pilares de sustentabilidade social/ambiental/econômica ou na ética e gestão de qualidade.<sup>38</sup>

Segundo o Standards Map, operam no Brasil, na Europa e nos Estados Unidos, respectivamente, 132, 190 e 143 VSS. Os temas principais que orientam os VSS podem ser verificados no gráfico 12.

GRÁFICO 12

**Temas principais adotados pelos VSS que operam nos países: Brasil versus Europa versus Estados Unidos**

Fonte: Standards Map.

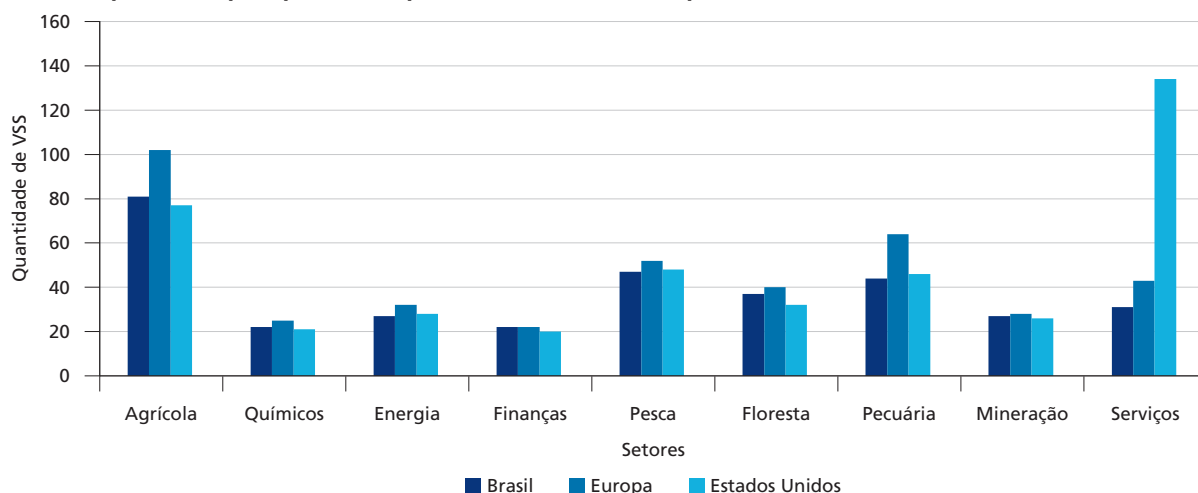
Obs.: Uma norma pode aparecer em mais de um setor.

Desses VSS, a plataforma Standards Map auxilia a identificação de quantos operam por setor nos países.

37. Disponível em: <<https://www.standardsmap.org/en/home>>.

38. Disponível em: <<https://resources.standardsmap.org/knowledge/>>.

GRÁFICO 13

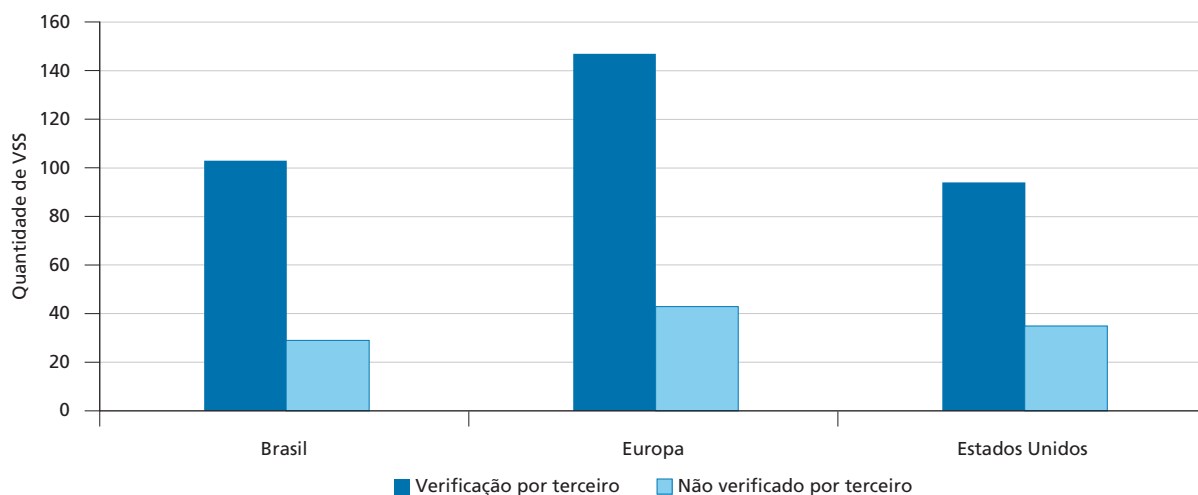
**VSS por setor que operam nos países: Brasil versus Europa versus Estados Unidos**

Fonte: Standards Map.

Obs.: Uma norma pode aparecer em mais de um setor.

Observa-se que, no setor agrícola, União Europeia e Brasil possuem a maior quantidade de VSS operando; enquanto no setor de serviços, destaca-se a quantidade de VSS que opera nos Estados Unidos. Desses VSS, também é possível identificar aquelas que possuem verificação por terceiro.

GRÁFICO 14

**Verificação do cumprimento dos requisitos dos VSS por terceiros: Brasil versus Europa versus Estados Unidos**

Fonte: Standards Map.

A verificação por terceiro é uma ferramenta importante para evitar que essas normas sejam utilizadas como uma forma de *greenwashing*<sup>39</sup> (European Commission, 2021). Pelo gráfico 14,

39. Segundo a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), *greenwash* significa o ato de enganar consumidores sobre a existência de benefícios ambientais de um produto ou serviço, ou sobre a realização de práticas ambientais por uma empresa. Disponível em: <<https://www.abntonline.com.br/sustentabilidade/Rotulo/7pecados>>.

observa-se que os VSS atuantes no mercado europeu são os que mais possuem verificação por terceiros se comparado com a proporção das normas que atuam no Brasil e nos Estados Unidos.

No Brasil, o estudo sobre os VSS é promovido e realizado pela Plataforma Brasileira de Normas Voluntárias de Sustentabilidade sediada no Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), em parceria com a UNFSS. A plataforma possui, entre outros objetivos: mapear os VSS que podem afetar a economia brasileira, o acesso ao mercado externo e o mercado doméstico; funcionar como centro de discussão entre atores públicos e privados sobre o impacto dos VSS; gerar conhecimento; e analisar e comparar as experiências nacionais.<sup>40</sup>

Uma das dificuldades de implementação dos VSS, no Brasil, são os altos custos dessas normas que podem ser a principal barreira para o acesso de pequenos e médios produtores ao mercado externo. É necessário que haja uma análise mais aprofundada para verificar se a adoção dos VSS no mercado brasileiro oferece alguma vantagem competitiva no comércio internacional (Côrrea e Brito, 2018).

Outro fator apontado como dificuldade na implementação dos VSS, no país, é o nível de rigor das normas. A adoção de requisitos rigorosos na atividade produtiva demanda uma série de mudanças e, por consequência, custos de implementação. Também os requisitos não consideram necessariamente a realidade de recursos das empresas ao passo em que não necessariamente oferecem retornos financeiros pela aplicação dos VSS (Côrrea e Brito, 2018).

Apesar desses desafios de implementação, alguns benefícios podem ser percebidos no Brasil. Exemplo é a obtenção de produtos que podem ser considerados mais atraentes especialmente para consumidores que orientam o seu consumo por critérios de sustentabilidade. Também há o aumento da qualidade dos produtos e serviços oferecidos, auxiliando o alcance dos ODS da Agenda 2030 (ODS 9 – Indústria, Inovação e Infraestrutura e ODS 12 – Consumo e Produção Responsável) (Côrrea e Brito, 2018).

## 4.2 ESG

O valor ESG origina-se de filosofias de investimento como o Socially Responsible Investing (SRI). Segundo a OCDE, o tamanho do mercado sustentável cresceu na última década, de modo que, globalmente, quase US\$ 1 trilhão dos ativos foram dispostos em fundos sustentáveis até 2019 (OECD, 2020a).

O crescimento foi acompanhado pela proliferação de empresas que se autodenominam como capazes de definir a classificação ESG e a formação de inúmeros índices ESG, fundos de ações e renda fixa e ETFs (Boffo e Patalano, 2020). As divulgações e as classificações ESG são importantes para que se possa verificar a integração de questões de sustentabilidade no processo de investimento: permite-se que os investidores financeiros avaliem as condições, práticas e estratégias de relatórios não financeiros; os critérios ESG podem, ainda, ser utilizados para monitorar e a avaliar os impactos dos investimentos; e podem ser utilizados no apoio no processo de tomada de decisão (OECD, 2020a).

Ocorre que essa proliferação de classificação ESG pode ser prejudicial, na medida em que utilizam métricas e princípios metodológicos divergentes. O problema da falta de clareza na rotulagem do

40. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas/normas-voluntarias-sustentabilidade.asp>>.



que seja um investimento ESG é o de haver uma dissonância entre as expectativas do investidor e os resultados reais (OECD, 2020a).

O direcionamento do mercado financeiro para o valor ESG incorpora tanto iniciativas privadas como públicas, o que inclui a atuação de bancos centrais no auxílio de formas de realizar a transição de sistemas financeiros para economias que sejam mais verdes e de baixo carbono (Boffo e Patalano, 2020). No âmbito público, destaca-se a atuação da União Europeia que adotou uma taxonomia de classificação para as atividades sustentáveis com o propósito de definir o que considera como sustentável, em Regulamento nº 2020/852, publicado em 22 de junho de 2020.<sup>41</sup>

Mediante esse sistema de classificação, a União Europeia objetiva aumentar o investimento sustentável e implementar o Acordo Ecológico Europeu (Green New Deal). Assim, as empresas, os investidores e os tomadores de decisão podem evitar dúvidas quanto à sustentabilidade da atividade de modo a mitigar a dissonância entre a expectativa e os resultados reais.<sup>42</sup>

O Regulamento nº 2020/852 possui os seguintes objetivos: mitigação das mudanças climáticas; adaptação às mudanças climáticas; uso sustentável e a proteção dos recursos hídricos e marinhos; transição para uma economia circular, proteção e restauração da biodiversidade e dos ecossistemas. Assim, cada produto financeiro que invista em uma atividade econômica com objetivo ambiental, de acordo com a regulação europeia, deve divulgar as informações sobre o objetivo ambiental e apresentar uma descrição da forma e de que modo o produto financeiro financia essas atividades econômicas com objetivo ambiental.<sup>43</sup>

No Brasil, o Banco Central do Brasil (BCB) adotou uma nova agenda sustentável cujo objetivo é alocar recursos para o desenvolvimento de uma economia mais sustentável, dinâmica e moderna. O BCB é o regulador do Sistema Financeiro Nacional e busca com essa iniciativa se alinhar com a agenda mundial de sustentabilidade.

Anteriormente, o BCB já havia instituído a Política de Responsabilidade Socioambiental (PRSA), em 2017, que regeu a governança central das ações no âmbito interno. Essa política será revisada para que sejam identificadas as áreas para desenvolvimento na nova agenda. Em setembro de 2020, o BCB foi uma instituição apoiadora da Task Force on Climate-Related Financial Disclosures (TCFD) que emitiu recomendações a serem utilizadas por empresas, financeiras e não financeiras sobre a avaliação e a precificação apropriada dos riscos e oportunidades relativos ao clima.

Na iniciativa de nova agenda sustentável do BCB, propõe-se que seja estratégica e dinâmica, promova as finanças sustentáveis e o gerenciamento adequado dos riscos socioambientais e climáticos no Sistema Financeiro Nacional, bem como integre variáveis sustentáveis no processo de tomada de decisões do BCB.

Essa nova agenda é pautada pelo que o BCB identificou como amadurecimento da sociedade nas questões ambientais, o que implica uma demanda por produção de energia limpa; a produção de alimentos sob uma base sustentável; e, ainda investidores com políticas de governança para questão

41. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities_en)>.

42. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities_en)>.

43. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852&from=PT>>.

ambiental nos fundos, *private equity*,<sup>44</sup> fundos de infraestrutura e fundos imobiliários. No âmbito regulatório, identifica-se os seguintes normativos adotados.

## QUADRO 3

## Normativos ESG adotados no Brasil

Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 4.943/2021 (Brasil, 2021g)	Trata sobre a estrutura de gerenciamento de riscos, de gerenciamento de capital e a política de divulgação de informações. Quanto aos riscos, inclui-se os ambientais, sociais e os climáticos de modo a possibilitar a mensuração, a avaliação, o monitoramento, o reporte, o controle e a mitigação dos seus efeitos. As instituições devem elucidar os níveis de riscos que poderão assumir.
Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 4.944/2021 (Brasil, 2021h)	Altera a Resolução nº 4.606, de 19 de outubro de 2017. Define o risco social como: "a possibilidade de ocorrência de perdas para a instituição ocasionadas por eventos associados à violação de direitos e garantias fundamentais ou a atos lesivos ao interesse comum". Define risco ambiental como: "a possibilidade de ocorrência de perdas para a instituição ocasionadas por eventos associados à degradação do meio ambiente, incluindo o uso excessivo de recursos naturais". Por risco climático, a define como: "risco climático de transição: possibilidade de ocorrência de perdas para a instituição ocasionadas por eventos associados ao processo de transição para uma economia de baixo carbono, em que a emissão de gases do efeito estufa é reduzida ou compensada e os mecanismos naturais de captura desses gases são preservados" e "risco climático físico: possibilidade de ocorrência de perdas para a instituição ocasionadas por eventos associados a intempéries frequentes e severas ou a alterações ambientais de longo prazo, que possam ser relacionadas a mudanças em padrões climáticos". Apresenta a metodologia para realização do gerenciamento de risco.
Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 4.945/2021 (Brasil, 2021i)	Trata sobre a Política de Responsabilidade Social, Ambiental e Climática e sobre as ações para garantir a sua efetividade. Determina que as Instituições financeiras autorizadas a atuar que estejam em determinados segmentos (S1, S2, S3, S4 e S5) deverão adotar a Política de Responsabilidade Social, Ambiental e Climática, o que inclui o aperfeiçoamento, monitoramento e avaliação das ações de implementação bem como a divulgação.
Resolução BCB nº 140/2021 (Brasil, 2021f)	Dispõe sobre restrições ao acesso ao crédito rural em razão de questões sociais, ambientais e climáticas. Assim, não será concedido crédito rural, por exemplo, a empreendimento cuja área esteja total ou parcialmente inserida em terras ocupadas por comunidades de quilombos. Também não será concedido o crédito para áreas situadas no Bioma Amazônia.
Instrução Normativa BCB nº 153/2021 (Brasil, 2021d)	Determina as tabelas com as exigências de coleta de informações para serem utilizados na divulgação do Relatório de Riscos e Oportunidades Sociais, Ambientais e Climáticas (Relatório GRSAC).
Resolução BCB nº 139/2021 (Brasil, 2021e)	Dispõe sobre a divulgação do Relatório GRSAC. O relatório deve conter informações sobre a governança do gerenciamento dos riscos social, ambiental e climáticos, dos impactos reais e potenciais considerados relevantes e dos processos de gerenciamento de riscos.

Elaboração das autoras.

A necessidade de divulgação do Relatório GRSAC entra em vigor apenas em 1º de dezembro de 2022 (Brasil, 2021e). Ademais, o BCB adotou as seguintes políticas: inclusão de critérios de sustentabilidade para seleção de contrapartes na gestão das reservas internacionais e para a seleção de investimento; e criação de linha financeira de liquidez sustentável (BCB, 2021).

Além das iniciativas do BCB, há a divulgação da Taxonomia Verde proposta pela Federação Brasileira de Bancos (Febraban) alinhada com o Acordo de Paris e com os ODS da Agenda 2030. Pela Taxonomia Verde, identifica-se as atividades econômicas que são pertencentes aos setores da economia verde e aquelas que podem causar impactos socioambientais significativos (Febraban, 2021).

Outra proposta é a de autorregulação da Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (Anbima): "regras e procedimentos para identificação dos fundos de investimento sustentável" (Anbima, s.d.). Estabelecem-se critérios e requisitos para que fundos de investimento ou de renda fixa sejam considerados sustentáveis de acordo com a aplicação da abordagem ESG.

44. *Private equity* descreve a realização de parcerias de investimento que compram e gerenciam empresas antes que sejam vendidas. Desse modo, as empresas de *private equity* são aquelas que operam esses fundos de investimento, em nome de investidores institucionais e credenciados. O *private equity* normalmente pode ser agrupado nas seguintes categorias: capital de risco ou fundos de *hedge*. Disponível em: <<https://www.investopedia.com/terms/p/privateequity.asp>>.

Por sua vez, há ainda iniciativas como: o código da Associação de Investidores no Mercado de Capitais (Amec) (Código Brasileiro de Stewardship) (Amec, s.d.); a Declaração de Investidores sobre Títulos Verdes no Brasil, promovida pela Climate Bonds Initiative (CBI), pelo Principles for Responsible Investment (PRI) e pelo Sitawi Finanças do Bem;<sup>45</sup> e os índices de sustentabilidade da B3.<sup>46</sup>

Em síntese, as atividades das organizações não governamentais, aliadas a associações internacionais e empresas mais atuantes, vêm estabelecendo todo um marco regulatório, por vezes mais efetivo que o de governos e organizações internacionais. Os processos de certificação dos VSS e dos ESG, estabelecidos por consumidores e organizações privadas, estão se convertendo em importantes instrumentos econômicos.

## 5 CONCLUSÕES

Ao longo das últimas duas décadas, o tema meio ambiente e sustentabilidade vem se estabelecendo como ponto central das políticas e atividades do comércio internacional. A grande questão em aberto é que não existem, ainda, regras claras que relacionem comércio e meio ambiente e que impeçam práticas discriminatórias, transformando a proteção do meio ambiente em barreira comercial.

Ao longo dos últimos anos, três marcos regulatórios relacionando comércio e meio ambiente se consolidaram. Dois deles de organizações internacionais (OMC e OCDE) e um criado pela sociedade civil, de caráter privado (normas VSS e ESG).

O primeiro marco, o da OMC, está sendo estabelecido a partir de regras sobre medidas técnicas como TBT e SPS, exceções do art. XX do Gatt, subsídios e, em menor escala, tarifas, uma vez que ainda não foi possível a negociação de um Acordo sobre Comércio e Meio Ambiente.

Os Estados Unidos e a União Europeia figuram entre aqueles que mais possuem medidas e notificações relacionadas ao meio ambiente relacionadas ao cumprimento de acordos multilaterais de meio ambiente e outros propósitos ambientais na OMC. Já o Brasil notifica medidas relacionadas ao meio ambiente muito mais direcionadas a pesticidas e a agrotóxicos.

Como pode ser verificado pelos relatórios do TPR, reforça-se a importância da relação comércio e meio ambiente na política comercial adotada pelos países-membros da OMC, especialmente, nos setores de energia, agricultura e pesca. Mediante os documentos do Comitê de Meio Ambiente e Comércio da OMC, pode-se ainda identificar temas que serão amplamente discutidos, como a implementação do CBAM pela União Europeia. Se a União Europeia já caminhou a passos largos na implementação desse sistema e já possui um mercado de carbono consolidado, o Brasil pode ter desafios na implementação do novo decreto que regulamenta o mercado de carbono no país.

Em suma, a OMC, por meio de regras já existentes, procura orientar seus membros a não discriminarem o comércio por meio de regras sobre meio ambiente. O fortalecimento da OMC e a modernização de suas regras tornam-se, assim, fundamentais para o fortalecimento do comércio internacional.

45. Disponível em: <<https://www.climatebonds.net/market/country/brasil/declaracao-de-investidores>>.

46. Disponível em: <[https://www.b3.com.br/pt\\_br/b3/sustentabilidade/institucional/transparencia/](https://www.b3.com.br/pt_br/b3/sustentabilidade/institucional/transparencia/)>.

O marco da OCDE, por sua vez, enfoca a questão sob outra perspectiva, ao negociar para seus membros decisões e recomendações para o estabelecimento e a implementação de políticas públicas sobre meio ambiente e sustentabilidade em geral, e relacionadas ao comércio em particular. A avaliação das políticas dos membros, e de alguns não membros, da OCDE permite analisar quais as diretrizes adotadas pelos países em termos de sustentabilidade, meio ambiente e da relação entre comércio e meio ambiente. A organização adota o conceito de desenvolvimento sustentável e desenvolve o de crescimento verde, no qual estabelece a relação entre comércio e meio ambiente.

Entre os trabalhos pioneiros da organização na interseção entre comércio e meio ambiente, há a formação da lista de bens e serviços ambientais (Cleg) e das medidas de acesso a mercado. Há também o trabalho sobre os acordos regionais de comércio e as obrigações de meio ambiente; e os vínculos comerciais e as mudanças climáticas.

As atividades da OCDE, em termos de sustentabilidade e meio ambiente, concretizam-se por meio de instrumentos legais e mediante avaliações das políticas e de implementação dos países via métrica de indicadores. Quanto aos instrumentos legais, verifica-se que dos 252 em vigor, há 67 relacionados ao meio ambiente e à sustentabilidade emitidos pelo Comitê de Política Ambiental ou pelo Comitê de Biotecnologia e Químicos.

Há alguns que, direta ou indiretamente, podem ser relacionados a temas que estão em discussão no Comitê de Meio Ambiente e Comércio da OMC ou que estão presentes nas medidas e nas notificações relacionadas ao meio ambiente, por exemplo, mudanças climáticas, prevenção e controle da poluição, controle da poluição do ar por combustão de combustíveis fósseis, e crescimento verde. Não há aplicação de sanções em razão do descumprimento desses instrumentos legais, mas uma forte expectativa, por vigilância multilateral e monitoramento, para que os seus aderentes as implementem de maneira eficaz.

O Brasil aderiu a apenas sete instrumentos legais emitidos pelo Comitê de Químicos e Biotecnologia; não houve aderência, até o momento, de instrumentos emitidos pelo Comitê de Política Ambiental. Em trabalho sobre o alinhamento do Brasil em onze categorias de instrumentos legais de meio ambiente, verificou-se o não alinhamento ou o baixo e médio alinhamento nas recomendações sobre: o princípio do poluidor-pagador; a avaliação de projetos, planos e programas com impacto significativo do meio ambiente; a melhora do desempenho ambiental do governo; o uso de instrumentos econômicos na política ambiental; o uso de instrumentos econômicos na promoção da conservação e o uso sustentável da biodiversidade; e a redução dos impactos ambientais da produção e do uso de energia.

Aliado à análise do alinhamento aos instrumentos legais, a OCDE utiliza indicadores e bancos de dados que fundamentam as análises empíricas e as avaliações da organização. Há dezoito categorias de indicadores na plataforma OECD.Stat. Entre esses indicadores, o de rigor de política ambiental demonstra que o Brasil possui um baixo rigor nas políticas ambientais aplicadas no país se comparado com os demais países, por exemplo, Rússia e Índia. Por sua vez, o Brasil aplica altas tarifas sobre bens ambientais se comparados com as aplicadas pelos Estados Unidos e pela União Europeia.

Na avaliação de meio ambiente do Brasil, em 2015, feita pela OCDE, reforçou-se a necessidade de articulação entre os governos federal, estadual e municipal; apontou-se para a capacidade institucional heterogênea o que pode dificultar a implementação de políticas bem como a necessidade de melhoria de gestão da água, de resíduos e da infraestrutura de transporte e a redução do desmatamento.

Na avaliação econômica do país, em 2020, torna-se a reforçar a necessidade de combate ao desmatamento ilegal, afirmando a necessidade de evitar o enfraquecimento dos marcos legais de proteção do meio ambiente e da necessidade de remoção dos subsídios aos combustíveis fósseis.

Em suma, o processo de acesso do Brasil à OCDE pode se transformar em excelente oportunidade para a modernização da política ambiental e de comércio do país. Mediante a análise sobre o alinhamento com os instrumentos legais da OCDE e dos dados apresentados pelos indicadores e as avaliações ambiental e econômica realizadas sobre o Brasil pela organização, verificou-se que um longo caminho deverá ser percorrido pelo país para se adequar às orientações da organização. Para o Brasil, a acesso à OCDE é vital para que tenha acompanhamento na transição para o crescimento verde de forma alinhada com os demais países-membros da organização.

Em paralelo aos sistemas de negociação de regras para o tema comércio e meio ambiente, no âmbito da OMC e da OCDE, organizações não governamentais e entidades privadas criaram normas e certificações que afetam diretamente o comércio: VSS e ESG.

Quanto à aplicação do VSS, identificou-se que grande parte dos VSS cadastrados no Standards Map do ITC foca a obtenção de credibilidade e de rastreabilidade. Se analisados por setor, observa-se que, no setor agrícola, a União Europeia e o Brasil possuem a maior quantidade de VSS operando; enquanto no setor de serviços, destaca-se a quantidade de VSS que opera nos Estados Unidos. Por sua vez, é na União Europeia que se encontra mais VSS cujo processo de certificação implica a verificação por um terceiro.

A aplicação dos VSS no Brasil encontra alguns empecilhos, especialmente, para pequenos e médios produtores, como os altos custos de implementação de seus códigos e requisitos e o alto nível de exigência. Na prática, a exigência de implementação dos VSS no Brasil pode funcionar como uma barreira ao comércio internacional. Apesar disso, é reconhecido que, se aplicados de forma não discriminatória e não arbitrária, os VSS podem ser ferramentas úteis para que o comércio internacional se torne mais sustentável.

Outra ferramenta é a adoção do valor ESG nos investimentos que, no âmbito do setor privado, gerou a proliferação de classificações ESG. O problema da falta de clareza na rotulagem do que seja um investimento ESG é o de haver uma dissonância entre as expectativas do investidor e os resultados reais.

Para contornar esse problema, a União Europeia desenvolveu a taxonomia de classificação de atividades sustentáveis. Objetiva-se que as empresas, os investidores e os tomadores de decisão evitem dúvidas quanto à sustentabilidade da atividade de modo a mitigar a dissonância entre a expectativa e os resultados reais. Diferentemente da União Europeia, a legislação sobre ESG no Brasil ainda está sendo implementada. A legislação brasileira é direcionada, de forma geral, a constituir uma estrutura de gerenciamento de riscos (inclusive, ambiental, social e climático) e de capital, bem como a de adotar uma política de divulgação das informações. Não se ocupa, portanto, da definição do que seja uma atividade sustentável como faz a União Europeia.

A busca pela definição do que seja uma atividade econômica sustentável é feita especialmente pela Febraban, mediante a Taxonomia Verde. Outrossim, há a proposta de autorregulação para fundos de investimento e de renda fixa proposta pela Anbima e outras iniciativas no mercado financeiro brasileiro.

Diante da existência de três marcos distintos de regulações, o Brasil passa a enfrentar desafios para se inserir de forma competitiva e sustentável no comércio internacional, conforme descrito adiante.

- Garantir a implementação de suas políticas de meio ambiente de modo que a produção e os serviços oferecidos pelo país sejam sustentáveis.
- Avançar na implementação de uma regulação do mercado de carbono de modo a capacitar o país nas questões que podem ser conflito com a instituição do CBAM pela União Europeia.
- Aderir aos instrumentos legais e às determinações das avaliações da OCDE sobre o país, inclusive, o processo de acesso do Brasil à OCDE tem o condão de ser positivo para o país.
- Melhorar os bancos de dados e a transmissão de informações para que se possa comunicar aos consumidores e aos importadores os valores de sustentabilidade adotados.
- Aprofundar os estudos e a comunicação entre o setor público e privado sobre a aplicação dos VSS de modo que essas ferramentas de fato cumpram o objetivo de tornar o comércio de produtos mais sustentável ao invés de funcionarem como barreiras ao comércio internacional.
- Aprofundar os estudos para que a regulação ESG adotada no país esteja harmonizada internacionalmente.

Portanto, os desafios a serem enfrentados não são poucos, mas permitirão ao Brasil, novamente, ocupar posição central nas discussões de comércio e meio ambiente.

## REFERÊNCIAS

AMEC – ASSOCIAÇÃO DE INVESTIDORES NO MERCADO DE CAPITAL. **CBS: Código Brasileiro de Stewardship**. São Paulo: Amec, [s.d.]. Disponível em: <<https://amecbrasil.org.br/stewardship/codigo/>>.

ANBIMA – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DOS MERCADOS FINANCEIRO E DE CAPITAIS. **Guia ASG II: aspectos ASG para gestores e para fundos de investimento**. Rio de Janeiro: Anbima, [s.d.]. Disponível em: <[https://www.anbima.com.br/data/files/93/F5/05/BE/FEFDE71056DEBDE76B2BA2A8/Guia\\_ASG\\_II.pdf](https://www.anbima.com.br/data/files/93/F5/05/BE/FEFDE71056DEBDE76B2BA2A8/Guia_ASG_II.pdf)>.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de riscos e oportunidades sociais, ambientais e climáticas**. Brasília: BCB, set. 2021. v. 1. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorio-risco-opportunidade>>.

BOFFO, R.; PATALANO, R. **ESG investing: practices, progress and challenges**. Paris: OECD, 2020. Disponível em: <<https://www.oecd.org/finance/ESG-Investing-Practices-Progress-Challenges.pdf>>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3.701 de 2021. Dispõe sobre a rotulagem das emissões de dióxido de carbono dos produtos comercializados no território nacional. **Sala das Sessões**, Brasília, 2021a. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2303826>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.845, de 25 de outubro de 2021. Dispõe sobre o Comitê Interministerial sobre a Mudança do Clima e o Crescimento Verde. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 out. 2021b. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.845-de-25-de-outubro-de-2021-354622762>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.846, de 25 de outubro de 2021. Institui o Programa Nacional de Crescimento Verde. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 out. 2021c. Disponível em: <<https://bit.ly/41ysODH>>.



\_\_\_\_\_. Instrução Normativa BCB nº 153, de 15 de setembro de 2021. Estabelece as tabelas padronizadas para fins da divulgação do Relatório de Riscos e Oportunidades Sociais, Ambientais e Climáticas (Relatório GRSAC). **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 set. 2021d. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-bcb-n-153-de-15-de-setembro-de-2021-345130233>>.

\_\_\_\_\_. Resolução BCB nº 139, de 15 de setembro de 2021. Dispõe sobre a divulgação do Relatório de Riscos e Oportunidades Sociais, Ambientais e Climáticas (Relatório GRSAC). **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 set. 2021e. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-bcb-n-139-de-15-de-setembro-de-2021-345117355>>.

\_\_\_\_\_. Resolução BCB nº 140, de 15 de setembro de 2021. Dispõe sobre a criação da seção 9 (Impedimentos sociais, ambientais e climáticos) no capítulo 2 (Condições básicas) do Manual de Crédito Rural (MCR). **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 set. 2021f. Disponível em: <<https://bit.ly/3Zfiyim>>.

\_\_\_\_\_. Resolução CMN nº 4.943, de 15 de setembro de 2021. Altera a Resolução nº 4.557, de 23 de fevereiro de 2017, que dispõe sobre a estrutura de gerenciamento de riscos, a estrutura de gerenciamento de capital e a política de divulgação de informações. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 set. 2021g. Disponível em: <<https://bit.ly/3EN3pwn>>.

\_\_\_\_\_. Resolução CMN nº 4.944, de 15 de setembro de 2021. Altera a Resolução nº 4.606, de 19 de outubro de 2017, que dispõe sobre a metodologia facultativa simplificada para apuração do requerimento mínimo de Patrimônio de Referência Simplificado (PRS5), os requisitos para opção por essa metodologia e os requisitos adicionais para a estrutura simplificada de gerenciamento contínuo de riscos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 set. 2021h. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cmn-n-4.944-de-15-de-setembro-de-2021-345117160>>.

\_\_\_\_\_. Resolução CMN nº 4.945, de 15 de setembro de 2021. Dispõe sobre a Política de Responsabilidade Social, Ambiental e Climática (PRSAC) e sobre as ações com vistas à sua efetividade. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 set. 2021i. Disponível em: <<https://bit.ly/3ZeVKz6>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 11.075 de 19 de maio de 2022. Estabelece os procedimentos para a elaboração dos Planos Setoriais de Mitigação das Mudanças Climáticas, institui o Sistema Nacional de Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa e altera o Decreto nº 11.003, de 21 de março de 2022. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 maio 2022a. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2022/decreto-11075-19-maio-2022-792682-publicacaooriginal-165314-pe.html>>.

\_\_\_\_\_. Portaria MMA nº 17, de 27 de janeiro de 2022. Disciplina a gestão e os processos internos para a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável no âmbito do Ministério do Meio Ambiente. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 jan. 2022b. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mma-n-17-de-27-de-janeiro-de-2022-376881622>>.

CHEN, J. Private equity explained with examples and ways to invest. **Investopedia**, 28 jul. 2022. Disponível em: <<https://www.investopedia.com/terms/p/privateequity.asp>>.

CORRÊA, R. **Barreiras no comércio internacional, normas técnicas e normas de sustentabilidade**: as novas e velhas regras de certificação. São Paulo: FGV, jan. 2019. (Texto para Discussão, n. 497). Disponível em: <<https://bit.ly/3ZbJbVg>>.

CORRÊA, R.; BRITO, D. Brazil's challenges in the uptake of VSS and the role of the national platform. *In*: UNFSS – UNITED NATIONS FORUM ON SUSTAINABILITY STANDARDS. **Voluntary sustainability standards, trade and sustainable development**. Geneva: UNFSS, Sept. 2018. Disponível em: <<https://unfss.org/home/flagship-publication/>>.

EUROPEAN COMMISSION. **Screening of websites for “greenwashing”**: half of green claims lack evidence. Brussels: European Commission, 2021.

FEBRABAN – FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. **Guia explicativo da taxonomia verde da Febraban**: caracterização das atividades financiadas pelo setor bancário a partir de aspectos socioambientais e climáticos. São Paulo: Febraban, jan. 2021. Disponível em: <[https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/Guia\\_Explicativo\\_da\\_Taxonomia\\_Verde\\_da\\_FEBRABAN.pdf](https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/Guia_Explicativo_da_Taxonomia_Verde_da_FEBRABAN.pdf)>.

GEALL, S. Kick-starting the green recovery in 2021: an arc of engagement for sustainability. **Chatham House**, 2021. Disponível em: <<https://www.chathamhouse.org/2021/03/kick-starting-green-recovery-2021/international-cooperation-beyond-pandemic>>.

MARCEAU, G. A comment on the appellate body report in EC-Seal Products in the context of the trade and environment debate. **Reciel: Review of European, Comparative and International Environmental Law**, v. 23, n. 3, p. 318-328, Nov. 2014. (Special Issue: Trade and the Environment at WTO+20). Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/reel.12091>>.

MILLARD, P.; BATISTA, F.; PATTON, L. The country that makes breakfast for the world is plagued by fire, frost and drought. **Bloomberg**, 28 Sept. 2021. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/features/2021-09-28/climate-change-in-brazil-fire-frost-drought-upends-global-markets>>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Environmental performance reviews: Brazil – highlights**. Paris: OECD, 2015. Disponível em: <<https://www.oecd.org/environment/country-reviews/OECD-EPR-Highlights-in-English-light.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **OECD work on green growth: 2019-2020**. Paris: OECD, 2019a. Disponível em: <[https://issuu.com/oecd.publishing/docs/gg\\_brochure\\_2019\\_web](https://issuu.com/oecd.publishing/docs/gg_brochure_2019_web)>.

\_\_\_\_\_. **Report on a set of policy indicators on trade and environment**. Paris: OECD, 2019b. Disponível em: <[https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=COM/TAD/ENV/JWPTE\(2018\)2/FINAL&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=COM/TAD/ENV/JWPTE(2018)2/FINAL&docLanguage=En)>.

\_\_\_\_\_. **OECD business and finance outlook 2020: sustainable and resilient finance**. Paris: OECD, 2020a. Disponível em: <[https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-business-and-finance-outlook-2020\\_eb61fd29-en](https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-business-and-finance-outlook-2020_eb61fd29-en)>.

\_\_\_\_\_. **OECD economic surveys: Brazil**. Paris: OECD, 2020b. Disponível em: <<https://www.oecd.org/economy/surveys/Brazil-2020-OECD-economic-survey-overview.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Evaluating Brazil's progress in implementing Environmental Performance Review recommendations and promoting its alignment with OECD core acquis on the environment**. Paris: OECD, 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/3ZxA5BQ>>.

\_\_\_\_\_. **OECD work on trade and the environment: a retrospective (2008-2020)**. Paris: OECD, 2021b. Disponível em: <<https://www.oecd.org/trade/topics/trade-and-the-environment/>>.

POTIER, M.; LESS, C. T. **Trade and environment at the OECD: key issues since 1991**. Paris: OECD, 2008. (Working Paper, n. 2008-01). Disponível em: <<https://bit.ly/41ytQ2x>>.

STRANGE, T.; BAYLEY, A. **Sustainable development: linking economy, society, environment**. Paris: OECD, 2008. Disponível em: <[https://www.oecd-ilibrary.org/environment/sustainable-development\\_9789264055742-en](https://www.oecd-ilibrary.org/environment/sustainable-development_9789264055742-en)>.

THE AMAZON is approaching an irreversible tipping point: the results would be disastrous, for Brazil and for the world. **The Economist**, 2019. Disponível em: <<https://www.economist.com/briefing/2019/08/01/the-amazon-is-approaching-an-irreversible-tipping-point>>.

THORSTENSEN, V. *et al.* **O Brasil frente a política de comércio e meio ambiente da OCDE**. São Paulo: FGV, ago. 2021. (Texto para Discussão, n. 548). Disponível em: <<https://bit.ly/3KNBPCR>>.

THORSTENSEN, V.; GULLO, M. F. **O Brasil na OCDE: membro pleno ou mero espectador?** São Paulo: FGV, maio 2018. p. 20. (Texto para Discussão, n. 479). Disponível em: <<https://bit.ly/3miXBUE>>.

THORSTENSEN, V.; MATHIAS, M. I. C. **OCDE e o investimento verde**. São Paulo: FGV, ago. 2021. (Texto para Discussão, n. 552). Disponível em: <<https://bit.ly/3mbtDCd>>.

THORSTENSEN, V.; MOTA, C.; CORRÊA, R. **Comércio e sustentabilidade**. São Paulo: VT Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda., 2018. v. 1.

THORSTENSEN, V.; MOTA, C.; MOREIRA, M. A. **A controvérsia em torno do conceito das NVS**. São Paulo: VT Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda., 2019. v. 3. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas/pdf/cadernos-nvs-2019-V3.pdf>>.

UNFSS – UNITED NATIONS FORUM ON SUSTAINABILITY STANDARDS. **Scaling up Voluntary Sustainability Standards through sustainable public procurement and trade policy**. Geneva: UNFSS, 2020. Disponível em: <<https://unfss.org/home/flagship-publication/>>.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **The general agreement on tariffs and trade**. Geneva: WTO, 1986.

\_\_\_\_\_. **Report (2021) of the Committee on Trade and Environment**. Geneva: WTO, 2021. Disponível em: <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/CTE/28.pdf&Open=True>>.

\_\_\_\_\_. **Environmental database for 2020: note by the secretariat**. Geneva: WTO, 2022. Disponível em: <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/CTE/EDB20.pdf&Open=True>>.



# NORMAS VOLUNTÁRIAS DE SUSTENTABILIDADE E SUA IMPORTÂNCIA NO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Michelle Marcia Viana Martins<sup>1</sup>  
Danielle Mendes Thame Denny<sup>2</sup>  
Alicia Cechin<sup>3</sup>  
Scarlett Queen Almeida Bispo<sup>4</sup>  
Marcelo Jose Braga Nonnenberg<sup>5</sup>  
Flávio Lyrio Carneiro<sup>6</sup>

## SINOPSE

As normas voluntárias de sustentabilidade (NVS) estão assumindo importância cada vez maior na articulação das cadeias produtivas. Elas têm-se tornado exigências feitas pelas grandes empresas multinacionais – principalmente as varejistas – aos seus fornecedores, com o intuito de otimizar a logística e homogeneizar as características dos produtos. Também têm funcionado como instrumento para certificar a qualidade dos produtos e garantir acesso a mercados mais regulados a respeito de critérios ambientais, sociais e econômicos. Igualmente importante é a atribuição das NVS para provar que se cumprem mais do que os requisitos legais necessários, reforçando-se os compromissos de governança socioambiental assumidos voluntariamente pelas empresas. Dado esse contexto, os objetivos deste artigo são apresentar um panorama sobre as NVS e discutir importantes implicações sobre o tema, oferecendo possibilidades de compreender os efeitos comerciais das NVS, assim como os desafios e as oportunidades associados à sua implementação. Também são apresentadas as dificuldades em explorar o tema do ponto de vista empírico, uma vez que a literatura produz resultados distintos, dependendo do setor ou do produto analisado. Além disso, os estudos são altamente específicos, concentrando-se em apenas algumas NVS e produtos.

**Palavras-chave:** normas voluntárias de sustentabilidade (NVS); certificação; comércio internacional; varejo.

## ABSTRACT

Voluntary and private sustainability standards (VSS) are becoming increasingly important to manage production within value chains. They are required by large multinational enterprises (mainly retailers) on their suppliers to optimize logistics and harmonize product characteristics and have been recognized as quality certificates to guarantee access to markets with more stringent regulations in respect to environmental social and corporate criteria. VSS have also been used by companies to signal that they transcend the mandatory legal requirements, reinforcing the environmental, social, and governance commitments voluntarily assumed by many companies. Therefore, presenting an overview of VSS and discussing a few important implications of them are the objectives of this article. The discussions presented offer possibilities to understand the commercial effects of the VSS and the challenges and opportunities associated with their implementation. Difficulties in exploring the topic from an empirical point of view are also presented, since the literature produces contradictory results on the predominant effects. In addition, the studies are highly specific, focusing on just a few VSS and products.

**Keywords:** voluntary sustainability standards (VSS); certification; international trade; retail.

JEL: F13; O24; Q56.

Artigo recebido em 14/10/2022 e aprovado em 5/1/2023.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi34art6>

1. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea); e professora da Universidade Federal de Viçosa (UFV). *E-mail:* <michelle.martins@ipea.gov.br>.

2. Pesquisadora bolsista da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), por meio do Convênio de Cooperação Técnica CEPAL-Ipea, na Dinte/Ipea. *E-mail:* <denny.thame@usp.br>.

3. Pesquisadora do PNPD na Dinte/Ipea. *E-mail:* <alicia.cechin@ipea.gov.br>.

4. Pesquisadora do PNPD na Dinte/Ipea; e mestranda no Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB). *E-mail:* <scarlett.bispo@ipea.gov.br>.

5. Técnico de planejamento e pesquisa na Dinte/Ipea. *E-mail:* <marcelo.nonnenberg@ipea.gov.br>.

6. Técnico de planejamento e pesquisa na Dinte/Ipea. *E-mail:* <flavio.carneiro@ipea.gov.br>.

## 1 INTRODUÇÃO

Desde o início dos anos 1990, padrões de sustentabilidade – conhecidos como normas voluntárias de sustentabilidade (NVS) – têm sido criados, principalmente pelo setor privado, em decorrência do crescimento da globalização, combinado à liberalização de políticas, às mudanças nas preferências dos consumidores, às motivações das empresas, ao envolvimento dos governos, ao enfraquecimento dos esforços regulatórios multilaterais e ao progresso na tecnologia da informação (Thorstensen e Vieira, 2016; UNCTAD, 2023). O aumento das preocupações de diferentes atores – como empresas, associações, organizações não governamentais (ONGs) e sociedade civil – reflete as demandas por práticas de produção com maior proteção ao meio ambiente e com garantia de direitos e segurança aos trabalhadores.

Em termos conceituais, as NVS consistem num conjunto de “exigências desenvolvidas por entidades privadas usando os mesmos princípios de normas técnicas e conceitos relacionados à sustentabilidade (...) que são verificados na forma de programas de certificação” (Corrêa, 2019, p. 15). Por essa razão, as NVS tendem a ser mais abrangentes que os padrões públicos (ou obrigatórios) – como as medidas sanitárias e fitossanitárias (*sanitary and phytosanitary measures* – SPS) e as barreiras técnicas ao comércio (*technical barriers to trade* – TBT) –, pois incluem requisitos mais estritos que os submetidos às regulamentações da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Isso ocorre porque as iniciativas formais para a inclusão das NVS nas regras multilaterais de comércio não lograram êxito. Algumas delegações, como a da China e a da Nova Zelândia, encabeçaram propostas no Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC (Comitê SPS), mas não tiveram sucesso no reconhecimento formal sobre a necessidade de enquadramento das NVS pela organização. O principal argumento contrário das delegações dos países desenvolvidos – principalmente as da União Europeia e dos Estados Unidos – é que o assunto diz respeito às empresas e às organizações da sociedade civil e, portanto, estaria fora da alçada dos governos nacionais dos países-membros da OMC (Corrêa, 2019).

As NVS operacionalizam a transição de um regime de comércio internacional antes fundado na administração do protecionismo – manifestado pela aplicação de cotas, tarifas e subsídios – para outro pautado pela administração da precaução (CNI, 2021; Mattoo, Rocha e Ruta, 2020). Nesse novo regime, medidas regulatórias são criadas para garantir segurança alimentar, sanidade dos alimentos, saúde, mitigação de riscos climáticos e trabalho justo ao longo das cadeias globais que garantem a atual produção transnacional. Tais medidas são justificadas pela proteção do consumidor e do meio ambiente contra riscos, e não mais pela competitividade do país e da indústria nacional.

A partir desses desdobramentos, os objetivos deste artigo são apresentar um panorama sobre as NVS e discutir importantes implicações teóricas e empíricas sobre o tema. A contribuição empírica se dá pela revisão bibliográfica de estudos que avaliam as implicações comerciais de algumas NVS específicas. Este aspecto é especialmente importante para os fluxos de comércio de países de média e baixa renda, pois as exportações são vistas como um motor significativo para o crescimento econômico inclusivo e a redução da pobreza nesses países (UNCTAD, 2023). Como contribuição teórica, o estudo adiciona, às discussões sobre as NVS no comércio internacional, os efeitos potenciais destas normas, por meio da análise de regulamentos de sustentabilidade. Mais precisamente, são discutidas as implicações econômicas transfronteiriças dos requisitos contidos nas NVS para que os produtos exportados sejam admitidos em território importador.



Este é um esforço necessário para a consolidação do conhecimento sobre essa nova forma de regulamentar os processos produtivos. Além disso, o estudo deve servir de base para futuros trabalhos empíricos a respeito dos efeitos das NVS sobre o comércio exterior, em especial para os produtos de origem agropecuária e florestal, que estão entre os mais afetados por essas normas.

O estudo está dividido em seis seções, além dessa introdução. A segunda seção explora o conceito de NVS e suas formas particulares de regulamentar os fluxos comerciais. A terceira seção contextualiza as NVS entre as certificações mais difundidas no mercado, sobretudo de produtos agrícolas.<sup>7</sup> A quarta e a quinta seções expõem, respectivamente, estímulos e desafios associados à adoção de NVS. A sexta seção sintetiza estudos empíricos que estimam os efeitos das NVS. As discussões se encerram na sétima seção, com as considerações finais.

## 2 COMPREENDENDO AS NVS

É possível que produtos com certificação tenham mais chances de efetivar o comércio para determinados mercados em relação aos não certificados? Produtores que cumprem com as legislações trabalhistas têm maior possibilidade de consolidar as exportações para certos países? A produção com garantias de proteção ambiental é um condicionante ao mercado internacional de bens? Essas questões permeiam o ambiente competitivo nas cadeias globais, em que as NVS se tornaram uma parte predominante da governança nos últimos anos (Dietz e Grabs, 2022).

As NVS são bastante heterogêneas em seu escopo. Em termos qualitativos, diferem quanto ao conteúdo, à forma de elaboração, à maneira de refletir a credibilidade dos requisitos regulatórios e aos custos. Essas assimetrias fazem parte de um contexto de adaptação da atual estrutura dos mercados globais e das cadeias de valor a práticas de produção mais sustentáveis, que abrangem aspectos ambientais, sociais, éticos e de segurança alimentar, como forma de enfrentar os desafios das mudanças climáticas e dos direitos humanos, de preservar a biodiversidade e de garantir o acesso a alimentos seguros (Elamin e Cordoba, 2020).

As NVS são conhecidas por diferentes nomes: padrões, padrões de qualidade, regras de sustentabilidade, padrões voluntários de sustentabilidade, padrões privados, sistemas de padrões, certificação, rótulos ecológicos e esquemas de certificação.<sup>8</sup> No entanto, existem diferenças sutis nas terminologias. Por exemplo, o termo “privado” destaca a natureza não governamental dos padrões, o que não significa, necessariamente, que sejam iniciativas orientadas para os negócios, mas indica que muitas vezes são desenvolvidos e administrados por grupos multisetoriais ou grupos dominados por ONGs. O uso de elementos como “eco-” ou “sustentabilidade” diferencia essas normas de outras iniciativas que atribuem qualidade a outros aspectos que não os ligados ao meio ambiente. O termo “sistema” destaca que esses instrumentos dependem não apenas do próprio padrão para impulsionar a mudança, mas de práticas exigidas ou níveis de desempenho. Por último, “certificação” faz referência ao processo de auditoria e à garantia por terceira parte de que os produtos foram realmente produzidos de acordo com o que foi padronizado (Steidle e Herrmann, 2019).

Assim, para que as NVS tenham uma melhor definição, devem-se considerar alguns pontos, enumerados a seguir.

7. As NVS são mais difundidas entre *commodities* agrícolas tropicais, como café, cacau, banana, óleo de palma, soja, cana-de-açúcar e outros bens produzidos principalmente em países em desenvolvimento.

8. Em inglês, os termos que mais aparecem na bibliografia especializada são: *voluntary sustainability standards* (VSS), *sustainability certification* (SC), *private sustainability standards* (PSS), *certification schemes* (CS), *certification labeling* (CL), *eco-labels* (EL) e *global voluntary standard* (GVS).

- 1) As normas privadas são desenvolvidas por organizações privadas, associações de um setor, entre outros atores.
- 2) A conformidade a elas não é obrigatória, diferentemente dos regulamentos técnicos públicos.
- 3) O termo referente à sustentabilidade requer que haja efeito em aspectos econômicos, sociais ou ambientais,<sup>9</sup> com critérios mais específicos que influenciam a avaliação da produção e do processamento.
- 4) As NVS diferenciam-se pela sua estrutura regulatória, uma vez que esta representa a interseção de instrumentos baseados no mercado, que faz a regulação por meio de políticas de informação junto aos agentes econômicos, sobretudo aos consumidores, e de governança voluntária privada.

Essa caracterização é importante para indicar que existe uma variedade de iniciativas de ONGs, programas de indústrias e códigos de conduta corporativos que se autodenominam NVS, o que leva a uma falta de clareza e confunde o entendimento entre fenômenos empíricos que podem ser muito diferentes (UNFSS, 2018).<sup>10</sup>

As NVS comportam normas de sustentabilidade que têm surgido para qualificar a produção e seus processos. Apesar da sua amplitude em termos de escopo regulatório e conceitos, as NVS apresentam diferenças essenciais em relação a outras normas de sustentabilidade, como os padrões internacionais, as medidas regulatórias nacionais e algumas normas de sustentabilidade reconhecidas pelo poder público.

O que normalmente distingue uma NVS de outras normas é o fato de aquela ser verificada por terceira parte. Para exemplificar particularidades entre padrões de sustentabilidade, com ênfase nas suas aplicações sobre as trocas internacionais, o quadro 1 descreve três tipos de padrões que podem afetar as decisões de comércio.

#### QUADRO 1

##### Tipos de padrões de sustentabilidade

Padrões obrigatórios ou regulamentares	NVS	Códigos específicos das empresas
Estabelecem requisitos mínimos para negociar com o mercado internacional.	Tipicamente desenvolvidas pelo setor privado e pela sociedade civil, abrangem questões não contempladas pelos padrões obrigatórios.	São desenvolvidos pelo setor privado.
É obrigatório cumpri-los. Em caso de descumprimento, o produto não será aceito no mercado importador.	Não são legalmente exigidas e são voluntárias por natureza, mas podem ser exigidas por compradores particulares – por exemplo, redes varejistas específicas.	Geralmente assumem a forma de <i>códigos de conduta</i> para fornecedores de determinadas marcas.
Podem assumir a forma de regulamentos técnicos, ou de padrões sanitários e fitossanitários exigidos por lei.	Constituem requisitos adicionais aos obrigatórios ou regulamentares.	São usados para comunicar aos consumidores os atributos de qualidade do produto de uma empresa que não são diretamente observáveis.
São desenvolvidos e definidos por instituições públicas. Garantem a segurança e a qualidade dos produtos e serviços.	Fornecem acesso a mercados de alto valor e atuam como diferenciadores de mercado.	Constituem requisitos para uma empresa ser aceita como fornecedora por determinadas marcas.

Elaboração dos autores.

9. As NVS podem incluir dimensões sociais ou ambientais, ou ambas. Dentro dos aspectos de sustentabilidade, abarcam a qualidade, a ética e a integridade, a economia e a gestão. Elas prescrevem um conjunto de requisitos sociais, econômicos ou ambientais que os agentes podem cumprir, de forma voluntária, para tornar suas práticas de produção e processamento mais sustentáveis (UNCTAD, 2023).

10. Neste estudo são consideradas somente as NVS definidas anteriormente por Steidle e Hermann (2019). Programas de indústrias e códigos de conduta corporativos não fazem parte do escopo do texto.

Os padrões obrigatórios ou regulatórios são normas exigidas pelas autoridades públicas para que produtos e serviços possam ser comercializados em determinado mercado. Esses padrões incluem especificações de produtos, requisitos de rotulagem, controles de qualidade, regras de origem, e regulamentos de saúde e segurança, como são o caso das medidas não tarifárias (MNTs), sobretudo as SPS e as TBT. Esses padrões tendem a diferir dependendo dos produtos e dos países envolvidos nas negociações. O seu descumprimento pode levar a exigências de quarentena ou à rejeição do produto pelo importador.

As normas voluntárias, por sua vez, em termos de exigência regulatória, podem ser mais rigorosas que os padrões obrigatórios que os produtos e os serviços precisam cumprir. Embora não sejam exigidas por lei, podem ser solicitadas, sugeridas ou procuradas por fabricantes, varejistas e consumidores. Em outras palavras, os padrões obrigatórios, determinados por órgãos governamentais, são exigências técnicas para que os produtos importados tenham o seu ingresso autorizado no país. De forma diferente, os padrões voluntários determinam um rigor adicional sobre os padrões obrigatórios, de modo que o produto não precisa cumprir tais exigências adicionais para ultrapassar as fronteiras alfandegárias, mas o seu cumprimento é condicionante para ser adquirido por determinada empresa. Similares aos padrões obrigatórios, os padrões voluntários geralmente se referem às características do produto, aos requisitos de processo ou aos métodos de produção. A conformidade com essas normas pode ser comunicada por meio de certificação, uso de selos e rotulagem.

Por fim, os códigos específicos das empresas são caracterizados por requisitos específicos que fabricantes e varejistas podem adicionar, além dos padrões obrigatórios, mas que não têm validação por uma empresa de auditoria. Grande parte desses requisitos também é adicionada às normas voluntárias existentes e pode ser usada para gerenciamento de risco – como os requisitos de salubridade – ou para diferenciação de produtos, a exemplo de garantias que atestam que todos os ingredientes são locais. Essas empresas podem desenvolver seu próprio sinal distintivo, como um selo simples, ou até uma marca registrada, que funcionam como uma certificação de qualidade dentro da rede. Esses critérios podem também ser incluídos como parte do código de conduta de um fornecedor.

Nesse ponto, é importante sublinhar o papel das cadeias globais de valor (CGVs) na difusão das NVS. As CGVs são vistas como causa e solução para desafios urgentes nas áreas de clima, pobreza, biodiversidade, migração e segurança alimentar (Seco, [s.d.]). A grande questão é como a promoção de padrões se relaciona com o desenvolvimento das cadeias globais. Certamente, o aprimoramento da governança regulatória é uma estratégia relevante entre as empresas que integram as CGVs, bem como um mecanismo de garantia da sustentabilidade ambiental e econômica e da justiça social. O arranjo institucional das CGVs estabelece um sistema-padrão, baseado em um acordo multissetorial sobre práticas sustentáveis, com serviços de acreditação e verificação. Um sistema-padrão molda os vínculos comerciais entre os operadores porque o fluxo de produtos certificados é documentado em uma cadeia de custódia.<sup>11</sup> Por isso, as NVS implicam coordenação entre os atores. Ademais, as cadeias de valor que seguem os padrões de sustentabilidade são quase inevitavelmente mais bem organizadas (Springer-Heinze, 2019).

11. As cadeias de custódia asseguram que o produto comercializado usa fontes certificadas ou delas provém. Por exemplo, uma empresa que adquire um produto certificado e o vende para o próximo elo da cadeia precisa do certificado de custódia para garantir que o insumo certificado por práticas sustentáveis sofreu processamento também por práticas sustentáveis. A empresa que adquire o último produto e incorpora valor a este assegura, pela cadeia de custódia, que seu elo de produção também é sustentável. Com isso, há garantias de que todo o processo, desde o insumo inicial até o produto final, é sustentável.

Onde as cadeias são organizadas, o uso de padrões pode apresentar rápida difusão. Por sua vez, nas cadeias fragmentadas, a fraca conexão com os mercados consumidores e outros fatores críticos dificultam as transformações nos elos produtivos, muitas vezes limitando o uso de padrões a nichos. Possíveis fatores que limitam a aplicação a grupos de produtores são: custos de produção; critérios excessivamente detalhados, que tornam o uso de padrões muito complicado e reduzem sua eficácia; tamanho médio das empresas; e escassez de serviços técnicos e financeiros, especialmente em cadeias dominadas por pequenos proprietários. Outro ponto é a complexidade dos produtos e dos processos produtivos, o que justifica a concentração das NVS em um número limitado de setores, como bens agrícolas e alimentares, têxteis e produtos florestais. As NVS regulam um número limitado de parâmetros. Para outros setores e *commodities*, pode ser mais difícil introduzir normas de sustentabilidade. Um exemplo é a produção de borracha, para a qual parece ser difícil desenvolver NVS, devido à volatilidade do preço do bem, à complexidade das cadeias de valor e à falta de demanda por borracha sustentável (UNCTAD, 2023).

Por conta da restrição no número de parâmetros avaliados, existe um número considerável de NVS. Na base de dados Standards Map, produzida pelo International Trade Center (ITC), constam em torno de 320 padrões, ao passo que outros 456 rótulos ecológicos são registrados pelo Ecolabel Index, administrado pela Big Room (UNFSS, 2022). Essa diversidade pode dificultar a escolha, por parte dos produtores, dos exportadores e dos consumidores, sobre qual NVS adotar. Para facilitar isso, a ferramenta do ITC permite filtrar as NVS catalogadas de diversas maneiras: tema ou pilar de sustentabilidade; setor; produto; origem; destino; elo da cadeia produtiva; Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS)<sup>12</sup> relacionado; propósito (acreditação, verificação ou certificação, avaliação comparativa, boas práticas e diretrizes); se há ou não verificação por terceira parte; e, por último, se há o uso de selo distintivo.<sup>13</sup>

No painel interativo do ITC, até 2022 havia 322 padrões vigentes, dos quais 189 (58,7% do total) contemplavam a dimensão social, seguida de padrões sobre gestão e ética, com 162 NVS (50,31%); padrões ambientais, com 37 NVS (11,5%); e padrões de qualidade, com 28 NVS (8,69%). Uma NVS pode conter mais de uma dimensão, ou seja, pode contemplar aspectos sociais, ambientais, de qualidade, e de gestão e ética de forma simultânea, por isso a soma das porcentagens ultrapassa 100%. O mesmo ocorre para os produtos abrangidos. Existem 181 NVS para bens manufaturados (56,2% do total);<sup>14</sup> 166 NVS para produtos agrícolas (51,6%); e 92 NVS para têxteis (28,6%). As NVS também contemplam artigos culturais, educacionais, energéticos e financeiros, produtos químicos, bens de origem animal, pesca, floricultura, mineração, alimentos processados, serviços e turismo. No âmbito das cadeias globais, 234 NVS prescritas (72,7%) estão relacionadas ao processo produtivo; 228 NVS (70,8%), à etapa de processamento; e 116 NVS (36%), à distribuição. Quanto à certificação, 151 normas (46,9%) estão associadas a um selo de identificação, e 171 normas (53,1%) não estão. No âmbito dos ODS, o gráfico 1 aponta a relação entre os ODS e as NVS. A maior parte dos padrões está associada ao ODS nº 12 (consumo e produção responsáveis), ao ODS nº 2 (fome zero) e ao ODS nº 3 (saúde e bem-estar).

12. Metas globais estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU). Mais informações disponíveis em: <<https://www.ipea.gov.br/ods/index.html>>.

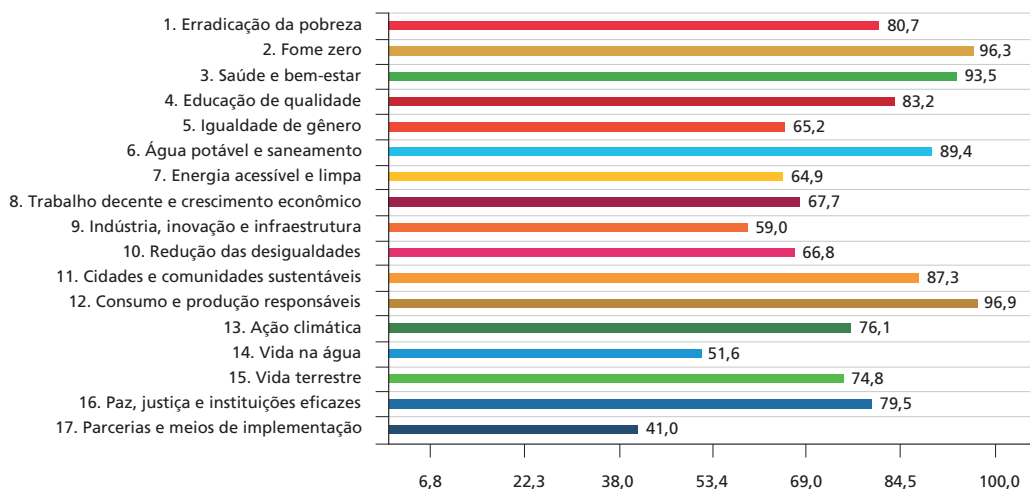
13. Disponível em: <<https://www.standardmap.org/en/identify>>. Acesso em: 3 jan. 2023.

14. Apesar de existir uma grande quantidade de NVS para bens processados, as normas de sustentabilidade são mais aplicadas em *commodities* agrícolas e produtos florestais (UNCTAD, 2023).

## GRÁFICO 1

## Relação entre ODS e NVS (dez./2022)

(Em %)

Fonte: Standards Map/ITC – Identify. Disponível em: <<https://www.standardstmap.org/en/identify>>. Acesso em: 3 jan. 2022.

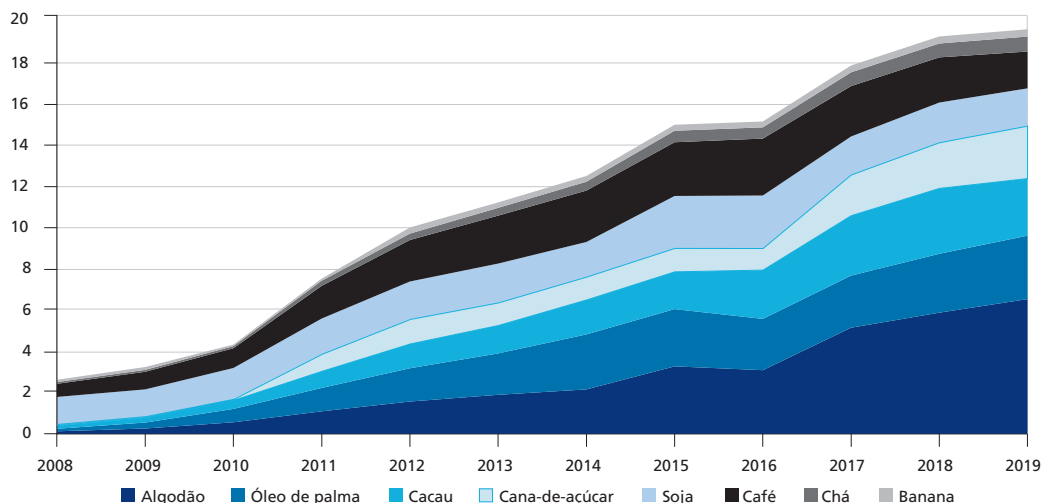
Elaboração dos autores.

Ainda com base nas informações do ITC, mas restritas para o período de 2008 até 2019 (conforme disponibilidade da plataforma), o gráfico 2 apresenta um compilado dos produtos com maior área de produção certificada no mundo, com base nas principais instituições certificadoras.<sup>15</sup> O algodão é o produto com maior extensão produzida sob certificação, com cerca de 22,8% da área certificada acumulada. A seguir, vem o óleo de palma (16,1%), o café (16,4%), a soja (16%), o cacau (13,6%), a cana-de-açúcar (9,6%), o chá (3,5%) e a banana (2,1%).

## GRÁFICO 2

Área certificada de produtos selecionados<sup>1</sup> (2008-2019)

(Em milhões de hectares)

Fonte: Standards Map/ITC – Trends. Disponível em: <<https://www.standardstmap.org/en/trends>>. Acesso em: 3 jan. 2022.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Produtos florestais não foram inseridos devido à limitação de dados.

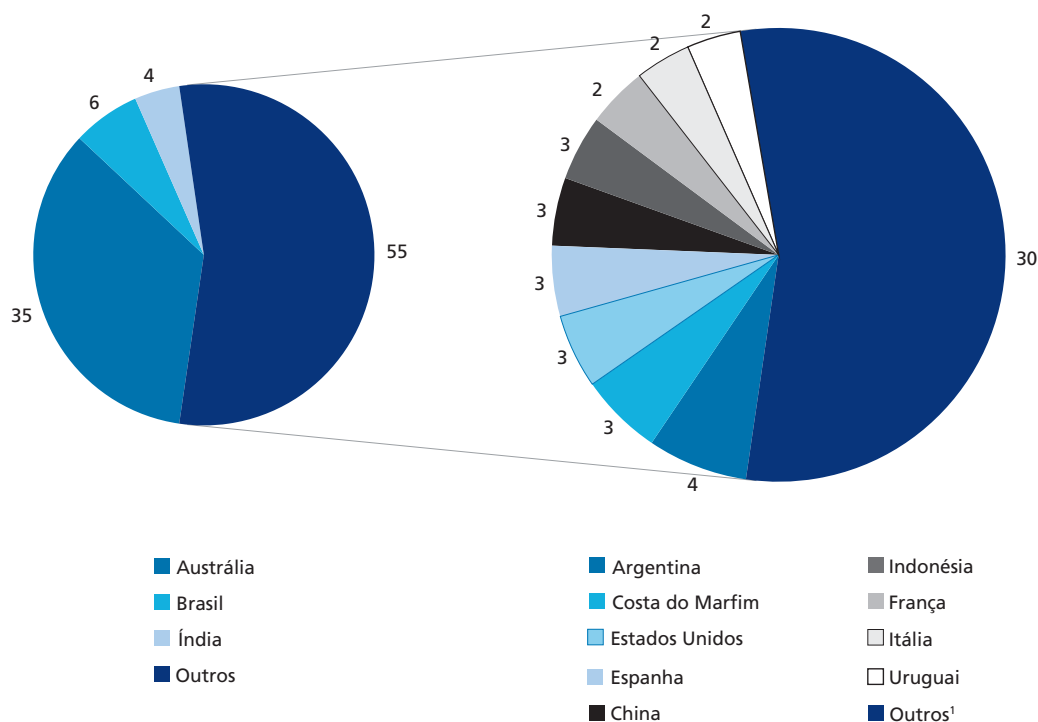
15. São elas: 4C, Global GAP, Rainforest, FairTrade, Organic, Pro Terra, Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO), Round Table on Responsible Soy (RTRS), Bonsucro, UTZ, Better Cotton Initiative (BCI) e Cotton Made in Africa (CmiA).

No gráfico 3, estão expostos os países com maior área certificada para os mesmos produtos indicados no gráfico 2. A Austrália detém 34,7% da área de produção certificada no mundo, seguida do Brasil (6,4%), da Índia (4,3%) e da Argentina (3,9%). Outros nove países com participação acima de 2% somam 22,4% da produção certificada, com destaque para a Costa do Marfim, os Estados Unidos, a Espanha, a China, a Indonésia, a França, a Itália e o Uruguai. Países com participação inferior a 2% respondem, conjuntamente, por 30,1% da produção sob NVS globalmente. Sob um aspecto diferente, as nações com maior número de produtores certificados, em ordem decrescente, são a Índia, que detém 23,4% dos produtores certificados no mundo; o Quênia, com 12,1%; a Costa do Marfim, com 7,8%; a Etiópia, com 4,6%; o Paquistão, com 4,3%; e Uganda, com 3,3%. Os demais países com maior área certificada – Austrália, Brasil e Argentina – representam, juntos, apenas 0,5% do número de produtores.

GRÁFICO 3

## Países com produção certificada – produtos selecionados (2021)

(Em %)



Fonte: Standards Map/ITC – Trends.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Soma dos países com participação inferior a 2%.

Outra categorização para as NVS, que complementa ou retoma as categorias do ITC, envolve os critérios relacionados aos produtos, aos processos e ao desempenho. Os critérios de produto especificam as características do produto final. Os atributos são observáveis quando é possível diferenciá-los por forma, tamanho, peso, conteúdo nutricional e qualidades organolépticas (cor, aparência, sabor, textura etc.). As características não observáveis são aquelas de difícil quantificação. No campo das NVS, esses critérios desempenham um papel nos mercados de produtos verticalmente diferenciados, que aparecem de maneira diversificada e são ordenados de acordo com uma determinada escala objetiva – por exemplo, uma escala de maçãs que vai da menor à maior concentração de resíduo de pesticidas (Clayton e Preston, 2003). Uma certificação que exemplifica os critérios de produto é o GlobalGap.



Os *critérios de processo* são os mais comuns e especificam as características do processo de produção, desde o produto bruto, passando pelo processamento, até o bem intermediário e o final para embalagem e distribuição. São introduzidos por diferentes razões, seja porque afetam os bens que produzem (tais quais as especificações de higiene), seja porque afetam o meio ambiente (a exemplo dos parâmetros de poluição). Os critérios de processo podem incluir produção orgânica ou biológica, criação ao ar livre, bem-estar animal, comércio justo, processos de produção ecologicamente corretos e outros elementos produtivos que englobam as técnicas de produção e comercialização até o final da cadeia de suprimentos (Smith, 2009). As certificações da Fairtrade, da Organic, da Rainforest Alliance e da UTZ são exemplos de critérios de processo.

A última categoria trata dos *critérios de desempenho*, que exigem que as entidades certificadas atendam a metas de desempenho específicas – por exemplo, qualidade da água ou emissões de carbono. A vantagem é que as próprias organizações certificadas podem decidir quais práticas ou sistemas adotar para atingir a meta – por essa razão, os padrões baseados em desempenho fornecem evidências mais imediatas do que os padrões de processo e produto (Komives e Jackson, 2014). A certificação da 4C é um exemplo.<sup>16</sup>

Essas categorias podem determinar o estabelecimento de mercados de produtos diferenciados. Logo, as NVS são capazes de desenvolver uma demanda mais heterogênea, fragmentada e dinâmica, pois os produtos diferenciados podem fazer parte de uma estratégia para as empresas realizarem uma concorrência menos baseada em preços e mais voltada para o controle de qualidade em termos de conformidade regulatória (Jouanjean, 2012).

### 3 CERTIFICAÇÕES

Algumas NVS envolvem sistemas de certificações para que os produtos adquiram e mantenham atributos que saem do escopo organoléptico, alcançando métricas que equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a ambiental, a social e a econômica (Henson e Humphrey, 2009; UNFSS, 2017).

Por que certificar os produtos? Após a verificação do cumprimento das NVS, são emitidos certificados que o comprovam. A certificação é um procedimento pelo qual uma terceira parte fornece garantia de que um produto, processo ou serviço está em conformidade com um determinado padrão ou um conjunto deles. O certificado, portanto, permite diferenciar produtos no mercado, transferir informações para compradores e consumidores, e aumentar a transparência em CGVs complexas.

A entidade que realiza a certificação pode ser definida como organismo de certificação ou certificadora. A decisão de certificar, ou seja, a concessão da garantia escrita de um certificado, baseia-se em relatório de inspeção ou auditoria, eventualmente complementado por outras fontes de informação. A concessão de um certificado de conformidade pode ser subcontratada pelo titular da norma ao organismo de certificação, ou pode ser realizada por ele próprio. Dessa forma, um certificado demonstra aos consumidores que um fornecedor atende a determinados padrões, com base, principalmente, na inspeção de terceiros ou em outra metodologia de monitoramento. Além disso, pode relacionar-se a um atributo de produto, processo ou desempenho, ou a uma combinação destes.

16. Estudo de Martins, Teixeira e Corrêa (2022) relaciona as certificadoras de NVS supracitadas (GlobalGap, Fairtrade, Organic, Rainforest Alliance, UTZ e 4C) à área e ao produto aos quais se aplicam.

No contexto das NVS, as certificações de empresas independentes garantem a conformidade com os padrões de sustentabilidade. A avaliação e o monitoramento dos sistemas produtivos pelas certificadoras envolvem sistemas rigorosos, justamente para fornecer as garantias de que os produtos cumprem os compromissos sustentáveis em sua cadeia de produção. Estabelecida a adequação requerida, os produtos recebem selos, certificados de sustentabilidade ou rótulos ecológicos (Marx, Depoorter e Vanhaecht, 2022). Exemplos conhecidos de sistemas de certificações de NVS são Fairtrade International, Forest Stewardship Council (FSC), Programme for the Endorsement of Forest Certification (PEFC) e Rainforest Alliance (ITC, 2021), além de outros incluídos na figura 1.

FIGURA 1

## Exemplos de selos de certificação



Fonte: UNCTAD. About Voluntary Sustainability Standards. Disponível em: <<https://vssapproach.unctad.org/about-vss/>>.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Embora o processo de certificação pareça ser pautado apenas pela qualidade dos atributos, as NVS assentam-se em dois modelos distintos. O primeiro trata da sinalização em si e é o modelo mais discutido quando o assunto é reduzir as assimetrias de informação perante os consumidores. Nesse caso, as NVS abrangem o relacionamento da empresa para o consumidor (*business-to-consumer* – B2C). No segundo modelo, é explorado o escopo das negociações, que visam minimizar os riscos associados aos insumos empregados no processo produtivo nas cadeias de suprimentos. Em tal situação, as NVS respondem à demanda do setor privado e estabelecem as diretrizes relacionadas à sustentabilidade nas relações de empresa para empresa (*business-to-business* – B2B) (Delimatsis, 2016).

A certificação e os selos de rotulagem B2C, assegurados por terceiros, são mecanismos que possibilitam aos consumidores escolher itens que correspondam às suas preferências, por meio de rótulos, textos, logotipos e símbolos (Delimatsis, 2016; Zee, 2018). Algumas estratégias mercadológicas explicam a atribuição

das NVS como mudanças no comportamento dos consumidores. Além das considerações de preços, citam-se como exemplo as considerações éticas que determinam as decisões de compra. Considerações sobre sustentabilidade levam alguns consumidores a se tornarem vegetarianos, enquanto outros optam por comprar localmente para valorizar a mão de obra da própria comunidade, e alguns decidem boicotar empresas de vestuário associadas ao trabalho forçado ou infantil.

Embora a atividade B2C domine as NVS, as relações B2B ganham espaço significativo entre os grandes varejistas, seja pela sua preocupação com a gestão de riscos, seja pelas práticas de negócios que os seus fornecedores utilizam. No entanto, a partir das iniciativas orientadas para os negócios, é possível que as NVS relacionadas ao B2B tenham efeitos de frear os fluxos comerciais e compensar os cortes tarifários registrados ao longo das décadas (Delimatsis, 2016). Apesar do potencial efeito discriminatório no comércio, as NVS determinam métricas de sustentabilidade difíceis de serem rastreáveis a partir do produto. Muitas abrangem os chamados *processos e métodos de produção não incorporados*, relacionados aos atributos de credibilidade de um produto que, embora não sejam rastreáveis, afetam sua qualidade (Appleton, 2009).

Diante da dificuldade de garantir atributos de credibilidade não rastreáveis, as certificações estabelecem confiança nos elos da cadeia em um cenário onde os produtos são comercializados globalmente e onde as relações diretas entre produtor e consumidor são difíceis de estabelecer (Steidle e Herrmann, 2019). Para os consumidores, é quase impossível visitar os locais de produção e processamento para investigar como os produtos são produzidos. Com os selos ou com o documento de certificação, é maior a garantia de que certos padrões de produção são atendidos e de que os produtos valem um preço mais alto. O objetivo da certificação, portanto, é assegurar os consumidores de que as propriedades representadas pelas NVS realmente existem e, por isso, a informação no rótulo é crível (Zee, 2018).

Usualmente, o processo de certificação envolve três agentes: o solicitante, que é o fabricante ou distribuidor que solicita a certificação para seu produto ou processo produtivo; o organismo de certificação, que a emite; e o organismo de acreditação, uma instituição do setor público, que deve assegurar que o organismo de certificação cumpre os requisitos gerais para atuar na função (Zee, 2018). No Brasil, o organismo de acreditação é o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro).

Sob outra ótica, é possível compreender o processo de certificação a partir de três etapas. A primeira refere-se à avaliação independente do órgão de acreditação sobre o organismo de certificação. Nessa etapa, é assegurada a imparcialidade e a competência dos órgãos acreditados, garantindo a confiança dos consumidores, dos compradores e do governo nos parâmetros, nos ensaios, nos relatórios de inspeção e nas certificações emitidas por esses organismos. A segunda etapa é a certificação propriamente dita, que tem por finalidade a execução das atividades de avaliação, com base em competência técnica e gerencial conferida ao organismo de certificação. Por último, a etapa de verificação confirma a existência de provas objetivas de que determinados requisitos específicos foram cumpridos, como os previstos na ISO<sup>17</sup> 14050:2009, sobre gestão ambiental (Thorstensen *et al.*, 2019).

A acreditação, a certificação e a verificação compõem o processo de avaliação de conformidade (*compliance*). Trata-se de um processo sistematizado de acompanhamento e avaliação para atestar que certo produto, processo, serviço ou, ainda, profissional atende a requisitos preestabelecidos em normas e regulamentos técnicos com o menor custo para a sociedade (Thorstensen *et al.*, 2019).

17. Normas estabelecidas pela Organização Internacional para Padronização (International Organization for Standardization – ISO).

Para o fornecedor, a conformidade com as NVS é opcional. Mas, quando elas se tornam uma exigência na cadeia de suprimentos, é limitada a possibilidade de o fornecedor escolher adotá-las ou não. A consolidação das redes varejistas de alimentos é um caso típico a ser considerado nesse contexto. Quando um pequeno número de empresas do varejo no setor alimentício é responsável por uma alta proporção de vendas desses bens, as opções para fornecedores que não participam de sistemas de padronização de varejistas individuais ou coletivos podem ser consideravelmente reduzidas. Além disso, o sistema adotado por um varejista pode ser aplicado como exigência da indústria por todos os atores da cadeia de suprimentos.

Portanto, os produtos geralmente são submetidos à avaliação de conformidade para análise da compatibilidade do processo produtivo com a política da empresa que pretende comercializar o produto. Essa avaliação resultará na utilização, ou na permissão de uso, de certificações ou selos nos produtos, garantindo a conformidade do bem às NVS em questão. Assim, a escolha de obedecer ou não a uma norma voluntária torna-se uma escolha entre conformidade, vantagens comparativas ou saída do mercado.

A figura 2 resume as etapas para a obtenção das NVS para os produtos orientados à exportação.

FIGURA 2

#### Etapas na aplicação e na obtenção dos padrões privados



Fonte: CNI (2021, p. 22).

Elaboração dos autores.

## 4 MOTIVAÇÕES PARA A ADOÇÃO DE NVS

As NVS surgem como ferramentas para padronizar técnicas de produção específicas, assegurar a transição para uma economia verde, estabelecer o planejamento do uso dos recursos naturais escassos (biodiversidade, terra e água) e garantir saúde e segurança, inclusive dos trabalhadores (UNFSS, 2020). Para compreender a crescente necessidade de incorporar as NVS nos processos produtivos, é necessário contextualizá-las com a Agenda 2030, instituída pela ONU. Desde que esta iniciativa estabeleceu os ODS, é observada uma mobilização em massa da sociedade, envolvendo indivíduos, empresas e instituições públicas, para valorizar e promover o desenvolvimento sustentável (UNFSS, 2022).

Essa mobilização faz parte de um processo de reconhecimento de que as estruturas produtivas atuais podem comprometer negativamente as dimensões ambiental, social e econômica da sustentabilidade. Essa questão é ainda mais emergencial quando os desdobramentos dessas atividades são

difíceis de ser quantificados. Por isso, a adoção das NVS tem sido uma resposta dos produtores e dos consumidores para promover o desenvolvimento sustentável.

Pelo lado da oferta, e na visão dos produtores, as NVS podem melhorar a sustentabilidade por meio da prescrição de sistemas produtivos mais positivos para o meio ambiente e a sociedade, modificando as decisões dos atores econômicos (UNFSS, 2017). Pelo lado da demanda, as NVS exercem papel fundamental para guiar a tomada de decisão dos consumidores, orientando as suas opções de compra para produtos que gerem externalidades positivas ou mitiguem os efeitos negativos.

Há outras razões para a adoção das NVS por parte de empresas e seus fornecedores. Em primeiro lugar, a pressão social e o boicote contra as organizações com atividades nocivas às condições socioeconômicas e ambientais levam outras empresas a adotar as NVS para evitar serem alvos de tais campanhas, preservar sua reputação e garantir o cumprimento das práticas sustentáveis (Smith, 2009; UNFSS, 2020). Para Liu (2009), trata-se de uma estratégia para melhorar a imagem corporativa da empresa fornecedora.

Em segundo lugar, as NVS podem conferir um preço-prêmio para produtores e empresas por itens produzidos em condições sustentáveis (Dietz e Grabs, 2022; Marx, Depoorter e Vanhaecht, 2022; Smith *et al.*, 2019).<sup>18</sup> Nesse caso, o pagamento de preços diferenciados depende da disposição dos consumidores de desembolsar mais, da presença de bens substitutos e do excesso de oferta de produtos certificados (Marx, Depoorter e Vanhaecht, 2022). Na visão de Liu (2009), essa seria uma estratégia para diferenciar os produtos.

Em terceiro lugar, produtores e empresas que usam NVS podem aumentar o seu ingresso em cadeias globais e o seu acesso a mercados de maior valor (Fagotto, 2014). A melhora do acesso aos mercados pode ocorrer de duas formas: pelo mecanismo de diferenciação, que atribui valor aos produtos pelos modos de produção sustentáveis; e pelo cumprimento de critérios específicos de sustentabilidade indispensáveis para os produtos ingressarem em determinado mercado (Henson e Humphrey, 2009).

Em termos de melhor acesso, isso ocorre principalmente em mercados nos quais os consumidores têm maior consciência social e ambiental. Nesse caso, as NVS podem ser consideradas ferramentas para reduzir as assimetrias de informação entre produtores e consumidores, ou mecanismos de sinalização para informar os próprios consumidores, os governos e outros atores nas cadeias sobre a sustentabilidade de produtos ou métodos de produção (Galati *et al.*, 2017). Segundo Liu (2009), é uma estratégia de agregar valor aos produtos.

Por sua vez, o estabelecimento de critérios específicos de sustentabilidade determina que as NVS podem se tornar, de fato, obrigatórias – mesmo que sejam, de direito, voluntárias – quando o acesso ao mercado é condicionado ao cumprimento destas exigências. Desse modo, as empresas que pretendem participar nesses segmentos não têm outra opção senão adotá-las (Smith, 2009).

Por último, é possível discutir que as NVS instigam a inovação nas cadeias globais, uma vez que constituem um mecanismo de transferência de conhecimento e aprendizado para que os produtores

18. Para o café, por exemplo, produtores que adotam o certificado Fairtrade International recebem um preço mínimo de US\$ 1,40 por libra de café arábica lavado, com adicional de um prêmio social de US\$ 0,20 por libra acima do preço de mercado. Quando o produtor o combina com o padrão Organic, tem um prêmio adicional de US\$ 0,30. Em 2015, os preços variavam de US\$ 0,06 a US\$ 0,08 para o selo da Rainforest Alliance; de US\$ 0,03 a US\$ 0,04 para a certificação da UTZ; e de US\$ 0,00 a US\$ 0,01 para o selo da 4C (Dietz e Grabs, 2022).



e as empresas padronizem os processos, tornando-os sustentáveis. Inclusive, essa ação pode atribuir ganhos de eficiência na produção (Faggi, Zuleta e Homberg, 2014). A adoção de NVS ao longo das cadeias pode ser impulsionada por valores éticos individuais e pelo compromisso com a sustentabilidade (Marx, Depoorter e Vanhaecht, 2022). No setor agroalimentar, principalmente, as NVS têm se mostrado eficientes para orquestrar a governança transnacional, multinível e *multistakeholder*,<sup>19</sup> necessária para a coordenação dos sistemas agroindustriais (Halliday e Shaffer, 2015).

Pelo lado da demanda, entretanto, a adoção das NVS reconhecidas pelos consumidores ocorre pela compra de produtos certificados. A motivação vem do chamado consumismo ético, ou consumo responsável, em que é desenvolvida certa sensibilidade às questões de sustentabilidade relacionadas à produção e ao consumo. Essa sensibilidade se traduz em práticas de compra mais sustentáveis, criando um mercado consumidor para as NVS (Marx, Depoorter e Vanhaecht, 2022).

Embora seja um mercado em crescimento, a força da demanda do consumidor para apoiar a consolidação das NVS ainda é incipiente. Entretanto, é reconhecido que os consumidores são os principais impulsionadores das adaptações que ocorrem nas normas, mesmo que a pressão exercida por eles varie de acordo com o nível de desenvolvimento dos países em que habitam (Dries *et al.*, 2005). De forma geral, o aumento do poder aquisitivo, o nível de educação, a urbanização e a evolução dos estilos de vida afetam as mudanças nos padrões de consumo (Liu, 2009).

A demanda por produtos sob certificações NVS varia além desses fatores. Deve ser considerada a experiência com outros produtos, o ceticismo em relação às normas privadas e o nível de conhecimento sobre elas (Marx, Depoorter e Vanhaecht, 2022). No passado, o preço e o aspecto visual compunham os principais critérios de compra, mas, atualmente, a dimensão ética qualifica um parâmetro importante para a escolha do consumidor, com um enfoque sobre a forma pela qual os processos de produção afetam a sociedade e o meio ambiente.

Os intermediários da cadeia, como os varejistas, utilizam os certificados de NVS como um requisito para aprimorar os controles próprios de qualidade e os de seus fornecedores. Consequentemente, essa medida normalizou as práticas produtivas entre diferentes fornecedores e é uma garantia do cumprimento dos compromissos de sustentabilidade nas cadeias de valor (Fiankor, Curzi e Olper, 2020).

Outra possibilidade é a aderência à certificação de produtos como estratégia de *marketing* para incrementar as vendas. Esse último ponto é sensível e requer uma discussão sobre as práticas de *greenwashing*, ou maquiagem verde, mecanismo usado pelas corporações para “parecerem” sustentáveis (Carson, 2002). Em outros termos, é uma informação disseminada por uma instituição para apresentar uma imagem pública de responsabilidade ambiental, mas revela-se como um aspecto ecológico enganoso.<sup>20</sup>

Thorstensen *et al.* (2019) identificam sete tipos de *greenwashing*:

- o custo ambiental camuflado, que consiste na atribuição de ecológico ou verde a produto ou serviço tomando-se por base apenas um atributo ou um conjunto restrito de atributos, sem se considerarem as demais questões ambientais relevantes;

19. Governança transnacional, multinível e *multistakeholder* é a articulação regulatória além das fronteiras nacionais, entre órgãos federais, estaduais e municipais, levando-se em conta as contribuições dos diversos públicos interessados.

20. Uma pesquisa realizada pelo Instituto de Defesa do Consumidor (Idec) em supermercados de São Paulo e do Rio de Janeiro, entre 2018 e 2019, constatou que ao menos um terço dos produtos possui em seus rótulos alegações ambientais caracterizadas como *greenwashing* (Idec, 2020).



- a falta de prova, que se refere à falta de fundamentos suficientes para demonstrar que o produto é de fato mais sustentável;
- a incerteza, que é a declaração vazia de que o produto é verde ou ecológico, por exemplo, sem trazer ao consumidor informações claras de como são aferidos esses atributos;
- o culto a falsos rótulos, com a utilização de palavras ou imagens que causam uma falsa impressão de que houve o endosso de terceiros a determinada informação no rótulo, quando, na verdade, não houve;
- o pecado da irrelevância, que traz uma reivindicação ambiental que pode ser verdadeira, mas que não é importante ou não ajuda os consumidores que procuram produtos ambientalmente preferíveis – por exemplo, a indicação de produto livre de cloro-fluor-carboneto (CFC) não é relevante, pois o uso deste composto é proibido por lei;
- o pecado do mal menor, fazendo alegação que pode ser verdadeira dentro da categoria de produto, mas que distrai o consumidor dos impactos ambientais maiores da categoria como um todo, como é o caso dos cigarros orgânicos; e
- o último pecado, o da mentira, que corresponde às reivindicações ambientais falsas, como declarações falsas de que um produto é certificado, ou inverdades nas planilhas ou nas ferramentas de controle.

Ainda quanto às motivações para o uso das NVS sob a ótica da demanda, é dada atenção à possibilidade de diferenciação do produto. As empresas pioneiras adquirem produtos certificados para diferenciá-los dos concorrentes (Yeung *et al.*, 2017). Por possuírem grande poder de barganha, as redes de varejo podem determinar o crescimento das NVS por parte dos fornecedores ao longo dos sistemas produtivos. Entretanto, a exigência das certificações pode contribuir para a exclusão e a marginalização de fornecedores que não são capazes de cumprir os requisitos dos padrões privados, configurando uma potencial barreira não tarifária (Elamin e Cordoba, 2020; Thorstensen e Vieira, 2016).

Algumas empresas justificam a obrigatoriedade de adesão às NVS como forma de assegurar o efetivo cumprimento dos padrões públicos, uma vez que aquelas são consideradas mais rigorosas e bem fiscalizadas que estes (Henson e Humphrey, 2009). Isso sugere que alguns países apresentam capacidade regulatória fraca, sistemas de fiscalização limitados, ou requisitos diferentes dos exigidos nos principais mercados internacionais. Portanto, as NVS surgem como forma de garantir que, pelo menos, os requisitos governamentais habitualmente exigidos pelos países detentores dos principais mercados sejam atendidos.

## 5 DESAFIOS PARA ADOPTAR NVS

Para obter uma certificação no âmbito das NVS, a forma de produção precisa ser adequada aos critérios de maior sustentabilidade, e isso tende a representar custos de conformidade. Esse aumento de custos pode corresponder a uma perda de competitividade para produtores mais sustentáveis, com a possibilidade de ocorrer um desincentivo à sua adoção. Além disso, há um dilema no desenho institucional das NVS que cresce à medida que a quantidade de NVS aumenta e se consolida.

Quanto mais sistemas de NVS existirem para um mesmo produto, maior será a dificuldade para os produtores escolherem aqueles com efeitos mais significativos para a demanda do mercado. Isto pode levar à adoção de várias NVS, com consequente aumento dos custos (UNFSS, 2017). Com um maior número de certificações, há uma tendência para a redução da margem do preço que pode ser cobrado pelo produto certificado, de modo que os benefícios passam a ser apenas garantias de compra por uma empresa dominante e diminuição do custo de oportunidade com estoque, por exemplo (Dietz e Grabs, 2022; Grabs, 2020).

Para melhor compreensão, tomem-se como exemplo os produtos orgânicos. Seu custo de produção é maior, portanto, seu preço também tende a ser maior. A questão é: esses produtos continuam sendo competitivos a maiores preços? Provavelmente, para alguns segmentos de mercado, sim. Mas, de uma forma generalizada, qual seria o comportamento dos consumidores? As NVS e sua disseminação ao longo da cadeia produtiva podem implicar efeitos comerciais adversos, em decorrência da pouca compreensão dos benefícios ambientais diretos da adoção das normas; dos potenciais efeitos indiretos da adoção no longo prazo; e da ausência de vias de suporte à implementação, à manutenção e ao controle, pois sua atribuição por parte dos produtores requer um maior nível de informação (Marx, Depoorter e Vanhaecht, 2022).

Outro ponto a ser considerado é a adaptação às preferências dos compradores e a transmissão de preços. Os elos da cadeia mais próximos dos consumidores tendem a experimentar maiores ganhos que não são distribuídos ao longo da cadeia, reforçando a assimetria dos produtores, que experimentam os maiores custos de conformidade, porém os menores benefícios (Pacini *et al.*, 2013). Do ponto de vista do produtor, se a eficácia dos padrões na promoção de práticas sustentáveis se reduz, pode ocorrer a impressão de que eles geram apenas custos para os agricultores.

Esse é o caso da produtividade de uma fazenda que utiliza insumos químicos. *A priori*, pode parecer que a utilização desses insumos gera maior rendimento produtivo que os sistemas de produção que adotam técnicas de fertilização e controle de pragas orgânicos, como a agrofloresta – plantação de árvores juntamente com a agricultura de diversas espécies – ou a agroecologia – plantação de diversas espécies juntas para aumentar a diversidade e, assim, a resistência a pragas (Steenbock *et al.*, 2021). Se o adicional de preço que o consumidor está disposto a pagar não remunera o produtor pela produção mais sustentável, ou se as margens são distribuídas principalmente ao distribuidor ou varejista, desestimula-se a adoção de tais práticas por outros produtores. Esse desafio deve ser superado para garantir a missão dos sistemas de NVS de proporcionar benefícios ambientais, sociais e econômicos.

## 6 REVISÃO DE AVALIAÇÕES EMPÍRICAS SOBRE O EFEITO DAS NVS NO COMÉRCIO

As seções anteriores analisaram a literatura teórico-conceitual a respeito dos efeitos das NVS e das formas que elas assumem em diferentes produtos e mercados. Nessa seção, são apresentados os resultados dos principais trabalhos de avaliação empírica dos efeitos das NVS sobre o comércio (quadro 2).

A abordagem teórica é relativamente mais vasta do que a literatura empírica sobre as implicações comerciais das NVS. A limitação dos dados e a pouca acessibilidade às informações podem justificar a escassez de estudos analíticos sobre o tema. Ainda que as informações sobre os padrões obrigatórios estejam disponíveis publicamente, os dados sobre as NVS, na maioria das vezes, são de difícil obtenção.

Realizou-se uma revisão bibliográfica dos estudos que, utilizando diferentes modelos econométricos, estimaram o efeito das NVS sobre o comércio. O quadro 2 divide em duas categorias os estudos empíricos apresentados: aqueles realizados no nível da firma e os no nível do país. Os detalhes de cada estudo, como o objetivo da pesquisa, o número de empresas ou o número de mercados, a variável analisada, a NVS utilizada, a fonte de dados, a metodologia e o resultado principal encontram-se em cada coluna do quadro 2.

A maior parte das pesquisas utiliza o modelo gravitacional para explicar os efeitos das NVS no comércio. Os produtos agroalimentares são o foco desses trabalhos, enfatizando as frutas e os legumes. Quanto à certificação, a GlobalGap é a mais utilizada, seguida do International Food Standard (IFS). No que tange aos resultados, cada mercado, bem como cada produto, possui suas especificidades; sendo assim, deve-se tomar cuidado com a generalização dos resultados. Todavia, o que pode ser observado posteriormente à análise desses estudos é que, de modo geral, empresas ou países que obtêm essas certificações, independentemente de quais sejam, conseguem obter um efeito positivo no seu comércio, principalmente no aumento das suas exportações. Os estudos que observaram impactos negativos relacionam o resultado ao aumento de custos para os produtores.

Ainda que os efeitos positivos sejam predominantes, as implicações das NVS são específicas do contexto investigado. Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD) reforça a necessidade do desenvolvimento de mais pesquisas sobre o tema, para que sejam mapeadas as condições em que os padrões geram efeitos positivos, negativos ou neutros. É preciso conhecer o desenho institucional das NVS e as suas dimensões de sustentabilidade predominantes, que podem afetar os efeitos econômicos a elas associadas (UNCTAD, 2023).

Uma observação sobre os estudos revisados é que todos se concentram no efeito econômico e tendem a negligenciar os impactos sociais e ambientais, embora os três pilares da sustentabilidade sejam igualmente importantes para investigar e, eventualmente, melhorar os parâmetros de produção responsável.

QUADRO 2  
Revisão bibliográfica de estudos sobre impactos das NVS no comércio internacional

2A – Estudos no nível da firma

Autor e ano	Objetivo	Amostra	Variável analisada	NVS	Produto ou setor	Fonte de dados	Técnicas de pesquisa ou modelos	Resultado – conclusão sobre o efeito comercial das NVS
Byde (2021)	Avaliar o impacto da certificação ambiental ISO 14001 nos resultados das exportações de empresas do Equador.	Empresas do Equador – em média, 750 empresas por ano.	Exportação da empresa.	ISO 14001.	Conjunto de 123 setores da indústria na International Standard Industrial Classification (ISIC) a quatro dígitos.	Pesquisa anual Encuesta Estructural Empresarial (Enesem), realizada pelo governo equatoriano.	Dados em painel – efeito fixo.	A empresa que adquire a certificação ISO 14001 aumenta sua probabilidade de exportar em 0,31 ponto percentual (equivalente a 4%). Esse efeito positivo está concentrado nas grandes empresas. Não se encontraram evidências de que a certificação ambiental tenha um impacto causal no nível ou na taxa de crescimento das exportações. Portanto, os resultados sugerem que a certificação ISO 14001 é mais útil para reduzir os atritos de informação, permitindo que as empresas iniciem transações com o mercado externo.
Mendonça, Veríssimo e Mellini (2021)	Verificar o efeito da certificação GlobalGap sobre as exportações de frutas em 2018 no Brasil.	Exportadores de um conjunto de nove frutas em 21 estados brasileiros.	Valor de exportação para cada fruta <i>in natura</i> considerada no estudo.	GlobalGap.	Frutas.	GlobalGap.	Mínimos quadrados ordinários (MQOs).	A certificação trouxe ganhos aos produtores que a adotaram, na forma de ampliação de vendas externas. Isso implica que, embora os procedimentos para adoção da norma envolvam custos de adaptação a ela, e de aquisição e manutenção da certificação, as empresas certificadas não só mantiveram seu mercado consumidor externo, mas também o ampliaram. Nesse sentido, os benefícios parecem ter superado os custos.
Latouche e Chevassus-Lozza (2015)	Analisar o impacto do British Retail Consortium (BRC) e do IFS nas exportações das empresas agroalimentares francesas para os mercados europeus.	Conjunto de 2.942 empresas agroalimentares francesas, exportadoras ou não, incluindo 573 empresas certificadas pelo IFS, pelo BRC ou por ambas, em 2007.	Límite de produtividade para exportar para os mercados europeus.	IFS e BRC.	Bens agroalimentares.	Site oficial do BRC e do IFS.	Pareamento por escore de propensão ( <i>propensity score matching</i> – PSM).	Empresas certificadas pelo BRC enfrentam custos comerciais mais baixos para acessar determinados países europeus. Esses resultados não foram encontrados para as empresas certificadas pelo IFS.
Schuster e Maertens (2016)	Analisar como a certificação em diferentes tipos de padrões privados afeta o desempenho exportador de empresas de aspargos no Peru.	Conjunto de 87 empresas peruanas.	Volume e valor exportado para todos os parceiros.	GlobalGap Leaf, GAP, BRC, GMP e IFS.	Aspargos.	Survey com uma amostra representativa de empresas exportadoras.	Método generalizado dos momentos ( <i>Generalized method of moments</i> – GMM).	Não foi encontrada evidência de que a certificação por padrões privados em geral e por padrões privados individuais específicos tenha efeito no desempenho exportador das empresas – nem na margem extensiva, nem na margem intensiva –, tampouco nos volumes e nos valores de exportação. Os estudos de caso indicam que os padrões privados não atuam como um catalisador para o comércio.

(Continua)

(Continuação)

Autor e ano	Objetivo	Amostra	Variável analisada	NVS	Produto ou setor	Fonte de dados	Técnicas de pesquisa ou modelos	Resultado – conclusão sobre o efeito comercial das NVS
Colen, Maertens e Swinnen (2012)	Examinar os efeitos da certificação GlobalGap para horticultura no Senegal em três variáveis laborais: salários, duração do emprego e tipo de contrato de trabalho.	Um conjunto de 72 empresas exportadoras de manga e outro de 196 empresas exportadoras de feijão-verde no Senegal.	Volume de exportação para a União Europeia.	GlobalGap.	Manga e feijão-verde.	Survey; entrevistas; dados da Direction de la Protection des Végétaux (DPV); e pesquisa domiciliar na zona hortícola Les Niayes.	Comparação entre empresas certificadas e não certificadas. Estimção via MQOs, com variável <i>dummy</i> que assume valor 1 se a empresa obteve a certificação GlobalGap até 2010, e valor 0 caso contrário.	As condições de emprego melhoraram em empresas certificadas pela GlobalGap em comparação com outras empresas. Assim, para as exportações de feijão-verde e manga do Senegal, a certificação pela GlobalGap está associada a benefícios importantes para um grande número de famílias pobres. Os resultados de regressão mostram correlações importantes entre a certificação da GlobalGap e os benefícios dos trabalhadores, controlando-se as características dos funcionários (observáveis e não observáveis) e as características básicas do nível da empresa para reduzir o viés de seleção. No entanto, as diferenças estimadas entre empresas certificadas e não certificadas ainda podem ser enviesadas, devido às características das empresas não observadas que variam no tempo.
Henson, Masakire e Cranfield (2011)	Examinar até que ponto o desempenho exportador das empresas é aprimorado por meio da certificação.	Grupo de 102 empresas em dez países da África Subsaariana.	Valor das exportações para a União Europeia.	GlobalGap.	Produtos frescos.	Survey – pesquisa de empresas exportadoras de produtos frescos, realizada pelo Pesticide Initiative Program (PIP).	Diferença em diferença e PSM.	As empresas com certificação têm, em média, receitas de vendas de exportação cerca de € 2,6 milhões superiores às que obteriam de outra forma. Os resultados sugerem, no entanto, que os maiores ganhos foram acumulados pelas empresas que obtiveram certificação primeiro.
Martinez, Castresana e Castagnino (2010)	Verificar quais são os canais pelos quais a certificação afeta as exportações das empresas.	Todas as empresas argentinas que possuem os dados necessários para a pesquisa.	Valor das exportações das empresas	ISO 9001.	Vários produtos.	Institute of Industrial Technology (Inti).	Diferença em diferença.	A certificação ISO 9001 tem ajudado efetivamente as empresas argentinas a expandir suas exportações, tanto na margem extensiva, principalmente em termos de número de países de destino, quanto na margem intensiva. Notavelmente, os efeitos da certificação são maiores nas exportações para países desenvolvidos e nas de produtos diferenciados.

2B — Estudos no nível do país

Autor e ano	Objetivo	Amostra	Variável analisada	NVS	Produto ou setor	Fonte de dados	Técnicas de pesquisa ou modelos	Resultado — conclusão sobre o efeito comercial das NVS
Frankor, Curzi e Olper (2020)	Avaliar o efeito da certificação da GlobalGap nas exportações de maçãs, bananas e uvas.	Comércio bilateral global.	Fluxo comercial bilateral em dólares.	GlobalGap.	Maçã, banana e uva.	Dados da GlobalGap.	Modelo gravitacional estimado por regressão de Poisson por máxima pseudoverossimilhança ( <i>Poisson pseudo-maximum-likelihood</i> — PPMIL).	Os resultados apresentam uma melhoria no comércio dada a certificação da GlobalGap, tanto nas margens de comércio intensivas quanto nas extensivas. Os efeitos comerciais positivos são impulsionados mais pelo aumento da área de fazendas certificadas do que pela entrada de novos produtores certificados.
Frankor, Martínez-Zarzoso e Brümmer (2019)	Examinar como a adoção de padrões privados de segurança agroalimentar modifica o efeito <i>governance distance</i> nas exportações de frutas e legumes.	Cento e trinta e quatro países.	Valor de exportação para a União Europeia e a Associação Europeia de Livre Comércio (European Free Trade Association — Efta).	GlobalGap.	Maçã, banana e uva.	GlobalGap e outros indicadores para governança.	MQOs e PPMIL — modelo gravitacional.	Para países exportadores certificados, os efeitos de impedimento do comércio são muito menores em comparação com países não certificados, especialmente para exportações para a União Europeia e a Efta.
Andersson (2019)	Analisar o efeito da certificação do GlobalGap nas importações de frutas e vegetais frescos de quinze países da União Europeia no nível do produto.	Cento e trinta e oito países.	Valor de importação para quinze países da União Europeia.	GlobalGap.	Frutas e legumes frescos.	GlobalGap.	PPMIL — modelo gravitacional.	A certificação pela GlobalGap tem um efeito positivo tanto na margem extensiva quanto na intensiva de comércio. Importadores nos quinze países da União Europeia analisados tendem a ser mais propensos a começar a importar um produto de países exportadores com muitos produtores certificados.
Ehrich e Mangesdorf (2018)	Analisar a importância dos padrões privados para a exportação de alimentos manufaturados em países em desenvolvimento.	Empresas de 87 países.	Fluxo comercial bilateral em dólares.	IFS.	Sete produtos alimentícios industrializados: ovos, carnes, frutas, legumes, produtos de panificação, laticínios e bebidas.	Base de dados do IFS.	PPMIL — modelo gravitacional.	Embora tenham encontrado efeitos de aumento do comércio dada a certificação do IFS no comércio em nível agregado, os resultados permanecem robustos apenas para países de alta e média renda. O efeito da certificação pelo IFS nas exportações difere de acordo com o nível de renda do país exportador. Os resultados indicam que a certificação pelo IFS não é suficiente para integrar países de baixa renda às CGVs.
Vural e Akgüngör (2015)	Verificar a regulamentação de produtos frescos e padrões privados na Turquia e o efeito nas exportações.	Vinte e dois países importadores e vinte e quatro países exportadores.	Fluxo de exportação.	ISO 22000.	Frutas e vegetais.	ISO 22000.	Modelo gravitacional.	Os resultados revelam que a certificação ISO 22000 nos países em desenvolvimento tem um efeito profundo no desempenho das exportações de vegetais e frutas. A difusão da certificação ISO 22000 nos países em desenvolvimento tende a aumentar suas exportações de vegetais e frutas em 37% e 53%.
Masood e Brümmer (2014)	Investigar se a intensidade da adoção do padrão GlobalGap tem um impacto positivo nos valores de importação de banana da União Europeia.	Setenta e quatro países.	Valor de importação para a União Europeia.	GlobalGap.	Banana.	GlobalGap.	MQOs — modelo gravitacional.	O GlobalGap promove as exportações de bananas para a União Europeia. Foi descoberto que, para nenhuma das medidas de certificação da GlobalGap, a magnitude dos coeficientes difere muito para os principais importadores da União Europeia e para todos os importadores da União Europeia. Isso sugere que o impacto da GlobalGap tem afetado as importações de banana de todos os países da União Europeia de maneira semelhante.

(Continua)



(Continuação)

Autor e ano	Objetivo	Amostra	Variável analisada	NVS	Produto ou setor	Fonte de dados	Técnicas de pesquisa ou modelos	Resultado – conclusão sobre o efeito comercial das NVS
Melo et al. (2012)	Avaliar em que medida os padrões sanitários e fitossanitários relacionados à qualidade afetam o comércio internacional, a partir de evidências das exportações de frutas chilenas.	Quinze países.	Intensidade bilateral relativa do comércio.	ChileGap.	Frutas.	Índice próprio.	Construção de um índice de rigor por meio de um questionário. Após obter o índice, estimou-se um modelo gravitacional.	As evidências apoiam descobertas anteriores de que regulamentações mais rígidas têm um efeito geral negativo sobre o comércio. Sugerem ainda que o efeito é maior se um país desenvolver o padrão. No entanto, analisando o impacto de cada índice individual, as diferenças entre normas e regulamentações específicas têm diferentes efeitos. Enquanto as regulamentações fitossanitárias e as de limite máximo de resíduo (LMR) têm efeitos prejudiciais sobre o comércio, a norma Gap, de boas práticas agrícolas, tem um impacto positivo sobre o comércio, apoiando a hipótese da literatura de que as normas são um catalisador para o comércio.
Shepherd e Wilson (2013)	Compreender o comportamento dos padrões privados em países desenvolvidos e em desenvolvimento, considerando-se produtos agrícolas e manufaturados.	Países em desenvolvimento selecionados.	Valor das exportações.	Padrões do Comitê Europeu de Normalização (CEN).	Produtos agrícolas.	CEN.	Modelo gravitacional.	Os resultados destacam que os efeitos dos padrões, e em particular seu caráter como barreiras ou catalisadores, são altamente específicos de cada setor.
Mangelsdorf, Portugal-Perez e Wilson (2012)	Analisar o impacto de padrões voluntários e obrigatórios – harmonizados com normas internacionais ou domésticas – nas exportações chinesas de alimentos.	Cento e trinta e dois países.	Valor das exportações chinesas por produto.	Padrões da Administração de Normas da China (Standardization Administration of China – SAC).	Peixe, vegetais, cereais, leite, chá e açúcar.	SAC.	Modelo gravitacional.	Os padrões têm um efeito positivo no desempenho das exportações da China. Os benefícios da padronização, em termos da redução de potencial assimetria de informações, e da sinalização aumentam a segurança alimentar. A qualidade nos mercados estrangeiros parece superar os custos de conformidade. Os resultados das estimativas mostram que o efeito positivo das normas chinesas é maior quando elas são harmonizadas às medidas internacionais.

Elaboração dos autores.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As NVS estão se tornando um elemento significativo no comércio internacional e na promoção de estratégias de desenvolvimento sustentável, especialmente no contexto de mercados globalizados. No entanto, ainda não há um consenso sobre os seus efeitos predominantes nos fluxos comerciais. O objetivo desse estudo foi discutir os desdobramentos das NVS, incluindo suas formas de regulamentação comercial, as motivações para a sua adoção e os principais desafios associados à sua implementação. De forma geral, é constatado que uma abordagem sustentável crível, do ponto de vista das empresas e dos consumidores, requer que os produtos e os processos de produção apresentem certificações para garantir os seus atributos não observáveis, tais como as preocupações com o meio ambiente e a biodiversidade, com a segurança dos alimentos e com a justiça dos processos sociais nos elos produtivos.

Ainda, a padronização e a organização das CGVs podem ser acrescentadas entre os benefícios do uso de NVS. Nesse contexto, os produtores podem prosperar pelo ganho de valor adicionado ao seu produto, inclusive pelo recebimento de preço-prêmio e pelas maiores possibilidades de acesso aos mercados. É possível que esse último argumento seja o mais provável de ocorrer quando se trata de padrões privados.

É reconhecido, no entanto, que as NVS podem assumir diferentes regulamentações a depender do escopo de sustentabilidade a que se referem, ora de cunho econômico, ambiental ou social, ora combinando os três atributos de formas diferentes, em que cada NVS pode atribuir a cada elemento pesos diferentes sobre os aspectos sustentáveis. Uma vez que uma única NVS não regulamenta todos os parâmetros econômicos, sociais e ambientais de forma simultânea, os produtores lidam com diferentes certificações, que podem representar demandas diferentes, a depender do produto e do mercado a ser acessado. Cabe ao produtor decidir a qual NVS aderir, ou adequar seus produtos ou processos produtivos para conseguir acesso ao mercado desejado.

A partir da variedade de NVS existentes, é difícil imputar um efeito predominante. De fato, os estudos sobre NVS ainda são incipientes pela limitação dos dados e pela pouca acessibilidade às informações, o que explica a escassez de estudos empíricos sobre o tema. Além disso, os estudos aqui destacados encontraram resultados distintos e que não podem ser generalizados, visto que são altamente específicos, concentrando-se em apenas algumas NVS, países e setores (ou produtos). Para que ocorram avanços na abordagem empírica, é necessário aumentar a transparência e a disponibilidade de dados. Apesar dessa limitação, esse artigo acrescenta ao estado da arte discussões sobre a ampliação das NVS e a maneira pela qual elas têm se tornado um padrão crescente nos fluxos comerciais. Também foram discutidas as dificuldades em adotá-las, sobretudo pela falta de harmonização entre mercados e produtos, cada qual apresentando particularidades em matéria regulatória.

### REFERÊNCIAS

ANDERSSON, A. The trade effect of private standards. **European Review of Agricultural Economics**, v. 46, n. 2, p. 267-290, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/ERA/EJBY027>>.

APPLETON, A. E. Private climate change standards and labelling schemes under the WTO Agreement on Technical Barriers to Trade. *In*: COTTIER, T.; NARTOVA, O.; BIGDELI, S. (Ed.). **International Trade Regulation and the Mitigation of Climate Change** – World Trade Forum, p. 131-137. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

- BLYDE, J. S. **The impact of ISO 14001 environmental standards on exports**. Washington: IDB, 2021. (Working Paper, n. 1283). Disponível em: <<https://doi.org/10.18235/0003745>>.
- CARSON, R. **Silent Spring**. 40th anniversary ed., with introduction by Linda Lear and afterword by Edward O. Wilson. Boston: Houghton Mifflin Company, 2002.
- CLAYTON, K. C.; PRESTON, W. P. The political economy of differentiating markets: facing reality inside the U.S. Department of Agriculture. **American Journal of Agricultural Economics**, v. 85, n. 3, p. 737-741, 2003. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/1245004?seq=1>>.
- CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **A tecnologia blockchain e suas possíveis aplicações no comércio exterior**. Brasília: CNI, 2021.
- COLEN, L.; MAERTENS, M.; SWINNEN, J. Private standards, trade and poverty: GlobalGap and horticultural employment in Senegal: private standards, trade and poverty. **The World Economy**, v. 35, n. 8, p. 1073-1088, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.2012.01463.x>>.
- CORRÊA, R. de O. **Barreiras no comércio internacional, normas técnicas e normas de sustentabilidade**: as novas e velhas regras de certificação. 2019. (Working Paper, n. 497). Disponível em: <[https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/26074/TD%20497%20-%20CCGI\\_12.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/26074/TD%20497%20-%20CCGI_12.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>.
- DELIMATSI, P. Sustainable standard-setting, climate change and the TBT Agreement. In: DELIMATSI, P. (Ed.). **Research handbook on climate change and trade law**. Cheltenham: Edward Elgar, 2016. p. 148-180. Disponível em: <<https://doi.org/10.4337/9781783478446>>.
- DIETZ, T.; GRABS, J. Additionality and implementation gaps in voluntary sustainability standards. **New Political Economy**, v. 27, n. 2, p. 203-224, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13563467.2021.1881473>>.
- DRIES, L. *et al.* Who and what drives standards setting? In: FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. (Org.). **The dynamics of sanitary and technical requirements assisting the poor to cope**. Roma: FAO, 2005. p. 5-8. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/a0011e/A0011E00.htm#TOC>>.
- EHRICH, M.; MANGELSDORF, A. The role of private standards for manufactured food exports from developing countries. **World Development**, n. 101, p. 16-27, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.08.004>>.
- ELAMIN, N. E.; CORDOBA, S. F. de. **The trade impact of voluntary sustainability standards**: a review of empirical evidence. Genebra: UNCTAD, 2020. (Research Paper, n. 50). Disponível em: <[https://unctad.org/system/files/official-document/ser-rp-2020d9\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ser-rp-2020d9_en.pdf)>.
- FAGGI, A. M.; ZULETA, G. A.; HOMBERG, M. Motivations for implementing voluntary environmental actions in Argentine forest companies. **Land Use Policy**, v. 41, p. 541-549, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.04.011>>.
- FAGOTTO, E. Private roles in food safety provision: the law and economics of private food safety. **European Journal of Law and Economics**, v. 37, n. 1, p. 83-109, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s10657-013-9414-z>>.
- FIANKOR, D-D. D.; CURZI, D.; OLPER, A. Trade, price and quality upgrading effects of agri-food standards. **European Review of Agricultural Economics**, v. 48, n. 4, p. 835-877, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/erae/jbaa026>>.
- FIANKOR, D-D. D.; MARTÍNEZ-ZARZOSO, I.; BRÜMMER, B. Exports and governance: the role of private voluntary agrifood standards. **European Review of Agricultural Economics**, v. 50, n. 3, p. 1-44, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/agec.12488>>.

GALATI, A. *et al.* Motivations, adoption and impact of voluntary environmental certification in the Italian Forest based industry: the case of the FSC standard. **Forest Policy and Economics**, v. 83, p. 169-176, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.forpol.2017.08.002>>.

GRABS, J. Assessing the institutionalization of private sustainability governance in a changing coffee sector. **Regulation and Governance**, v. 14, n. 2, p. 362-387, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/rego.12212>>.

HALLIDAY, T. C.; SHAFFER, G. (Ed.). **Transnational legal orders**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

HENSON, S.; HUMPHREY, J. **The impacts of private food safety standards on the food chain and on public standard-setting processes**. Genebra: FAO, 2009.

HENSON, S.; MASAKURE, O.; CRANFIELD, J. Do fresh produce exporters in Sub-Saharan Africa benefit from GlobalGap certification? **World Development**, v. 39, n. 3, p. 375-386, 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2010.06.012>>.

IDEC – INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. **Pesquisa Greenwashing**. 2020. Disponível em: <<https://idec.org.br/greenwashing/pesquisa>>.

ITC – INTERNATIONAL TRADE CENTER. **Standards Map**. 2020. Disponível em: <<https://www.standardsmap.org/en/identify?sectors=>>>.

\_\_\_\_\_. **The State of Sustainable Markets 2021: Statistics and Emerging Trends**, n. 4. 2021. Disponível em: <<https://digital.intracen.org/state-sustainable-markets-2021/in-focus-key-sustainability-sectors/>>.

\_\_\_\_\_. **Standards Map App**. Disponível em: <<https://www.standardsmap.org/en/identify>>.

JOUANJEAN, M.-A. Standards, reputation, and trade: evidence from US horticultural import refusals. **World Trade Review**, v. 11, n. 3, p. 438-461, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S1474745612000274>>.

KOMIVES, K.; JACKSON, A. Introduction to voluntary sustainability standard systems. *In*: SCHIMTZ-HOFFMAN, C. *et al.* (Ed.). **Voluntary Standard Systems: a contribution to sustainable development**. Berlin: Springer, 2014, p. 3-19.

LATOUCHE, K.; CHEVASSUS-LOZZA, E. Retailer supply chain and market access: evidence from French agri-food firms certified with private standards. **World Econ**, v. 38, n. 8, p. 1312-1334, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/twec.12191>>.

LIU, P. **Private standards in international trade: issues and opportunities**. Genebra: FAO, 2009.

MANGELSDORF, A.; PORTUGAL-PEREZ, A.; WILSON, J. S. Food standards and exports: evidence for China. **World Trade Review**, v. 11, n. 3, p. 507-526, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S1474745612000195>>.

MARTINCUS, C. V.; CASTRESANA, S.; CASTAGNINO, T. ISO standards: a certificate to expand exports? Firm-level evidence from Argentina. **Review of International Economics**, v. 18, n. 5, p. 896-912, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/J.1467-9396.2010.00915.X>>.

MARTINS, K. F.; TEIXEIRA, D.; CORRÊA, R. de O. Gains in sustainability using voluntary sustainability standards: a systematic review. **Cleaner Logistics and Supply Chain**, v. 5, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.clscn.2022.100084>>.

MARX, A.; DEPOORTER, C.; VANHAECHT, R. Voluntary sustainability standards: state of the art and future research. **Standards**, v. 2, n. 1, p. 14-31, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.3390/standards2010002>>.

MASOOD, A.; BRÜMMER, B. **Impact of GlobalGap certification on EU banana imports: a gravity modeling approach**. Göttingen:GlobalFood, 2014. (Discussion Paper, n. 49). Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10419/103985>>.

MATTOO, A.; ROCHA, N.; RUTA, M. **Handbook of deep trade agreements**. Washington: World Bank, 2020. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34055>>.

MELO, Ó. *et al.* Does sanitary and phytosanitary regulation stringency affect developing countries exports? Evidence from Chilean fruit exports. *In: INTERNATIONAL ASSOCIATION OF AGRICULTURAL ECONOMISTS (IAAE) TRIENNIAL CONFERENCE*, p. 1-15, 2012, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: IAAE, 2012.

MENDONÇA, T. G. de; VERÍSSIMO, M. P.; MELLINI, A. Efeitos da adesão dos produtores brasileiros ao GlobalGap sobre os fluxos de exportações de frutas. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 52, n. 4, p. 167-184, 2021. Disponível em: <<https://g20mais20.bnb.gov.br/revista/index.php/ren/article/view/1319/913>>.

PACINI, H. *et al.* The price for biofuels sustainability. **Energy Policy**, v. 59, p. 898-903, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2013.03.042>>.

SCHUSTER, M.; MAERTENS, M. Do private standards benefit workers in horticultural export chains in Peru? **Journal of Cleaner Production**, v. 112, p. 2392-2406, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.10.038>>.

SECO – STATE SECRETARIAT FOR ECONOMICS AFFAIRS. **Integration in value chains**. SECO Economic Cooperation and Development. [s.d.] Disponível em: <<https://www.seco-cooperation.admin.ch/secocoop/en/home/themes/income-opportunities/value-chains.html#accordion1671142131275>>.

SHEPHERD, B.; WILSON, N. L. W. Product standards and developing country agricultural exports: the case of the European Union. **Food Policy**, v. 42, p. 1-10, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/J.FOODPOL.2013.06.003>>.

SMITH, G. **Interaction of public and private standards in the food chain**. Paris: OECD, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/221282527214>>.

SMITH, W. K. *et al.* Voluntary sustainability standards could significantly reduce detrimental impacts of global agriculture. **Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America**, v. 116, n. 6, p. 2130-2137, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1073/pnas.1707812116>>.

SPRINGER-HEINZE, A. Capacity building to promote sustainable value chains: the ValueLinks 2.0 methodology. *In: SCHIMDT, M. (Ed.). Sustainable global value chains*. Berlin: Springer, 2019. p. 123-135.

STEENBOCK, W. *et al.* Agrofloresta agroecológica: por uma (re)conexão metabólica do humano com a natureza. **Guaçu**, v. 6, n. 2, p. 47-70, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.5380/guaçu.v6i2.76544>>.

STEIDLE, M.; HERRMANN, G. A. Group certification: market access for smallholder agriculture. *In: SCHMIDT, M. et al. (Ed.). Sustainable global value chains*. Berlin: Springer, 2019. p. 639-657.

THORSTENSEN, V.; VIEIRA, A. C. **Regulatory barriers to trade: TBT, SPS and sustainability standards**. São Paulo: VT, 2016. Disponível em: <[https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17663/Regulatory\\_Barriers\\_to\\_Trade\\_TBT\\_SPS\\_and\\_Sustainability\\_Standards.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17663/Regulatory_Barriers_to_Trade_TBT_SPS_and_Sustainability_Standards.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>.

THORSTENSEN, V. H. *et al.* A controvérsia em torno do conceito das NVS. **Cadernos de Normas Voluntárias de Sustentabilidade**, v. 3, 2019. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas/pdf/cadernos-nvs-2019-V3.pdf>>.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Voluntary Sustainability Standards in International Trade**. New York: UNCTAD, 2023. Disponível em: <[https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab2022d8\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab2022d8_en.pdf)>.



UNFSS – UNITED NATION FORUM ON SUSTAINABILITY STANDARDS. **Policy Brief:** fostering the sustainability of global value chains (GVCs). Geneva: UNFSS, 28 Mar. 2017. Disponível em: <<https://unfss.org/2017/04/11/fostering-the-sustainability-of-global-value-chains-gvcs/>>.

\_\_\_\_\_. **3rd Flagship Report of the United Nations Forum on Sustainability Standards.** Geneva: UNFSS, 2018. Disponível em: <<https://unfss.org/wp-content/uploads/2018/09/UNFSS-3rd-Flagship-Report-FINAL-for-upload-1.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **4th Flagship Report of the United Nations Forum on Sustainability Standards.** Geneva: UNFSS, 2020. Disponível em: <[https://unfss.org/4th\\_flagship\\_report/](https://unfss.org/4th_flagship_report/)>.

\_\_\_\_\_. **5th Flagship Report of the United Nations Forum on Sustainability Standards.** Geneva: UNFSS, 2022. Disponível em: <[https://unfss.org/wp-content/uploads/2022/10/UNFSS-5th-Report\\_14Oct2022\\_rev.pdf](https://unfss.org/wp-content/uploads/2022/10/UNFSS-5th-Report_14Oct2022_rev.pdf)>.

VURAL, B. M. T.; AKGÜNGÖR, S. Fresh produce regulation and private standards in Turkey: implications for export markets. *In*: HAMMOUDI, A. *et al.* (Ed.). **Food safety, market organization, trade and development.** Berlin: Springer, 2015. p. 229-250. Disponível em: <[https://doi.org/10.1007/978-3-319-15227-1\\_12](https://doi.org/10.1007/978-3-319-15227-1_12)>.

YEUNG, M. T. *et al.* **Declining international cooperation on pesticide regulation:** frittering away food security. London: Palgrave, 2017. (Palgrave Studies in Agricultural Economics and Food Policy).

ZEE, E. van der. Investigating the regulatory structure of voluntary sustainability standards: foundations for intervention strategies to increase consumer confidence. *In*: BREMMERS, H.; PURNHAGEN, K. (Ed.). **Regulating and managing food safety in the EU.** Berlin: Springer, 2018. v. 6. p. 39-55. Disponível em: <[https://doi.org/10.1007/978-3-319-77045-1\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-319-77045-1_3)>.



# CONSUMO AGROALIMENTAR E REGULAMENTAÇÕES PRIVADAS: PERSPECTIVAS PARA O COMÉRCIO INTERNACIONAL

Michelle Marcia Viana Martins<sup>1</sup>  
Danielle Mendes Thame Denny<sup>2</sup>  
Alicia Cechin<sup>3</sup>  
Scarlett Queen Almeida Bispo<sup>4</sup>  
Marcelo Jose Braga Nonnenberg<sup>5</sup>  
Flávio Lyrio Carneiro<sup>6</sup>

## SINOPSE

As normas voluntárias de sustentabilidade (NVS) assumem papel relevante nas negociações comerciais. As exigências das grandes redes multinacionais determinam homogeneizar as características dos produtos e certificar a qualidade deles. Essas são imposições a que os fornecedores devem se atentar para garantir acesso aos mercados mais regulados a respeito de critérios ambientais, sociais e corporativos. Neste artigo, as NVS são incorporadas em um arcabouço teórico, preenchendo a lacuna sobre os efeitos dos padrões privados no comércio internacional. Por meio de uma revisão bibliográfica, são discutidos os canais de transmissão das NVS no comércio, os efeitos dos processos produtivos sustentáveis no ponto de vista dos fornecedores e consumidores e o papel das redes de varejo na difusão e no estímulo à adoção das NVS. O texto fornece um enfoque sobre bens agroalimentares, já que são os mais regulamentados por NVS.

**Palavras-chave:** normas voluntárias de sustentabilidade; NVS; padrões privados; certificações; varejo.

## ABSTRACT

The voluntary sustainability standards (VSS) assume an important role in commercial relations. Homogenization of product characteristics and certification of their quality are induced by the requirements of the large multinational chains. These are impositions that suppliers must conform to in order to guarantee access to more regulated markets in terms of environmental, social and corporate criteria. In this article, the VSS are embedded within a theoretical framework, filling a gap on the effects of private standards on international trade. Through a bibliographic review, the article discusses the transmission channels of the VSS to trade, the effects of directed production processes from the suppliers' and consumers' viewpoints and the role of retail chains in disseminating and encouraging the adoption of the VSS. The text focuses on agrifood goods, as they are the most regulated through VSS.

**Keywords:** voluntary sustainability standards; VSS; private standards; certifications; retail.

JEL: F13; O24; Q56.

Artigo recebido em 14/10/2022 e aprovado em 26/1/2023.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi34art7>

---

1. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea); e professora da Universidade Federal de Viçosa (UFV). *E-mail:* <michelle.martins@ipea.gov.br>.

2. Pesquisadora bolsista da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), por meio do Convênio de Cooperação Técnica CEPAL-Ipea, na Dinte/Ipea. *E-mail:* <denny.thame@usp.br>.

3. Pesquisadora do PNPD na Dinte/Ipea. *E-mail:* <alicia.cechin@ipea.gov.br>.

4. Pesquisadora do PNPD na Dinte/Ipea; e mestranda no Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB). *E-mail:* <scarlett.bispo@ipea.gov.br>.

5. Técnico de planejamento e pesquisa na Dinte/Ipea. *E-mail:* <marcelo.nonnenberg@ipea.gov.br>.

6. Técnico de planejamento e pesquisa na Dinte/Ipea. *E-mail:* <flavio.carneiro@ipea.gov.br>.

## 1 INTRODUÇÃO

O aumento das preocupações com o meio ambiente e a necessidade de fomentar o desenvolvimento sustentável têm performado iniciativas e medidas sustentáveis por parte dos governos, empresas privadas e organizações não governamentais (ONGs). No nível multilateral, o assunto começou a ganhar força a partir da Conferência Eco-92, em 1992, e com a adoção da Agenda 21, patrocinada pela Organização das Nações Unidas (ONU).<sup>7</sup> Ao longo dos anos, novas conferências foram realizadas até que, em 2015, todos os países-membros da ONU aprovaram a Agenda 2030,<sup>8</sup> documento pelo qual os países se comprometeram a articular suas políticas em busca de dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Os ODS oferecem um plano global para o alcance da paz e da prosperidade mundial até 2030. Para atingir essa meta, os padrões de sustentabilidade oferecem uma solução pertinente, já que disponibilizam instrumentos sinérgicos aos objetivos estabelecidos pela Agenda 2030. Entre eles, estratégias para a garantia de consumo e produção sustentável, trabalho decente e remunerações justas, além de ações para amenizar os eventos climáticos e melhorar a segurança alimentar (UNCTAD, 2023). Mais especificamente, os padrões de sustentabilidade acrescentam às ações públicas medidas voluntárias que estimulam mudanças nos processos de produção, tornando-os ambientalmente mais sustentáveis e socialmente mais justos e mais seguros para a saúde do consumidor.

Os padrões de sustentabilidade ou padrões privados – normas voluntárias de sustentabilidade (NVS) – tratam de um conjunto de exigências detalhadas para a incorporação de boas práticas sociais e ambientais nos processos produtivos (Blankenbach, 2020). A missão geral e os princípios das NVS são o alcance da sustentabilidade nas cadeias globais de valor (CGVs), pautado pelos compromissos internacionais para o desenvolvimento de padrões e critérios específicos que permitem a avaliação da conformidade (UNFSS, 2022). Com isso, as NVS reproduzem ferramentas para mitigar a perda da biodiversidade, a poluição, a violação dos direitos humanos e outros aspectos de dimensões econômica, social e ambiental.

No contexto das trocas internacionais, as NVS têm potencial para acelerar as mudanças nos elos de produção e comercialização em direção às práticas mais sustentáveis, fortalecendo a integração dos produtores nas CGVs. Esse movimento tem ocorrido porque organizações multilaterais, redes de varejo e outras instituições privadas têm endurecido o rigor para o cumprimento dos requisitos determinados pelas NVS (UNFSS, 2022). Essa estratégia é parte da responsabilidade corporativa e do gerenciamento dos riscos que expõem as empresas aos consumidores. Estes, por sua vez, têm ampliado suas preferências ao consumismo ético<sup>9</sup> (UNCTAD, 2023).

Desde o início da década de 1990, as NVS vêm ganhando importância crescente como instrumento regulatório e de governança nas CGVs, o que pode ser ilustrado pela ampliação no número das NVS existentes, bem como na área certificada, sobretudo de *commodities* agrícolas e produtos florestais.<sup>10</sup> Essa expansão se dá, em grande medida, pelo aumento da conscientização dos consumidores sobre

7. Disponível em: <<http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21.htm>>.

8. Disponível em: <[https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_70\\_1\\_E.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf)>.

9. Os consumidores influenciam, a partir das decisões de consumo, a forma como os produtos são produzidos e distribuídos. A opção por boicotar determinados produtos ou adquirir produtos sustentáveis faz parte do consumismo ético, em que os produtores e atores econômicos nas CGVs são estimulados a aumentar a adoção de NVS para incrementar suas vendas e evitar boicotes.

10. Disponível em: <<https://www.standardsmap.org/en/identify>>.

questões de sustentabilidade; por boicotes e campanhas de ONGs sobre empresas que permitem ou testemunham práticas de produção nocivas; pela competição entre NVS com diferentes configurações de partes interessadas; e pelo aumento nas regulamentações públicas sobre temas ambientais e sociais<sup>11</sup> (Thorstensen e Vieira, 2016; Marx, Depoorter e Vanhaecht, 2022).

Embora os governos possam apoiar o uso das NVS por meio de políticas públicas, assistência aos produtores ou requerimento de produtos regulamentados nas compras governamentais, as NVS são, em essência, diferentes das exigências públicas, tais como normas, regulamentos e procedimentos de avaliação de conformidade. As NVS estão associadas aos agentes privados (em geral, com grande poder de compra ou de influência), como empresas, associações e ONGs. Essas instituições estabelecem esquemas de certificação e códigos próprios a serem seguidos – os chamados padrões privados sustentáveis. Denominam-se sustentáveis porque tais normas são usadas para garantir que um produto seja produzido, processado e transportado de acordo com uma lógica sustentável; e voluntárias porque não há obrigatoriedade legal para seu cumprimento (Steidle e Herrmann, 2019).

Ainda que apresente um caráter voluntário, a exigência de NVS pode constituir entraves comerciais, ao condicionar a aceitação de produtos no país de destino. O acesso aos mercados é potencialmente dificultado pelo não atendimento às exigências privadas (Elamin e Cordoba, 2020; Marx, Depoorter e Vanhaecht, 2022). Isso significa que as NVS, ferramentas de sustentabilidade relevantes para a expansão e consolidação de práticas sustentáveis, podem ser entendidas como barreiras comerciais iminentes em CGVs em alguns setores e indústrias, como agricultura, silvicultura, pesca e mineração.

Com isso, observa-se uma mudança nos regimes de comércio internacional. Antes, as políticas comerciais eram focadas na redução de práticas protecionistas e na promoção de um comércio mais livre e sem fricções (cotas, tarifas e subsídios). Com as NVS, o comércio adota um novo paradigma regulatório e passa a ser determinado pela administração da precaução (CNI, 2021; Mattoo, Rocha e Ruta, 2020), em que são criados requisitos comerciais com base nos pilares sociais, ambientais, de qualidade, gestão e ética, tudo isso orientado para a garantia de proteção ao meio ambiente, aos trabalhadores e ao consumidor contra riscos, e não mais à competitividade do país e da indústria nacional.

Considerando essa nova conjuntura comercial, o objetivo deste trabalho é explorar os desdobramentos das NVS, apresentando o desenvolvimento de uma abordagem teórica, pautada pelas teorias de comércio a partir de Melitz (2003). Mais especificamente, sugere-se um arcabouço teórico para discutir os novos padrões privados de comércio internacional, em especial as NVS, destacando os canais de transmissão, os efeitos comerciais e o papel das redes de varejo e cooperativas. Esse esforço é necessário para orientar futuras discussões sobre o tema, incluindo o desenvolvimento de modelos empíricos. Além dessa contribuição, o documento discute a forma como a literatura econômica vem explorando o tema, ainda incipiente nas análises econométricas do comércio internacional. O texto faz alguns apontamentos para o mercado agrícola, já que é a atividade econômica que mais recebe requisitos relacionados às NVS.

O texto está estruturado em seis seções, a contar desta introdução. A seção 2 aborda o acesso aos mercados condicionado ao cumprimento das exigências dispostas pelas NVS. A 3 explica os canais de transmissão das NVS e seus principais efeitos nos fluxos comerciais. A seção 4 discute as

11. Sobre o aspecto social, merece destaque o surgimento de novas medidas regulatórias na área de devida diligência (*due diligence*) dos direitos humanos.

perspectivas sustentáveis das NVS e como o comércio pode promover estratégias para se alcançar os ODS. Na seção 5, aborda-se o papel das redes varejistas na difusão das NVS. A seção 6, por sua vez, traz as considerações finais.

## 2 AS NVS E O ACESSO A MERCADOS

Uma revisão sistemática da literatura recente classificou os autores que abordam NVS em duas correntes. A primeira prioriza os efeitos das NVS como barreiras de acesso ao mercado e a segunda considera os seus efeitos catalisadores, estimulando o comércio e legitimando a causa da sustentabilidade. Das 85 pesquisas analisadas por Martins, Teixeira e Corrêa (2022), 25 se encaixam na primeira corrente e 60 sustentam a segunda. Um ponto importante dessa revisão é a predominância de autores europeus (53%) e americanos (22%), ao passo que apenas 7% são da América Latina e 4% da Ásia. Esse dado revela que os países desenvolvidos são os que despendem maior esforço acadêmico para entender as NVS, talvez porque seus consumidores são os que mais buscam por produtos certificados.

De fato, os países desenvolvidos são os que têm maior poder aquisitivo, portanto, mantêm a maior parte dos consumidores que podem pagar a mais por produtos regulamentados. Além disso, nessas economias, operam empresas que geralmente têm mercado para produtos de maior valor agregado, ou seja, aqueles que incorporaram valor aos aspectos sustentáveis. Por essas razões, os agentes econômicos desses países tendem a ser mais rigorosos com as questões de sustentabilidade. São essas mesmas nações, caracterizadas pelos setores econômicos com exportações diversificadas, instituições que funcionam relativamente bem e em um certo nível de desenvolvimento, e que têm maior probabilidade de aderir aos esquemas de NVS (UNFSS, 2022) – elas ditam aos países em desenvolvimento as exigências regulatórias para que seus produtos ingressem em mercados de importação (Martins, Teixeira e Corrêa, 2022).

As nações de menor renda têm capacidades (financeiras, técnicas, institucionais e regulatórias) limitadas, o que afeta negativamente sua capacidade de cumprir com os padrões de sustentabilidade. Essa dinâmica, entretanto, é diferente para o caso de produtos agrícolas, em que os países em desenvolvimento têm maior quantidade de NVS ativas, uma vez que respondem pela maior parte da produção global de *commodities* certificadas, sobretudo os bens da agricultura tropical, como banana, café, cacau, algodão, óleo de palma, cana-de-açúcar, soja e chá.

Em muitas economias, a agricultura é a atividade econômica predominante na renda do país. Também é um setor importante para a sustentabilidade, pois tem participação relevante nas práticas de desmatamento e o uso da terra é fortemente associado às mudanças climáticas. Esta é uma das principais razões pelas quais as iniciativas de NVS visam melhorar as práticas de produção nos países em desenvolvimento. Apesar da produção concentrada nesses países, é crescente o número de consumidores em economias de alta renda que demonstram preocupação com algumas características dos produtos agroalimentares, que vão além da quantidade, do preço e do sabor. Atributos como saúde, segurança, proteção ambiental e aspectos morais são acrescentados à função de utilidade, com particular relevância no processo de escolha (Gagné e Gouel, 2022).

Esses atributos podem ser chamados de características de credibilidade (Sheldon, 2017). Embora os consumidores saibam o que querem – ou o que não querem –, eles não conseguem identificar, mesmo após o consumo, todas as características de um produto, tais como a presença de resíduos de pesticidas, modificações genéticas, bem-estar animal, localização e método de produção, preservação

ambiental e regularização da mão de obra. As características de credibilidade criam problemas de informação assimétrica que podem ser resolvidos pela introdução de rótulos e padrões que garantam certos atributos (Macedoni, 2022). É nessa perspectiva que as NVS podem diferenciar os produtos. No caso de bens agrícolas e alimentares, que *a priori* são iguais pela própria definição de *commodities*, a aderência às NVS é uma forma de sinalizar aos consumidores sobre as características as quais buscam.

A tendência ao consumo sustentável estimula mudanças nas dinâmicas agroalimentares globais, ao endurecer o rigor na segurança alimentar, nos atributos de qualidade e nas práticas sustentáveis. A esse fato, o papel dos padrões sobre produtos e processos é amplificado e as empresas que oferecem bens certificados pelos sistemas NVS transmitem a credibilidade requerida pelos clientes. Essa tendência se estende à medida que cresce o domínio das cadeias de suprimentos orientadas para o comprador, em escala global. Porém, apesar de desempenhar um papel fundamental na organização e na transparência nas CGVs, as NVS estão fora do escopo das instituições existentes, sobretudo em países em desenvolvimento, o que dificulta a adesão e a disciplina ao uso dos padrões. Com isso, a partir do momento em que a conformidade a estes se torna, em termos práticos, uma exigência (por parte dos consumidores) para acesso aos mercados, o padrão privado pode se tornar uma barreira ao comércio internacional.

A investigação das NVS como novos tipos de entraves é realizada com bastante cautela, uma vez que as normas não representam medidas ou práticas que necessariamente violam regras internacionais. Tanto é verdade que não existem foros internacionais centralizados para debater e questionar tais padrões, como ocorre para as medidas públicas dispostas nos acordos de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (Sanitary and Phytosanitary Measures – SPS) e Barreiras Técnicas ao Comércio (Technical Barriers to Trade – TBT). Por não serem elaborados e implementados no nível governamental, não está claro em que medida ou em quais circunstâncias padrões privados poderiam ser tratados como de responsabilidade do Estado e questionados no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). No entanto, as NVS criam dificuldades de acesso a mercados similares às barreiras não tarifárias de caráter público.

As barreiras comerciais correspondem aos obstáculos que impedem empresas entrantes de se estabelecerem em determinado mercado, e afetam as empresas já consolidadas na tentativa de se manter e crescer no exterior. Qualquer negócio que deseja se expandir para o mercado internacional deve ter em conta quais medidas poderão impedir de lograr sucesso nas relações comerciais. As empresas que já fazem negócios devem conhecer as barreiras para definir estratégias de crescimento futuro. Algumas barreiras existem em razão de políticas e regulamentos do governo, outras são barreiras ocultas, que existem naturalmente, e os órgãos governamentais não têm soluções sobre elas (Chaudhari, Giedraitis e Kapse, 2012).

Forças sociais, como aquelas que surgem das alterações do comportamento de consumo, podem restringir atividades no âmbito das relações internacionais na forma de barreiras ocultas. Empresas (sobretudo as redes de varejo, no âmbito do comércio de bens agroalimentares) podem interromper os fluxos de comércio com companhias estrangeiras a qualquer momento, seja por questões sociais e ambientais, seja por medidas relacionadas à qualidade do produto, seja por quaisquer outros comportamentos econômicos sustentáveis. Gilpin (2004) argumenta sobre o *dumping* social,<sup>12</sup>

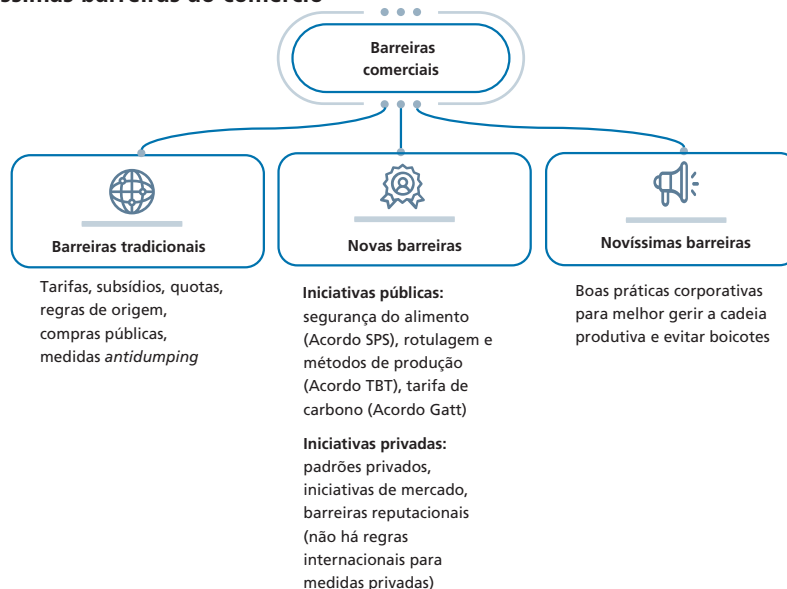
12. Países se sentem prejudicados por competir com outros que mantêm atividades econômicas com ações trabalhistas ilegais, com baixos salários e condições indignas dos trabalhadores. Essas práticas resultam em baixos custos de produção e menor preço, configurando concorrência desleal.

que justifica a interrupção comercial quando exportadores não se comprometem com os direitos trabalhistas fundamentais e não fornecem boas condições de trabalho. As barreiras ocultas de cunho ambiental surgem quando exigências ambientais, tais como rotulagem ambiental, passam a ser um determinante de acesso ao mercado. Em ambos os casos, as NVS resolvem o problema de adequação às boas práticas sociais e ambientais.

Na dinâmica do capitalismo responsável, os Estados, as empresas, o setor financeiro e os investidores passam a se reestruturar conforme as demandas dos consumidores que, de certa forma, compõem essas barreiras ocultas (Freeman, Martin e Parmar, 2007). Por essa razão, as NVS são exemplos das chamadas novas barreiras comerciais, que contemplam medidas ou práticas que não necessariamente violam regras internacionais, mas criam dificuldades de acesso a mercados. A figura 1 mostra que as NVS, enquanto classificadas como novas barreiras, estão situadas entre políticas comerciais tradicionais – como tarifas, quotas e subsídios, estabelecidas pelo governo e com aparato da OMC – e as novíssimas barreiras, que decorrem da decisão individual<sup>13</sup> das empresas em adotar medidas que melhorem sua imagem.

As novíssimas barreiras contemplam ações para evitar boicotes praticados por grupos de consumidores e redes varejistas (Sánchez-Bravo *et al.*, 2021). Também incorporam os compromissos voluntários das empresas de zerar suas emissões; os padrões de mercado que exigem compatibilidade com políticas internas das empresas ou indicam regionalização da produção e qualidades exigidas dos fornecedores; as taxonomias para divulgação de riscos socioambientais etc.<sup>14</sup>

FIGURA 1

**Novas e novíssimas barreiras ao comércio**

Fonte: CNI (2021, p. 59).

Elaboração dos autores.

Obs.: Gatt – General Agreement on Tariffs and Trade.

13. As decisões de adotar códigos de conduta de boas práticas, suspender ou rejeitar produtos são tomadas no âmbito interno das empresas. O setor privado não consegue antecipar ou se preparar adequadamente diante da imprevisibilidade dessas medidas, que seguem critérios ambientais, sociais e de governança (*environmental, social and corporate governance – ESG*), visando à transparência de ações para evitar repercussões negativas sobre a reputação das empresas.

14. Disponível em: <<https://www.unpri.org/>>.



### 3 CANAIS DE TRANSMISSÃO DAS NVS

As NVS podem afetar o comércio por meio de quatro canais. Primeiro, pelos custos de produção, ao determinar modificações na estrutura produtiva. Segundo, pelos aspectos de sinalização – um produto certificado traz consigo informações sobre a sua origem, incluindo os atributos produtivos e socioambientais da cadeia de produção. Pelo caráter informacional, as firmas que operam conforme regras das certificadoras reduzem as assimetrias de informação entre produtores e consumidores; seguindo essa lógica, o terceiro canal refere-se à diferenciação do produto, uma vez que produtos certificados podem alterar a qualidade percebida no mercado consumidor e se tornar um elemento de diferenciação. O último canal ocorre por meio da estrutura de mercado, em que o produto certificado pode ter melhores condições para acessar determinados mercados.

Esses quatro canais têm base nas teorias de comércio, que evoluem a partir dos clássicos, na abordagem das vantagens comparativas e especialização; das teorias contemporâneas, que discutem os padrões relacionados à produtividade; da informação assimétrica; da qualidade; e das regulamentações. A “nova nova teoria do comércio”, iniciada por Melitz (2003), incorpora às defasagens tecnológicas e mudanças técnicas (Posner, 1961) possibilidades de ganho comercial pelo monopólio de inovações (Dosi, 1984), concorrência imperfeita, economias de escala, comércio intraindústria (Krugman, 1983; Helpman e Krugman, 1985) e produtividade (Porter, 1990), além da diferenciação dos produtos, da preferência pela variedade da oferta e da classificação das firmas em exportadoras e não exportadoras (Chaney, 2008; Shingal e Ehrich, 2018).

Eaton e Kortum (2002) forneceram novas bases para explorar o modelo ricardiano, discutindo o papel das empresas exportadoras como propulsoras de novas tecnologias no comércio internacional. Ao acrescentar a estrutura tradicional clássica na síntese da teoria do comércio de Helpman e Krugman (1985), a “nova” teoria foi expandida, mas ainda não se mostrava ampla o suficiente para acomodar fatos estilizados, que refletiam a capacidade produtiva das empresas, observados nos microdados por volta da década de 1990.

A “nova nova” teoria do comércio, conforme pontuado por Ranjan e Raychaudhuri (2016), discute que, primeiro, exportar é uma atividade para poucos. Qualquer que seja o setor, um número restrito de empresas exporta. Segundo, os exportadores são maiores, mais produtivos e mais intensivos em capital que os não exportadores. Sob a perspectiva da produtividade da mão de obra e da produtividade total dos fatores, conseguem pagar salários relativamente mais altos.

Melitz (2003) usa esses fatos para incorporar às análises a heterogeneidade das firmas, ou seja, a mudança fundamental ocorre na formalização da produção,<sup>15</sup> ao considerar um conjunto de firmas no mercado, cada uma produzindo bens horizontalmente diferenciados sob retornos crescentes usando a mão de obra como único fator de produção. Precisamente, combina elementos da teoria de comércio e da organização industrial para sugerir um arcabouço teórico em que as estruturas de produtividade e de custos devem compor o rol de determinantes que explicam as vantagens comparativas de empresas que atuam em um mesmo segmento.

Posteriormente, o modelo de Melitz (2003) foi incrementado por Helpman, Melitz e Rubinstein (2008) e ampliado por Chaney (2008), para justificar por que as empresas com maior produtividade

15. Pelo lado da demanda, Melitz (2003) usa a mesma estrutura de Krugman (1983), em que os consumidores são caracterizados por preferências com elasticidade de substituição constante (*constant elasticity of substitution* – CES), com predileção a diferenciação de bens.

se autosselecionam para exportar. A resposta está na capacidade das empresas mais produtivas em assistir o mercado externo, uma vez que, para atender aos requisitos dos parceiros comerciais, os exportadores devem arcar com custos de entrada irrecuperáveis, inclusive para atender a um novo padrão comercial (Fiankor, Haase e Brümmer, 2021; Gaigné e Gouel, 2022), e somente as empresas mais produtivas conseguem esse feito. Tal achado é consistente com o primeiro canal em que as NVS afetam o comércio, nomeadamente o canal produtivo, que envolve os custos de produção.

Os componentes de custo fixo afetam a probabilidade de comércio entre dois mercados. Já os custos variáveis afetam as relações comerciais de produtos que já são consolidados bilateralmente (Maskus, Otsuki e Wilson, 2013) e ocorrem para atualizar e manter a adequação às NVS, como as despesas com as atividades de controle, monitoramento, testes, auditorias e a renovação da certificação nos processos produtivos (Beghin e Xiong, 2018; Shingal, Ehrich e Foletti, 2020).

É altamente provável que um país exportador com fluxos comerciais consolidados em determinado país arque com os custos fixos adicionais para um novo produto entrar e manter-se nesse mercado. Isso ocorre porque as relações comerciais bilaterais consolidadas fornecem *know-how* para o exportador – portanto, o país acumula experiências em cumprir os regulamentos específicos para exportar outros produtos. Nesse caso, o custo fixo marginal para os envios de um novo bem para um mercado já consolidado é relativamente menor em comparação a um país que sequer exporta para tal destino (Fiankor, Haase e Brümmer, 2021).

Essa constatação corrobora as conclusões de Grant, Peterson e Ramniceanu (2015), ao observarem que os pares de países com menores fluxos bilaterais encaram um custo fixo relativamente mais elevado em relação aos pares com comércio estabelecido. Os investimentos em novas técnicas de produção e os ajustes necessários são comparativamente mais altos para aqueles países. Entretanto, uma vez que se paga por esse custo de entrada, as empresas promovem a modernização e atualizam as cadeias de fornecimento, levando a um aumento de produtividade e até mesmo a uma redução de custos no longo prazo, já que eles deixam de ser fixos (custo de entrada) para se tornar variáveis (custo de manutenção) (Graffham, Karehu e MacGregor, 2007; Swinnen, Olper e Vandeveldel, 2019).

O mesmo raciocínio é aplicado às empresas que enfrentam diferentes NVS para um mesmo produto. Ao adotar uma NVS, a companhia encara altos custos de adaptação para produzir de acordo com as diretrizes de sustentabilidade. Os custos fixos incluem investimentos em treinamentos, infraestrutura de produção limpa e garantias de segurança e saúde. Depois de lidar com esses custos únicos, a adoção de novas NVS ocorre por meio de incrementos específicos para realizar os ajustes de acordo com os requisitos do novo padrão (Dietz e Grabs, 2022). Sob certos sistemas regulatórios, porém, os custos podem se estender além do necessário para atender às especificações das NVS, como os custos para que as autoridades fiscalizadoras garantam que os produtos estejam de acordo com as especificações requeridas, incluindo testes, monitoramento, auditoria e taxa de participação na certificadora.

As empresas que arcam com esses custos e ainda oferecem preços competitivos têm grandes chances de expandir sua parcela de mercado (Hejazi, Grant e Peterson, 2018). Nesse aspecto, os produtores que possuem mais renda ou ativos têm mais facilidade para estar em conformidade com essas condições; já os pequenos produtores geralmente são discriminados ou enfrentam dificuldades adicionais nos mercados regulamentados por NVS (Disdier, Gaigné e Herghelegiu, 2021). Essa questão pode ser parcialmente resolvida quando os pequenos produtores agem de forma cooperativa ou por meio de redes varejistas.

Outra questão relaciona a lacuna de governança entre as regulamentações governamentais e os requisitos das NVS. Os padrões públicos normalmente são mais brandos em países em desenvolvimento que em economias desenvolvidas. Em contrapartida, as NVS são mais rigorosas, independentemente do nível de desenvolvimento de um país. Produtores e empresas de países em desenvolvimento tendem a operar sob regulamentações mais fracas, de modo que o cumprimento das NVS exige maiores alterações nos modelos produtivos, o que pode envolver custos de produção mais elevados e a necessidade de capacidade técnica e *know-how*. Comparativamente, nos países onde as regulamentações governamentais são mais rigorosas, o cumprimento das NVS pelos produtores tende a ser facilitado (Marx, Depoorter e Vanhaecht, 2022).

Na perspectiva dos custos de conformidade e do acesso aos mercados, as NVS podem ser tratadas como barreiras não tarifárias com efeitos protecionistas. Essa condição não se aplica ao caso em que os produtores estrangeiros são mais eficientes em cumpri-las que os produtores nacionais (Marette e Beghin, 2007). Outra possibilidade ocorre quando os benefícios sociais das NVS extrapolam os custos. Nesse caso, as NVS que transmitem informações ao consumidor por meio de certificações, rótulos e selos abordam falhas de mercado, como externalidades e informações assimétricas (Gaigné e Gouel, 2022), mas, sob assimetria de informação, apenas empresas com produtividade suficientemente alta têm capacidade de exportar (Disdier, Gaigné e Herghelegiu, 2021).

A assimetria de informação ocorre quando os consumidores não têm acesso às características dos produtos *ex ante* e *ex post*, tal qual os atributos relacionados aos processos produtivos que incorrem em custos ambientais e sociais, como a produção em áreas desmatadas, bem-estar animal e uso de mão de obra infantil (Gaigné e Larue, 2016; Krauss *et al.*, 2022). A assimetria de informação entre consumidores e produtores pode impedir o bom funcionamento dos mercados e, na pior das hipóteses, levar a falhas de mercado. No contexto das decisões de consumo, as falhas de mercado implicam que os consumidores, ao desconhecer as características de credibilidade imputadas no produto, reconhecidas apenas pelo produtor, não estariam dispostos a pagar mais por melhor qualidade, levando à falta de motivação dos produtores em oferecer itens de qualidade superior (Zee, 2018).

Crítérios de qualidade podem resolver o problema informacional (Disdier, Gaigné e Herghelegiu, 2021) – neste caso, as NVS atuam como uma forma de sinalização, o segundo canal de transmissão das NVS sobre o comércio. No contexto das características de sustentabilidade, a assimetria de informação é aparente para os consumidores, pois remete a custos de pesquisa antes da compra (Zee, 2018). A avaliação voluntária por parte das empresas resolveria esse problema, ao possibilitar que o consumidor tenha conhecimento sobre a qualidade dos seus produtos, com a garantia de um terceiro independente, sem custos. Para as empresas que atuam no mercado internacional, a sinalização de qualidade pode variar entre os mercados,<sup>16</sup> exigindo que as organizações se adequem às diferentes formas de indicar a qualidade.

Até recentemente, as teorias (tradicionais) de comércio internacional negligenciaram a existência de diferenças de qualidade dos produtos entre os países. Contudo, a literatura que tem avançado na abordagem da heterogeneidade das empresas vem incorporando a diferenciação horizontal e vertical<sup>17</sup> da qualidade como estratégia de sinalização, um fator-chave do desempenho das exportações (Fiankor, Haase e Brümmer, 2021; Hallak, 2006; Khandelwal, 2010; Macedoni, 2022).

16. Os países podem exigir diferentes NVS, implicando custos que variam entre os mercados de destino das mercadorias.

17. A diferenciação horizontal ocorre quando uma parte dos consumidores prefere um produto enquanto outros consumidores preferem outro. A diferenciação vertical corresponde à situação em que todos os consumidores preferem um produto a outro.

Para estabelecer a diferenciação, as empresas exportadoras bem colocadas nos mercados globais usam insumos de maior qualidade, sistemas de produção mais avançados e trabalhadores mais qualificados. Com efeito, essas empresas conseguem sinalizar a qualidade dos seus produtos e ofertá-los a preços mais altos (preço prêmio) (Dietz e Grabs, 2022; Macedoni, 2022), mas isso só ocorre quando os critérios de produção especificam um nível de qualidade, caracterizando um mercado de produtos diferenciados – o terceiro canal de transmissão das NVS sobre o comércio.

Em relação ao pagamento por produtos de qualidade superior, os importadores que têm maior disposição para pagar por preços *premium* estão localizados no norte global. Os países mais desenvolvidos assistem a mudanças significativas nos padrões de consumo, e a liberalização do mercado abriu espaço para um segmento de produtos que atendem a demandas mais sofisticadas (Samper e Quiñones-Ruiz, 2017). Marcas *gourmet* e especiais representam um fator importante na alteração dos padrões de demanda, induzindo uma pressão sobre as outras marcas para desenvolverem programas e iniciativas para novos nichos de mercado, satisfazendo às necessidades de consumo de uma parcela da população mais exigente e com maior poder aquisitivo. As NVS, portanto, aparecem como oportunidade para diferenciar os produtos.

Apesar desses apontamentos, há um corpo na literatura que sugere que as NVS nem sempre geram produtos diferenciados, mas criam uma padronização em um nível de qualidade superior. Ou seja, o que antes era um diferencial passou a ser usual e difundido entre os produtores (Veiga, Barbosa e Saes, 2016), com a possibilidade de exclusão de produtos de baixa qualidade no mercado e de indução ao aumento da competição de preços (Delimatsis, 2016; Fiankor, Haase e Brümmer, 2021). Essa abordagem é coerente com a teoria do ciclo de vida do produto, que descreve como uma indústria evolui ao longo dos anos para além das fronteiras nacionais.

De fato, o modelo teórico de Abel-Koch (2013) prevê que as NVS podem reduzir a concorrência para a variedade de produtos regulamentados no mercado. Os exportadores que conseguem explorar a concorrência reduzida neste novo ambiente repassam os custos extras de produção aos consumidores, como preços mais altos. Em outras palavras, os critérios mais rigorosos de qualidade podem remover variedades de produtos que os consumidores demandem, mas que não satisfaçam aos padrões. Com isso, é estabelecido um novo patamar de qualidade, mas os produtos transacionados apresentam, pelo menos, esse padrão.

No caso do café, em 2017, cerca de 55% do grão produzido mundialmente foi certificado, recebendo alguma forma de NVS, o que faz desta *commodity* a mais notória em termos de regulação privada (Grabs, 2020, p. 105). No entanto, as vendas de café certificado naquele ano nem sempre ocorreram sob preço especial ou alguma vantagem de diferenciação, o que sugere certa padronização do café às NVS.

Com o aumento da produção mundial de café certificado, os prêmios pagos ao produtor caíram, embora ainda exista um certo benefício monetário, a depender do tipo de certificação e da forma de articulação entre fornecedores e empresas que atuam em redes agroindustriais estritamente coordenadas (Zylbersztajn e Farina, 1999). Além disso, para o cômputo dos prêmios, é preciso considerar as especificidades do mercado, que podem refletir aspectos regionais que afetam as negociações individuais para cada contrato de compra de café. De qualquer forma, a tendência é clara: os prêmios que o mercado está disposto a pagar para o café certificado diminuíram acentuadamente na última década (Grabs, 2020, p. 107).

O caso do café fortalece a ideia de que os produtos compatíveis com NVS podem deixar de competir com os não regulamentados (Grabs, 2020), corroborando as chances de a concorrência ocorrer apenas entre produtos produzidos sob os princípios das NVS (Delimatsis, 2016). Esta possibilidade afetaria a estrutura do mercado, expondo os bens aos tratamentos discriminatórios ou comportamentos anticoncorrenciais, assim como seria a imposição de tarifas ou outras políticas comerciais. Esse desdobramento representa consequências sobre a viabilidade econômica da produção sustentável, ao criar pressão sobre a competição entre diferentes certificações, especialmente quando diversos esquemas liderados por grandes empresas entram no mercado. Contribui também para a prática da certificação múltipla das mesmas fazendas com diversos padrões de sustentabilidade, pois esta visa acessar mais canais de vendas. Vale ressaltar, novamente, que apenas as firmas de alta produtividade conseguem se estabelecer nesse mercado (Gaigné e Gouel, 2022; Krauss *et al.*, 2022; Macedoni, 2022).

Essa discussão reforça a concepção de um novo patamar de qualidade mínima, que reduz o número de firmas sobreviventes, resolvendo, assim, os problemas do tipo “limão”<sup>18</sup> (Akerlof, 1978) e estimulando a entrada de empresas de maior qualidade no mercado (Ronnen, 1991). Em contrapartida, com a difusão dos padrões e com o caráter “voluntário”<sup>19</sup> da adoção das NVS como exigência para certos destinos, as empresas que mantêm conformidade podem perder a vantagem de comercializar um produto diferenciado, uma vez que o padrão se torna comum e menos significativo.

O último canal de transmissão das NVS sobre o comércio ocorre pela *estrutura de mercado*. À medida que a conformidade com as NVS se torna mais essencial para assistir determinadas transações comerciais, mais assimétrica será a distribuição de poder de barganha entre os elos das cadeias globais de suprimentos e maior será a barreira à entrada de novos fornecedores. Esse mecanismo legitima o aumento da responsabilidade socioambiental das empresas que se mantêm, por garantir o conteúdo exigido pelas NVS (Marx, Depoorter e Vanhaecht, 2022). Essa noção ajuda a capturar o grau em que as empresas líderes atendem às expectativas dos consumidores – ao aceitarem tais responsabilidades à disposição de seu poder, agem de acordo com as críticas ou demandas feitas em relação a eles.

Isso explica por que o uso de NVS é bastante difundido por grandes varejistas e por que as NVS dificultam o acesso de produtores de países pobres a mercados de países desenvolvidos. A orientação ao consumidor influencia a difusão das NVS, pois isola as empresas líderes do escrutínio crítico. Assim, os grandes varejistas desenvolvem sistemas rigorosos para fornecer garantias ao consumidor de que estão cumprindo os compromissos de sustentabilidade em suas CGVs. Negligenciar as necessidades financeiras e comerciais dos produtores de baixa renda – e as condições de produção nos países em desenvolvimento – explica as barreiras criadas por esses padrões que limitam as exportações de países em desenvolvimento (Thorstensen e Vieira, 2015).

O principal argumento para que as NVS tenham efeitos deletérios no comércio internacional gira em torno do ônus dos custos de conformidade (Hobbs, 2010). Em contrapartida, argumenta-se que elas ajudam a reduzir os custos de transação entre compradores e vendedores e tornam o comércio mais provável. Mangelsdorf (2011) e Swan, Hadley e Cichon (2010) concluem que as NVS

18. Em inglês americano, limão é a gíria que designa um produto de péssima qualidade – no Brasil, seria chamado de abacaxi. Em seu exemplo original (Akerlof, 1970), os problemas do tipo “limão” preveem a assimetria de informação entre as partes negociantes como uma das causas que dificultam a venda de carros bons usados e de seguros de saúde para idosos, além de ajudar a explicar a escassez de crédito em países em desenvolvimento.

19. Voluntário e obrigatório.

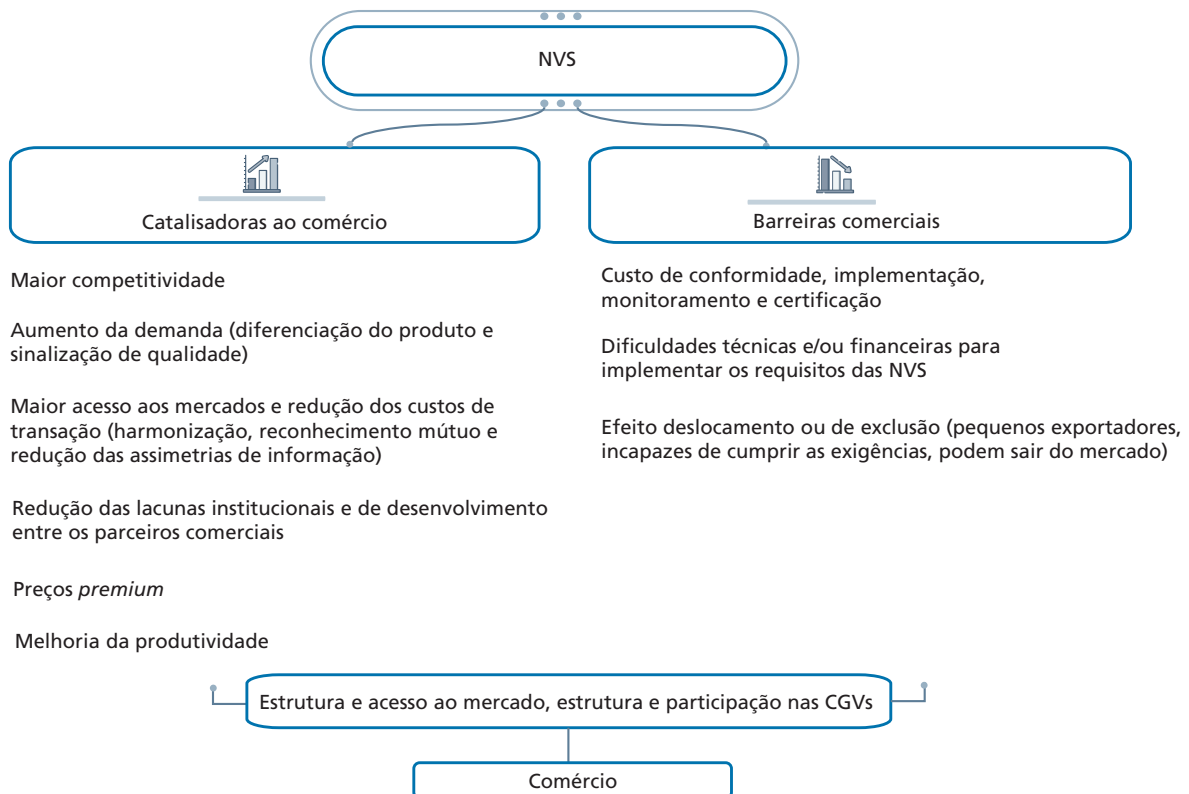


reduzem o comércio quando os custos de conformidade superam os custos de transação e promovem o comércio quando o inverso ocorre.

A figura 2 sintetiza as formas pelas quais as NVS afetam o comércio, seja de maneira positiva, atuando como catalisadores, ou negativa, tomando a forma de uma barreira comercial.

FIGURA 2

### Canais por meio dos quais as NVS afetam o comércio



Fonte: Elamin e Cordoba (2020, p. 6) e UNCTAD (2023, p. 3).

Elaboração dos autores.

## 4 PERSPECTIVAS COMERCIAIS SUSTENTÁVEIS DAS NVS

Como visto, a governança do comércio internacional tem sido coordenada por NVS em um formato que envolve a criação de regras amplamente praticadas e até exigidas pelos agentes do mercado, podendo transcender as fronteiras nacionais (Abbott, Green e Keohane, 2016; Barnett, Dembo e Verhulst, 2013; Gonçalves e Costa, 2011). A perspectiva para essa coordenação da governança global é aumentar, uma vez que há necessidade de alteração substancial dos paradigmas econômicos para superar os diversos desafios de sustentabilidade em todo o mundo, como desmatamento, poluição da água, perda de biodiversidade, insegurança alimentar, riscos à saúde e à segurança dos trabalhadores (Elkington, 2020; Jackson, 2009; Raworth, 2017; Rockström *et al.*, 2009; Wackernagel, Beyers e Rout, 2019). Nesse contexto, Elder *et al.* (2021) e UNFSS (2017) destacam os efeitos indiretos e diretos das NVS na sustentabilidade.




No primeiro caso, ao considerar o comércio internacional como um motor para o crescimento econômico inclusivo e a erradicação da pobreza, variáveis que possuem efeito potencial sobre o comércio afetam indiretamente o alcance do desenvolvimento sustentável, uma vez que países com maior nível de renda (estimulado pelo comércio) têm melhores condições e maiores possibilidades de fomentar e difundir práticas sustentáveis.

O efeito direto, por sua vez, trata do potencial das NVS em contemplar áreas que possibilitem práticas sustentáveis, inclusive as que permitem atingir os ODS relacionados aos processos sustentáveis de produção. Um estudo empírico comparou 10 ODS com os requisitos de 122 NVS constantes no Sustainability Map<sup>20</sup> e constatou haver um grande potencial para se criarem complementaridades institucionais entre as NVS e os ODS, sobretudo em áreas como trabalho digno (ODS 8), produção e consumo responsáveis (ODS 12) e vida na terra (ODS 15) (UNFSS, 2018). A figura 3 explana os caminhos pelos quais as NVS afetam as esferas social, ambiental e econômica, reforçando os efeitos indiretos.

FIGURA 3

**Exemplos de efeitos indiretos das NVS nas dimensões econômica, social e ambiental**

 Econômica	 Social	 Ambiental
<b>Efeito sobre produtividade, renda e financiamento</b>	<b>Capacitação, capital social, serviços sociais e saúde</b>	<b>Preservação da água e biodiversidade, qualidade do ar e do solo, contenção ao desmatamento</b>
Prêmio (pagamento extra)	Acesso a serviços especializados	Integração lavoura-floresta-pecuária
Diferenciação, identidade e propriedade intelectual que agregam valor agregado	Treinamentos e melhores práticas de gestão	Plantio de árvores ao redor de corpos d'água
Maior produção agrícola/maiores rendimentos	Criação de cooperativas, associações ou grupos de agricultores	Monitoramento de boas práticas de uso de agroquímicos (tipo e quantidade)
Acesso a insumos agrícolas	Atendimento a leis trabalhistas	Aumento do uso de estrume e outras matérias orgânicas, como fertilizantes
Cultivo de variedades melhores	Uso de equipamentos de proteção	Redução da erosão dos solos e corte de árvores
Adoção de práticas agrícolas mais eficientes	Mecanismos estabelecidos para monitorar as violações do trabalho infantil, análogos à escravidão e em condições perigosas	Diminuição no uso de combustíveis fósseis
Envolvimento em outras atividades de geração de renda (embalagem, comércio, processamento)	Mecanismos de monitorar matrículas de crianças na escola	Cogeração de energia pelo reaproveitamento de biomassa
Melhor acesso ao crédito e opções financeiras	Infraestrutura construída por empresas para serviços sociais	Aumento da circularidade de insumo
Agrupamento de agricultores para acesso e gestão de recursos financeiros	Melhores instalações	

Elaboração dos autores.

20. Disponível em: <<https://www.standardsmap.org/en/identify?sectors=>>>.

## 5 O PAPEL DAS GRANDES REDES VAREJISTAS NO ESTABELECIMENTO DAS NVS: O CASO DOS PRODUTOS AGRÍCOLAS

As NVS incidem predominantemente em produtos primários, especialmente em bens agrícolas, mas também são aplicadas a produtos eletrônicos, tecidos e vestuário (com grande preocupação às condições trabalhistas e sociais), construção civil, setor energético, equipamentos médicos, mineração, entre outras áreas. A rápida expansão do uso de NVS no comércio internacional está, em muitos casos, relacionada ao aumento do controle das grandes redes varejistas sobre as CGVs, o que, por sua vez, também é associado à garantia dos interesses dos consumidores sobre segurança alimentar e as dimensões social e ambiental da sustentabilidade.

Embora um corpo da literatura sugira que os padrões de qualidade são orientados para o mercado para atender às preferências dos consumidores, os compradores corporativos e os líderes das cadeias de suprimentos, ao articular seus sistemas de produção, impulsionam a expansão da produção e do consumo de produtos regulamentados. Nesse caso, as redes de varejo atuam como *gatekeepers* (porteiros) que controlam a entrada dos produtores em CGVs certificadas (Gaigné e Gouel, 2022; Loconto, 2014).

Pela grande atuação das redes varejistas e dos processadores de alimentos na oferta alimentar, estes passaram a dominar a distribuição de alimentos, atuando como intermediários entre o produtor e o consumidor. Por essa razão, buscam maneiras de manter o controle dos sistemas produtivos para garantir a qualidade do produto ao cliente. Para isso, ampliam as exigências sobre a aplicação de NVS existentes, bem como difundem novas normas, contribuindo para a modernização das regulamentações agroalimentares.

Alguns fatores explicam a atuação crescente desses atores. Primeiro, o aumento do poder econômico das redes de supermercados. À medida que as redes de varejo se concentram, por meio de expansões, aquisições e fusões, passam a atuar, com filiais, em mais países, com posições poderosas no mercado. O segundo fator descreve as iniciativas da indústria alimentícia para restaurar e manter a confiança do consumidor nos alimentos adquiridos por suas redes. Para manter a confiança no consumo, seguir apenas as regulamentações governamentais parece insuficiente. A ocorrência de incidentes alimentares e socioambientais relacionados aos processos produtivos sugere, na ótica das organizações de consumidores e indústria de alimentos,<sup>21</sup> que os padrões estabelecidos pelo governo podem ser inadequados (Havinga, 2018).

Os fornecedores se beneficiam da intermediação das redes varejistas. A eficiência da cadeia de suprimentos alcançada por essa indústria e a capacidade de conectar consumidores e fornecedores em plataformas multiprodutos geram oportunidades para os produtores aumentarem sua participação no mercado. Estes se beneficiam das economias de escala viabilizada pelos varejistas, alcançando grande número de consumidores em um único estabelecimento (Richards e Hamilton, 2013).

No âmbito internacional, os produtores domésticos podem se beneficiar dos efeitos de rede – a capacidade de uma marca ser vendida globalmente. Assim, a expansão internacional das redes de varejo reduz os custos de comercialização dos produtores nacionais de alimentos e aumenta

21. As críticas à capacidade regulatória dos governos não se limitam ao domínio da regulação alimentar. A capacidade dos governos de regular os mercados tem sido criticada por ser ineficaz, inadequada e desatualizada. Fulponi (2006) relata que os principais varejistas de alimentos nos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) responderam às crises sanitárias impondo padrões de qualidade mais rigorosos que as medidas públicas.

as exportações (Cheptea, Emlinger e Latouche, 2019). Contudo, esse canal só é factível quando os fornecedores têm capacidade de atender aos requisitos de qualidade e às NVS que os varejistas exigem, fazendo valer o argumento de que, devido aos custos associados, apenas as empresas grandes têm capacidade de manter a venda por meio desse canal.

Além das redes de varejo, é importante considerar o papel das *trading companies* (empresas comerciais) que atuam no comércio de *commodities* agrícolas (como algodão, café, cacau, grãos, oleaginosas e gado). Essas empresas fazem a intermediação entre fornecedores e consumidores de diferentes países, realizando a cotação e a contratação de transporte nacional ou internacional e, ainda, o despacho aduaneiro, tanto na importação como na exportação. Esse agente facilita o fornecimento de alimentos, combustível e fibras para consumidores em todo o mundo.

Assim como as redes varejistas, as *trading companies* também são alvo de críticas por omitirem os impactos socioambientais da produção, incluindo a expansão das áreas agrícolas por práticas de desmatamento, degradação de florestas e destruição do *habitat* e de ecossistemas naturais. A questão é que as *trading companies* representam um pequeno grupo de empresas e intermedeiam um volume considerável de produtos oriundos de um grande número de fornecedores. Portanto, podem se responsabilizar pela conformidade na base produtiva, ao exigir certificações de que a produção é sustentável (Ermgassen *et al.*, 2022).

Para superar as assimetrias de informação, a divulgação de qualidade pode assumir diferentes formas. Uma delas é a garantia emitida por um terceiro independente (certificação). No entanto, as atividades de sinalização de qualidade implicam um custo irrecuperável para a empresa, e esse custo varia entre países de origem, mercados de destino e produtos (Disdier, Gaigné e Herghelegiu, 2021). Redes de varejo (e mesmo as *trading companies*) devem ter capacidade para identificar, engajar e exercer influência sobre o produto, os processos de produção e o desempenho dos fornecedores, visto que assumem as responsabilidades pelas suas ações. Em alguns casos, as empresas excluem explicitamente fornecedores quando estes não cumprem com os compromissos de fornecimento sustentável (Ermgassen *et al.*, 2022).

Embora as pequenas empresas possam ter dificuldade de investir individualmente em sinalização de qualidade, há espaço para os produtores agirem cooperativamente. Essa questão é especialmente importante para os países em desenvolvimento, pois aliar-se a grupos aumenta a capacidade do produtor destes países de se beneficiar de economias de escala para integrar CGVs e acessar mercados certificados<sup>22</sup> (Loconto, 2014). Apesar de o mercado de produtos certificados ainda representar apenas uma pequena fração do comércio internacional de produtos agrícolas, as CGVs certificadas dependem da produção dos pequenos produtores nos países em desenvolvimento (Loconto, 2014).

Dietz e Grabs (2022) citam o exemplo dos produtores de Honduras, que se uniram em cooperativas para garantir a certificação da Fairtrade. O ganho de escala conduz à redução de custos para os produtores graças ao melhor acesso às análises de solo, fertilizantes orgânicos, armadilhas para insetos, coleta de lixo nas fazendas, assistência técnica para a redução da intensidade de uso de pesticidas e melhorias na cobertura do solo. Na dimensão social, os produtores recebem treinamento sobre a aplicação correta de agroquímicos e primeiros socorros, e têm acesso a equipamentos de proteção individual e depósito para pesticidas. Outros benefícios incluem a possibilidade de pagar salários mais altos aos colaboradores que auxiliam na produção e colheita e o acesso facilitado ao crédito.

22. As economias de escala reduzem os custos de conformidade para os pequenos produtores, distribuindo os custos entre vários fornecedores atomizados.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estudos que abordam as NVS e seus potenciais desdobramentos sobre o comércio internacional são relativamente recentes e ainda não muito abundantes. A própria existência desse tipo de barreira ao comércio permanece desconhecida por muitos. A realização de trabalhos empíricos, por sua vez, é dificultada pela quase ausência de bases de dados. Apesar de o tema ser da maior importância para países em desenvolvimento, por serem grandes exportadores de produtos do agronegócio, setor sobre o qual recai grande parte das NVS, o assunto ainda é pouco conhecido nessas nações, como se percebe na distribuição geográfica dos estudos sobre o assunto.

Assim, o objetivo deste artigo foi, primeiro, introduzir o tema a partir das “novas novas” teorias de comércio desenvolvidas a partir de Melitz (2003), aspecto ainda pouco explorado na literatura, enfatizando a heterogeneidade das firmas e também dos produtos. Os padrões privados foram explorados sob a forma de quatro canais que alteram as decisões de compra e venda dos agentes econômicos, sob uma perspectiva de barreiras ou catalisadores de comércio. As discussões e análises fornecidas pretendem servir de base para diálogos que conduzam a ações para o desenvolvimento sustentável adequadas às necessidades dos consumidores e às condições e aos níveis de desenvolvimento dos países.

Em segundo lugar, o artigo analisa os possíveis efeitos das NVS sobre os processos produtivos. Por um lado, elas resultam em maiores custos de produção, comprometendo a competitividade. Por outro lado, as NVS podem facilitar o acesso aos mercados pelos aspectos de sinalização: um produto certificado garante as características de credibilidade exigidas pelo consumidor, incluindo os atributos produtivos e socioambientais da cadeia de produção. As firmas que operam conforme regras das certificadoras reduzem as assimetrias de informação entre produtores e consumidores, podendo inclusive tornar seu produto diferenciável, com possibilidades de receber preço *premium* por alterar a qualidade percebida no mercado consumidor. Todavia, é fundamental enfatizar os aspectos negativos sobre o comércio, na medida em que boa parte da literatura, principalmente a produzida na Europa, analisa os efeitos positivos das NVS (UNFSS, 2022).

As redes varejistas e as *trading companies*, como empresas intermediárias entre os elos produtor e consumidor, estimulam a adoção e a difusão das NVS. Essa ação pretende reduzir o risco reputacional das empresas, que estão sujeitas a boicotes iniciados por consumidores ou ONGs. A comercialização de bens certificados é um recurso já conhecido na área de segurança alimentar, em que as empresas adotam medidas preventivas para garantir a inocuidade do alimento. Essa medida se expandiu para outras áreas da sustentabilidade, como solução aos desafios sistêmicos trabalhistas, ambientais e de governança.

É de se esperar que o papel e o peso das NVS cresçam cada vez mais, à medida que as preocupações globais sobre a sustentabilidade e as mudanças climáticas ganham espaço no debate público e participação nos parlamentos dos países mais desenvolvidos. Ao mesmo tempo, muitas vezes, podem simplesmente ocultar pressões protecionistas por parte desses mesmos países. Como apontado, boa parte das medidas incide sobre produtos do agronegócio. Por essa razão, é essencial que o tema ganhe espaço no debate político e acadêmico no Brasil – não apenas para entender seus efeitos, mas também para propor políticas públicas voltadas a ajudar setores do agronegócio, tanto no fornecimento de informações como na assistência técnica. As contribuições aqui expostas também servirão de base para futuros trabalhos empíricos a respeito dos efeitos das NVS sobre o comércio exterior, em especial para os produtos de origem agropecuária e florestal no Brasil.

## REFERÊNCIAS

- ABBOTT, K. W.; GREEN, J. F.; KEOHANE, R. O. Organizational ecology and institutional change in global governance. **International Organization**, v. 70, n. 2, p. 247-277, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S0020818315000338>>.
- ABEL-KOCH, J. **Endogenous trade policy with heterogeneous firms**. Mainz: Gutenberg School of Management and Economics/Johannes Gutenberg Universität Mainz, 2013. (Working Papers, n. 1306).
- AKERLOF, G. A. The market for “lemons”: quality uncertainty and the market mechanism. **Uncertainty in Economics**, p. 235-251, 1978. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/B978-0-12-214850-7.50022-X>>.
- APEX BRASIL – AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS. TBT em pauta – edição 4 – normas voluntárias de sustentabilidade (NVS). **Apex Brasil**, 2022. Disponível em: <<https://portal.apexbrasil.com.br/tbt-em-pauta-normas-voluntarias-de-sustentabilidade-nvs/>>.
- BARNETT, A.; DEMBO, D.; VERHULST, S. G. Toward metrics for re(imagining) governance: the promise and challenge of evaluating innovations in how we govern. **GovLab Working Paper**, v. 1, 18 Apr. 2013. Disponível em: <<https://www.thegovlab.org/static/files/publications/GovLabMetrics.pdf>>.
- BEGHIN, J.; XIONG, B. Trade and welfare effects of technical regulations and standards. *In*: MELO, J. de; NICITA, A. (Ed.). **Non-tariff measures: economic assessment and policy options for development**. Genebra: UNCTAD, 2018. v. 1, p. 159-194.
- BLANKENBACH, J. Voluntary sustainability standards and the sustainable development goals. *In*: PÉREZ-PINEDA, J. A.; NEGI, A.; BLANKENBACH, J. (Ed.). **Sustainability standards and global governance**. Singapore: Springer, 2020. p. 19-38.
- CHANEY, T. Distorted gravity: the intensive and extensive margins of international trade. **American Economic Review**, v. 98, n. 4, p. 1707-1721, 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1257/aer.98.4.1707>>.
- CHAUDHARI, M. B.; GIEDRAITIS, V. R.; KAPSE, P. U. Barriers to export from India to the European Union. **Ekonomika**, v. 91, n. 2, p. 38-48, 2012.
- CHEPTEA, A.; EMLINGER, C.; LATOUCHE, K. Exporting firms and retail internationalization: evidence from France. **Journal of Economics and Management Strategy**, v. 28, n. 3, p. 561-582, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/JEMS.12294>>.
- CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Novas barreiras e tendências no comércio internacional: possíveis impactos para as exportações brasileiras**. Brasília: CNI, 2021.
- DELIMATISIS, P. Sustainable standard-setting, climate change and the TBT Agreement. *In*: \_\_\_\_\_. (Ed.). **Research handbook on climate change and trade law**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016. v. 1, p. 148-180. Disponível em: <<https://doi.org/10.4337/9781783478446>>.
- DIETZ, T.; GRABS, J. Additionality and implementation gaps in voluntary sustainability standards. **New Political Economy**, v. 27, n. 2, p. 203-224, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13563467.2021.1881473>>.
- DISDIER, A.-C.; GAIGNÉ, C.; HERGHELEGIU, C. **Do standards improve the quality of traded products?** Brussels: Ecares, 2021. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/p/hal/wpaper/hal-03623098.html>>.
- DOSI, G. **Technical change and industrial transformation: the theory and an application to the semiconductor industry**. London: Palgrave Macmillan, 1984.
- EATON, J.; KORTUM, S. Technology, geography, and trade. **Econometrica**, v. 70, n. 5, p. 1741-1779, 2002. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/1468-0262.00352>>.



- ELAMIN, N. E.; CORDOBA, S. F. de. **The trade impact of voluntary sustainability standards: a review of empirical evidence.** Geneva: UNCTAD, 2020. (Research Paper, n. 50). Disponível em: <<https://bit.ly/3EItJrv>>.
- ELDER, S. *et al.* **IISD's state of sustainability initiatives review: standards and poverty reduction.** Winnipeg: IISD, 2021. Disponível em: <<https://www.iisd.org/system/files/2021-12/ssi-initiatives-review-standards-poverty-reduction.pdf>>.
- ELKINGTON, J. **Green swans: the coming boom in regenerative capitalism.** Austin: Fast Company Press, 2020.
- ERMGASSEN, E. K. H. J. zu *et al.* Addressing indirect sourcing in zero deforestation commodity supply chains. **Science Advances**, v. 8, n. 17, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1126/sciadv.abn3132>>.
- FIANKOR, D.-D. D.; HAASE, O.; BRÜMMER, B. The heterogeneous effects of standards on agricultural trade flows. **Journal of Agricultural Economics**, v. 72, n. 1, p. 25-46, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/1477-9552.12405>>.
- FREEMAN, R. E.; MARTIN, K.; PARMAR, B. Stakeholder capitalism. **Journal of Business Ethics**, v. 74, n. 4, p. 303-314, 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s10551-007-9517-y>>.
- FULPONI, L. Private voluntary standards in the food system: the perspective of major food retailers in OECD countries. **Food Policy**, v. 31, n. 1, p. 1-13, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/J.FOODPOL.2005.06.006>>.
- GAIGNÉ, C.; GOUEL, C. Trade in agricultural and food products. *In*: JUST, D.; BARRETT, C. (Ed.). **Handbook of agricultural economics.** Amsterdam: North Holland Publishing, 2022. v. 6. Disponível em: <<https://www.christophegouel.com/docs/TradeAg.pdf>>.
- GAIGNÉ, C.; LARUE, B. Quality standards, industry structure, and welfare in a global economy. **American Journal of Agricultural Economics**, v. 98, n. 5, p. 1432-1449, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/AJAE/AAW039>>.
- GILPIN, R. **O desafio do capitalismo global.** Rio de Janeiro: Record, 2004.
- GONÇALVES, A.; COSTA, J. A. F. **Governança global e regimes internacionais.** 1. ed. São Paulo: Almedina, 2011.
- GRABS, J. **Selling sustainability short?** The private governance of labor and the environment in the coffee sector. 1st ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/9781108875325>>.
- GRAFFHAM, A.; KAREHU, E.; MACGREGOR, J. **Fresh insights number 6 – impact of EurepGAP on small-scale vegetable growers in Kenya.** London: International Institute for Environment and Development, 2007. (Working Paper). Disponível em: <<https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/2372/>>.
- GRANT, J. H.; PETERSON, E.; RAMNICEANU, R. Assessing the impact of SPS regulations on U.S. fresh fruit and vegetable exports. **Journal of Agricultural and Resource Economics**, v. 40, n. 1, p. 144-163, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1467-8276.2008.01239.x>>.
- HALLAK, J. C. Product quality and the direction of trade. **Journal of International Economics**, v. 68, n. 1, p. 238-265, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2005.04.001>>.
- HAVINGA, T. Private food safety standards in the EU. *In*: BREMMERS, H.; PURNHAGEN, K. (Ed.). **Regulating and managing food safety in the EU.** Berlin: Springer, 2018. v. 6, p. 11-37. Disponível em: <[https://doi.org/10.1007/978-3-319-77045-1\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-319-77045-1_2)>.
- HEJAZI, M.; GRANT, J. H.; PETERSON, E. B. **Hidden trade costs?** Maximum residue limits and U.S. exports of fresh fruits and vegetables. Virginia: Virginia Tech Center for Agricultural Trade, 2018.



- HELPMAN, E.; KRUGMAN, P. **Market structure and foreign trade: increasing return, imperfect competition, and the international economy.** Brighton: Wheatsheaf, 1985.
- HELPMAN, E.; MELITZ, M.; RUBINSTEIN, Y. Estimating trade flows: trading partners and trading volumes. **Quarterly Journal of Economics**, v. 123, n. 2, p. 441-487, 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1162/qjec.2008.123.2.441>>.
- HOBBS, J. E. Public and private standards for food safety and quality: international trade implications and trade policy. **Estey Journal of International Law and Trade Policy**, v. 11, n. 1, p. 136-152, 2010.
- JACKSON, T. **Prosperity without growth: economics for a finite planet.** 1st ed. London: Routledge, 2009.
- KHANDELWAL, A. K. The long and short (of) quality ladders. **Review of Economic Studies**, v. 77, n. 4, p. 1450-1476, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1467-937X.2010.00602.x>>.
- KRAUSS, J. E. *et al.* Global decisions versus local realities: sustainability standards, priorities and upgrading dynamics in agricultural global production networks. **Global Networks**, v. 22, n. 1, p. 65-88, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/GLOB.12325>>.
- KRUGMAN, P. R. New theories of trade among industrial countries. **The American Economic Review**, v. 73, n. 2, 1983. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/1816867?origin=JSTOR-pdf>>.
- LOCONTO, A. M. Voluntary standards: impacting smallholders' market participation – archive ouverte HAL. *In*: MEYBECK, A.; REDFERN, S. (Ed.). **Voluntary standards for sustainable food systems: challenges and opportunities.** Rome: FAO; Unep, 2014. p. 1-31. Disponível em: <<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01190091/>>.
- MACEDONI, L. Asymmetric information, quality, and regulations. **Review of International Economics**, v. 30, n. 4, p. 1180-1198, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/ROIE.12599>>.
- MANGELSDORF, A. The role of technical standards for trade between China and the European Union. **Technology Analysis and Strategic Management**, v. 23, n. 7, p. 725-743, 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/09537325.2011.592267>>.
- MARETTE, S.; BEGHIN, J. C. **Are standards always protectionist?** Iowa: Center for Agricultural and Rural Development, 2007. Disponível em: <[http://lib.dr.iastate.edu/card\\_workingpapers/467](http://lib.dr.iastate.edu/card_workingpapers/467)>.
- MARTINS, K. F.; TEIXEIRA, D.; CORRÊA, R. de O. Gains in sustainability using voluntary sustainability standards: a systematic review. **Cleaner Logistics and Supply Chain**, v. 5, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.clscn.2022.100084>>.
- MARX, A.; DEPOORTER, C.; VANHAECHT, R. Voluntary sustainability standards: state of the art and future research. **Standards**, v. 2, n. 1, p. 14-31, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.3390/standards2010002>>.
- MASKUS, K. E.; OTSUKI, T.; WILSON, J. S. Do foreign product standards matter? Impacts on costs for developing country exporters. **Asia-Pacific Journal of Accounting and Economics**, v. 20, n. 1, p. 37-57, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/16081625.2013.744685>>.
- MATTOO, A.; ROCHA, N.; RUTA, M. **Handbook of deep trade agreements.** Washington: World Bank, 2020. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34055>>.
- MELITZ, M. J. The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity. **Econometrica**, v. 71, n. 6, p. 1695-1725, 2003. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/1468-0262.00467>>.
- PORTER, M. E. **The competitive advantage of nations.** New York: The Free Press, 1990.
- POSNER, M. V. International trade and technical change. **Oxford Economic Papers**, v. 13, n. 3, p. 323-341, 1961.

- RANJAN, P.; RAYCHAUDHURI, J. The “new-new” trade theory: a review of the literature. **International Trade and International Finance**, p. 3-21, 2016.
- RAWORTH, K. **Doughnut economics**: seven ways to think like a 21st-century economist. Vermont: Chelsea Green Publishing Company, 2017.
- RICHARDS, T.; HAMILTON, S. F. Network externalities in supermarket retailing. **European Review of Agricultural Economics**, v. 40, n. 1, p. 1-22, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/ERA/EJBS011>>.
- ROCKSTRÖM, J. *et al.* Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. **Ecology and Society**, v. 14, n. 2, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.5751/ES-03180-140232>>.
- RONNEN, U. Minimum quality standards, fixed costs, and competition. **The Rand Journal of Economics**, v. 22, n. 4, p. 504, 1991. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/2600984>>.
- SAMPER, L. F.; QUIÑONES-RUIZ, X. F. Towards a balanced sustainability vision for the coffee industry. **Resources**, v. 6, n. 2, p. 1-28, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.3390/RESOURCES6020017>>.
- SÁNCHEZ-BRAVO, P. *et al.* Consumer understanding of sustainability concept in agricultural products. **Food Quality and Preference**, v. 89, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.foodqual.2020.104136>>.
- SHELDON, I. M. Certification mechanisms for credence attributes of foods: does it matter who provides diagnosis? **Annual Review of Resource Economics**, v. 9, p. 33-51, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1146/annurev-resource>>.
- SHINGAL, A.; EHRICH, M. **Trade effect of MRL harmonization in the EU**: improved access for non-EU partners. New Delhi: Indian Council for Research on International Economic Relations, 2018. (Working Paper, n. 372).
- SHINGAL, A.; EHRICH, M.; FOLETTI, L. Re-estimating the effect of heterogeneous standards on trade: endogeneity matters. **World Economy**, p. 756-787, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/twec.13015>>.
- STEIDLE, M.; HERRMANN, G. A. Group certification: market access for smallholder agriculture. *In*: SCHMIDT, M. D. *et al.* (Ed.). **Sustainable global value chains**. Berlin: Springer Nature, 2019. p. 639-657.
- SWAN, S. H.; HADLEY, S.; CICHON, B. Crisis behind closed doors: global food crisis and local hunger. **Journal of Agrarian Change**, v. 10, n. 1, p. 107-118, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1471-0366.2009.00252.x>>.
- SWINNEN, J.; OLPER, A.; VANDELDELDE, S. From unfair prices to unfair trading practices: political economy, value chains and 21st century agri-food policy. **Agricultural Economics**, v. 52, n. 5, p. 771-788, 2019.
- THORSTENSEN, V. H.; VIEIRA, A. C. **Private standards or market standards**: in search for legitimacy and accountability in the international trading system. São Paulo: Centro de Estudos do Comércio Global e Investimentos/FGV, 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/16370>>.
- \_\_\_\_\_. **Regulatory barriers to trade**: TBT, SPS and sustainability standards. São Paulo: VT Assessoria Consultoria e Treinamento, 2016.
- UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Voluntary sustainability standards in international trade**. Geneva: UN, 2023. Disponível em: <[https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab2022d8\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab2022d8_en.pdf)>.
- UNFSS – UNITED NATIONS FORUM ON SUSTAINABILITY STANDARDS. **Policy brief**: fostering the sustainability of global value chains (GVCs). Geneva: UNFSS, 2017. Disponível em: <<https://unfss.org/2017/04/11/fostering-the-sustainability-of-global-value-chains-gvcs/>>.

\_\_\_\_\_. **3rd flagship report of the United Nations Forum on Sustainability Standards**. Geneva: UNFSS, 2018. Disponível em: <<https://unfss.org/wp-content/uploads/2018/09/UNFSS-3rd-Flagship-Report-FINAL-for-upload-1.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **5th flagship report of the United Nations Forum on Sustainability Standards**. Geneva: UNFSS, 2022. Disponível em: <[https://unfss.org/wp-content/uploads/2022/10/UNFSS-5th-Report\\_14Oct2022\\_rev.pdf](https://unfss.org/wp-content/uploads/2022/10/UNFSS-5th-Report_14Oct2022_rev.pdf)>.

VEIGA, J. P. C.; BARBOSA, A. de F.; SAES, M. S. M. **A cadeia produtiva do café no Brasil: impactos sociais e trabalhistas da certificação**. São Paulo: [s.n.], 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3K6Uk4U>>.

WACKERNAGEL, M.; BEYERS, B.; ROUT, K. **Ecological footprint: managing our biocapacity budget**. Gabriola: New Society Publishers, 2019.

ZEE, E. van der. Investigating the regulatory structure of voluntary sustainability standards: foundations for intervention strategies to increase consumer confidence. *In*: BREMMERS, H.; PURNHAGEN, K. (Ed.). **Regulating and managing food safety in the EU**. Berlin: Springer, 2018. v. 6, p. 39-55. Disponível em: <[https://doi.org/10.1007/978-3-319-77045-1\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-319-77045-1_3)>.

ZYLBERSZTAJN, D.; FARINA, E. M. M. Q. Strictly coordinated food-systems: exploring the limits of the Coasian firm. **International Food and Agribusiness Management Review**, v. 2, n. 2, p. 249-265, 1999. Disponível em: <<https://bit.ly/3E6NXeb>>.

**Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Aeromilson Trajano de Mesquita

### **Assistentes da Coordenação**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elías de Souza

### **Supervisão**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

### **Revisão**

Bruna Neves de Souza da Cruz

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Débora Mello Lopes (estagiária)

Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

### **Editoração**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Mayara Barros da Mota

### **Capa**

Herllyson da Silva Souza

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

## **INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS**

1. O Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI) tem como missão promover o debate sobre as relações internacionais do Brasil e o papel do país no mundo. A ênfase é em estudos de análise e avaliação da política externa brasileira, especialmente nas áreas de comércio exterior, cooperação internacional, governança global, integração regional, meio ambiente, relações bilaterais, relações com organizações internacionais e segurança internacional. Seu público-alvo são acadêmicos, técnicos, autoridades de governo e estudiosos das relações internacionais em geral.
2. Serão considerados para publicação artigos originais redigidos em espanhol, inglês ou português.
3. As contribuições não serão remuneradas, e a submissão de um artigo implicará a transferência dos direitos autorais ao Ipea, caso ele venha a ser publicado.
4. O trabalho submetido será encaminhado a pelo menos um avaliador. Nesta etapa, a revista utiliza o sistema double-blind peer review, ou seja, os autores e os pareceristas não são identificados em nenhuma fase da avaliação. A decisão dos avaliadores é registrada em pareceres, que serão enviados aos autores, mantendo-se em sigilo os nomes destes avaliadores.
5. Os artigos, sempre inéditos, deverão ter até 8 mil palavras, incluindo tabelas, figuras, quadros, espaços, notas de rodapé e referências.
6. A formatação deverá seguir os seguintes padrões: folha A-4 (29,7 x 21 cm); margens: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, esquerda = 3 cm e direita = 2 cm; em Microsoft Word ou editor de texto compatível, utilizando caracteres Times New Roman, tamanho 12 e espaçamento 1,5 justificado. As ilustrações – tabelas, quadros, gráficos etc. – deverão ser numeradas e trazer legendas. A fonte das ilustrações deverá ser sempre indicada.
7. Apresentar, em página separada: *i)* título do trabalho em português e inglês, em caixa alta e negrito; *ii)* até cinco palavras-chave; *iii)* resumo de até duzentas palavras, com a respectiva tradução para o inglês (abstract); *iv)* classificação JEL; e *v)* informações sobre o(s) autor(es): nome completo, instituição(ões) de vinculação, endereço e e-mail. Se o trabalho possuir mais de um autor, ordenar de acordo com a contribuição de cada um ao trabalho.
8. Caso o artigo possua gráficos, figuras e mapas, estes deverão ser entregues em arquivos específicos e editáveis, nos formatos originais e separados do texto, sendo apresentados com legendas e fontes completas.
9. As chamadas para as citações deverão ser feitas no sistema autor-data, de acordo com a norma NBR 10520 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).
10. Observar a norma NBR 6023 da ABNT, que fixa a ordem dos elementos das referências e estabelece convenções para transcrição e apresentação da informação originada do documento e/ou outras fontes de informação. As referências completas deverão ser reunidas no fim do texto, em ordem alfabética.
11. As submissões deverão ser feitas online pelo *e-mail*: [bepi@ipea.gov.br](mailto:bepi@ipea.gov.br)

## **ITENS DE VERIFICAÇÃO PARA SUBMISSÃO**

1. O texto ser inédito.
2. O texto estar de acordo com as normas da revista.

## **DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL**

A submissão de artigo autoriza sua publicação e implica compromisso de que o mesmo material não esteja sendo submetido a outro periódico. O original é considerado definitivo, sendo que os artigos selecionados passam por revisão ortográfica e gramatical conforme o Manual do Editorial do Ipea (2ª edição). A revista não paga direitos autorais aos autores dos artigos publicados. O detentor dos direitos autorais da revista, inclusive os de tradução, é o Ipea, com sede em Brasília. A tradução deve ser aprovada pelo editor antes da publicação.





## **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

### **DE LATERAL A TRANSVERSAL: A TRAJETÓRIA DAS QUESTÕES AMBIENTAIS NO ÂMBITO DA OCDE**

Larissa Basso

### **DA RESISTÊNCIA À NECESSÁRIA ACEITAÇÃO: A VINCULAÇÃO DE TEMAS AMBIENTAIS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO BRASIL E O PAPEL DA RIO-92**

Bruna Gorgen Zeca

André Luiz Reis da Silva

### **COALIZÃO PRÓ-CLIMA É CONDIÇÃO PARA O INGRESSO DO BRASIL NA OCDE**

Larissa Basso

### **PARLAMENTOS NACIONAIS E POLÍTICA EXTERNA SOBRE MEIO AMBIENTE: DEMANDAS DE DOIS NÍVEIS NAS REAÇÕES DA FRANÇA, DOS PAÍSES BAIXOS E DO REINO UNIDO À POLÍTICA BRASILEIRA SOBRE RECURSOS AMAZÔNICOS ENTRE 2012 E 2021**

Tainata Modesti

Arthur Roberto Capella Giannattasio

### **OS IMPACTOS DAS BARREIRAS E DAS MEDIDAS AMBIENTAIS NO COMÉRCIO INTERNACIONAL: DESAFIOS PARA O BRASIL**

Vera Thorstensen

Catherine Rebouças Mota

### **NORMAS VOLUNTÁRIAS DE SUSTENTABILIDADE E SUA IMPORTÂNCIA NO COMÉRCIO INTERNACIONAL**

Michelle Marcia Viana Martins

Danielle Mendes Thame Denny

Alicia Cechin

Scarlett Queen Almeida Bispo

Marcelo Jose Braga Nonnenberg

Flávio Lyrio Carneiro

### **CONSUMO AGROALIMENTAR E REGULAMENTAÇÕES PRIVADAS: PERSPECTIVAS PARA O COMÉRCIO INTERNACIONAL**

Michelle Marcia Viana Martins

Danielle Mendes Thame Denny

Alicia Cechin

Scarlett Queen Almeida Bispo

Marcelo Jose Braga Nonnenberg

Flávio Lyrio Carneiro

