

## A eleição de Lula: Uma bênção para um Acordo de Associação UE-Mercosul “verde”?

**Tancrède Voituriez (IDDRI-Sciences Po and Cirad), Klaudija Cremers (IDDRI), André Guimaraes (IPAM), Paulo Moutinho (IPAM), Olivia Zerbini Benin (IPAM)**

Famoso por ter sido negociado por mais de 20 anos, e eventualmente descrito como um Acordo “*de carros por gado*”, o Acordo de Associação (AA) entre os países do Mercosul (Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai) e a União Europeia (UE) não provoca fervor popular, dizendo de forma suave. A conclusão política das negociações sobre o AA foi anunciada publicamente em junho de 2019, nos primeiros meses da presidência de Bolsonaro, e foi inesperada pela maioria dos observadores. Após as queimadas na Amazônia em 2019 e a teimosia do governo Bolsonaro em minar as leis ambientais e os direitos indígenas no Brasil, a França retirou o seu apoio ao AA, seguida pela Holanda, Irlanda, Bélgica, Luxemburgo, Áustria e Alemanha.

Para atender às preocupações ambientais levantadas pelos Estados-Membros da UE e pela sociedade civil de ambos os lados do Atlântico, o Mercosul e os países da UE concordaram em não reabrir as negociações do AA e, invés disso, decidiram acrescentar um “instrumento de acompanhamento” ou “protocolo adicional” ao AA com foco nas questões de sustentabilidade. A eleição de Lula poderia mudar o jogo, pois ele indicou seu interesse em reabrir o Acordo.

Enquanto Lula se prepara para assumir o cargo de Presidente do Brasil, nós, como parte de uma equipe de pesquisadores da Europa e do Brasil informados das restrições e objetivos dos governos, sociedade civil e agentes econômicos de ambos os lados do Acordo, respondemos neste texto à pergunta se o AA UE-Mercosul, que ainda não foi finalizado, pode ser “verde” e como, e, se for o caso, quão “verde” este pode ser, destacando-se particularmente o que os atores europeus deveriam fazer agora.

### **MENSAGENS-CHAVE**

-O AA não foi concebido e negociado com um objetivo climático. Contudo, seus efeitos ambientais negativos poderiam ser limitados com amortecedores adicionais fechados em um instrumento ou protocolo, sem reabrir as negociações da parte substancial do Acordo. E a nossa comparação com um cenário de não-cumprimento [do Acordo] mostra que é muito provável que este seja melhor para o clima e o meio ambiente do que Acordo nenhum.

-Caso as negociações sejam reabertas, o Conselho da UE deve aproveitar a oportunidade para dar um claro mandato à Comissão Europeia (CE) para fortalecer as disposições ambientais e climáticas, elevando o AA aos mais altos níveis sobre esta questão. É muito provável que isto viria a um custo comercial para algumas empresas da UE de restringir e/ou adiar, ainda mais, o acesso ao mercado do Mercosul - em particular no setor industrial onde um período de transição prolongado para produtos sensíveis poderia ser uma exigência urgente do novo presidente brasileiro. A opção “*olho por olho*” é melhor do que a opção de um Acordo “*de carros por gado*”, na qual estamos presos.

-A publicação do mandato de negociação (com o protocolo adicional incluído) e do resultado esperado que a CE pretende alcançar com este, é fundamental para construir a confiança e reverter os registros infames de opacidade nos processos e resultados das negociações de AA - em desacordo com a atual prática da CE nas negociações de outros AAs. O AA só poderá ser mais “verde” e reconhecido pela sociedade civil se um salto quântico for dado sobre esta matéria.

### **1. O AA UE-MERCOSUL EM POUCAS PALAVRAS**

---

O relacionamento regional entre UE e Mercosul começou com a celebração de um Acordo Quadro de Cooperação

Interregional (IFCA) em dezembro de 1995, com o objetivo de criar uma área de livre comércio. O IFCA foi uma reação à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), uma iniciativa liderada pelos EUA que ameaçava tornar as exportações da UE para a América Latina menos competitivas do que as dos EUA. A

principal motivação dos governos do Mercosul era expandir o acesso ao mercado para produtos agrícolas.

A CE recebeu o mandato para negociar um AA em junho de 1999. Este mandato nunca foi publicado, ao contrário dos Acordos de Livre Comércio (ALC) mais recentes, como os Acordos UE-Chile (com modernização da parte comercial) e UE-Austrália. As negociações demoraram mais de 20 anos e foram interrompidas várias vezes. A conclusão política das negociações sobre o AA foi anunciada, publicamente, em junho de 2019, o que foi surpreendentemente para a maioria dos observadores.

O AA entre a UE e o Mercosul é composto por duas partes. Uma parte relativa ao comércio e assuntos relacionados ao comércio ("parte comercial") e uma parte relativa ao diálogo político e à cooperação ("parte política"). A parte comercial foi negociada pela CE (pela Direção Geral do Comércio da CE – DG Trade) e foi finalizada em Bruxelas em 28 de junho de 2019. A parte política foi negociada pelo Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) e foi acordada em 18 de junho de 2020. Ao contrário da parte comercial, a parte política ainda não foi oficialmente publicada, mas acabou vazando.

Finalizada durante os primeiros seis meses da era Bolsonaro, a parte comercial do AA deve seu destino frustrado ao então presidente brasileiro. Bolsonaro tornou o negócio muito mais fácil ao minimizar as preocupações com a proteção da indústria nascente e as compras públicas. Entretanto, entre a queima da floresta amazônica e as políticas internas destrutivas da liberdade, Bolsonaro causou a suspensão do processo de ratificação na Europa ao lançar dúvidas sobre a capacidade do texto de limitar as consequências de comportamentos insustentáveis como o de seu governo. Após as queimadas de 2019 na Amazônia, a França retirou seu apoio ao AA, seguida pela Holanda, Irlanda, Bélgica, Luxemburgo, Áustria e Alemanha.

Em 7 de outubro de 2020, o Parlamento Europeu aprovou uma resolução, declarando que o Acordo UE-Mercosul não poderia ser ratificado tal como se encontrava, devido a garantias insuficientes sobre a aplicação das disposições de desenvolvimento sustentável. A CE reconheceu que a UE deveria trabalhar com os países do Mercosul para ver como o Acordo poderia ajudar a enfrentar e melhorar a situação do desmatamento no Mercosul. A CE esclareceu que os respectivos compromissos poderiam ser formalizados em um documento adicional, sem prejuízo de sua forma jurídica. Um critério-chave para este protocolo adicional, conforme acordado com os Estados-Membros e parceiros do Mercosul, é que este não conduziria a uma reabertura das negociações.

## **2. O IMPACTO CLIMÁTICO DO ACORDO DE LIVRE COMÉRCIO NÃO É BOM, O IMPACTO CLIMÁTICO DO AA É DESCONHECIDO**

A literatura acadêmica nos diz que o impacto líquido do comércio sobre o meio ambiente é a soma de três efeitos. O primeiro efeito é o crescimento do consumo, o que, se todo o resto se mantiver igual, será ruim para o meio ambiente. O segundo efeito está nas mudanças nos padrões de produção, uma vez que os países se especializam em setores particulares.

Este efeito pode ser positivo ou negativo, dependendo da mudança de intensidade da poluição/emissões dos setores nos quais os países se especializam após a assinatura do acordo. Esta intensidade da poluição/emissões dos setores é sensível às políticas. Assim como o terceiro efeito, que capta as mudanças na intensidade das emissões setoriais ao longo do tempo, à medida que novas políticas são promulgadas, e tecnologias mais limpas são disponibilizadas. Este terceiro efeito está vagamente relacionado ao comércio pois engloba regulamentos presentes e futuros não-comerciais, financiamento e meios de cooperação. Supõe-se que seja positivo, pois espera-se que o comércio aumente a renda média, e que a disposição de pagar por uma regulamentação ambiental mais rigorosa espalhe as melhores tecnologias disponíveis e ofereça um cenário e uma alavanca para as ONGs, cujas vozes, de outra forma, teriam sido muito menos ouvidas. Este último argumento foi um dos principais apresentados pelas ONGs ambientais no Brasil para manter o AA vivo.

Os vários relatórios e trabalhos acadêmicos avaliando as consequências climáticas da parte comercial do AA transmitem a mesma mensagem - com nuances: o Acordo Comercial não é pró-clima devido ao risco de desmatamento impulsionado pelas exportações nos países do Mercosul, especialmente na Amazônia brasileira - e isto ocorre apesar do compromisso de todas as Partes de implementar efetivamente o Acordo de Paris.

No entanto, as avaliações de impacto de sustentabilidade têm se concentrado na parte comercial do AA. Não temos nenhuma avaliação do impacto climático do AA como um todo, o que é tão lamentável quanto as disposições específicas relacionadas às mudanças climáticas e ao Acordo de Paris que vazaram da parte política do Acordo. Nesta fase, não está claro se o AA completo facilitaria ou não algum nível de descarbonização a longo prazo, o que indicaria que, no geral, as emissões de gases de efeito estufa (GEEs) das exportações brasileiras e de outros países podem ser significativamente reduzidas ao longo do tempo.

## **3. UM PROTOCOLO ADICIONAL PARA MITIGAR O RISCO DE DESMATAMENTO ASSOCIADO AO AA**

Antes das eleições presidenciais no Brasil, a CE e os países do Mercosul declararam que não reabririam as negociações e se concentrariam em buscar requisitos de pré-ratificação e/ou compromissos adicionais de CDS (comércio e desenvolvimento sustentável). A CE também deixou claro que precisa ver resultados e o engajamento significativo dos países do Mercosul antes de poder propor o Acordo para o Conselho e o Parlamento Europeus para assinatura e conclusão.

Existe um número limitado de saídas para o enigma da ratificação (*ver tabela*). Consideramos que sua eficácia depende de sua força legal (podemos discordar disso) e de sua capacidade de ir além das disposições atuais do capítulo de CDS do AA. Indicamos na tabela, sempre que possível, se existem precedentes. As cores são indicações simplificadas de um efeito “verde” positivo (verde) ou um aviso de que este efeito é improvável (laranja).

Três medidas se destacam, sendo a primeira delas os compromissos de pré-assinatura/pre-ratificação. O

fortalecimento do orçamento e da independência do IBAMA, órgão federal do Ministério do Meio Ambiente brasileiro encarregado de exercer o papel de polícia ambiental, monitoramento e controle ambiental, está entre essas medidas. O enfraquecimento do IBAMA faz parte de uma longa lista de ações empreendidas pelo governo Bolsonaro para reverter as conquistas de conservação. Para o sucesso do AA, é necessário reduzir o desmatamento na Amazônia, através da destinação de florestas públicas não destinadas – que representam uma área do tamanho da Espanha (com 56 milhões de hectares de floresta primária). Caso contrário, os riscos para a agricultura convencional brasileira a longo prazo serão muito altos. A destinação destas áreas é exigida por lei e poderia promover uma rápida redução da taxa de desmatamento.

As outras duas medidas são a interpretação/declaração conjunta e o protocolo adicional vinculativo. A primeira esclareceria alguns compromissos do capítulo de CDS - por exemplo, sobre desmatamento e o Acordo de Paris - mas limitaria a opção de ir significativamente além dos compromissos do capítulo de CDS. Um protocolo adicional poderia acrescentar compromissos de CDS aos compromissos já existentes. Um protocolo não vinculativo ou um comunicado/declaração unilateral são obviamente de menor força jurídica.

Em que aspectos estas medidas poderiam mitigar o risco de desmatamento impulsionado pelo AA? No âmbito do capítulo de CDS, elas se concentram nos meios e não nos resultados. Assim, elas podem reafirmar compromissos para proteger as florestas e/ou especificar as várias medidas verificáveis que materializam esses compromissos, mas não podem garantir que nenhum desmatamento ocorrerá após a assinatura do AA. Mesmo os tratados mais “verdes” entre os ALCs da UE seguem a mesma lógica. As disposições climáticas do Acordo Comercial UE-Nova Zelândia não abordam as emissões de GEEs em si.

Isso não significa que esses instrumentos de acompanhamento sejam inúteis. Demonstrar boa fé em vários compromissos de desenvolvimento sustentável e inserir disposições adicionais para assegurar que esses compromissos sejam duradouros e verificáveis, elevaria o AA para o padrão médio dos ALCs da UE assinados até hoje. Tudo o que podemos dizer agora é que o AA não será bom para o clima, pois não foi projetado e negociado com esta finalidade, independente do que o instrumento adicional traga. No entanto, o AA pode não ser tão ruim assim, dependendo da alternativa com a qual o comparamos.

#### 4. ESCAPANDO DA ARMADILHA DA NEGOCIAÇÃO

Quão “verde” é o AA? Há pelo menos dois pontos de comparação possíveis. O primeiro é um AA pró-clima, projetado para ser um Acordo híbrido que busca objetivos climáticos através de medidas comerciais. O segundo é Acordo nenhum.

Se compararmos o AA e seu protocolo adicional - ainda secreto - com um Acordo híbrido de clima e comércio, o AA não é bom - de jeito nenhum. Ele deve ser destruído e as negociações devem ser reabertas. Reabrir a parte comercial sem um novo mandato não mudaria o impacto climático atual, no entanto. Poderia até piorar caso os negociadores se vejam obrigados a aumentar as quotas de carne bovina e a proteger

mais os setores industriais ineficientes em termos energéticos, por exemplo. Um novo mandato com metas climáticas explícitas é imperativo se o objetivo for tornar o AA em um Acordo pró-clima. Este Acordo híbrido e pró-clima seria projetado para facilitar algum nível de descarbonização e para mudar a contribuição de emissões de GEEs do comércio bilateral entre UE-Mercosul para a direção certa. O Parlamento Europeu poderia estar interessado em pressionar nesse sentido. A CE se interessaria muito menos, com base no fato de que levaria anos para negociar tal Acordo híbrido. O desejo por um Acordo híbrido em todos os Estados-Membros, bem como nos países do Mercosul, além do foco no Brasil, é um ponto de interrogação.

O que acontece se o AA e seu protocolo adicional não forem assinados? O Mercosul continuaria a exportar sua carne bovina além das quotas atuais para a UE. Com toda certeza, deslocaria a produção adicional para a China e outros mercados menos exigentes. O mesmo poderia acontecer com outras *commodities*, pois a UE está progressivamente fortalecendo sua legislação sobre *commodities* de risco florestal. A UE continuaria a produzir e exportar seus automóveis e produtos químicos para os países do Mercosul, possivelmente menos do que com o AA assinado, e a outros mercados emergentes. A UE estaria numa posição mais difícil para “vender” sua legislação antidesmatamento com esta postura assumida de unilateralismo e isolamento. Os produtores do Mercosul se deparariam com uma situação de “castigos sem recompensas”. No caso mais pragmático, mesmo regras fracas e uma coordenação regulatória de um AA UE-Mercosul poderiam servir como uma base para aumentar os compromissos ambientais. O resultado climático não poderia ser pior sem um AA, mas é difícil descobrir por que seria melhor.

No final do dia, há duas saídas para o enigma da negociação. Uma saída “verde”, com uma renegociação com base em um novo mandato. Esta é uma saída ambiciosa e exigente, que acabaria por redefinir os objetivos de todos os futuros AAs. E uma saída pragmática, que consiste em remendar o atual AA com um instrumento adicional, reforçar os meios de cooperação e estabelecer novas regras de transparência que tornariam histórica a opacidade da UE-Mercosul no processo de negociação e nos resultados. O pior cenário seria não ter nada.

#### 5. CONCLUSÃO

---

O AA UE-Mercosul pode ser mais “verde”? Nossa resposta é sim, pelas seguintes razões:

1. Do ponto de vista climático, é muito improvável que Acordo nenhum seja melhor do que o Acordo – fazendo com que valha a pena “esverdear” o AA. Os amortecedores climáticos e as disposições de proteção ambiental acrescentadas ao texto o tornarão mais “verde” do que a alternativa de Acordo nenhum. Com requisitos obrigatórios, entre outros, sobre as tendências de desmatamento no Mercosul, legislação e capacidade de aplicação, e interpretação obrigatória das disposições do capítulo de CDS relacionadas à ação climática e à proteção florestal, o risco de desmatamento liderado pelas exportações poderia ser mitigado em uma medida razoável.

2. O financiamento da cooperação pode reforçar significativamente a política e as disposições de cooperação do AA, e também do capítulo de CDS. Atingir os subsídios limitados disponíveis nas janelas de cooperação regionais e temáticas da UE e aproveitar as ferramentas de mistura e garantias para tornar o comércio entre UE e Mercosul mais "verde" poderia ajudar nesse sentido.

3. A negociação de um Acordo híbrido de clima e comércio negociado para alcançar as metas climáticas com meios comerciais seria a primeira melhor opção para tornar o AA "verde", mas exige um novo mandato de todas as partes. Mesmo sendo exigente, não é completamente irrealista, pois o apetite e as iniciativas em torno do Acordo híbrido parecem crescer. Um movimento claro e direto consistiria em aproveitar a oportunidade de uma reabertura das negociações a pedido do Brasil para avançar ao longo de um Acordo de "olho por olho". Em troca de estender o período de transição para

produtos industriais sensíveis e as cláusulas referentes a compras públicas (um pedido plausível do Brasil), a UE e o Brasil acordariam no fortalecimento das disposições climáticas e da cooperação, entre outros aspectos, com objetivos climáticos específicos e detalhados relacionados ao comércio, e com um capítulo de CDS atualizado baseado em sanções para evitar recuos contra futuros Bolsonaro - e no caso de espantelhos semelhantes surgirem na UE.

4. A publicação do mandato de negociação (com o protocolo adicional incluído) e do resultado que o CE pretende alcançar com ele, é fundamental para construir confiança e reverter os registros infames da opacidade no processo de negociação do AA e de resultados - em desacordo com a prática atual da CE na negociação de AAs. O AA só pode ser mais "verde" se for dado um salto quântico sobre este assunto.

**TABELA 1. Os caminhos possíveis para sair do enigma da ratificação**

	FORÇA LEGAL	PRECEDENTE	COMENTÁRIOS
<b>Uma interpretação/declaração conjunta</b>	● Se ambas as partes concordarem que este documento é um instrumento interpretativo no sentido do Artigo 31 da Convenção de Viena sobre a Lei dos Tratados, então teria força legal, sendo/tendo que ser considerado pelas partes, árbitros e painel de especialistas sob os procedimentos de solução de controvérsias do ALC.	● UE-Canadá em 2016 para persuadir o governo Walloon a deixar de ter o direito de veto contra a assinatura do Acordo Econômico e Comercial Abrangente (CETA pelas siglas em inglês). Este instrumento conjunto incluiu esclarecimentos sobre as disposições do CDS da CETA	● Não pode ir significativamente além dos compromissos no capítulo de CDS. Na melhor das hipóteses, ele pode incluir compromissos mais ambiciosos de forma não vinculativa (ou seja, uma declaração de intenções)
<b>Um instrumento vinculativo adicional</b>	● Incluindo compromissos adicionais de CDS em uma forma vinculativa, através de um instrumento adicional para o Acordo. Tal instrumento seria legalmente uma parte integrante do Acordo.	● Nenhum	● Não altera os padrões substanciais
<b>Um roadmap/declaração conjunta não-vinculante</b>	Instrumento de lei suave, que poderia incluir novos compromissos de CDS além daqueles incluídos no Acordo.	● Nenhum	● Não altera os padrões substanciais
<b>Compromisso pré-assinatura/ratificação</b>	● A Comissão, o Parlamento e o Conselho devem elaborar em conjunto um único roteiro para reformas e iniciativas ambiciosas, mas realistas, para ser adotado pelo bloco Mercosul.	● ALC UE-Vietnã e a ratificação do Vietnã a diversas Convenções Internacionais sobre Organização do Trabalho.	● É improvável que a abordagem condicional seja aceita pelas contrapartes do Mercosul.
<b>Declarações ou depoimentos Unilaterais</b>	● Instrumento de lei não vinculativo	● CETA	● Não altera os padrões substanciais. Ao contrário de um instrumento conjunto, não pode dar uma interpretação obrigatória para o Acordo.

Fonte: Baseado em Van der Loo, G. (2021). Sentimentos 'mistos' sobre o Acordo UE-Mercosul: Como alavancá-lo para o desenvolvimento sustentável. Centro de Políticas Europeias. Comentário. <https://epc.eu/en/Publications/Mixed-feelings-about-the-EUMercosur-deal-How-to-leverage-it-for-su~3dad10>, Hoffmann, R.T., Krajewski, M. (2021). Parecer legal e propostas relativas a uma possível melhoria ou renegociação do projeto de Acordo de Associação UE-Mercosul. Misereor, Greenpeace, CIDSLE.

Voituriez, T., Cremers, K, Guimarães, A., Moutinho, P., Zerbini Benin, O., (2022). A eleição de Lula: Uma bênção para um acordo de associação verde UE-Mercosul? IDDRI, Resumo da Política N°09/22.

Este trabalho tem recebido apoio financeiro do governo francês, no âmbito do programa "Investissements d'avenir", gerido pela ANR (agência nacional francesa de pesquisa) no âmbito da referência ANR-10-LABX-14-01.

**CONTATO**

tancrede.voituriez@iddri.org  
klaudija.cremers@iddri.org

Institut du développement durable et des relations internationales

41, rue du Four - 75006 Paris - França

[WWW.IDDRI.ORG](http://WWW.IDDRI.ORG)  
[@IDDRI\\_THINKTA](https://twitter.com/IDDRI_THINKTA)