

REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL
BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW

**A Importância dos Acordos
Comerciais Multilaterais para
a Melhoria da Governança
Ambiental no Brasil**

**The Importance of Multilateral
Trade Agreements for Improving
Environmental Governance in
Brazil**

Marcelo D. Varella

Caroline Lima Ferraz

VOLUME 23 • N. 1 • 2026
DIREITO INTERNACIONAL
EM TRANSFORMAÇÃO

Sumário

I. MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO DIREITO INTERNACIONAL.....	12
BIOPROSPECTING AND THE GEOPOLITICS OF GENETIC RESOURCES IN THE ANTARCTIC TREATY SYSTEM: THE WHITE GOLD RUSH	14
Iván Vargas-Chaves	
DESAFIOS À PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO PLANO INTERNACIONAL E DOMÉSTICO: DEBATES SOBRE A (NÃO) TIPIFICAÇÃO DO ECOCÍDIO E A PROTEÇÃO DAS FUTURAS GERAÇÕES	31
Tatiana Cardoso Squeff e Laila Roxina Moliterno Abi Cheble	
THE NORMATIVE FRAMEWORK OF EXTRATERRITORIAL JURISDICTION IN INTERNATIONAL LAW: FROM THE LOTUS PARADIGM TO TRANSNATIONAL CLIMATE ACCOUNTABILITY	51
Marcel Vitor de Magalhães e Guerra	
O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL A PARTIR DA DECLARAÇÃO DO RIO E SUAS IMPLICAÇÕES	70
Vivian Daniele Rocha Gabriel	
II. COMÉRCIO INTERNACIONAL, INVESTIMENTOS E SOBERANIA.....	88
L'ÉVOLUTION DU RÉGIME COMMERCIAL DES PRODUITS DE BASE AGRICOLES DANS UNE PERSPECTIVE NORD-SUD	90
Pierre-Francois Mercure e Chakib Chergui	
SANÇÕES UNILATERAIS E INDEPENDÊNCIA JUDICIAL: A APLICAÇÃO DA LEI GLOBAL MAGNITSKY E OS LIMITES DA SOBERANIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA.....	108
Thiago Ribeiro Rafagnin	
QUESTÃO DOS INVESTIMENTOS INTERNACIONAIS À LUZ DO ACORDO DE PARIS DE 2015 SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS	124
Jahyr-Philippe Bichara	

A IMPORTÂNCIA DOS ACORDOS COMERCIAIS MULTILATERAIS PARA A MELHORIA DA GOVERNANÇA AMBIENTAL NO BRASIL..... 141

Marcelo D. Varella e Caroline Lima Ferraz

III. DIREITOS HUMANOS E PROTEÇÃO DE GRUPOS VULNERÁVEIS 155

A IMPLEMENTAÇÃO DAS DECISÕES DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS À LUZ DA SEPARAÇÃO DE PODERES..... 157

Daniel Dela Coleta Eisaqui

A CONTRIBUIÇÃO DA DECOLONIALIDADE E DOS ESTUDOS DE GÊNERO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE UMA DEVIDA DILIGÊNCIA EM DIREITOS HUMANOS EFICAZ NA AMÉRICA LATINA..... 181

Amélia do Carmo Sampaio Rossi, Sérgio Luis do Nascimento e Beatriz Flügel Assad

DIREITO À EDUCAÇÃO INCLUSIVA EM CONTEXTO DE GUERRA, COM ARTICULAÇÃO ENTRE DIREITO AMBIENTAL, DIREITOS HUMANOS E TECNOLOGIAS EDUCACIONAIS (SÍRIA, 2015–2026) 195

Rita de Cássia Dias de Faria

IV. FONTES DO DIREITO, SAÚDE GLOBAL E NOVOS DESAFIOS NORMATIVOS 209

A COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL, AS FONTES DO DIREITO INTERNACIONAL, E A SUA VISÃO DE SI MESMA: ABORDAGENS NO “PROJETO SOBRE COSTUME” E NO “PROJETO SOBRE MEIOS SUBSIDIÁRIOS” 211

Luíza Leão Soares Pereira

O NOVO NORMAL DA GOVERNANÇA GLOBAL DA SAÚDE: O TRATADO SOBRE PANDEMIAS E A RE-CONFIGURAÇÃO NORMATIVA DO DIREITO INTERNACIONAL DA SAÚDE 232

Felipe Augusto Carvalho

PITCHING WITHOUT PROPERTY: THE IDEA SUBMISSION DOCTRINE AND CONTRACTUAL PROTECTION OF CREATIVE IDEAS IN THE GLOBAL CREATIVE ECONOMY..... 253

Nho Le e Le Thi Tuyet Ha

A Importância dos Acordos Comerciais Multilaterais para a Melhoria da Governança Ambiental no Brasil

The Importance of Multilateral Trade Agreements for Improving Environmental Governance in Brazil

Marcelo D. Varella*

Caroline Lima Ferraz**

Resumo

Os acordos comerciais multilaterais são essenciais para conferir efetividade à governança ambiental no Brasil. Este artigo partiu da hipótese de que tais acordos funcionam como mecanismos de *compliance* exógeno que reconfiguram a correlação de forças políticas internas e propiciam condições para que grupos pró-ambiente superem resistências estruturais ao controle do desmatamento e das queimadas. O mecanismo causal opera em três etapas: o acordo estabelece exigência de conformidade ambiental com prazo determinado e consequências econômicas mensuráveis; incorpora ao debate atores econômicos exportadores que passam a pressionar internamente pelo cumprimento, pois sua competitividade externa depende disso; e, reduz o custo político de reformas regulatórias antes bloqueadas por grupos de interesse contrários. A análise comparou três foros. No tocante à Organização Mundial do Comércio, o contencioso dos pneus recauchutados (DS 332) ilustra o mecanismo em sua forma plena, ao desaguar na ADPF 101 e na proibição geral de importação. A OCDE atua de modo mais difuso, por revisão por pares e constrangimento reputacional, com cogência limitada por seu caráter de *soft law*. O Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Europeia representa a instância mais robusta, nesse cenário, por prever solução escalonada de controvérsias e suspensão de preferências tarifárias. Concluiu-se que, pela primeira vez, de forma articulada, os incentivos econômicos externos alinham-se à agenda de fortalecimento institucional ambiental, configurando condição estrutural para a manutenção do acesso ao mercado europeu.

Palavras-chave: acordos comerciais multilaterais; governança ambiental; *compliance* exógeno; Organização Mundial do Comércio; Acordo Mercosul e União Europeia; desmatamento.

Abstract

Multilateral trade agreements are essential to give effectiveness to environmental governance in Brazil. This article advances the hypothesis that

* Marcelo D. Varella é professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do UNICEUB e Pesquisador do CNPq. .
E-mail: marcelodvarella@gmail.com

*** Caroline Lima Ferraz é advogada e doutoranda na Universidade de Lisboa.
E-mail: carolinelimaf@gmail.com.

such agreements operate as mechanisms of exogenous compliance that reconfigure the internal balance of political forces, creating conditions for pro environment groups to overcome structural resistances to the control of deforestation and forest fires. The causal mechanism unfolds in three stages: the agreement establishes an environmental compliance requirement with a defined deadline and measurable economic consequences; it brings exporting economic actors into the debate, who begin to press domestically for compliance because their external competitiveness depends on it; and it lowers the political cost of regulatory reforms previously blocked by opposing interest groups. The analysis compares three forums. Regarding the World Trade Organization, the retreaded tires dispute (DS 332) illustrates the mechanism in its fullest form, culminating in ADPF 101 and a general import ban. The OECD operates more diffusely, through peer review and reputational constraint, with limited bindingness owing to its soft law character. The Free Trade Agreement between Mercosur and the European Union represents the most robust instance, since it provides for an escalated dispute settlement system and the suspension of tariff preferences. The article concludes that, for the first time in an articulated manner, external economic incentives align with the agenda of environmental institutional strengthening, constituting a structural condition for maintaining access to the European market.

Keywords: multilateral trade agreements; environmental governance; exogenous compliance; World Trade Organization; Mercosur–European Union Agreement; deforestation.

Os acordos comerciais multilaterais são essenciais para dar efetividade à boa governança ambiental das instituições do Mercado Comum do Sul (Mercosul), em especial, no Brasil. Sem estímulos econômicos é pouco provável que os atores envolvidos internamente na proteção ambiental tenham força suficiente para direcionar recursos humanos e financeiros, bem como tenham potência de articulação para superar obstáculos tradicionais ao controle do desmatamento, das queimadas e, assim, evitar a degradação ambiental e as mudanças climáticas.

Os efeitos das mudanças climáticas são relevantes para todos os países. No caso brasileiro, como sua matriz elétrica é 93% composta por energias limpas, as emissões de gases de efeito estufa estão diretamen-

te relacionadas ao desmatamento e às queimadas. Do total de desmatamento e queimadas nos últimos anos, estima-se que mais de 90% tenham sido ilegais, sem autorização dos órgãos competentes. Com o escopo de “desencapsular” o direito internacional das mudanças climáticas, buscou-se, neste artigo, avaliar quais os instrumentos econômicos, de diferentes fóruns, que têm contribuído e ainda podem contribuir para a maior efetividade da proteção ambiental dos países do Mercosul e, mormente, no que tange ao Brasil.

Entre os acordos comerciais com maior impacto potencial ou já concretizados para a proteção ambiental, destacam-se os acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC), as negociações para adesão do Brasil à OCDE e o Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Europeia. O primeiro, da OMC, é mais conhecido e seus resultados já foram relativamente bem-mensurados. Houve casos relevantes, envolvendo o meio ambiente e o Brasil, como pneus recauchutados¹, gasolina² e organismos geneticamente modificados.³ Na Argentina, por sua vez, destacam-se os casos do biodiesel e das exportações de carnes.⁴ Em todos esses casos, pode-se verificar claramente a disputa entre atores internos e estrangeiros a respeito da proteção ambiental e identificar a importância do órgão de solução de disputas da OMC para a proteção do meio ambiente. Embora o órgão de solução de controvérsias da OMC esteja bloqueado, desde a não reposição dos juízes para compor o Órgão de Solução de Controvérsias, a construção de uma jurisprudência que sirva de base para os demais acordos regionais e de uma gramática jurídica comum tende a reforçar a importância da juridicização das relações políticas ambientais internacionais.

¹ WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). Brazil — measures affecting imports of retreaded tyres. Report of the Panel, WT/DS332/R, 12 jun. 2007. Geneva: WTO, 2007. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds332_e.htm.

² WTO. *United States — standards for reformulated and conventional gasoline*. Report of the Panel, WT/DS2/R, 29 jan. 1996. Geneva: WTO, 1996.

³ WTO. *European communities — measures affecting the approval and marketing of biotech products*. Reports of the Panel, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R, 29 set. 2006. Adotados pelo DSB em 21 nov. 2006. Geneva: WTO, 2006. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds291_e.htm.

⁴ WTO. *United States — measures affecting the importation of animals, meat and other animal products from Argentina*. Report of the Panel, WT/DS447/R, 24 jul. 2015. Adotado pelo DSB em 31 ago. 2015. Geneva: WTO, 2015. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds447_e.htm.

A possível adesão do Brasil à OCDE é fato recente, todavia ainda não foi aceito como seu membro, conquanto tenha sido o país que mais normas aderiu antes de uma aceitação formal. As normas da OCDE preveem uma série de qualificações para as instituições públicas em favor da boa governança. Nesse sentido, a adesão a parâmetros globais de excelência tem o potencial de contribuir para a melhoria da governança.

A confirmação do Acordo de Livre Comércio entre Mercosul e União Europeia pode contribuir para consolidar avanços ainda não concretizados. Com a paralisação da OMC e um nível de cogência menor da OCDE, a existência de um foro com normas específicas e mecanismos reais de sanção comercial é essencial para a efetividade e superação de obstáculos.

Com foco nesse cenário, a hipótese central deste artigo foi a de que os acordos comerciais multilaterais funcionam como mecanismos de *compliance* exógeno que reconfiguram a correlação de forças políticas internas e viabilizam condições para que grupos pró-ambiente superem resistências estruturais que, de outro modo, seriam intransponíveis. Em primeiro lugar, o acordo comercial estabelece uma exigência de conformidade ambiental com prazo determinado e consequências econômicas mensuráveis; em segundo lugar, essa exigência incorpora ao debate atores econômicos exportadores — até então indiferentes ou mesmo opostos à agenda ambiental — que passam a pressionar internamente pelo cumprimento, pois sua competitividade, no mercado externo, depende disso; em terceiro lugar, essa pressão interna do próprio setor privado reduz o custo político de reformas regulatórias que, sem esse impulso, seriam bloqueadas por grupos de interesse contrários.

Nessa perspectiva, o caso dos pneus recauchutados perante a OMC ilustra esse mecanismo com precisão; o processo de adesão à OCDE o reproduz de forma mais difusa e de menor cogência; e o Acordo Mercosul – União Europeia representa, potencialmente, sua instância mais robusta e diretamente aplicável à questão do desmatamento. A comparação sistemática entre esses três foros, à luz das condições de operacionalidade do mecanismo, é o que estruturou a análise desenvolvida nas seções seguintes.

1 A contribuição do órgão de solução de conflitos da OMC para a coerência ambiental no Brasil

A OMC atua como um indutor de coerência na interpretação de regras internacionais em favor do meio ambiente. O contencioso Brasil, medidas que afetam a importação de pneus recauchutados (DS 332), é um exemplo tanto de uma ação concreta da OMC em favor do meio ambiente em países em desenvolvimento quanto revela sua instrumentalização como suficiente para alterar o jogo de forças político-econômicas no Brasil e impor mecanismos de melhoria da governança ambiental. No caso, tanto o Brasil como a União Europeia (UE) tinham objetivos prejudiciais ao meio ambiente como um todo.

Com a aprovação, pela UE, de uma legislação mais rígida para a destinação final de pneus usados, as empresas europeias passaram a exportar pneus para países em desenvolvimento. O propósito era que os pneus usados europeus fossem reciclados e vendidos como semínovos a preços menores. Tendo em vista os custos elevados para a destinação final desse produto, ainda que eles fossem vendidos a preços irrisórios em outros países, seria mais barato do que destiná-los na própria Europa. A solução encontrada, então, foi exportar o lixo ambiental a outros países, sendo que o Brasil era um forte candidato por ter um número expressivo de veículos, estradas ruins e baixo controle ambiental.

Nos anos de 2000, o Brasil enfrentou um aumento expressivo no volume de pneus usados, sem que as políticas nacionais de reciclagem conseguissem responder com a eficácia necessária. Grande parte desses resíduos tem destinação inadequada: pneus são descartados em cursos d'água, acumulados em quintais, lançados em terrenos baldios ou simplesmente queimados. Mesmo quando há encaminhamento para reciclagem, a logística costuma ser ineficiente e onerosa, pois a infraestrutura de reaproveitamento é concentrada em determinadas regiões. Isso, por sua vez, obriga o transporte de grandes quantidades de pneus por longas distâncias dentro do país, sobretudo a partir de áreas com menor capacidade instalada — como a região amazônica —, o que evidencia desigualdades estruturais na gestão do resíduo.⁵

⁵ WT/DS333, p. 8.

Essas práticas produzem impactos ambientais e sanitários relevantes, visto que pneus descartados em rios apresentam baixíssima degradabilidade, ali permanecendo por períodos extremamente longos e contribuindo para o assoreamento. Nesse sentido, um indicador da magnitude do problema é o volume de carcaças removidas em operações de limpeza urbana: no rio Tietê, em São Paulo, foram retiradas mais de 120 mil unidades durante ações voltadas à prevenção de enchentes. Já o acúmulo em áreas residenciais e terrenos baldios agrava riscos de saúde pública por criar condições propícias à proliferação do mosquito transmissor da dengue, doença que se consolidou como fenômeno epidêmico no país, com dezenas de milhares de casos recentes. A queima, por sua vez, libera poluentes nocivos à fauna e à flora. Além disso, a própria movimentação interestadual desses materiais pode favorecer a disseminação de vetores, pois larvas podem ser transportadas na água retida no interior dos pneus.⁶

Esse contexto impulsionou a mobilização política em favor de mecanismos mais rígidos de destinação final, articulada por atores ligados à saúde e ao meio ambiente. No plano regulatório, o Conselho Nacional do Meio Ambiente — órgão colegiado com participação de governo, setor produtivo e organizações da sociedade civil e com competência normativa — e o Departamento de Comércio Exterior editaram normas infralegis destinadas a restringir, inclusive, com proibição, a importação de pneus.⁷

Apesar disso, grupos econômicos com atuação no país reagiram às restrições, nessa vertente, a indústria brasileira de pneus, que é majoritariamente composta por filiais de conglomerados europeus e norte-americanos (tais como Goodyear, Michelin e Pirelli), tendeu a apoiar a importação em alinhamento com diretrizes de suas matrizes.⁸ Outros setores empresariais com capacidade de pressão política também se posicionaram favoravelmente, com isso, beneficiando-se do menor custo dos pneus importados. A disparidade de preços ilustra esse incentivo: enquanto um pneu novo no Brasil podia

custar, em média, cerca de US\$ 90, um pneu recauchutado poderia ser comercializado em torno de US\$ 4, e pneus europeus chegavam ao mercado brasileiro por valores ainda mais baixos, próximos de US\$ 0,40 (WT/DS332/R).

Em paralelo, o Brasil permitia o ingresso de pneus recauchutados de uma fábrica estatal do Uruguai, cuja produção era quase que exclusivamente destinada ao mercado brasileiro. O processo também foi levado ao Tribunal do Mercosul, que julgou a favor do Uruguai.⁹ Na OMC, o Brasil alegou que poderia aceitar os pneus do Uruguai em virtude de o Mercosul ser uma União Aduaneira, sobre os quais poderiam ser aplicadas normas mais benéficas de acesso a mercados do que aos demais Estados.

Em outras palavras, a UE era a favor da exportação do lixo ambiental ao Brasil; por sua vez, as medidas adotadas pelo Poder Executivo brasileiro eram brandas e insuficientes para impedir as importações e, por pressão de grupos ambientalistas, foram reforçadas. Além disso, o Poder Judiciário brasileiro determinou, em medidas cautelares, discutindo casos individuais, que os pneus poderiam ser importados. Com a ampliação do número de casos, o volume importado pelo Brasil acabou tornando-se substancial, a ponto de, posteriormente, o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC considerar que havia a violação do princípio da nação mais favorecida.

Quadro 1 – Volume de pneus importados pelo Brasil, por via de liminares

Ano	Quantidade (unidades)
2000	1.407.618
2001	2.396.898
2002	2.659.704
2003	4.240.474
2004	7.564.360
2005	10.478.466

Fonte: WT/DS332/R, Relatório do Painel da OMC, Brasil — Medidas que afetam a importação de pneus recauchutados, 2007, anexo estatístico

A decisão da OMC demonstra os efeitos da busca por coerência e inversão da lógica de pressão de atores mais influentes. Sem a decisão da OMC, muito dificilmente o Brasil cessaria a importação de pneus recauchutados tanto do Uruguai como da própria UE. E o

⁶ CARRANCA, 2008.

⁷ Portaria SECEX n.º 8, de 25/09/2000, que vedou a concessão de licenças de importação para pneus usados e reformados/recauchutados, o que, na prática, funcionou como proibição de importação e o Decreto n.º 3.919, de 14/09/2001, incluiu o art. 47-A no Decreto n.º 3.179/1999 e estabeleceu multa de R\$ 400,00 por unidade para importar pneu usado ou reformado (e mesma sanção para comercializar/transportar/armazenar).

⁸ BOWN; HOEKMAN, 2005, p. 861.

⁹ Tribunal Arbitral do Mercosul. Decisão de 09/02/2002.

tempo dos processos judiciais relativos ao tema demoraria, provavelmente, de 10 a 15 anos, logo, a quantidade de pneus importados seria cada vez maior. A OMC considerou que o prazo recorrente do Judiciário brasileiro não era razoável; e, com a sua decisão, o Brasil foi obrigado a dar coerência à liberação total ou à proibição total dos pneus em um prazo de 12 meses. Após este prazo, o Brasil deveria cumprir as determinações da OMC ou poderia sofrer sanções. Em tal circunstância, grupos empresariais brasileiros que exportavam à UE sentiram que poderiam ser prejudicados pela importação de pneus recauchutados e atuaram com o governo brasileiro para adotar medidas mais efetivas.¹⁰

Foi devido à decisão da OMC que o governo brasileiro ingressou com uma Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental no Supremo Tribunal Federal (STF) para cassar todas as liminares relativas ao tema (ADPF 101), essa Corte determinou a suspensão de todas as medidas liminares da primeira instância e deu um tratamento ambiental ao tema. Na sequência, julgou a proibição da importação de pneus recauchutados, tanto de importadores privados em ações individuais quanto de qualquer outra origem.

Do ponto de vista teórico, ocorreu um mecanismo causal interessante. Houve uma pressão para a exportação de pneus recauchutados ao Brasil. Tal pressão partiu da UE e mesmo dos fabricantes nacionais, que eram vinculados às empresas interessadas. Além disso, a resposta regulatória do Brasil para impedir as importações foi insuficiente e os interesses dos atores econômicos e sua atuação sobre o governo eram favoráveis à importação. O contencioso na OMC, então, criou uma exigência de *compliance* com prazo determinado e trouxe para o debate outros atores, de outras áreas econômicas, que seriam prejudicados em face da inércia do Brasil. O resultado, então, foi a proibição geral de importação de pneus e a melhor proteção do meio ambiente.

Em relação ao contencioso Gasolina, o *US Clean Air Act* estabeleceu regras para determinar os valores de referência para a gasolina vendida no mercado norte-americano (com métodos distintos para a gasolina nacional e a importada), com o objetivo de regulamentar a composição e os efeitos das emissões da gasolina. A política

ambiental estadunidense foi usada como uma barreira legítima ao comércio internacional sob os preceitos do artigo XX, alíneas “b”, “d” e “g” do GATT. Ao lado da Venezuela, o Brasil argumentou que essa restrição afetaria o comércio de combustível do país e que deixaria de exportar para os EUA perante a dificuldade de se cumprir as exigências técnicas do ato.

O *Act* evidenciou o risco concreto de que as medidas ambientais estrangeiras poderiam impactar na redução do acesso ao mercado para produtores brasileiros, especialmente quando o cumprimento das normas exigia investimentos altos e rápidos. Em sua defesa, o Brasil não negou o direito dos EUA de proteger o meio ambiente e a saúde por meio de legislações internas mais rigorosas, todavia questionou a discrepância no tratamento do produto nacional e do estrangeiro. Por conseguinte, o caso influenciou a forma como a diplomacia brasileira reagiria a medidas ambientais externas, defendendo cooperação e tratamento não discriminatório.

Embora o Órgão de Apelação tenha-se manifestado no sentido de que a medida visava à conservação dos recursos esgotáveis — a qualidade do ar —, entendeu-se que havia uma discriminação entre a gasolina importada e a nacional.

Por fim, o “EC–Biotech” teve impacto indireto no Brasil, pois reforçou o debate nacional sobre biossegurança, precaução e regulação de Organismos Geneticamente Modificados no comércio internacional. O Brasil, grande produtor e exportador de soja, à época, precisava definir regras para sementes transgênicas, consumo humano e risco ambiental sem perder competitividade externa. A promulgação da Lei n.º 11.105, de 24 de março de 2005¹¹, estabeleceu que a regulação de biotecnologia, além de uma questão comercial, é também ambiental, porque envolve contaminação genética, biodiversidade e efeitos sobre ecossistemas agrícolas.

¹⁰ VARELLA, M. D.; FREITAS FILHO, R. . The World Trade Organization as a Catalyst for Internal Divergences in Developing Countries. *Global Trade and Customs Journal*, v. 4-2009, p. 281-291, 2009.

¹¹ BRASIL. Lei n.º 11.105, de 24 de março de 2005. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados (OGM) e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS), reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança (PNB), revoga a Lei n.º 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória n.º 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei n.º 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/atos-normativos/leis/lei-no-11-105-de-24-de-marco-de-2005>. Acesso em: 26 maio 26.

Observa-se que a jurisprudência da OMC tem interpretado as questões ambientais ainda de forma restrita, mas em harmonia com preocupações globais, sem, porém, isentar os membros de demonstrar o cumprimento rigoroso dos critérios da exceção. Para o Brasil, essas decisões impactam questões econômicas e regulatórias, como a necessidade de se adequar às exigências ambientais devido à possibilidade de perda de mercado consumidor estrangeiro. No caso de pneus recauchutados, houve a proibição geral de importação de pneus recauchutados e suas carcaças com o objetivo de reduzir a degradação ambiental causada por esses bens; no Gasolina, o receio de impactos econômicos no mercado de combustíveis; e no EC-Biotech, a formulação de um marco regulatório da Política Nacional de Biossegurança.

Do ponto de vista do mecanismo causal identificado neste artigo, os três contenciosos analisados revelaram operacionalidades distintas. No caso dos pneus recauchutados, o mecanismo completou-se integralmente: a decisão da OMC com prazo determinado mobilizou exportadores brasileiros com interesse no mercado europeu, que passaram a pressionar o governo federal por conformidade, resultando na ADPF 101 e na proibição geral. No contencioso Gasolina, o mecanismo operou de forma inversa e preventiva: o Brasil aprendeu, como destinatário potencial de medidas ambientais externas, que a ausência de cooperação técnica e tratamento discriminatório pode gerar barreiras comerciais legítimas, o que moldou a postura diplomática brasileira subsequente em favor da cooperação e da não discriminação. No EC-Biotech, o efeito foi predominantemente indireto: o debate internacional sobre biossegurança e o risco de perda de mercado impulsionaram a formulação de um marco regulatório interno. Por fim, nos três casos, o denominador comum revelado foi que a pressão comercial externa alterou o equilíbrio político interno em favor de maior rigor regulatório ambiental, ainda que com intensidade e completude variáveis.

2 OECD

A OCDE pode contribuir para a melhoria da governança das instituições ambientais. Para fins deste artigo, utilizou-se a definição de governança de Fukuyama, que a considera como habilidade de criar e dar efetividade às

regras e de prestar serviços públicos.¹² De certa forma, existe uma proximidade com uma visão institucionalista, como a de Acemoglu e North, por exemplo, que focaliza em como as instituições criam incentivos para o comportamento econômico (regras do jogo), segurança jurídica e balanço entre os poderes.¹³

Dimensão	Governança Forte	Governança Fraca
Recursos Humanos	Quadro completo, capacitado, com plano de carreira	Déficit crônico, alta rotatividade, terceirização
Orçamento	Previsível, suficiente, executado integralmente	Insuficiente, contingenciado, imprevisível
Infraestrutura	Equipamentos modernos, sistemas integrados	Equipamentos obsoletos, sistemas fragmentados
Autonomia	Decisões técnicas respeitadas, baixa interferência	Interferência política frequente, descontinuidade
Monitoramento	Indicadores claros, avaliação regular, transparência	Ausência de indicadores, opacidade, baixa prestação de contas

Ao entrar na OCDE, o país estará submetido a diversos instrumentos de revisão por pares das instituições econômicas e ambientais. A análise por atores externos deve levar a um processo de revisão da avaliação e dos constrangimentos para a melhoria regulatória, assim, incluindo pessoas, recursos e instrumentos jurídicos e sistemas para a maior efetividade do controle ambiental.

A organização atua como uma entidade global de polícias públicas e objetiva a padronização de normas, diretrizes e boas práticas internacionais. Em matéria ambiental, as diretrizes propostas pela OCDE aos seus membros definem padrões sólidos para que países e entidades privadas avaliem seus impactos ambientais e contribuam para o desenvolvimento sustentável. Entre essas diretrizes constam o reconhecimento do Princípio do Poluidor-Pagador e o fato de que as entidades priva-

¹² FUKUYAMA, F. What is governance? Working paper 314, Center for Global Development, 2013, p. 5.

¹³ Entre outros trabalhos, ver ACEMOGLU, D. e ROBINSON, J. A. Power, Prosperity and Poverty. Why nations fail, 2012 e NORTH, D. Instituições, mudança institucional e desempenho econômico, 1990.

das geralmente estão envolvidas em danos ambientais, como as mudanças climáticas; perda de biodiversidade; degradação de ecossistemas terrestres, marinhos e de água doce; desmatamento; poluição e outros.¹⁴ E, desde 2009, o crescimento verde representa o novo modelo de desenvolvimento e a entidade visa a implementá-lo com parâmetros e indicadores.¹⁵

Desde 1990, o Brasil tem-se aproximado da OCDE e, em 2017, formalizou o pedido de adesão. A adesão do Brasil à instituição está ligada, em parte, a como o país trata questões ambientais e de clima, áreas de grande importância para a organização. Dos instrumentos normativos da organização, especialmente aqueles ligados ao meio ambiente, o país já aderiu a mais de 260 instrumentos da OCDE, mesmo antes de se tornar membro. Trata-se de um processo contínuo de alinhamento regulatório por antecipação, que significa a adoção dos princípios de governança ambiental da OCDE, maior pressão para a internalização dos princípios poluidor pagador, prevenção e reforço da lógica de *due diligence*, em cadeias de valor, sobretudo nos temas relacionados a florestas e *commodities*.

A despeito do seu potencial como indutor de reformas institucionais, a OCDE apresenta uma limitação estrutural que é necessário reconhecer explicitamente: suas normas têm natureza predominantemente *soft law*. As recomendações e diretrizes da organização não são juridicamente vinculantes no sentido clássico do termo; sua força normativa deriva, em grande medida, dos mecanismos de revisão por pares, da pressão reputacional e dos incentivos associados ao processo de adesão. Diferentemente da Organização Mundial do Comércio, a OCDE não dispõe de um órgão de solução de controvérsias com poder sancionatório, tampouco prevê a suspensão de vantagens comerciais em caso de descumprimento.

No entanto, é precisamente esse constrangimento de natureza reputacional — gerado por um ator externo de reconhecida autoridade técnica — que constitui o valor político mais relevante da OCDE para a governança ambiental brasileira. A revisão por pares cria um

diagnóstico público e legitimado de lacunas institucionais que, internamente, fortalece as coalizões políticas favoráveis à reforma e enfraquece as resistências que dependem da opacidade para se perpetuar. Em outras palavras, a OCDE não sanciona diretamente, mas produz informação qualificada e constrangimento reputacional que redistribuem poder entre atores domésticos: ministérios técnicos, agências de fiscalização e grupos da sociedade civil ganham munição argumentativa para disputar recursos orçamentários e prioridades regulatórias que, sem esse respaldo externo, dificilmente conseguiriam afirmar.

Um exemplo concreto desse mecanismo pode ser identificado na evolução da posição brasileira em matéria de instrumentos econômicos para a proteção ambiental. A *Environmental Performance Review* de 2015 identificou a ausência de precificação efetiva do carbono no Brasil como uma lacuna estrutural relevante. Nos anos seguintes, o debate sobre a criação de um mercado voluntário de carbono e, posteriormente, de um sistema regulado ganhou tração política precisamente no contexto do processo de adesão à OCDE, resultando na aprovação da Lei n.º 15.042, de 11 de dezembro de 2024, que institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE). A correlação não é de causalidade exclusiva — outros fatores, como o CBAM europeu e os compromissos da NDC, também atuaram —, contudo o diagnóstico da OCDE funcionou como um dos vetores de legitimação técnica que tornou a reforma politicamente viável.

Nesse sentido, o Brasil já se submeteu a *Environmental Performance Reviews* pela OCDE, em 2015 e 2021¹⁶, que indicou lacunas nas estruturas de governança ambiental. Entre os problemas apontados, destacam-se: a fragmentação institucional do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), com sobreposição de competências entre União, Estados e Municípios; o subfinanciamento crônico dos principais órgãos de fiscalização ambiental, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); e a ausência de mecanis-

¹⁴ OCDE Watch. As Diretrizes da OCDE e o meio ambiente. Disponível em: <https://www.oecdwatch.org/wp-content/uploads/sites/8/2023/11/POR-As-Diretrizes-da-OCDE-e-o-meio-ambiente-Environment.pdf>

¹⁵ BASSO, Larissa. Avaliação e desafios para o alinhamento do Brasil à normativa da OCDE sobre meio ambiente e clima. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília: Rio de Janeiro : Ipea, 2023

¹⁶ OCDE. *OECD Environmental Performance Reviews: Brazil 2015*. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264240094-en>. OCDE. *OECD Environmental Performance Reviews: Brazil 2021*. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264> [verificar URL completa antes da publicação].

mos eficazes de integração entre as políticas de uso do solo, de crédito rural e de proteção florestal.

Em setembro de 2022, o Brasil respondeu ao Programa de Avaliação de Desempenho Ambiental com uma série de implementações no quesito Política Ambiental.¹⁷ Embora o governo brasileiro apresente informações sobre adesão às normativas da OCDE, a governança nacional em matéria ambiental encontra-se deficitária. O país afirmou que estava totalmente alinhado com a Recomendação do Conselho de Boas Práticas para a Gestão de Gastos Públicos com o Meio Ambiente, com a informação de 20 instrumentos normativos em consonância com o tema.

O Comitê de Política Ambiental manifestou-se no sentido de que o Brasil tem uma legislação alinhada com as normativas da organização, porém a implementação das normativas é insuficiente, principalmente em áreas como conservação e uso sustentável da biodiversidade; instrumentos econômicos para conservação; informação sobre meio ambiente; resíduos sólidos; recursos hídricos; e uso sustentável da biodiversidade.¹⁸ Em áreas como princípio do poluidor pagador; prevenção e controle integrados da poluição; avaliação de impacto ambiental e avaliação ambiental estratégica; *performance* ambiental do governo; e uso de instrumentos econômicos para *performance* ambiental, sequer há legislação nacional.

Em temas como florestas e biodiversidade, a OCDE aponta a necessidade de reforçar fiscalização, implementação e estabilidade política da agenda ambiental; em temas como energia, há baixa eficácia de políticas de eficiência, falta de integração ambiental plena e subsídios que ainda favorecem fontes fósseis; em transporte, muitos municípios não têm plano de mobilidade satisfatório, bem como capacidade técnica e financeira; em matéria de resíduos, dada a heterogeneidade municipal, de modo geral, vislumbra-se baixa infraestrutura e coleta seletiva ainda insuficiente; e, em matéria de recursos hídricos, a cobrança pelo uso da água é incompleta em várias situações, além de faltar ajustes na implementação.¹⁹

Essa análise demonstra avanços nacionais no processo de alinhamento com a normativa do Comitê de Política Ambiental, entre 2015 e 2021, mas essa trajetória de melhoria na implementação da agenda de proteção de florestas e biodiversidade enfrentou diversos retrocessos notados e criticados pela OCDE. “Dado o caráter político da acessão, sem correção desse retrocesso, dificilmente a acessão do Brasil será completada.”²⁰ Dados do IPEA mostram uma redução dos gastos das agências governamentais federais com o meio ambiente a partir de 2015, na ordem de R\$ 8 bilhões, com pico de R\$ 9 bilhões em 2020.

Os gastos ambientais federais representaram, em média, 0,11% do PIB e 0,26% do gasto total do governo federal ao ano. Os principais gastos do governo federal foram com as despesas com pagamento de seguro defeso ao pescador artesanal e salários dos servidores federais ligados aos ministérios e autarquias associados à temática ambiental. De maneira geral, houve uma redução dos gastos federais com ações ligadas ao meio ambiente até 2022. Duas classes de divisão de recursos precisam ser analisadas: (i) em relação à proteção ambiental; e (ii) o manejo dos recursos naturais.

Em relação à proteção ambiental, como prevenção, eliminação e redução da poluição e outras formas de degradação, de 2001 a 2022, as principais áreas beneficiárias de recursos foram gestão de efluentes líquidos e águas residuais, com 36,36%, e proteção da biodiversidade e das paisagens, com 11,49%. Os gastos do governo com pesquisa e desenvolvimento para a proteção ambiental somaram, no período, apenas R\$ 4,07 bilhões.²¹ Já os principais setores com perdas de investimentos foram o de saneamento básico, com redução média de R\$ 561 milhões por ano, e o das despesas administrativas e de implementação de políticas ambientais do Ministério do Meio Ambiente, com redução de R\$ 255 milhões por ano. Entre o quadriênio 2019-2022, os gastos com pessoal perderam R\$ 1 bilhão.

¹⁷ BRASIL. 2022. *Self-assessment of Brazil Regarding OECD Instruments Initial Memorandum*. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/memorando-inicial-brasil-ocde.pdf>.

¹⁸ BASSO, Larissa. Avaliação e desafios para o alinhamento do Brasil à normativa da OCDE sobre meio ambiente e clima. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília: Rio de Janeiro : Ipea, 2023

¹⁹ BASSO, Larissa. Avaliação e desafios para o alinhamento do Brasil à normativa da OCDE sobre meio ambiente e clima. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília: Rio de Janeiro : Ipea, 2023

²⁰ BASSO, Larissa. Avaliação e desafios para o alinhamento do Brasil à normativa da OCDE sobre meio ambiente e clima. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília: Rio de Janeiro : Ipea, 2023

²¹ VIANA, João Paulo. *Gastos ambientais do governo federal: aperfeiçoamentos metodológicos, atualização para o período Bolsonaro e avaliação da atuação governamental, em especial no combate ao desmatamento na Amazônia – a passagem da boiada*. IPEA.2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/505d58ac-e9c5-455b-807e-9c37f8776bc1/content>

Na classe de manejo dos recursos naturais, cujo objetivo é a manutenção dos estoques de recursos naturais, as perdas foram ainda mais significativas. Os setores que mais receberam investimentos foram, de 2001 a 2022, o manejo de recursos aquáticos, com 73,94%, e o manejo dos recursos hídricos, com 8,22%. Entretanto, esses setores enfrentaram uma redução de mais de 15% no orçamento.²²

Como consequência, as agências ambientais enfrentaram um processo de “sucateamento”, sobretudo, em áreas de combate ao desmatamento. A fim de questionar a omissão estatual, foi proposta Ação de Arguição de Preceito Fundamental – ADPF 760, que questiona a “redução significativa da fiscalização e controle do desmatamento na Amazônia [...], uma vez que a atuação estatal nessa seara, ou a falta dela, produz resultados imediatos nas taxas de desmatamento”.²³ A falta de investimentos na área ambiental, demonstrada nos estudos do IPEA e na ADPF, produz uma queda de 31% nas autuações de desmatamento no ano de 2018 e, em comparação com os anos anteriores, em 2020, a redução das autuações foi de 60%. Nesse mesmo período de redução das autuações, o Brasil bateu recordes de desmatamento no período de 2020 a 2021, com aumento de 57% em relação ao período anterior, com perda de 10.476 km².²⁴

O desmatamento da floresta amazônica tem impacto direto no clima e na biodiversidade, o que coloca em risco a sustentabilidade local e regional, por conseguinte, causando as emissões substanciais de carbono anuais e as reservas de carbono na biomassa florestal remanescente e no solo sob a floresta. Como consequência, tem-se o aumento das temperaturas, a gravidade das secas e os incêndios florestais associados às alterações cli-

máticas. A liberação desse carbono a longo prazo seria desastrosa para o cumprimento das metas previstas no Acordo de Paris e na NDC determinada pelo Brasil.²⁵

A ADPF assinala que, apesar de haver recursos disponíveis, ainda que insuficientes para atender a todas as demandas de proteção ambiental, a execução orçamentária nas ações voltadas ao combate ao desmatamento na Amazônia, em 2020, era irrisória. Para os litigantes, estava evidente a atuação estatal contrária à implementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm.

No período de 2022 a 2023, houve uma inversão com a redução de 21,8% do desmatamento em comparação ao período anterior. Naquele ano, o país investiu R\$ 26,42 bilhões em ações relacionadas às mudanças climáticas, R\$ 14,80 bilhões em proteção da biodiversidade e R\$ 13,04 bilhões em gerenciamento de riscos e desastres.²⁶ A transparência dos gastos ambientais também mostra a adequação às normativas da OCDE, entretanto é necessário mais coordenação entre ministérios, esses entes e outros atores da sociedade no processo decisório.

Na ausência de estímulos econômicos externos robustos, os atores internos comprometidos com a proteção ambiental não dispõem de força política, financeira ou institucional suficiente para superar as resistências estruturais ao controle do desmatamento e da degradação ambiental.

3 Acordo de Livre Comércio entre Mercosul e União Europeia

Após mais de 20 anos de negociações, apoios e retrocessos nas negociações, foi firmado o Acordo de Livre Comércio entre Mercosul e União Europeia, no qual consta um capítulo específico para tratar de questões ambientais, denominado Anexo ao Capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável. Neste se

²² VIANA, João Paulo. Gastos ambientais do governo federal: aperfeiçoamentos metodológicos, atualização para o período Bolsonaro e avaliação da atuação governamental, em especial no combate ao desmatamento na Amazônia — a passagem da boiada. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2024. 117 p. (Texto para Discussão, n. 2984). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2984-port>. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13719>.

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. ADPF 760. Brasília, 11 de novembro de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6049993>

²⁴ INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES). Taxa consolidada de desmatamento por corte raso para a Amazônia Legal — série histórica. São José dos Campos: INPE/MCTI, 2021. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>.

²⁵ CABRAL, Beatriz Figueiredo *et al.* Amazon deforestation: A dangerous future indicated by patterns and trajectories in a hotspot of forest destruction in Brazil. In: *Environmental Research*, v. 345 (2024). Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0301479724003402>. Acesso em: 14 jul.24

²⁶ BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Painel Gastos Climáticos. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/gastos-climaticos>

consolidam os compromissos ambientais robustos no Acordo UE-Mercosul, alinhando-o a regimes multilaterais essenciais com compromissos com a UNFCCC e o Acordo de Paris, bem como o reconhecimento da importância de proteger, conservar e restaurar todos os ecossistemas. Dos termos desse capítulo, destacam-se:

- A existência de um capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável, que traz para o contexto do acordo diversos tratados ambientais.²⁷ No caso, há normas específicas sobre direito de regulação e níveis elevados de proteção ambiental, proibição do tráfico de animais selvagens, proteção de florestas, exploração ilegal de madeira, redução de desmatamento, conservação e gestão sustentável de recursos marinhos e ecossistemas.
- Possibilidade de elaboração de especificações técnicas para promover a conservação dos recursos naturais ou proteger o meio ambiente (art. 12. 16.5).
- Transparência sobre medidas comerciais ou de investimento que possam afetar a proteção do meio ambiente.
- Reconhecimento da importância e do valor normativo dos acordos multilaterais

ambientais como respostas da comunidade internacional e possibilidade de reforçar medidas comerciais para a proteção do meio ambiente (art. 18.5).

- Uso das medidas adotadas pela OMC para interpretar as restrições dos acordos multilaterais comerciais em matéria de meio ambiente, com referências diretas às interpretações construídas aos arts. XX, b) e g) do GATT, de 1994 (art. 20.2).

Em relação às medidas ambientais que geraram entraves nas negociações de 2019 a 2025, principalmente na questão ambiental brasileira, o capítulo de meio ambiente exige que cada parte reafirme os compromissos internacionalmente negociados e estabeleça medidas para evitar mais desmatamento, intensifique esforços para estabilizar ou aumentar a cobertura florestal a partir de 2030, sem, no entanto, enfraquecer os níveis de proteção previstos em suas leis ambientais. Além disso, o texto estabelece que é proibido revogação de leis ambientais ou redução de suas aplicações com a intenção de atrair comércio ou investimento e veda, de forma sustentada ou recorrente, a apresentação de mecanismos deficitários de fiscalização.

O acordo prevê um mecanismo escalonado de solução de controvérsias ambientais. Em primeiro lugar, as partes devem realizar consultas bilaterais para resolver eventuais divergências relativas ao cumprimento dos compromissos do capítulo de desenvolvimento sustentável. Persistindo o desacordo, o mecanismo prevê a constituição de um painel de especialistas (*Panel of Experts*), com competência para emitir relatório com recomendações. Em caso de descumprimento reiterado e grave, o acordo abre espaço para a suspensão de preferências tarifárias, o que representa uma sanção de natureza comercial com impacto econômico direto.

Para os grandes exportadores brasileiros de *commodities* agrícolas (soja, carne bovina, couro, celulose), que têm na UE um dos principais destinos das suas exportações, a perspectiva de perda de preferências tarifárias constitui um incentivo poderoso para pressionar o governo federal por uma política de controle do desmatamento mais eficaz. Repete-se, aqui, a lógica observada no caso dos pneus: são os próprios atores econômicos com interesses comerciais no mercado europeu que passam a demandar conformidade ambiental como

²⁷ Art. 18.1 As Partes recordam a Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992, e a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, adotada pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992, a Declaração de Joanesburgo sobre o Desenvolvimento Sustentável e o Plano de Implementação de Joanesburgo da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, de 2002, a Declaração Ministerial do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas sobre a criação, a nível nacional e internacional, de um ambiente favorável à geração de pleno emprego produtivo e trabalho digno para todos, e as suas repercussões no desenvolvimento sustentável, de 2006, a Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa, de 2008, adotada pela Conferência Internacional do Trabalho em sua 97ª Sessão, realizada em Genebra, em 10 de junho de 2008 (doravante denominada “Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa”); e o documento final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012, incorporado na Resolução 66/288, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 27 de julho de 2012, intitulado “O futuro que queremos”, e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável do documento da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável “Transformar o Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 25 de setembro de 2015 (doravante referidos como “Agenda 2030”).

condição para a preservação dos seus benefícios competitivos.

O mecanismo causal que fundamenta a hipótese deste artigo: a pressão comercial externa como indutor de conformidade ambiental interna opera, no Acordo UE-Mercosul, sob condições mais favoráveis do que nas experiências anteriores da OMC e da OCDE, mas também com limitações que é preciso reconhecer. As condições favoráveis são três: a UE é, simultaneamente, um dos principais destinos das exportações agrícolas brasileiras e o ator com maior capacidade normativa extraterritorial; o mecanismo escalonado de solução de controvérsias prevê sanções comerciais diretas, o que confere cogência superior à *soft law* da OCDE; e os setores exportadores mais expostos, como soja, carne, celulose, couro, são precisamente aqueles com maior pressão sobre o desmatamento, o que cria uma convergência rara entre interesse comercial e imperativo ambiental. A limitação central, por sua vez, reside na velocidade e na consistência da implementação interna: o mecanismo funciona apenas se as agências de fiscalização dispuserem de capacidade operacional para rastrear cadeias produtivas e comprovar conformidade, o que exige o fortalecimento institucional do IBAMA e do ICMBio como pré-requisito, e não como consequência do acordo.

Medidas europeias de preservação ambiental que podem ter impacto nas exportações brasileiras incluem o *European Green New Deal* europeu, lançado em 2019, como uma “diplomacia ecológica” e, para cumprir o pacto, destacam-se os recentes regulamentos com caráter ambientais: (i) o Regulamento (UE) 2023/1115, em 9 de junho de 2023, chamado de *European Union Deforestation Regulation* (EUDR), legislação da UE que proíbe a importação e exportação de produtos associados ao desmatamento e à degradação florestal; (ii) a Diretiva (UE) 2022/2464, de 14 de dezembro de 2022, visa à melhoria e à harmonização do relato de sustentabilidade por parte de todas as empresas que atua no mercado europeu; (iii) a Diretiva UE) 2024/1760, de 13 de junho de 2024, que analisa os impactos negativos ao meio ambiente nas cadeias produtivas; e (iv) o Mecanismo de Ajuste de Fronteira de Carbono (CBAM).

O Mecanismo de Ajuste de Fronteira de Carbono (CBAM) é uma ferramenta que visa definir um preço justo para o carbono emitido durante a produção de bens com elevado teor de carbono que entram no blo-

co. Tende-se a priorizar e a incentivar uma produção industrial mais limpa em países fora da UE. Alguns autores acreditam que o CBAM seria uma medida ambiental legítima (*ecodumping*) ou um imposto de importação disfarçado. A intenção da medida é evitar o *carbon leakage*, que ocorre quando empresas sediadas na UE transferem suas produções com elevado teor de carbono para países com políticas climáticas menos rigorosas, ou quando produtos que deveriam ser produzidos na UE são substituídos por importações com maior teor de carbono.

O CBAM exige que importadores comprem certificados de carbono e pode isentar países que tenham sistemas de precificação de carbono equivalentes. A UE argumenta que o CBAM evita o “vazamento de carbono”, quando empresas saem da UE para poluir em outros lugares, gerando preços mais baratos pela ausência de proteção ambiental elevada nesses países poluidores. Para ser considerada válida, mesmo que a medida tenha um fim ambiental, ela não pode ser aplicada de forma a constituir uma “discriminação arbitrária ou injustificável”.²⁸

A questão da compatibilidade do CBAM com as regras da OMC permanece juridicamente aberta e representa um dos pontos de maior tensão no diálogo entre os regimes de comércio e de proteção ambiental. O CBAM incide sobre aço, alumínio, cimento, fertilizantes, eletricidade e hidrogênio — setores com menor impacto direto sobre os principais *commodities* exportados pelo Brasil —, mas sua lógica de precificação extraterritorial do carbono, caso generalizada, poderia alcançar produtos agrícolas e florestais em fases ulteriores. A principal vulnerabilidade do mecanismo perante o artigo XX do GATT reside na exigência de demonstrar que a medida não constitui discriminação arbitrária entre países com emissões equivalentes: países que já dispõem de sistemas domésticos de precificação de carbono podem ser isentos, enquanto países sem tais sistemas são penalizados independentemente do seu nível absoluto de emissões. Para o Brasil, a aprovação do SBCE representa, por isso, além de um compromisso climático interno, também, um instrumento de defesa comercial perante o CBAM: a equivalência regulatória pode ser invocada para pleitear tratamento diferenciado

²⁸ EUROPEAN UNION. 2025. Tributação e União Aduaneira. Mecanismo de Ajuste de Fronteira de Carbono. Disponível em: https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en. Acesso em: 5 out.2025

e preservar o acesso ao mercado europeu sem o custo adicional da aquisição de certificados.

A viabilidade prática do acordo depende diretamente da eficácia da governança ambiental no Brasil. Embora o regime jurídico brasileiro seja abundante, como a Constituição Federal, o Código Florestal e a Política Nacional do Meio Ambiente, as críticas passadas decorriam da sua não aplicação. Para reverter esse quadro, o país tem atuado no sentido de mudar a imagem internacional de não cumpridor da Agenda Ambiental. No âmbito nacional, assinou o Pacto pela Transformação Ecológica, que foi firmado entre os três poderes brasileiros, com objetivos claros como a sustentabilidade ecológica, a redução do desmatamento ilegal e a resiliência a eventos climáticos extremos, por exemplo.

O comprometimento com o desenvolvimento sustentável reflete a busca por um novo modelo de prosperidade econômica que integre a cidadania na proteção da biodiversidade. O cumprimento dessas medidas, reforçado pelo fortalecimento institucional e financeiro das agências de fiscalização, como o IBAMA e o ICMBio, é estratégico e fundamental para a ratificação e o sucesso do acordo.

4 Considerações finais

O Brasil possuiu um arcabouço jurídico ambiental reconhecido internacionalmente, como a Constituição Federal, o Código Florestal e a Política Nacional do Meio Ambiente, mas apresenta déficits graves e persistentes de implementação. Em relação à governança, a análise da OCDE revelou uma contradição estruturante da situação brasileira: enquanto o país aderiu formalmente a mais de 260 instrumentos da organização, as revisões de desempenho ambiental de 2015 e 2021 identificaram fragmentação institucional no Sisnama, subfinanciamento crônico do IBAMA e do ICMBio, ausência de integração entre políticas de uso do solo e proteção florestal, e lacunas legislativas em áreas fundamentais como o princípio do poluidor-pagador e a avaliação ambiental estratégica.

O desmantelamento desses órgãos ambientais a partir de 2015 ocasionou um aumento significativo de desmatamento e de queimadas nos principais biomas nacionais. Além do investimento interno, verificou-se que medidas internacionais também podem ser aplicadas

para forçar o país a efetivar suas políticas ambientais. O caso paradigmático dos pneus recauchutados (DS 332) demonstrou que o Brasil conseguiu superar as liminares judiciais dispersas e promover, via ADPF 101, no STF, uma proibição geral de importação compatível com a proteção ambiental. Sem esse mecanismo externo de *compliance*, a tendência seria a continuidade do volume crescente de importações e o agravamento dos impactos sanitários e ambientais documentados.

É nesse contexto de vulnerabilidade institucional que o Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Europeia adquire relevância estratégica singular. Diferentemente da OCDE, cujas normas possuem natureza predominantemente *soft law* e carecem de mecanismos sancionatórios diretos, o Acordo UE-Mercosul institui um sistema escalonado de solução de controvérsias que culmina na possibilidade de suspensão de preferências tarifárias em caso de descumprimento reiterado dos compromissos ambientais.

Some-se a isso o conjunto normativo europeu que já se impõe sobre as cadeias produtivas brasileiras independentemente da vigência do acordo: o Regulamento EUDR (2023/1115), que proíbe a importação de produtos associados ao desmatamento; a Diretiva de Relato de Sustentabilidade Corporativa (CSRD); a Diretiva de Devida Diligência em Sustentabilidade Corporativa (CS3D); e o Mecanismo de Ajuste de Fronteira de Carbono (CBAM). Esse conjunto normativo exerce uma pressão regulatória extraterritorial crescente que reconfigura o acesso ao mercado europeu não mais como um direito automático decorrente de vantagens comparativas tradicionais, e sim como uma condicionalidade atrelada ao desempenho ambiental e à rastreabilidade das cadeias produtivas.

As perspectivas para a questão ambiental brasileira ainda são duais, pois o país detém um arcabouço jurídico ambiental relevante e uma das maiores biodiversidades do planeta, no entanto convive com uma governança ambiental estruturalmente deficitária, subfinanciada e vulnerável a interferências políticas. A janela de oportunidade aberta pelo Acordo UE-Mercosul, combinada com a pressão normativa europeia e com o processo de adesão à OCDE, configura um momento em que os incentivos econômicos externos estão, pela primeira vez, de forma articulada, alinhados com a agenda de fortalecimento institucional ambiental. O reforço do IBAMA e do ICMBio, a estabilidade orçamentária das agências

de fiscalização, a integração das políticas de crédito rural com as exigências do Código Florestal e a retomada consistente do PPCDam não são apenas compromissos políticos voluntários, constituem-se em condições estruturais para a manutenção e ampliação do acesso ao maior bloco econômico do mundo.

Referências

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. *Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty*. New York: Crown Publishers, 2012.
- BASSO, Larissa. *Avaliação e desafios para o alinhamento do Brasil à normativa da OCDE sobre meio ambiente e clima*. Brasília; Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023.
- BOWN, Chad P.; HOEKMAN, Bernard M. WTO dispute settlement and the missing developing country cases: engaging the private sector. *Journal of International Economic Law*, v. 8, n. 4, p. 861–890, 2005.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. *Painel Gastos Climáticos*. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/gastos-climaticos>. Acesso em: 26 mai. 2026.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Self-assessment of Brazil regarding OECD instruments: initial memorandum*. Brasília: MRE, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/memorando-inicial-brasil-ocde.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2026.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 101*. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília: STF, 2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2444911>. Acesso em: 26 mai. 2026.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 760*. Brasília: STF, 11 nov. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6049993>. Acesso em: 26 mai. 2026.
- CABRAL, Beatriz Figueiredo *et al.* Amazon deforestation: a dangerous future indicated by patterns and trajectories in a hotspot of forest destruction in Brazil. *Environmental Research*, v. 345, 2024. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0301479724003402>. Acesso em: 14 jul. 2024.
- CARRANCA, Alana. *Pneus velhos viram problema ambiental e de saúde pública*. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 2008.
- EUROPEAN UNION. *Directive (EU) 2022/2464 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 amending Regulation (EU) No 537/2014, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Directive 2013/34/EU, as regards corporate sustainability reporting*. Official Journal of the European Union, L 322, 16 dez. 2022.
- EUROPEAN UNION. *Directive (EU) 2024/1760 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on corporate sustainability due diligence*. Official Journal of the European Union, L, 13 jun. 2024.
- EUROPEAN UNION. *Regulation (EU) 2023/1115 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on the making available on the Union market and the export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation*. Official Journal of the European Union, L 150, 9 jun. 2023.
- EUROPEAN UNION. Tributação e União Aduaneira. *Mecanismo de Ajuste de Fronteira de Carbono*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2025. Disponível em: https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en. Acesso em: 5 out. 2025.
- FUKUYAMA, Francis. What is governance? *Working Paper*, n. 314. Washington: Center for Global Development, 2013.
- INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). *Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES): taxa consolidada de desmatamento por corte raso para a Amazônia Legal — série histórica*. São José dos Campos: INPE/MCTI, 2021. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em: 26 mai. 2026.
- MERCOSUL. Tribunal Arbitral *ad hoc*. *Laudo arbitral no contencioso entre a República Oriental do Uruguai e a República Federativa do Brasil sobre a proibição de importação de pneumáticos remoldados procedentes do Uruguai*. Montevideu: Tribunal Arbitral do Mercosul, 9 fev. 2002.
- NORTH, Douglass C. *Instituições, mudança institucional e desempenho econômico*. Tradução de Alzira Allegro. São Paulo: Três Estrelas, 2018. [1. ed. original: 1990.]

OCDE WATCH. *As diretrizes da OCDE e o meio ambiente*. [S. l.]: OCDE Watch, 2023. Disponível em: <https://www.oecdwatch.org/wp-content/uploads/sites/8/2023/11/POR-As-Diretrizes-da-OCDE-e-o-meio-ambiente-Environment.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2026.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *OECD environmental performance reviews: Brazil 2015*. Paris: OECD Publishing, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264240094-en>.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *OECD environmental performance reviews: Brazil 2021*. Paris: OECD Publishing, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1787/cb4f5b76-en>.

VARELLA, M. D.; FREITAS FILHO, R. . *The World Trade Organization as a Catalyst for Internal Divergences in Developing Countries*. *Global Trade and Customs Journal*, v. 4-2009, p. 281-291, 2009.

VIANA, João Paulo. *Gastos ambientais do governo federal: aperfeiçoamentos metodológicos, atualização para o período Bolsonaro e avaliação da atuação governamental, em especial no combate ao desmatamento na Amazônia — a passagem da boiada*. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2024. 117 p. (Texto para Discussão, n. 2984). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2984-port>. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13719>. Acesso em: 26 mai. 2026.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *Brazil — measures affecting imports of retreaded tyres*. Report of the Panel, WT/DS332/R. Geneva: WTO, 12 jun. 2007.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *CE — approval and marketing of biotech products*. Reports of the Panel, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R. Geneva: WTO, 29 set. 2006.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *European Communities — anti-dumping measures on biodiesel from Argentina*. Report of the Panel, WT/DS473/R. Geneva: WTO, 2016.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *United States — measures affecting the cross-border supply of gambling and betting services*. WT/DS285. Geneva: WTO, 2004.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *United States — standards for reformulated and conventional gasoline*.

Report of the Appellate Body, WT/DS2/AB/R. Geneva: WTO, 29 abr. 1996.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *United States — certain measures affecting imports of poultry from China*. WT/DS447. Geneva: WTO.

Para publicar na Revista de Direito Internacional, acesse o endereço eletrônico
www.rdi.uniceub.br ou www.brazilianjournal.org.
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.