

Desmatamento, medidas de carbono e desafios para promover ganhos mútuos entre comércio internacional e desenvolvimento sustentável

Rodrigo C. A. Lima
Sabrina Kossatz Borba

Resumo

A multiplicidade de padrões voluntários de sustentabilidade, bem como as discussões sobre medidas que visam combater o desmatamento associado às cadeias produtivas e evitar a fuga de carbono associada à importação de produtos não sujeitos à precificação de carbono são exemplos de políticas que interferem no comércio internacional. O objetivo do presente artigo é analisar as interfaces entre comércio e meio ambiente, traçando um paralelo com o papel da agropecuária brasileira na agenda de comércio e desenvolvimento sustentável. Como resultados propostos, espera-se uma maior coordenação entre as organizações internacionais, a fim de aprofundar formas de colocar o comércio a serviço das ações climáticas.

Abstract

The multiplicity of voluntary sustainability standards, as well as discussions on measures aimed at combating deforestation associated with production chains and avoiding carbon leakage associated with the import of products not subject to carbon pricing are examples of policies

that interferes with international trade. The objective of this article is to analyze the interfaces between trade and the environment, drawing a parallel with the role of Brazilian agriculture in the trade and sustainable development agenda. As proposed outcomes, greater coordination among international organizations is expected in order to deepen ways to put trade at the service of climate action.

1. Interfaces entre o multilateralismo do comércio internacional e ambiental

As relações entre comércio internacional e meio ambiente são inerentes a Organização Mundial do Comércio (OMC). Quando a OMC foi criada em 1995, a agenda ambiental ganhava força no plano internacional, especialmente levando-se em conta os resultados da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92).

Como organização que visa regular e liberalizar o comércio, a OMC não tem um acordo específico sobre meio ambiente. Não obstante, trata da agenda ambiental de diversas formas, com base no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade – GATT*) e o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (*Agreement on Technical Barriers to Trade*, a seguir denominado Acordo TBT), bem como no Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente (*Committee and Trade and Environment – CTE*).

O Acordo de Marraqueche, que criou a OMC, salienta, logo no primeiro parágrafo do Preâmbulo, o objetivo de promover o comércio internacional voltado para aumentar os padrões de vida em nível global, fomentar empregos, equilibrar o uso dos recursos naturais em linha com o objetivo do desenvolvimento sustentável, protegendo e preservando o meio ambiente, respeitando-se os diferentes níveis de desenvolvimento econômico.

A promoção do desenvolvimento sustentável foi contemplada na Rodada Doha, com base no trabalho do CTE. Mapear o efeito de medidas ambientais sobre o acesso a mercados, especialmente de países

em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo, visando evitar restrições ao comércio, e avaliar requisitos de rotulagem (labeling) com fins ambientais passaram a ser temas examinados pelo Comitê (Parágrafo 32 da Declaração de Doha).

Comércio e meio ambiente podem ser vistos ora como agendas conflitantes, quando um país adota restrições ao comércio para proteger objetivos relevantes de natureza ambiental (metas de desmatamento zero, por exemplo), ora com evidentes sinergias, quando via comércio é possível promover energias renováveis e tecnologias de baixa emissão de gases de efeito estufa (GEES), e fomentar adaptação.

Essa interação enseja desafios diante da adoção de medidas que visam alcançar objetivos ambientais e que podem criar obstáculos ao comércio. Apesar das regras da OMC permitirem a adoção de medidas ambientais, de acordo com as exceções do Artigo XX (b) e (g) do GATT e o Artigo 2.2 do Acordo TBT, há previsão expressa de que tais medidas não podem ser um meio de discriminação arbitrária ou injustificada ao comércio.

Medidas que visam alcançar objetivos ambientais não devem ser analisadas apenas sob a ótica do princípio do tratamento nacional e da cláusula da nação mais favorecida. Uma medida de carbono na fronteira, por exemplo, visa alcançar um objetivo legítimo, nos termos do Artigo 2.2 do Acordo TBT. No entanto, as exigências que a medida traz, como propõe calcular impactos de emissões, dentre outros fatores, são fundamentais para avaliar se uma medida é cientificamente justificável diante das regras da OMC. Isso sem contar as metas climáticas de diferentes países, como base nas suas NDC no Acordo de Paris.

A implementação de padrões voluntários de sustentabilidade estabelecidos por diversas organizações com o propósito de garantir a produção sustentável é uma outra agenda que reflete as conexões entre comércio internacional e desenvolvimento sustentável. Existe um cenário incrivelmente complexo na definição de padrões em todo o mundo. O *International Trade Centre's Standards Map* aponta a existência de 325 padrões voluntários de sustentabilidade que abrangem direitos huma-

nos e laborais, devida diligência, alterações ambientais e climáticas, gênero, qualidade, segurança alimentar, rastreabilidade, entre outros objetivos. Para a agricultura, apresenta 168 padrões¹. Na União Europeia, existem mais de 900 padrões para alimentos.²

Vale salientar que tanto as medidas ambientais quanto o uso de padrões voluntários de sustentabilidade devem refletir o contexto ambiental e de desenvolvimento ao qual se aplicam, conforme dispõe o Princípio 11 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento³. Alcançar equilíbrio entre medidas adotadas em diferentes contextos de desenvolvimento, graus tecnológicos, acesso a financiamento, por exemplo, é desafiador.

A notificação de medidas ambientais é crescente, especialmente no contexto do Acordo TBT. Há quase 17.000 medidas e 8.000 notificações feitas pelos Membros na *Environmental Database* da OMC.⁴

O *World Trade Report 2022*⁵ reforça o papel do comércio internacional como propulsor de desenvolvimento, muito embora seja desafiador encontrar equilíbrio entre medidas ambientais e evitar a criação de barreiras ao comércio.

No contexto dos acordos regionais de comércio, a inclusão de temas ambientais e sociais é crescente. Segundo a OCDE⁶, entre 1947 e 2021, 671 dos 775 acordos regionais de comércio incluem ao menos uma disposição ambiental, o que representa cerca de 87%. Apesar de a OMC não ter nenhum acordo que trate especificamente de desenvolvimento

1 <https://www.standardsmap.org/en/home>

2 https://commission.europa.eu/publications/voluntary-food-labelling-schemes-study_en

3 Rio Declaration on Environment and Development. Disponível em: <https://www.cbd.int/doc/ref/rio-declaration.shtml>

4 <https://edb.wto.org/>

5 World Trade Organization, World Trade Report 2022. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr22_e.htm

6 OCDE, OECD work on Regional Trade Agreement and the environment. Disponível em: <https://www.oecd.org/env/Policy-Perspectives-OECD-work-on-regional-trade-agreements-and-the-environment.pdf>

sustentável é cada mais evidente que comércio e o meio ambiente são inter-relacionados.

Em meio à crise vivenciada pela OMC, é imperioso fortalecer o sistema de comércio internacional. Partindo da premissa de que as ações climáticas adotadas pelos países podem variar em razão de inúmeros fatores, o aprimoramento das discussões ambientais é igualmente importante como forma de fomentar o comércio como plataforma de desenvolvimento, necessário para contribuir com a transição energética por exemplo.

Diante desse cenário, as medidas que visam coibir desmatamento nas cadeias produtivas e as medidas de carbono na fronteira refletem casos que ilustram o desafio de encontrar equilíbrio entre medidas climáticas e de comércio. A seguir, faz-se uma breve discussão dessas medidas, para depois ponderar elementos inerentes ao debate sobre produção agropecuária sustentável no Brasil. Ao final, são trazidas reflexões sobre o tema.

2. Desmatamento e comércio internacional

O aprofundamento das discussões sobre desenvolvimento sustentável é evidente no plano multilateral, o que é traduzido de maneira enfática com a evolução da agenda de mudanças do clima. Vale salientar que a 15ª Conferência das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (COP15 – UNFCCC na sigla em inglês), que ocorreu em Copenhague, em 2009, logrou um tímido resultado, mas trouxe a pauta climática para o cenário global com muita ênfase.

Com a aprovação do Acordo de Paris, na COP21, em 2015, envolvendo esforços de todos os países com base nas contribuições nacionalmente determinadas (NDC na sigla em inglês) e o envolvimento do setor privado, sociedade civil, academia, dentre outros atores, a compreensão sobre a importância de se adotar ações climáticas que permitam limitar o aumento da temperatura a no máximo 1.5°C se tornou um desafio global.

A lógica da criação das NDCs apresentadas pelas Partes, reconhece que as metas e ações climáticas devem considerar as realidades, capacidades e desafios de cada país, reconhecendo-se, ademais, o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e financiamento climático como pilares do Acordo de Paris.

As Partes devem periodicamente incrementar suas NDC, sempre visando aumentar a ambição das ações de mitigação, adaptação e financiamento, o que torna o Acordo dinâmico. Na COP28, em 2023, será aprovado o primeiro ciclo do processo de *global stocktake*, visando avaliar os esforços conjuntos e adotar decisões que fortaleçam a implementação do Acordo.

De acordo com as projeções do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas, é necessário reduzir 45% das emissões globais até 2030 e chegar à neutralidade de emissões até 2050 como forma de limitar o aumento da temperatura em no máximo 1.5°C. Além do envolvimento dos países, há um enorme esforço de engajamento do setor privado, incluindo o setor financeiro, visando metas climáticas, preferencialmente de neutralidade.

A *Science Based Targets Initiative* aponta 3.487 empresas com metas climáticas e 2.415 metas de neutralidade, seguindo os critérios da iniciativa.⁷ A campanha *Race to Zero* da UNFCCC, sugere que mais de 8.000 empresas, quase 600 instituições financeiras e mais de 1.100 cidades adotaram metas climáticas.⁸

Esse cenário sugere que a adoção de medidas climáticas ganha cada vez mais espaço, seja por meio de políticas públicas, seja pela adoção de medidas em âmbito privado. De que forma essas medidas interferem ou podem criar restrições ao comércio internacional é um desafio amplamente debatido no plano multilateral.

7 <https://sciencebasedtargets.org/companies-taking-action>

8 <https://unfccc.int/climate-action/race-to-zero-campaign>

A aprovação do Regulamento 2023/1115 da União Europeia, conhecido como *EU Deforestation-Free Regulation*,⁹ discussões no Reino Unido e nos Estados Unidos sobre medidas que visam combater desmatamento associado a cadeias produtivas, e a implementação do *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM)¹⁰ como medida de carbono na fronteira refletem exemplos de políticas que visam alcançar objetivos climáticos e que interferem no comércio.

De acordo com as regras da regulamentação, a União Europeia não aceitará comprar produtos produzidos em áreas desmatadas a partir de 1/01/2021. A Comissão Europeia definirá critérios de risco para países com desmatamento, que servirá de referência para os importadores gerirem os riscos de comprar produtos associados a desmatamento.

Os importadores deverão obter informações dos polígonos produtivos a fim de comprovar que não houve conversão, sem que a regulamentação defina de que forma isso deve se dar. Capturar e fazer com que essas informações transitem ao longo da cadeia logística do campo ao importador final é desafiador, especialmente para commodities que não são segregadas.

Isso pode incrementar os custos de transação no processo de exportação. Como os importadores poderão ser multados, tenderão a avaliar riscos e requerer informações dos exportadores, que permitam assegurar que a produção não é associada a desmatamento ou, ao menos, possui risco baixo.

Na prática, os importadores europeus terão que encontrar meios para comprovar que os produtos são livres de desmatamento, sob pena que serem severamente penalizados. Para tanto, poderão usar documentos base que serão disponibilizados exigindo diversas informações, ou mesmo, aderir a padrões voluntários de sustentabilidade ou certificações.

9 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32023R1115>

10 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0564>

O Brasil possui instrumentos que permitem mitigar riscos de ter a produção associada a desmatamento. Dados do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM) aponta que em 2022, o desmatamento na Amazônia ocorreu em 25% de áreas privadas, 32% em terras públicas não destinadas, 29% em assentamentos da reforma agrária, 11% em Unidades de Conservação e 2% em Terras indígenas.¹¹

A gestão e controle do desmatamento em áreas privadas tem o Cadastro Ambiental Rural (CAR) como instrumento central, o que exige envolver os estados no processo de avaliação do CAR e fortalecimento da regularização ambiental. O CAR avaliado permite trazer informações detalhadas sobre o cumprimento dos requisitos de conservação de vegetação nativa ou da recomposição, bem como o controle de desmatamento em áreas privadas.

Vale destacar que a provável aprovação de novas regulamentações nos moldes da *EU Deforestation-Free Regulation*, deverá criar diversas obrigações para importadores e exportadores considerando critérios como: a) desmatamento zero ou desmatamento ilegal; b) desmatamento ou conversão de vegetação que não seja florestas; c) datas de corte distintas; d) critérios de risco distintos; e) formas para gerir riscos; f) documentos e informações aceitáveis; g) instrumentos de rastreabilidade de desmatamento e conversão, dentre outros.

Isso tenderá a gerar um cenário com múltiplos enfoques e soluções que visam alcançar um objetivo comum – evitar desmatamento ou conversão em cadeias produtivas e emissões de GEEs associadas. De que forma esses enfoques serão efetivos, quais custos serão necessários para cumprir com as exigências, as medidas poderão encarecer a importação de certos produtos são questões que merecem ser consideradas diante dessas medidas.

11 <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/prevencao-e-controle-do-desmatamento/amazonia-ppcdam-1/5a-fase-ppcdam.pdf>

As negociações para ratificar o Acordo União Europeia-Mercosul parecem um espaço oportuno para apresentar evidências consistentes sobre o que o Brasil está fazendo para conter desmatamento. A cooperação que se almeja diante do Acordo, precisa envolver ações que visem controlar e coibir desmatamento nas cadeias produtivas, evitando-se a adoção de medidas pelos importadores, que criem obstáculos ao comércio.

Uma preocupação não desprezível é a possível exclusão de pequenos produtores que não consigam cumprir com exigências feitas pelos exportadores, que por sua vez, terão que cumprir com requisitos dos importadores. A exclusão de produtores não significa, necessariamente, que a medida adotada pela União Europeia atingirá o objetivo amplo de evitar desmatamento, o que reforça a importância da cooperação.

É preciso que o Brasil tenha a OMC, o Acordo UE-Mercosul e novos acordos regionais como base para reconhecer que a agropecuária tropical agrega elevados padrões produtivos, minimamente equivalentes aos que os parceiros comerciais demandam. Os países têm o direito de definir suas políticas de desenvolvimento sustentável, devendo, no entanto, seguir suas obrigações em tratados e acordos internacionais, como é o caso do Acordo de Paris.

Além de políticas como a *EU Deforestation-Free Regulation*, há diversas ações, compromissos e metas privadas visando coibir desmatamento nas cadeias produtivas. Durante a COP26, em Glasgow, foi adotada a *Glasgow Leaders' Declaration on Forests and Land Use*,¹² reunindo 141 países, incluindo o Brasil, em um esforço conjunto para deter e reverter a perda florestal e a degradação do solo até 2030, e promover o desenvolvimento sustentável e a transformação rural inclusiva.

Dentre os compromissos vale destacar: i) Conservar florestas e outros ecossistemas terrestres e acelerar sua restauração. ii) Facilitar as políticas de comércio e desenvolvimento, internacional e internamente,

12 <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20230418175226/https://uk-cop26.org/glasgow-leaders-declaration-on-forests-and-land-use/>

que promovam o desenvolvimento sustentável e a produção e consumo de commodities sustentáveis, que trabalhem para o benefício mútuo dos países e que não conduzam ao desmatamento e à degradação da terra.

Na COP26, empresas de grãos e frigoríficos lançaram o *Agricultural Commodity Companies Corporate Statement of Purpose*¹³, com compromissos de redução de desmatamento nas cadeias produtivas, incluindo a criação de um roadmap com esta finalidade. Na COP27, apresentaram o *Agriculture Sector Roadmap to 1.5°C*¹⁴, estabelecendo propostas e prazos para eliminar desmatamento nas cadeias produtivas.

Há vários compromissos voltados para eliminar desmatamento, envolvendo empresas, bancos, organizações não governamentais, academia, países dentre outros atores. Exigir a rastreabilidade dos produtos, visando assegurar que não há desmatamento, se torna uma demanda cada vez mais relevante.

3. Medidas de carbono

Em linha com medidas que visam coibir desmatamento e emissões de GEEs, a adoção de medidas que buscam assegurar a redução de emissões de GEEs no processo e método de produção de produtos ganha espaço. No painel *European Union – Certain Measures Concerning Palm Oil And Oil Palm Crop-Based Biofuels (WT/DS593)*¹⁵, em julgamento perante o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, a Indonésia questiona a metodologia que visa medir os riscos de emissões de GEE associados aos chamados efeitos indiretos do uso da terra (iLUC). Pela metodologia estabelecida pela Diretiva (EU) 2018/2001 (RED II), o biocombustível óleo de palma apresenta risco de iLUC e não é elegível para

13 <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20230105153219/https://uk-cop26.org/agricultural-commodity-companies-corporate-statement-of-purpose/>

14 https://www.tropicalforestalliance.org/assets/Agriculture-Sector-Roadmap-January-2023_compressed-compressed.pdf

15 https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds593_e.htm

ser importado diante das metas de consumo de biocombustíveis pelos países europeus.

A aprovação do *Carbon Boarder Adjustment Mechanism* (CBAM), pelo Regulamento 2023/956¹⁶ é um caso efetivo de medida de carbono na fronteira, criado para evitar a fuga de carbono (*carbon leakage*) associada a importação de produtos não sujeitos à precificação de carbono.

O objetivo do CBAM é mensurar a pegada de carbono no processo produtivo dos bens importados e exigir o pagamento de uma taxa de fronteira para entrada no mercado europeu. Na primeira fase, setores como cimento, ferro e aço, alumínio, fertilizantes, hidrogênio e geração de eletricidade serão regulados. Segundo a União Europeia, o CBAM busca evitar a fuga de carbono atrelada aos produtos importados não sujeitos a medidas de precificação em outros países.

Com base em uma metodologia para mensurar as emissões incorporadas nos produtos, os importadores deverão requerer dados e informações dos exportadores e deverão cumprir com regras que permitam avaliar a necessidade de adquirir certificados CBAM.

Na prática, a adoção de medidas de carbono na fronteira cria obrigações de precificação de carbono para setores em terceiros países. Não está claro, no entanto, de que forma mecanismos de precificação ou políticas climáticas nos países será aceito no contexto do CBAM, evitando que os importadores tenham que adquirir certificados.

No contexto do Acordo de Paris, os países apresentam suas metas climáticas, com base em suas NDCs, definindo estratégias, políticas, ações e planos que serão implementados para reduzir as emissões de GEES. Contudo, espera-se que as Partes busquem alcançar suas metas internamente, e não através de regulamentações extraterritoriais, como é o caso do CBAM.

16 União Europeia, Regulamento (UE) 2023/956 do Parlamento Europeu e do Conselho. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0956>

A adoção de medidas de carbono na fronteira por meio da utilização de metodologias próprias para calcular as emissões coloca em risco o próprio Acordo de Paris, especialmente quanto ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. É imperioso avaliar até que ponto o CBAM é necessário para o alcance das metas europeias e se existem outras medidas que podem levar aos mesmos objetivos.

A compatibilidade do CBAM com as regras da OMC inspira uma série de questionamentos que devem ser analisados, especialmente quanto ao grau de restritividade da medida *vis a vis* o objetivo que se propõe atingir, o que exige avaliar a necessidade do CBAM, sua metodologia para calcular emissões e burocracia como um conjunto de medidas que precisa ser ponderada diante das regras de não discriminação da OMC.

Aprimorar a coordenação dentro da OMC é fundamental para alcançar um equilíbrio na implementação do Acordo de Paris e na adoção de medidas comerciais de natureza ambiental. Adicionalmente, a cooperação entre os países é imprescindível para intensificar as ações climáticas sem afetar o comércio internacional.

Como reconhecer que os países adotam medidas climáticas, de acordo com suas NDC, e futuros relatórios que mostrarão o alcance das suas ações de acordo com as regras do Artigo 13 do Acordo de Paris é um desafio importante.

Diante de medidas de carbono, e de obrigações dos países na UNFCCC e no Acordo de Paris, é válido questionar que a adoção de metas, ações e políticas climáticas não deve necessariamente ser a mesma, ou atingir os mesmos níveis de proteção climática. Vale questionar se medidas adotadas pelos países podem ser equivalentes, nos termos do Artigo 2.7 do Acordo TBT, evitando-se a criação de barreiras ao comércio.

O debate sobre equivalência tem sido tratado nas discussões sobre a proliferação de medidas de carbono que afetam o comércio. Em março de 2023, ocorreu o *Trade Forum for Decarbonization Standards: Promoting transparency and coherence in the iron and steel sector*, onde a Diretora Geral Ngozi Okonjo-Iweala destacou a importância de bus-

car a equivalência entre as medidas como forma de evitar barreiras ao comércio.

Vale mencionar que o comércio internacional é essencial para contribuir com a transição energética, por meio de subsídios, propriedade intelectual, redução de tarifas, dentre outras medidas comerciais necessárias para permitir que os países adotem tecnologias e inovação voltada para energias renováveis.

4. A agropecuária brasileira na agenda de comércio e desenvolvimento sustentável

A proliferação de medidas que visam atingir objetivos ambientais é uma realidade inerente à evolução da agenda de desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, a agropecuária brasileira tem desafios e oportunidades visando contribuir com o alcance de vários Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

É inegável que as preocupações quanto a desmatamento, seja em função de emissões de GEEs ou de perda de biodiversidade, exigem atenção quando se trata de cadeias produtivas e comércio internacional. Como apresentado na nova fase da PPCDAM, que visa controlar e coibir o desmatamento na Amazônia, aproximadamente 75% das áreas desmatadas recaíram sobre áreas públicas, e 25% sobre áreas privadas.

Há desafios enormes quanto a regularização fundiária, a gestão das Unidades de Conservação, o controle de desmatamento em áreas menores de assentamentos e o controle do desmatamento em áreas privadas. O avanço na implementação do Código Florestal, com a avaliação do CAR e adesão aos Programas de Regularização Ambiental (PRA) estaduais permitirá dar transparência para a conservação, restauração e gestão do desmatamento legal em áreas privadas.

No entanto, é essencial destacar que produção sustentável abrange diversos outros critérios além do desmatamento. Em linha com a NDC brasileira, e as ações de agropecuária e segurança alimentar, o Plano Setorial de Adaptação e Baixa Emissão de Carbono na Agropecuária

(Plano ABC+) visa estimular a adoção de tecnologias e práticas de agropecuária de baixo carbono em 72,6 milhões de hectares, com uma meta de reduzir 1 bilhão de toneladas de CO₂ equivalente até 2030.

A recuperação de pastagens é uma ação climática central quando se observa a agropecuária brasileira. De acordo com dados do Ministério da Agricultura e a Universidade Federal de Goiás, entre 2010 e 2018 foram recuperados 26,8 milhões de hectares de pastagens.¹⁷

No Plano ABC+, espera-se recuperar 30 milhões de hectares de pastagens degradadas, além de 10 milhões de hectares de integração lavoura, pecuária e florestas, além de plantio direto, inclusive de hortaliças, sistemas agroflorestais, fixação biológica do nitrogênio, uso de bioinsumos, dentre outras tecnologias.

Inovação é essencial para fortalecer ações climáticas de agricultura e segurança alimentar. O potencial de promover melhorias contínuas, incluir diferentes sistemas produtivos, fomentar financiamento e assistência técnica para os produtores é um desafio inerente ao potencial de transformar a agricultura e os sistemas alimentares.

A agenda de produção sustentável, no entanto, merece ser vista por um prisma abrangente, envolvendo diversos ODS. A capacidade de ampliar ações de mitigação, adaptação e co-benefícios na agricultura é essencial diante do ODS13 e do ODS2. Reduzir impactos das mudanças do clima para a segurança alimentar e fortalecer resiliência é essencial.

Inovação é uma pré-condição para tanto, o que sugere a relevância de potencializar o alcance do ODS9. Neste contexto, educação de qualidade (ODS4) e emprego digno e crescimento econômico (ODS8) são fatores inerentes para a produção e consumo sustentáveis, inerentes ao ODS12.

A agropecuária ainda contribui com a produção de energias renováveis (ODS7), que fornece soluções para a transição energética e para contribuir com cidades e comunidades sustentáveis (ODS11).

17 <https://jornal.ufg.br/n/135522-estudo-mostra-reducao-de-26-8-milhoes-de-hectares-de-pastagens-degradadas-entre-2010-e-2018>

Há desafios enormes para ampliar a capacidade da agropecuária brasileira contribuir com a Agenda 2030 das Nações Unidas. É preciso, por exemplo, reduzir drasticamente o abismo que separa a produção integrada às cadeias produtivas e mercados, da produção de subsistência, de baixa produtividade, que tem restrições a crédito, serviços e tecnologias. Há aproximadamente 3,9 milhões de pequenos produtores no Brasil e integrá-los a sistemas produtivos eficientes é um obstáculo que precisa ser superado para fortalecer o desenvolvimento do país.

Financiamento público e privado, bem como financiamento climático, são instrumentos que podem potencializar a produção sustentável sob vários aspectos. A possibilidade de recuperar áreas degradadas, recompor vegetação nativa, fomentar inovação em todos os sistemas produtivos, ampliar produtividade ao passo que reduz a necessidade de área produtiva, fortalecer medidas de adaptação são desafios inerentes à produção agropecuária sustentável.

5. Reflexões

A criação de medidas ambientais que interferem no comércio internacional é cada vez mais presente. Medidas de carbono na fronteira, medidas que visam evitar o risco de desmatamento em cadeias produtivas, padrões voluntários de sustentabilidade criam exigências para os operadores do comércio internacional.

Na verdade, a adoção de diferentes medidas de carbono para o comércio oferece o risco de criar um “*Carbon Spaghetti Bowl*”, aproveitando a expressão criada por Jagdish Bhagwati para definir a complexidade colocada por múltiplos acordos comerciais regionais e bilaterais no sistema da OMC. Medidas com objetivos similares, com formatos distintos, podem criar restrições quando se observa que para mensurar objetivos climáticos, normalmente haverá uma metodologia ou forma para calcular a pegada de carbono.

O *World Trade Report 2023* sugere que é essencial catalisar a cooperação multilateral como forma para alcançar ganhos efetivos para o de-

envolvimento sustentável. Por meio de um processo de reglobalização, que requer um aumento global da integração e cooperação, é possível: i) aprofundar o acesso a tecnologias digitais e comércio de serviços como forma de ajudar a reduzir impactos ambientais e a pegada do comércio internacional; ii) fortalecer a coordenação de políticas ambientais visando usar o comércio como solução para desafios ambientais globais; iii) a reglobalização pode ajudar as economias em desenvolvimento a fazer a transição rumo a uma trajetória de crescimento mais sustentável, respeitando ao mesmo tempo as suas necessidades de desenvolvimento económico.¹⁸

Há temas que merecem ser aprofundados visando ganhos mútuos entre clima e comércio internacional por exemplo: i) reduzir subsídios que causam impactos e fomentar subsídios voltados para a transição energética e a transição da agricultura e sistemas alimentares; ii) liberalizar o comércio de serviços; iii) fomentar cooperação e acesso a tecnologias, inteligência artificial e inovação em todos os setores; iv) incentivar o comércio de produtos que agreguem atributos sustentáveis, reconhecidos com base em medidas adotadas pelos países produtores que sejam equivalentes a medidas adotadas nos países importadores; v) fomentar o comércio de créditos de carbono no plano multilateral.

O aprofundamento das discussões sobre comércio e desenvolvimento sustentável exige uma maior coordenação entre as organizações internacionais. A OMC e a UNFCCC, por exemplo, poderiam aprofundar formas para colocar o comércio a serviço das ações climáticas, evitando-se a proliferação de medidas que buscam objetivos climáticos unilaterais e que podem criar barreiras ao comércio. Dentre potenciais ações que podem ser adotadas é possível destacar:

1. Definir esquemas e abordagens de preços do carbono como uma alavanca para impulsionar objetivos climáticos legítimos e aproveitar o comércio, tendo em conta o princípio das responsabilidades

18 https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/ar23_e.pdf

comuns, porém diferenciadas e os requisitos de tratamento especial e diferenciado da OMC; a definição de um *Global Carbon Pricing Framework* (GCPF) proposto pelo Secretariado da OMC poderia servir de base para esse trabalho, à medida que os clubes do carbono abordam a inscrição de países-chave em diferentes níveis em função da sua contribuição histórica para as alterações climáticas e ao seu papel nas emissões.

2. Definir formas para liberalização o comércio de bens e serviços, incluindo regras de propriedade intelectual, para catalisar a adoção de energias renováveis e fomentar a transição energética, especialmente em países em desenvolvimento.
3. Explorar o trabalho do *Climate Technology Centre and Network* (CTCN) na UNFCCC e a OMC com o objetivo de promover o acesso à tecnologia de baixo carbono e o desenvolvimento de capacidades nos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos.

É inegável que existe uma maior abertura dos países para discutir como cooperar diante de relevantes desafios globais, como é o caso das mudanças climáticas. No entanto, torna-se necessário avaliar quais ações podem ter impactos mais ambiciosos para conter o aquecimento global. A lógica das medidas unilaterais, como medidas de carbono na fronteira, pode lograr redução de emissões. Ampliar, de maneira coordenada, acesso a tecnologias, serviços e inovação para transição energética pode contribuir não somente com a descarbonização da economia em vários países, mas com desenvolvimento sustentável.

A 13ª Conferência Ministerial da OMC que ocorrerá em fevereiro de 2024, tratará da relação entre comércio e desenvolvimento sustentável. Não há um mandato negociador que vise criar ou alterar regras, mas sim, uma clareza sobre o papel que a OMC pode ter como propulsora de desenvolvimento. Espera-se que seja possível fortalecer as regras multilaterais do comércio para promover benefícios ganha-ganha que levem desenvolvimento e co-benefícios, especialmente para os países em desenvolvimento.

A equivalência entre medidas adotadas por diferentes países como forma de alcançar objetivos climáticos e, de forma mais ampla, de desenvolvimento, pode ser uma forma de usar medidas de comércio com fins ambientais. É preciso evoluir, no contexto da OMC, em como os países podem aplicar medidas equivalentes, evitando medidas unilaterais que podem causar restrições.

A agropecuária brasileira tem um papel central na agenda de desenvolvimento sustentável. A perspectiva de segurança alimentar, que exige ampliar a produção, precisa agregar cada vez mais indicadores ambientais e sociais. A possibilidade para recuperar áreas degradadas e transformá-las em áreas de elevada produtividade, diversificar os produtos cultivados, favorecer a integração entre culturas, o que potencializa a fertilidade do solo e o controle de pragas, são indicadores inerentes ao desenvolvimento sustentável da agropecuária.

Na prática, fomentar inovação é essencial para todo e qualquer sistema produtivo, especialmente considerando os impactos das mudanças do clima. A possibilidade de integrar produção sustentável e comércio internacional pode contribuir, de forma contínua, com a adoção de ações que permitam com que os países evoluam na agenda de produção sustentável. De que forma catalisar ações ambientais e comerciais convergentes é um desafio inerente ao multilateralismo.

Rodrigo C. A. Lima é sócio-diretor da Agroicone. Advogado, Doutor em Direito das Relações Econômicas Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), possui 20 anos de experiência em comércio internacional, meio ambiente e desenvolvimento sustentável no setor agropecuário e de energias renováveis. E-mail: rodrigo@agroicone.com.br

Sabrina Kossatz Borba é pesquisadora da Agroicone. Advogada, com atuação na agenda de mudanças do clima, mercado de carbono, biodiversidade e comércio internacional. Experiência em responsabilidade administrativa ambiental. Bacharel em Direito pela UniCuritiba, foi colaboradora dos grupos de Responsabilização Civil em face do Meio Ambiente e Compliance. E-mail: sabrina@agroicone.com.br