



# Riscos da política ambiental como barreira comercial:

**A polêmica da reciprocidade no  
comércio internacional.**





# **Luís Eduardo Pacifici Rangel**

**Engenheiro Agrônomo, Ex-Secretário de Defesa Agropecuária e  
Ex-Diretor de Análise Econômica e Políticas Públicas do MAPA**

# **Eduardo Mello Mazzoleni**

**Engenheiro Agrônomo, Analista de Comércio Exterior e  
Ex-Coordenador-Geral de Planos e Cenários do MAPA**

# **Otávio Cançado**

**Bacharel em Relações Exteriores e sócio da De Lassus Agribusiness  
& Consulting Boutique**



O uso indevido de medidas não tarifárias vem sendo cada vez mais explorado para restringir o comércio dos países que compõem o Mercosul com o propósito de proteger ou preservar o meio ambiente. Esse foi o tom irônico adotado por empresas e parlamentares europeus no final de 2024, com a proximidade do acordo Mercosul-União Europeia. A primeira manifestação foi da Empresa francesa Danone, seguida pelo Carrefour, e tiveram ainda mais reverberação com o discurso de parlamentares de diferentes países, incluindo Polônia, Itália, além da França (Exame, 2024).

A aplicação de medidas protecionistas se expressa de três formas: necessidade de que os países harmonizem os padrões com países importadores; importações de produtos produzidos de forma ambientalmente 'suja' estejam sujeitas a taxas especiais; e indústrias domésticas recebam subsídios para alcançar padrões superiores (Vaz et al., 1994).

Com esse cenário, especialistas e políticos vem demonstrando sinais para o enfrentamento do discurso europeu, que já se materializou em parte com a publicação de dois instrumentos: o “*Deforestation Act*” ou EUDR, e o “*Carbon Border Adjustment Mechanism* ou CBAM, “*Mecanismo de Ajuste Aduaneiro de Carbono*”.

Embora a intenção declarada das medidas adotadas pelo Bloco Europeu seja de proteger o meio ambiente, em alguns casos pretende-se instituir meios que impeçam a livre circulação de produtos e serviços, que, porém, nem sempre atendem a um interesse legítimo. Países desenvolvidos, que possuem condições estruturais e econômicas suficientes para consolidar certos padrões de produção e consumo, utilizam o conceito de desenvolvimento sustentável para impor regras comerciais para todo o mundo (Paiva, 2012)

De autoria do Senador Zequinha Marinho do Partido Liberal do Pará, o Projeto de Lei 2.088/2023 trouxe a proposta de obrigações para outros países para o estabelecimento de comércio internacional com o Brasil, vinculados ao cumprimento de “*padrões ambientais compatíveis*” (sic).

Os argumentos estão na situação do Brasil possuir as mais rígidas leis ambientais do mundo, compatibilizando a produção rural eficiente com a sustentabilidade, e não são reconhecidas internacionalmente. Assim, o país vem sofrendo com imposições internacionais, com destaque para a Europa, na construção de barreiras comerciais não tarifárias à importação de produtos brasileiros.

A sustentação da narrativa dos projetos de lei no Brasil, se relaciona ao fato da liberação de cultivos agrícolas na Europa, em áreas de preservação ambiental, e imóveis rurais com área de preservação obrigatória de apenas 5% de sua área, sendo os pequenos produtores isentos dessa obrigação, o que é desproporcional com as exigências apresentadas no EUDR e no CBAM a outros países (Miranda, 2018).

Outra iniciativa, o Projeto de Lei 1.406/2024 do Deputado Tião Medeiros, dispõe sobre a não aceitação de acordos internacionais que possam representar restrições discriminatórias ao comércio internacional de produtos brasileiros. Ambos os projetos propõem a alteração na Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima.

Em nossa análise, o conceito de nivelamento de performance ambiental para a importação de bens e produtos, considerando o princípio da reciprocidade ou equivalência de medidas entre as nações para o comércio internacional proposto pelos parlamentares, teria como objetivo a manutenção da competitividade do agronegócio brasileiro (Thorstensen, 2020).

É natural também, que os parâmetros escolhidos inicialmente pelos autores dos projetos de lei, sejam as emissões de gases de efeito estufa, uma vez que estão internacionalmente validados e ambientados nas Nações Unidas pelo IPCC. Além disso, no Brasil, há estreita relação dessas emissões com a mudança do uso do solo, e por isso a constante conexão com Código Florestal que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa (Cardoso. 2018).

#### **Acordos no mercado internacional:**

Com a criação do GATT em 1947 e, posteriormente, da OMC em 1995, tarifas e restrições quantitativas foram significativamente reduzidas. Contudo, novas formas de protecionismo emergiram, como as regulamentações técnicas. Muitos países adotaram regulamentos que estabelecem requisitos relacionados à qualidade, segurança, composição, processo produtivo, embalagem, rotulagem, entre outros, para os produtos comercializados em seus mercados.

O Brasil internalizou as normas do GATT por meio do Decreto 1.355 de 30 de dezembro de 1994 com os Resultados da Rodada Uruguaí de Negociações Comerciais Multilaterais em sua ata (Lamy, 2013).

As regulamentações nacionais podem consistir, muitas vezes, nas denominadas “barreiras técnicas ao comércio”. A adoção e a implementação dessas medidas governamentais podem visar a proteção de objetivos legítimos, como saúde, segurança e até mesmo o meio ambiente. Isso serviria de explicação para a imposição de exigências protecionistas.

A OMC possui três grandes normas para regular as relações comerciais: Acordo Geral de Tarifas de Comércio (GATT); Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT); Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS). O meio ambiente está previsto em todos esses textos da OMC, como exceções ao comércio. Ou seja, para proteção ambiental os países poderiam ter exceções comerciais e criar exigências mais restritivas e/ou barreiras.

O Acordo TBT determina que regulamentos técnicos, normas e procedimentos de avaliação da conformidade não devem criar obstáculos desnecessários ao comércio internacional. Para tanto, o Artigo 2.2 estabelece que

os regulamentos técnicos não devem ser mais restritivos ao comércio do que o necessário para atender a um objetivo legítimo, como proteção da saúde pública e do meio ambiente, considerando os riscos que o não cumprimento do objetivo poderia criar.

Porém, apesar de o meio ambiente possuir posição de destaque na OMC, sendo tratado como uma exceção, não pode ferir as regras de livre comércio, presentes nas cláusulas de Nação Mais Favorecida (NMF) e Tratamento Nacional Diferenciado Nacional, nos artigos I.1 e III.1 do GATT.

Na medida em que um país adota normas mais exigentes em relação à proteção ao meio ambiente ou à segurança e à qualidade dos produtos, verifica-se diferencial no custo de produção, o qual induz as indústrias em países com legislação mais rigorosa a demandarem a proteção do Estado em relação a produtos importados mais baratos.

O Acordo TBT também requer que os Membros da OMC considerem a possibilidade de reconhecer a equivalência dos regulamentos técnicos e dos procedimentos de avaliação da conformidade de outros Membros, mesmo que esses regulamentos sejam diferentes, desde que essas medidas atendam aos objetivos de seus próprios regulamentos técnicos ou procedimentos de avaliação da conformidade (Amaral, 2013).

### **Meio ambiente no mercado internacional:**

No que se refere ao meio ambiente em *hard law*, este já está devidamente presente em vários tratados internacionais, os quais abordam diversas temáticas específicas da proteção do meio ambiente. Dentre esses podem-se mencionar a Conversão de Diversidade Biológica (CDB), Protocolo de Quioto, Acordo de Paris, Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), etc. (Munhoz, 2023).

O Brasil tem sido, tradicionalmente, um dos mais ardentes críticos da vinculação, nas negociações comerciais, dos temas de comércio a questões ambientais, trabalhistas ou sociais. A posição oficial do Brasil manteve continuidade, mesmo sob governos de diferentes orientações políticas. O comércio internacional foi vetor de introdução de temas ambientais nas agendas de atores vinculados aos mercados externos (Drummond, 2014).

A sociedade tornou-se mais exigente no que diz respeito à observação de critérios ambientais na produção, visto que os problemas ambientais vêm se tornando mais críticos, com o esgotamento de matérias primas, a situação do abastecimento de água e a questão da destinação de resíduos, além da preservação de bens imateriais. Assim, as variáveis ambientais adquiriram considerável valor de mercado em uma economia global (Moreira, 2020).

O meio ambiente ganhou maior importância nas últimas décadas e conseqüentemente o número de requisitos ambientais no comércio também

aumentou. Este fato pode ser observado pela quantidade crescente de pedidos de revisão de políticas ambientais no *Trade Policy Review Mechanism* (TPR), órgão responsável por esclarecer às Partes da OMC sobre legislações e exigências comerciais criadas pelos países (Rodrigues, 2024).

### **União Europeia: regulamentações de suas importações:**

A União Europeia aprovou o texto final de uma regulação que proíbe a importação, exportação e comercialização de produtos oriundos de desmatamento, após realização de uma análise de risco: *Deforestation Regulation* (União Europeia, 2023).

Essa regulação restringe a comercialização e importação de produtos agropecuários derivados da produção de gado, café, óleo de palma, madeira, borracha, soja e cacau em território europeu, oriundos de desmatamento, com o objetivo de preservar florestas, biodiversidade e combater as mudanças climáticas (Buck, 2024).

Ao considerarmos apenas os produtos listados no *Deforestation Regulation Act*, o montante exportado para a UE é muito significativo, o que impactará os números gerais das exportações do agronegócio do Brasil (Munhoz, 2023).

A Comissão Europeia, estabeleceu que essas commodities somente podem ser colocadas no mercado europeu caso se adequem cumulativamente nos seguintes critérios:

- 1) Sejam de áreas livres de desmatamento ocorridos depois de 31/12/2020;
- 2) Foram produzidas de acordo com a Lei nacional dos países de origem;
- 3) Sejam submetidas a um sistema de Due Diligence.

No que se refere essa “*Due Diligence*”, a proposta de norma exige que comerciantes e importadores (com sede na UE) submetam à autoridade pública competente: (i) análise de risco, (ii) informações do produto e (iii) medidas de mitigação.

O Cadastro Ambiental Rural (CAR), em que o produtor já informa ao órgão competente o status ambiental da sua propriedade, identificando possíveis déficits de APP e/ou de Reserva Legal, bem como áreas de uso consolidadas, com a respectiva geolocalização, tem o potencial de ser um instrumento útil, mas precisa estar com as suas informações validadas pelos órgãos ambientais.

Outra iniciativa ambiental do Parlamento Europeu é o CBAM. Esse mecanismo é uma outra medida adotada pela União Europeia e tem como objetivo taxar a pegada de carbono dos produtos importados. O argumento está no fato de que, como seu mercado interno já está sujeito ao *European Union Emission Trade System* (EU-ETS), as importações representariam um vazamento desse sistema. Portanto o CBAM viria para equalizar as condições de competição no comércio.

O CBAM tem um formato semelhante a um sistema *cap and trade*, em que os importadores teriam que comprar certificados/créditos, para mitigar a pegada de carbono de seus produtos.

O potencial de impacto do CBAM na agropecuária não vem sendo considerado significativo pelos especialistas devendo impactar mais nos setores de aço e cimento (Munhoz, 2023).

### **Propostas legislativas brasileiras:**

Ao analisar as propostas legislativas brasileiras, não foram identificados instrumentos equivalentes no ordenamento jurídico nacional que possam servir como referência. É essencial que o Poder Legislativo assuma a responsabilidade de abordar esse tema de grande relevância, em vez de delegar ao Poder Judiciário a tarefa de suprir essa lacuna. As proibições de acesso de produtos importados estão relacionadas ao entendimento das agências competentes sobre a legalidade do produto ou mediante uma análise de risco que envolve, fundamentalmente, questões sanitárias, fitossanitárias, ou evasão fiscal.

Sobre os conceitos que vêm sendo trabalhados de reciprocidade, podemos entendê-la como sendo por identidade ou equivalência. Nesse sentido, a reciprocidade por identidade se dá quando a ação do Estado que aplica o princípio se expressa por meio de prestações idênticas; por sua vez, a reciprocidade por equivalência consiste na reação por meio de prestações diferentes, mas de valor comparável.

Portanto, o objetivo da reciprocidade é a obtenção de igualdade de tratamento pela via reativa, seja em caso de cumprimento ou descumprimento das normas internacionais. Outros afirmam a existência de uma reciprocidade real e de uma reciprocidade formal; a primeira, quando o objeto da prestação é individualizado; a segunda, quando o objeto é abstrato e geral.

O Princípio da Reciprocidade vigente e reconhecido pelo Direito Internacional Público prevê que o tratamento dado por um Estado, à determinada situação, fato ou questão, poderá induzir um tratamento paritário por parte de outro Estado que se considere afetado pela decisão do primeiro, visando o restabelecimento da igualdade e da equanimidade (Porto, 2009).

A reciprocidade pode possuir aspectos ou resultados positivos, quando a aplicação do princípio estimula a concessão de vantagens jurídicas, ou negativo, quando o princípio é usado para retaliação.

A medida legislativa proposta pelo PL 2.088/2023 é desproporcional quanto aos efeitos esperados para as medidas editadas pela União Europeia e aumenta a distorção sobre o mercado, não neutralizando seus efeitos e com riscos imensos a própria economia brasileira.

O projeto indica que o órgão competente responsável pelo controle de importações adotará as medidas de restrição às importações estabelecidas. Entretanto, no Brasil, diversos órgãos possuem responsabilidade de anuir e regular as importações.

A Câmara de Comércio Exterior – CAMEX é o órgão integrante do Conselho de Governo da Presidência da República que tem por objetivo a formulação, adoção, implementação e coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluindo o turismo.

As atribuições da Camex são de formular, adotar, implementar e coordenar as políticas e atividades relativas ao comércio exterior brasileiro, à atração de investimentos estrangeiros diretos, a investimentos brasileiros no exterior, aos temas tarifários e não tarifários e ao financiamento às exportações. O objetivo é promover o aumento da produtividade e da competitividade das empresas brasileiras no mercado internacional.

A CAMEX é composta pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC, a quem cabe à presidência, e pelos Ministros de Estado Chefe da Casa Civil; das Relações Exteriores; da Fazenda; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Planejamento, Orçamento e Gestão; e do Desenvolvimento Agrário. Cabe ao seu Conselho Estratégico, como órgão deliberativo, pronunciar-se sobre propostas relativas a contenciosos e à aplicação de contramedidas para proteger os interesses brasileiros.

Tendo em vista a abrangência do tema comércio exterior, diversos órgãos da administração pública possuem competências relacionadas ao assunto, bem como executam ações e desenvolvem políticas sobre esta matéria. Dessa forma, a fim de permitir uma ação integrada por parte do governo, é função da CAMEX definir diretrizes, bem como coordenar e orientar ações dos órgãos do governo que possuam competências na área de comércio exterior. Ademais, a Câmara deve ser previamente consultada sobre matérias relevantes relacionadas ao tema, ainda que consistam em atos de outros órgãos federais.

Apesar das decisões da CAMEX estarem frequentemente associadas aos ajustes tarifários para a importação, suas competências dadas pelo Decreto 11.428 de 02 de março de 2023 abrangem discussões como esta, devidamente apresentada pelo PL 2.088/2023. Há ainda o PL 508/2024 que propõe a consolidação da legislação federal sobre o comércio exterior e dispõe sobre os Impostos de Importação e de Exportação que poderiam incorporar uma nova competência a CAMEX.

Em nossa opinião, o tema que merece uma análise mais detalhada, foi a escolha feita pelos parlamentares para alteração da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima. Essa escolha pode ter consequências negativas uma vez que seu objetivo é de incorporar



a contribuição nacional determinada pelo Brasil no Acordo de Paris ao arcabouço jurídico brasileiro e não de definir critérios de comércio entre os países.

Portanto, caberia em uma lei o estabelecimento de um Mecanismo de Ajuste de Carbono, inspirado no CBAN, mas adaptado às necessidades brasileiras de restabelecimento da igualdade e da equanimidade aos produtos importados pelo Brasil.

As principais questões que se relacionam a esse tema estão ligadas às contribuições nacionais determinadas frente ao Acordo de Paris, o que remete a necessidade de um mercado internacional de emissões, previsto no art. 6º deste mesmo acordo. No Brasil, o tema do mercado regulado de emissões já foi aprovado pelo congresso por meio da Lei 15.042 de 11 de dezembro de 2024, restando sua regulamentação.

Nesse sentido, mesmo considerando as boas intenções do legislador em utilizar o princípio da reciprocidade e equivalência do direito internacional, os textos legislativos não atingiriam seus objetivos e poderiam ser muito prejudiciais ao comércio internacional brasileiro.

O nível de complexidade de medidas efetivas que tratam da correção de distorções de mercado é muito grande e por isso, os fóruns multilaterais como a OMC e em especial o *Trade Policy Review Mechanism* (TPR) devem ser utilizados de maneira preferencial, reforçando a política que vem sendo sustentada pela diplomacia brasileira (Souza, 2016).

Por todo o exposto, entendemos que o caminho trilhado durante várias décadas de valorização do multilateralismo na solução de controvérsias para o comércio internacional está sendo revisado e descumprido unilateralmente pelos países desenvolvidos, considerando, sobretudo, sua baixa capacidade de competitividade para a produção de alimentos, racionalização do uso do capital natural e o cumprimento das metas de descarbonização.

Não é aceitável que o comprometimento brasileiro, reafirmando continuamente em todos os fóruns internacionais e demonstrado na prática, seja simplesmente ignorado pelo chamado neocolonialismo climático, que cria regras para outros com um evidente interesse protecionista.

Entretanto, o sinal reativo do parlamento brasileiro na propositura das legislações que comentamos, que invocam a reciprocidade, parece ser inadequado do ponto de vista de sua eficiência, apesar de surtir o efeito político. Foi possível observar esses efeitos na reação dos produtores brasileiros em suas relações comerciais com empresas europeias, restringindo o fornecimento em função das declarações sobre a qualidade dos produtos brasileiros. Porém, convém resgatar a excelência da diplomacia brasileira na defesa do multilateralismo e avaliar se vale a pena entrar na armadilha que se apresenta pelo neocolonialismo climático.

A nova organização geopolítica global vem demonstrando que os velhos hábitos colonialistas enfrentarão um de seus maiores desafios: sobreviver as mudanças climáticas, causadas principalmente pelos efeitos da revolução industrial, e ainda desconsiderar a insegurança alimentar que se avizinha. Não podem, no entanto, considerar que suas antigas colônias se curvarão a suas políticas protecionistas. A reação recente do Brasil foi contundente. São outros tempos.

### Referências:

AMARAL, Manuela Kirschner. O desafio do “protecionismo privado” e as regras multilaterais de comércio da OMC. 2013.

BUCK, Guilherme Rodrigues. Influência da EUDR nas práticas socioambientais na cadeia de suprimentos da soja no Brasil: um estudo de caso múltiplo. 2024.

CARDOSO, Juliano dos Santos et al. Ensaio sobre políticas climáticas e o uso da terra no Brasil. 2018.

DRUMMOND, Maria Claudia. Comércio internacional e desenvolvimento sustentável. Brasília. Senado Federal. Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2014.

EXAME. As reações do mundo político à polêmica envolvendo o Carrefour e a carne brasileira. *Esfera Brasil*, 22 nov. 2024. Disponível em: <https://exame.com/esferabrasil/as-reacoes-do-mundo-politico-a-polemica-envolvendo-o-carrefour-e-a-carne-brasileira/>. Acesso em: 5 dez. 2024.

LAMY, Ana Carolina Miranda; SOUZA JUNIOR, Jesulindo Nery de. Internalização do Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias. *Revista de Política Agrícola*, v. 22, n. 4, p. 15-24, 2013.

MIRANDA, Evaristo Eduardo. Áreas cultivadas no Brasil e no mundo. *AgroANALYSIS*, v. 38, n. 2, p. 25-27, 2018.

MOREIRA, Antônia Amanda Alves Pereira et al. Comércio internacional e desenvolvimento socioambiental: um entendimento da temática em questão. *Revista de Administração e Negócios da Amazônia*, v. 12, n. 2, p. 21-35, 2020.

MUNHOZ, Leonardo. Medidas ambientais e comércio internacional. *AgroANALYSIS*, v. 43, n. 6, p. 27-28, 2023.

PAIVA, Henry Iure. A Posição Dos Países Membros Do Mercosul Sobre Os Efeitos Das Barreiras Comerciais Com Fins Ambientais No Acesso A Mercados. *Dat@venia*, v. 4, n. 1, p. 77-98, 2012.

PORTO, Valéria. A aplicação do princípio da reciprocidade no direito internacional público: do bilateralismo à supranacionalidade. *Direito Público*, v. 6, n. 26, 2009.

RODRIGUES, Maria Rita Anastácio; MARTINS, Michelle Márcia Viana. Exigências ambientais aos produtos importados: preocupação ambiental ou protecionismo disfarçado?. *Texto para Discussão*, 2024.

SOUZA DAIBERT, Leticia. Organização Mundial do Comércio: entre a liberalização do comércio e o fomento ao desenvolvimento. 2016.

THORSTENSEN, Vera; Nogueira Thiago (coords)/O Brasil entre União Europeia e Estados Unidos: uma leitura comparada das regulações da OMC e textos do Mercosul-UE e USCMA – São Paulo: VT Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda., 2020.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2023/1115 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de maio de 2023, relativo à disponibilização no mercado da União e à exportação para fora da União de determinados produtos de base e produtos derivados associados à desflorestação e à degradação florestal e que revoga o Regulamento (UE) n.º 995/2010. Jornal Oficial da União Europeia, L 150, 2023. Disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1115>.

Acesso em: 5 dez. 2024.

VAZ, A. C.; PROCÓPIO FILHO, A.; TACHINARDI, M. H. Ecoprotecionismo: Comercio Internacional, Agricultura e Meio Ambiente. Brasília: IPEA, 1994.