



# Entrevista

**COM CAROLINA MOEHLECKE**



Dezembro 2023 | São Paulo - SP

**Fundação Podemos: Após mais de 20 anos de negociação, o acordo Mercosul-União Europeia foi concluído, embora ainda não tenha sido ratificado. Uma das questões que impede essa ratificação é exatamente as exigências internacionais em relação ao controle do desmatamento. Como você vê a questão de inserção de exigências ambientais a acordos comerciais entre blocos?**

A inserção de exigências ambientais em acordos comerciais é uma tendência que se consolidou desde que o acordo Mercosul-União Europeia foi inicialmente proposto. Diversos acordos comerciais passaram a incluir cláusulas ambientais nos últimos anos, como o USMCA, que substituiu o antigo NAFTA entre Estados Unidos, México e Canadá e a Parceria Transpacífico, por exemplo. As cláusulas ambientais inseridas nestes acordos abordam questões como conservação da biodiversidade, medidas para prevenir pesca e caça ilegais, entre outras. Esta tendência reflete um reconhecimento da importância do tema por tomadores de decisão da esfera pública, do setor privado e da opinião pública. Reflete ainda uma consolidação do entendimento de que é benéfico fomentar o comércio internacional enquanto mecanismo de geração de valor e maximização da eficiência, ao mesmo tempo em que é

necessário desenvolver maneiras de mitigar as externalidades negativas geradas pela atividade comercial global – especificamente aqui, os danos ambientais.

Existe uma preocupação de que a inserção de cláusulas ambientais em acordos comerciais possa servir como pretexto para o exercício de um “protecionismo disfarçado”. Em outras palavras, governos poderiam adotar barreiras ao comércio com outros países justificadas pela intenção de impedir a entrada de produtos causadores de danos ambientais, mas que, na prática, responderiam a pressões de grupos domésticos protecionistas. Embora este protecionismo disfarçado possa ocorrer, a produção acadêmica na área da política do comércio internacional demonstra que existe uma demanda real da sociedade por sustentabilidade no comércio. Inclusive, em pesquisa de minha autoria com os colegas Matias Spektor (FGV) e Guilherme Fasolin (Universidade de Vanderbilt), ainda em andamento, encontramos um resultado interessante: na média, os brasileiros rejeitam fortemente o investimento internacional associado a danos ambientais e corrupção, mesmo que este investimento possa gerar muitos empregos. Esse resultado reforça o entendimento de que existem motivos legítimos para incluir exigências ambientais em acordos internacionais de

comércio e investimento, o que contribui com a sustentação dessa tendência, como vemos.

**Fundação Podemos: O atual ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, fez uma declaração em relação ao protocolo adicional apresentado pelo bloco europeu ao bloco sul-americano. Em sua fala, o ministro ressaltou que o protocolo adicional - que foi vazado - torna os compromissos voluntários do Acordo de Paris obrigatórios. Você concorda com esta afirmação?**

De fato, o protocolo adicional utiliza linguagem que sugere a obrigatoriedade de cumprimento com compromissos já firmados pelo Brasil. A ideia de obrigatoriedade passa pelo fato de o protocolo estabelecer sanções no caso de descumprimento pelo Brasil. Este tipo de posição tem sido adotada pela União Europeia em outras frentes, como nas iniciativas regulatórias unilaterais adotadas pelo bloco e que tem efeitos em terceiros países, especificamente o CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism) e o EUDR (European Union Deforestation Regulation). A União Europeia tem lançado mão deste tipo de linguagem incluída em diferentes mecanismos regulatórios com a expectativa de gerar maior efetividade destes mecanismos. O bloco costuma justificar essa postura

com base no entendimento de que seus consumidores são responsáveis por emissões de gás carbônico e danos ambientais via comércio internacional, logo, são necessários mecanismos que deem conta de mitigar os efeitos dos consumidores europeus - tanto cidadãos, quanto empresas - no meio ambiente. Em que pesem os objetivos da União Europeia de mitigar os danos que seus cidadãos e empresas geram no meio ambiente ao importar produtos de outros países, é esperado que os países atingidos pelas iniciativas regulatórias europeias exibam reações contra seus aspectos mais consequenciais.

**Fundação Podemos: Uma das críticas ao acordo é que este possivelmente poderia comprometer o desenvolvimento autônomo. Você concorda com esta visão?**

As teorias fundamentais de comércio internacional nos dizem que há benefícios mútuos quando países se especializam na produção e exportação dos bens nos quais são mais eficientes, enquanto importam aqueles produtos em que não possuem uma vantagem comparativa. Esse raciocínio é utilizado para embasar críticas ao comércio internacional pelo argumento de que este compromete o desenvolvimento autônomo. No caso de um país como um Brasil, abundante

em mão de obra e terra e escasso em capital, esse argumento nos diz que o comércio incentivaria a concentração da atividade econômica no setor primário e dificultaria o desenvolvimento industrial.

No entanto, evidências mais recentes apontam que a maioria dos países apresenta uma evolução em termos de relações comerciais ao longo do tempo, inclusive o Brasil. Em um primeiro momento, a abertura ao comércio internacional gera relações de comércio interindústria, caracterizadas pela lógica tradicional da vantagem comparativa, pela qual um país como o Brasil exportaria produtos agrícolas e importaria manufaturados. No entanto, com o desenvolvimento de cadeias globais de valor, o comércio passa a ser caracterizado por fluxos intraindústria, ou seja, países passam a exportar e a importar bens que fazem parte de uma mesma indústria. O comércio intraindústria se explica pelo fenômeno de diferenciação de produtos em função de preferências dos consumidores e necessidades específicas. Ainda não sabemos os determinantes deste processo de evolução de comércio interindústria para comércio intraindústria, mas é o tipo de pergunta que a comunidade acadêmica que estuda a política do comércio internacional tem se debruçado sobre.

É claro que para a maioria dos países, os fluxos interindústria e intraindústria

coexistem, dando algum respaldo à ideia do aprofundamento da especialização baseada em vantagens comparativas. Porém, não é determinante que acordos de comércio prejudiquem o desenvolvimento autônomo. No caso específico entre Mercosul e União Europeia, há muitas possibilidades para o desenvolvimento de cadeias globais de valor que tragam benefícios mútuos para os blocos, o que pode ser encorajado pela implementação de boas políticas públicas pelos governos dos países-membros.

## **Fundação Podemos: O que significaria para a política externa brasileira um acordo, através do Mercosul, com a União Europeia? E para a indústria?**

Este acordo pode ser de grande relevância para a política externa brasileira. O aprofundamento de relações comerciais com o maior bloco econômico do mundo traz benefícios materiais por si só, mas também forneceria respaldo e credibilidade à reputação negociadora do Brasil, credenciando o país a negociar outros acordos de interesse, como com o Japão, por exemplo. Em um momento de elevadas tensões no cenário internacional e de rivalidade estratégica entre China e Estados Unidos, é bem-vinda a postura de diversificar as parcerias econômicas e aproveitar esta oportunidade para

integrar estas parcerias a uma ideia mais ampla de desenvolvimento para o país. Além disso, o acordo pode ajudar o Brasil a aprofundar seus laços não-comerciais com o bloco europeu por meio de iniciativas de cooperação educacional e cultural.

Do ponto de vista da indústria doméstica, há oportunidades e desafios. Por um lado, diversos setores da indústria podem se beneficiar da importação mais barata de matérias-primas e componentes que podem estimular seu desenvolvimento tecnológico e deslocar partes de cadeias globais de valor de maior complexidade para produção no Brasil. Este é o tipo de transformação que gera empregos e, principalmente, empregos de qualidade e de maior remuneração. Estes benefícios são reconhecidos pela própria indústria. Em mais de uma oportunidade, a Confederação Nacional das Indústrias (CNI) se manifestou de forma favorável ao acordo, por exemplo. É claro que, por outro lado, alguns setores poderão perder com a entrada em vigor do acordo. Setores que produzem bens que hoje possuem imposto de importação, como o de vinhos e espumantes, passarão pelo processo de desgravação tarifária e terão que competir com produtos importados mais baratos. No longo prazo, este tipo de competição a nível internacional pode estimular o aumento da produtividade e da diversidade de produtos. No entanto, no curto prazo, podem ocorrer choques

com redução da produção nacional e perda de empregos localizados. Cabe aos governos desenvolverem boas políticas públicas e programas que compensem os perdedores do processo. Isso é importante para garantir que pessoas impactadas negativamente pelo acordo não fiquem desamparadas, mas também para atenuar a possibilidade de mobilização da insatisfação destas pessoas por políticos oportunistas, o que tem sido recorrente em países desenvolvidos com o surgimento do fenômeno de backlash contra a globalização.

**Fundação Podemos: As negociações finalizaram em um momento diverso ao existente hoje, com Bolsonaro no Brasil e Macri na Argentina. Você acredita que os governos atuais – Lula no Brasil, e Fernandez na Argentina – possuem os mesmos compromissos que seus antecessores?**

Há setores do governo Lula que demonstram bastante entusiasmo com o acordo. O vice-presidente Geraldo Alckmin e o ministro Fernando Haddad já pontuaram os benefícios do acordo em diversas ocasiões, por exemplo. Por outro lado, parece haver alguma resistência entre algumas alas do governo mais próximas das ideias desenvolvimentistas, que enxergam

o comércio internacional com maior ceticismo. O ponto sobre compras governamentais – pelo qual empresas europeias poderiam participar de licitações públicas – tem se mostrado espinhoso, já que o presidente Lula gostaria de preservar esse tipo de compra a empresas brasileiras, a fim de estimular a indústria nacional, conforme costuma argumentar. Dito isso, houve manifestações por parte do governo Lula de reabrir negociações sobre este e outros pontos específicos, mas não no sentido de reverter completamente o compromisso que foi aceito pelo Brasil sob o governo Bolsonaro.

Em relação à Argentina, a eleição de Javier Milei gera um ponto de interrogação. Na campanha, Milei declarou que queria o fim do Mercosul. O posicionamento libertário de Milei já gerou manifestações de representantes do Parlamento Europeu, que veem a sua eleição como um elemento que dificulta a conclusão das negociações do acordo. No entanto, o embarque de Macri e seus aliados no governo recém-eleito pode atenuar essas dificuldades. O que resta saber é se a participação e a influência de Macri no governo Milei serão suficientes para garantir uma conclusão rápida das negociações.

**Fundação Podemos: Muitos autores criticam o Mercosul no seu objetivo, no sentido de que**

**não se sabe ao certo o que ele é efetivamente e o que ele deseja ser. Em termos mais amplos, há espaço político num ambiente tão difícil e polarizado para uma integração maior entre os países da América do Sul?**

Ambientes políticos domésticos polarizados sempre dificultam a cooperação internacional, mas é verdade que o Mercosul sempre enfrentou dificuldades, mesmo em momentos de menor polarização e maior boa-vontade dos membros. Parte destas dificuldades são atribuídas às próprias assimetrias econômicas e políticas dos países-membros, o que não é algo que se possa resolver. O cenário mais provável é que o Mercosul seguirá sofrendo críticas e sendo politizado domesticamente, mas que dificilmente será extinto ou mesmo transformado radicalmente. Nesse sentido, uma ratificação do acordo com a União Europeia pode fortalecer o bloco e sinalizar sua capacidade negociadora e credibilidade no cenário internacional.

**Fundação Podemos: Há quem diga que o acordo entre o Mercosul e a UE é muito bem-visto pela Alemanha e pela Áustria, mas não pela França. Seria a França a maior resistência em relação à competitividade do agronegócio e a Alemanha e a Áustria as maiores**

## **credoras de uma responsabilidade em contrapartidas ambientais? Como especificar entre os países da UE os interesses nesse acordo?**

A Alemanha tem defendido o acordo com grande entusiasmo. Como a maior economia exportadora do bloco, a Alemanha tem muito a ganhar com o aumento do comércio e investimento com o Mercosul. Do ponto de vista geopolítico, a guerra na Ucrânia intensificou a necessidade de busca por novos parceiros comerciais para o fornecimento de insumos estratégicos e novos mercados de exportação, o que se tornou prioridade para o governo alemão. Espanha e Portugal também são forças importantes pró-acordo porque são parceiros cruciais do Brasil e têm muito interesse no aprofundamento de relações comerciais e não-comerciais. Do lado contrário, a França tem sido a maior força opositora do acordo, muito devido às características da sua política doméstica. Os produtores agrícolas franceses sabem que não conseguem competir com os produtos do agronegócio do Mercosul e temem grandes perdas. Como são muito organizados politicamente, possuem a capacidade de desestabilizar a política doméstica francesa e, com isso, conseguem gerar pressão contrária ao acordo. Além disso, a França possui uma sociedade civil muito forte e os grupos ambientais têm

obtido sucesso em influenciar a opinião pública sobre os possíveis impactos ambientais negativos do acordo. Como o acordo precisa ser ratificado por todos os membros da UE e do Mercosul, a decisão de qualquer país de barrar o acordo será determinante.

**Fundação Podemos: No momento desta entrevista assistimos um grave conflito entre Israel e o Hamas. Além dele, há ainda a guerra entre Ucrânia e Rússia. Como esses conflitos podem impactar na relação entre o Mercosul e a UE no futuro? Há alguma relação a ser considerada nas consequências desses conflitos para a inserção do Mercosul no mercado global?**

A guerra na Ucrânia tem sido uma força propulsora para o acordo. Como comentei acima, a União Europeia, sobretudo a Alemanha, entende a urgência de diversificar parcerias a nível global para garantir acesso a insumos e mercados. No início do ano, houve alguma tensão em torno de como o Brasil se posicionou sobre a guerra. A Europa desejava que o Brasil tomasse uma posição mais incisiva pró-Ucrânia e não teve suas expectativas atendidas. No entanto, essa divergência não foi suficiente para suplantarmos os interesses estratégicos da UE de avançar com o acordo. Sobre o conflito entre Israel

e Hamas, a relação com o acordo é muito mais distante e, portanto, menos consequential. A posição da UE é de total apoio a Israel, enquanto o Brasil faz manifestações mais equilibradas, condizentes com sua tradição diplomática. São divergências pontuais, mas que dificilmente impactarão diretamente o destino do acordo. Muito mais determinantes são as questões domésticas dos países-chave de cada bloco, incluindo as questões ambientais.





### *Carolina Moehlecke*

Carolina Moehlecke é professora adjunta da Escola de Relações Internacionais da Fundação Getulio Vargas (FGV RI), em São Paulo. Sua pesquisa foca no papel desempenhado pelo setor privado na criação e difusão de regulações domésticas e internacionais. Também possui interesses relacionados à política do investimento estrangeiro direto e à economia política do regime de investimentos internacionais.

Obteve seu doutorado em Ciência Política pela Universidade do Texas em Austin (2019), seu mestrado pela mesma instituição (2017) e seu bacharelado em Relações Internacionais pelo Centro Universitário La Salle (2014).



fundação podemos  
política para todos

