

APRESENTAÇÃO¹

Um dos aspectos definidores das sociedades do século XXI é a preocupação com as consequências geradas pelas atividades humanas sobre o meio ambiente. De fato, os impactos ambientais têm sido cada vez mais levados em consideração nas decisões pessoais de consumo, nas decisões de investimento das empresas, assim como na proposição e avaliação de políticas públicas. Embora à primeira vista possa parecer uma preocupação típica de país rico – ou seja, daquelas sociedades que já resolveram de forma satisfatória problemas básicos do desenvolvimento humano –, a questão da sustentabilidade ambiental e, por extensão, do desenvolvimento sustentável tornou-se central na agenda internacional sobre desenvolvimento socioeconômico. Mesmo em países pobres, a defesa do desenvolvimento econômico a qualquer custo (ambiental) tem perdido a primazia, com o acúmulo de evidências a respeito das interconexões entre pobreza e problemas ambientais. Portanto, a inclusão de aspectos ambientais entre os objetivos mundiais de desenvolvimento estabelecidos e monitorados pela Organização das Nações Unidas (ONU) é uma consequência esperada da adoção de um novo paradigma de desenvolvimento.

Contudo, não foi sempre assim. Até os anos 1960, a temática ambiental esteve praticamente ausente das discussões e negociações em âmbito internacional, o que não chega a surpreender, dada a tendência (predominante à época) de tratar a poluição e outros problemas ambientais como apenas subprodutos indesejáveis do desenvolvimento econômico, sem entrar no mérito das questões.

Esse cenário somente começou a mudar na virada para a década seguinte, quando surgiram publicações alertando para os limites impostos ao crescimento econômico pela exploração dos recursos naturais. Em 1972 foi realizada, em Estocolmo, a primeira conferência da ONU sobre meio ambiente. No entanto, a primazia da industrialização e do crescimento econômico sobre a preservação do meio ambiente manteve-se praticamente intacta, especialmente nos países menos desenvolvidos. Somente nos anos 1980, com a ocorrência de graves desastres ambientais, além de avanços significativos da ciência – que possibilitaram, por exemplo, um melhor monitoramento do desmatamento por meio de satélites –, é que a questão ambiental começou a ganhar centralidade nas discussões internacionais sobre desenvolvimento.

Atualmente, a questão ambiental configura peça-chave na política externa de grande parte dos países. Ela pode, por exemplo, ser um elemento a dificultar o ingresso do Brasil na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), assim como tem sido apontada como um entrave importante para a ratificação, pelos parlamentos nacionais, do acordo comercial Mercado Comum do Sul (Mercosul)-União Europeia.

Dada a relevância do tema, esta edição especial do *Boletim de Economia e Política Internacional* reúne sete artigos que avaliam a evolução, ao longo das últimas décadas, da abordagem das questões ambientais, tanto no âmbito internacional como no Brasil.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi34apresenta>

O primeiro artigo, escrito por Larissa Basso, analisa a trajetória percorrida pela temática ambiental no âmbito da OCDE desde sua criação, em 1961. A importância atribuída ao tema no interior da organização é avaliada, por exemplo, observando-se a evolução de sua estrutura organizacional. Também são analisados eventos e documentos que representam pontos de inflexão no tratamento dado ao tema. Conforme ressaltado pela autora, ao longo do tempo a temática ambiental deixa uma posição pouco nobre, à margem da discussão geral sobre desenvolvimento, e passa a uma posição transversal, que qualifica a própria noção de desenvolvimento. Embora os primeiros movimentos em prol de uma agenda ambiental global tenham ocorrido ainda nos anos 1970, somente na década seguinte é que essa agenda ganha tração, influenciada por desastres ambientais de repercussão mundial assim como por avanços científicos importantes. No final dos anos 1980, emerge o conceito de desenvolvimento sustentável, que se contrapõe à visão de que o planeta seria uma fonte inesgotável de recursos. A agenda ambiental amplia seu escopo a partir dos anos 1990, com uma proliferação de tratados sobre questões diversas. Um novo marco é finalmente atingido em 2009, quando a OCDE propõe o conceito de crescimento verde, que passa a balizar a estratégia de desenvolvimento promovida pela organização.

Na sequência, dois artigos analisam o tratamento dado à questão ambiental pelo governo brasileiro. O artigo assinado por Bruna Gorgen Zeca e André Luiz Reis da Silva aborda a vinculação de temas ambientais nas relações internacionais do Brasil entre as décadas de 1970 e 1990 – ou, mais especificamente, entre o período do milagre econômico e a realização da conferência Rio-92, ou Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. De acordo com os autores, a visão de desenvolvimento a qualquer custo (ambiental) prevaleceu nos anos 1970, apesar de já existirem indícios de que a questão ambiental, especialmente a proteção à Amazônia – então em rápido processo de ocupação, sob o lema Integrar para Não Entregar –, poderia vir a configurar um empecilho para o acesso do país a financiamentos externos, por exemplo. Com a eclosão da crise da dívida externa, em 1982, o espaço de manobra diminuiu sensivelmente, e passou a ser cada vez mais difícil para o governo brasileiro desviar das discussões relativas ao desmatamento da Amazônia, entre outros problemas ambientais que comprometiam severamente a percepção internacional do país. A realização, no Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, em 1992, surgiu então como uma oportunidade para o país reverter a péssima imagem internacional e começar a construir credibilidade em questões ambientais.

O terceiro artigo, também de autoria de Larissa Basso, complementa o texto anterior, partindo da Rio-92 até os dias atuais para analisar em que medida a questão ambiental pode configurar um empecilho à acessão do Brasil à OCDE. O artigo analisa os compromissos ambientais assumidos pelo Brasil desde a gestão de Fernando Henrique Cardoso até o governo de Jair Bolsonaro. Segundo a autora, a despeito de o Brasil ter assinado diversos tratados ambientais internacionais nos anos 1990, prevaleceu no período um comportamento reticente ante a assunção de compromissos de reduções de emissões de poluentes. Em 2004, durante o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, entrou em vigor o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, que constituiu um marco não apenas em termos de políticas públicas integradas como também em termos de resultados, com reduções significativas nas taxas anuais de desmatamento nos anos seguintes. Em 2009, o país aceitou, pela primeira vez, o estabelecimento de metas voluntárias de redução de emissões. Contudo, na década seguinte, os temas ambientais perderam a primazia na agenda governamental. Após atingir um mínimo em 2012, o desmatamento voltou a crescer nos anos seguintes, durante as administrações de Dilma Rousseff e Michel Temer. Tal quadro se

aprofunda a partir de 2019, com a chegada de Jair Bolsonaro à Presidência. De acordo com a autora, no período 2019-2022 vige uma “política antiambiental”, caracterizada por desmonte de instituições de proteção ambiental e redução do orçamento das remanescentes. Nas conclusões a autora enfatiza que, dada a importância adquirida pela temática ambiental na arena internacional e o papel de protagonista esperado do Brasil na governança global sobre o clima, uma correção de rumos capaz de reverter o retrocesso observado em anos recentes é essencial para que o país aumente suas chances de ingressar na OCDE.

A reação de atores externos à política ambiental brasileira é o tema do quarto artigo, assinado por Tainata Modesti e Arthur Roberto Capella Giannattasio. A partir de consultas a fontes primárias, os autores analisam a atenção dada pelos parlamentos da França, dos Países Baixos e do Reino Unido às políticas brasileiras para a Amazônia entre 2012 e 2021 – período que coincide com o recrudescimento do desmatamento, após o mínimo atingido em 2012. Os dados apresentados indicam grande aumento no número de documentos produzidos pelos legislativos destes países no triênio 2019-2021, durante a presidência de Jair Bolsonaro. Documentos produzidos pelos Países Baixos tenderam a focar em políticas específicas implementadas pelo governo brasileiro, enquanto os documentos expedidos pela França e pelo Reino Unido concentraram-se em críticas implícitas ao aumento do desmatamento e à violação dos direitos dos povos indígenas. Conforme o estudo, não obstante a crescente preocupação internacional com a preservação do meio ambiente, agendas políticas domésticas são os determinantes principais do engajamento de parlamentares de países europeus na discussão de temas relativos à Amazônia. Os autores concluem que nenhum dos países investigados chegou a adotar uma postura mais assertiva em relação à política ambiental brasileira, mas alertam que o tema tende a crescer em importância durante as discussões domésticas sobre a ratificação – ou não – do acordo comercial Mercosul-União Europeia.

A relação entre sustentabilidade ambiental e comércio internacional é o tema dos três últimos artigos. No quinto artigo, Vera Thorstensen e Catherine Rebouças Mota analisam em que medida as regulações ambientais podem constituir barreiras ao comércio. O foco recai no tratamento dado ao tema ambiental no âmbito de duas organizações internacionais – Organização Mundial do Comércio (OMC) e OCDE –, assim como nos padrões regulatórios privados estabelecidos pela sociedade civil. Segundo as autoras, a despeito da crescente proeminência do tema, ainda não há regras claras relacionando comércio e meio ambiente, o que possibilita a ocorrência de práticas comerciais discriminatórias sob o manto da proteção do meio ambiente. No âmbito da OMC, a única organização com “dentes”, o tema tem sido tratado dentro dos marcos regulatórios existentes – por exemplo, pelo Comitê de Medidas Técnicas ao Comércio e o Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias –, na ausência de acordos específicos. Já no caso da OCDE, o tema tem sido tratado, majoritariamente, seguindo a tradição da entidade, que privilegia a persuasão, por meio de recomendações de políticas e comparação entre pares, em lugar da imposição de obrigações (a seus membros), que tende a ser mais a exceção do que a regra.

O sexto e o sétimo artigos, assinados pelo mesmo grupo de autores – Michelle Marcia Viana Martins, Danielle Mendes Thame Denny, Alicia Cechin, Scarlett Queen Almeida Bispo, Marcelo Jose Braga Nonnenberg e Flávio Lyrio Carneiro –, abordam a repercussão das Normas Voluntárias de Sustentabilidade (NVS), que são padrões não obrigatórios estabelecidos pelo setor privado, sobre o comércio internacional de produtos agrícolas e florestais. No sexto artigo, os autores caracterizam as NVS, diferenciando-as dos padrões mandatórios estipulados pelos governos. São apresentadas estatísticas que permitem identificar, por exemplo, quais são os principais produtos agrícolas sujeitos

a este tipo de normatização, assim como os países que respondem pela maior parte da produção certificada. O artigo discute, também, as motivações para a adoção das NVS, tanto pelo lado da oferta (produtores, intermediários e redes varejistas) como pelo lado da demanda (consumidores), assim como os desafios envolvidos. Por fim, realiza-se uma revisão de estudos empíricos sobre os efeitos das NVS no comércio, de onde depreende-se a predominância de efeitos positivos sobre as exportações das firmas que as adotam.

O sétimo artigo complementa a análise do trabalho anterior, ao discutir os canais de transmissão das NVS para o comércio internacional. De acordo com os autores, a adoção de NVS, embora não seja uma imposição legal dos países importadores, tem se tornado, na prática, obrigatória para produtores de países em desenvolvimento que almejam adentrar as cadeias globais de valor de produtos agrícolas – controladas por grandes redes varejistas e *trading companies* – e exportar para os países ricos. Tomando por base a chamada “nova nova” teoria do comércio internacional, o texto discute a microeconomia dos mercados internacionais de agroalimentos e a forma pela qual estes são afetados pelas NVS.

André Gustavo de Miranda Pineli Alves

Editor

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais do
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea)