

ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA: riscos e oportunidades para o agronegócio brasileiro

Parte III – Desafios de Integração, Meio
Ambiente e Geopolítica do Agronegócio

Fernando Lagares Távora

ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA: riscos e oportunidades para o agronegócio brasileiro

Parte III – Desafios de Integração, Meio Ambiente e Geopolítica do Agronegócio

Fernando Lagares Távora¹

¹ Engenheiro Civil, bacharel em Direito e Mestre em Economia do Setor Público, pela Universidade de Brasília, Brasil. Ingenieur (Ir.), *MSc in Management, Economics and Consumer Studies*, pela *Wageningen University*, Holanda. Consultor Legislativo do Senado Federal e advogado. E-mail: tavora@senado.leg.br

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenação

Brunella Poltronieri Miguez – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Ivan Dutra Faria

Denis Murahovschi

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: <www.senado.leg.br/estudos>

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

TÁVORA, Fernando Lagares. **Acordo Mercosul-União Europeia: riscos e oportunidades para o agronegócio brasileiro** (Parte III – Desafios de Integração, Meio Ambiente e Geopolítica do Agronegócio). Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Dezembro, 2019 (Texto para Discussão nº 269). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 10 dez. 2019.

ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA: RISCOS E OPORTUNIDADES PARA O AGRONEGÓCIO BRASILEIRO

PARTE III – DESAFIOS DE INTEGRAÇÃO, MEIO AMBIENTE E GEOPOLÍTICA DO AGRONEGÓCIO

RESUMO

O presente trabalho faz uma análise preliminar de riscos e oportunidades para o agronegócio brasileiro no comércio internacional, na questão de meio ambiente e na geopolítica mundial, a partir do estudo de impacto econômico, jurídico e social da assinatura do Acordo de Associação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a União Europeia (UE).

Para o alcance desse objetivo, o estudo está estruturado em três partes: Parte I – Tratados Internacionais no Direito Brasileiro, Papel do Congresso Nacional e Razões para Celebração de um Acordo Comercial; Parte II – Estrutura, Ofertas e Impactos Econômicos Projetados do Acordo de Associação Mercosul-União Europeia; e Parte III – Desafios de Integração, Meio Ambiente e Geopolítica do Agronegócio.

Esta Parte III, a título de conclusão, faz uma reflexão acerca das dificuldades de integração e homogeneização de normas diante do Acordo Mercosul-UE, de gestão de meio ambiente e do papel geopolítico do agronegócio brasileiro no mundo.

PALAVRAS-CHAVE: Agricultura. Meio ambiente. Comércio internacional. Economia internacional. Direito de propriedade. Direitos humanos. Direito internacional. Mercosul. União Europeia.

ABSTRACT

This work makes a preliminary analysis of risks and opportunities for Brazilian agribusiness in international trade, environment and world geopolitics, based on the economic, legal and social impact analysis of the signature of the Southern Common Market (Mercosur) – European Union (EU) Association Agreement.

To achieve this objective, the study is structured in three parts: Part I – International Treaties in Brazilian Law, Role of the National Congress, and the Reasons for Concluding a Trade Agreement; Part II – Structure, Offers and Projected Economic Impacts of the Mercosur-European Union Association Agreement; and Part III – Challenges of Agribusiness Integration, Environment and Geopolitics.

This Part III, by way of conclusion, reflects on the difficulties of integration and homogenization of norms in the face of the Mercosur-EU Agreement, environmental management and the geopolitical role of Brazilian agribusiness in the world.

KEYWORDS: Agriculture. Environment. International trade. International economy. Property law. Human law. International law. Mercosur. European Union.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
2	BREVE APRESENTAÇÃO DO CONCEITO DE “INSTITUIÇÕES”	3
3	DIFICULDADES DE INTEGRAÇÃO ENTRE OS PAÍSES DO MERCOSUL NO CONTEXTO DE APLICAÇÃO DO ACORDO MERCOSUL – UE	5
4	O COMPLEXO CONCEITO DE “DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL” E <i>INSIGHTS</i> DA TEORIA DA GOVERNANÇA DE RECURSOS COMUNS	19
5	DIPLOMACIA AMBIENTAL E POSSÍVEIS REFLEXOS AMBIENTAIS GLOBAIS DO ACORDO MERCOSUL – UE	26
6	DIAGNÓSTICO DO PAPEL A SER OCUPADO PELO BRASIL (MERCOSUL) NA GEOPOLÍTICA MUNDIAL DO AGRONEGÓCIO: FORNECIMENTO DE ALIMENTO PARA O MUNDO	33
7	CONCLUSÕES	42
8	BIBLIOGRAFIA.....	45
FIGURA 1 –	COMPARATIVO TRIBUTAÇÃO SOBRE FOLHA VERSUS SOBRE FATURAMENTO (SOJA E MILHO)	13
FIGURA 2 –	SALDO DA BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA.....	15
FIGURA 3 –	ARRECADAÇÃO DO ICMS – VARIAÇÃO (%) ENTRE 1997 E 2018 (VALORES CORRENTES)	15
FIGURA 4 –	EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO DE EXPORTAÇÃO BRASILEIRA DE SOJA PÓS LEI KANDIR	16
FIGURA 5 –	RELAÇÃO DÍVIDA/RCL.....	16
FIGURA 6 –	RELAÇÃO ENTRE A DESPESA COM PESSOAL E A RCL DE 2017	17
FIGURA 7 –	PERDA DE COMPETITIVIDADE DO BRASIL NO MERCADO INTERNACIONAL (PRODUTOS SELECIONADOS)	17
FIGURA 8 –	QUEDA ESPERADA DO VALOR BRUTO DA PRODUÇÃO (VBP) COM A REVOGAÇÃO DA LEI KANDIR	18
FIGURA 9 –	MODELO IADF DE OSTROM.....	22
FIGURA 10 –	IMPORTÂNCIA DA CLASSE MÉDIA NA ÁSIA	33
FIGURA 11 –	TAMANHO DA POPULAÇÃO MUNDIAL – BILHÕES DE PESSOAS.....	34
FIGURA 12 –	SUPERÁVITS E DÉFICITS ALIMENTARES NO MUNDO – 1965-2010 ..	34
FIGURA 13 –	POPULAÇÃO VERSUS ÁREAS AGRICULTÁVEIS NO MUNDO.....	35

FIGURA 14 – PRESSÃO HUMANA SOBRE TERRA E ÁGUA.....	36
FIGURA 15 – TOP 5 TRADERS EM COMMODITIES AGRÍCOLAS, SEDE DE EMPRESAS COM O MAIOR FATURAMENTO, 2016	39
FIGURA 16 – CLASSIFICAÇÃO DOS TRADERS DE COMMODITIES AGRÍCOLA (LISTA DAS MAIORES EMPRESAS DO MUNDO DA FORTUNE 500) E FATURAMENTO, 2015 (US\$ BILHÕES)	40
FIGURA 17 – EMPRESAS COM MAIOR FATURAMENTO E SEDE, 2015.....	41
FIGURA 18 – 10 PRINCIPAIS FABRICANTES DE ALIMENTOS, MAIOR FATURAMENTO E SEDE, 2016.....	41
FIGURA 19 – PARTICIPAÇÃO DOS ALIMENTOS INDUSTRIALIZADOS NA BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA.....	42

ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA:

RISCOS E OPORTUNIDADES PARA O AGRONEGÓCIO BRASILEIRO

Parte III – Desafios de Integração, Meio Ambiente e Geopolítica do Agronegócio

1 INTRODUÇÃO

Em 28 de junho de 2019, foi divulgado o fechamento do Acordo de Associação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a União Europeia (UE) como um grande avanço nas relações econômicas, políticas, sociais e ambientais entre os membros do Mercosul e da União Europeia.

Em síntese, o Acordo recém-celebrado pretende fomentar o comércio internacional, fortalecer os direitos trabalhistas e sociais, garantir a proteção ambiental, defender os padrões adequados de segurança alimentar, proteger direitos de propriedade (proteção à rotulagem, com respeito a indicações geográficas) e promover a qualidade dos produtos alimentares e das bebidas.

De fato, os direitos humanos, o meio ambiente e o comércio internacional são temas que se entrelaçam e representam questões cruciais no século XXI. A prevalência dos direitos humanos (art. 4^o, inciso II, da Constituição Federal – CF) e o regime democrático (art. 1^o da CF) balizam a ação do Estado brasileiro. De outra parte, no atual Direito Internacional, a violência contra uma pessoa pode ser considerada crime contra toda a humanidade e, frequentemente, por outra parte, a democracia tem sido requisito para o relacionamento entre os estados no âmbito internacional. Tais princípios têm sido defendidos mundo afora e demandados em negociações internacionais.

Igualmente, com a consciência de que os efeitos da degradação ambiental não reconhecem fronteiras, o tema “meio ambiente” passa a ser tratado não como assunto interno dos Estados, mas como questão universal, de responsabilidade de todos, já que os eventuais danos ambientais ultrapassam as fronteiras físicas

dos Estados. Tal cenário provoca intensas preocupações sobre a soberania dos países no que diz respeito a seus recursos ambientais.

Por fim, o comércio internacional, à luz da teoria das vantagens comparativas¹, considerando o custo de oportunidade de cada país, tem sido visto como ferramenta para o desenvolvimento econômico sustentável das nações.

O Acordo Mercosul-UE tem, como pilares, o econômico (comércio internacional e direitos de propriedade), o ambiental (proteção ao meio ambiente) e o social (direitos humanos e respeito aos direitos sociais e trabalhistas).

Para todos os países envolvidos no Acordo, os setores industrial, de serviços e primário serão amplamente afetados. No caso específico do Brasil, o agronegócio² parece ser o segmento econômico que será impactado pelos maiores riscos e oportunidades.

Nesse contexto, a partir das informações disponíveis e considerando a pouca transparência que envolve o processo negociador do Acordo, o presente trabalho pretende fazer uma análise preliminar dos impactos do Acordo de Associação Mercosul-UE para o agronegócio brasileiro sobre aspectos múltiplos (econômico, jurídico, social, entre outros).

Para tanto, o estudo está estruturado em três partes. Este terceiro Texto para Discussão refere-se à Parte III – Desafios de Integração, Meio Ambiente e Geopolítica do Agronegócio.

¹ Em expressão livre, refere-se à teoria de David Ricardo, que explica porque dois países têm benefício no comércio internacional, mesmo quando um deles é mais eficiente na fabricação de todos os bens intercambiáveis, já que a diferença de produtividade e o custo de oportunidade de produção são os fatores que importam.

² Em definição livre do conceito de *agribusiness*: a soma das operações: a) de produção e distribuição de suprimentos e insumos; b) de produção nas unidades agrícolas; c) do armazenamento, processamento e distribuição dos produtos agrícolas e itens decorrentes produzidos. Em linguagem popular, correspondem aos itens antes da porteira, na porteira (fazenda) e depois da porteira. John H. Davis e Ray A. Goldberg, em 1957, definiram *agribusiness* como sendo o conjunto de todas as operações e transações envolvidas desde a fabricação dos insumos agropecuários, das operações de produção nas unidades agropecuárias, até o processamento e distribuição e consumo dos produtos agropecuários 'in natura' ou industrializados. Tradução livre de "agribusiness means the sum total of all operations involved in the manufacture and distribution of farm supplies; production operations on the farm ; and the storage, processing, and distribution of farm commodities and items made from them", página 2 de Davis e Goldberg (1957).

O capítulo 2 apresenta uma breve definição de “instituições”, ao passo que o capítulo 3 debate dificuldades de integração entre os países e os impasses para integração dos países do Mercosul no contexto de aplicação do Acordo Mercosul – UE.

Os capítulos 4 a 5 debatem, nessa ordem, o conceito de “desenvolvimento sustentável”, *insights* da teoria da governança de recursos comuns e aspectos de diplomacia ambiental, com possíveis reflexos ambientais globais do Acordo Mercosul –UE.

O capítulo 6, por seu turno, propõe um diagnóstico do papel a ser ocupado pelo Brasil (Mercosul) na geopolítica mundial do agronegócio.

Por fim, o capítulo 7 apresenta as principais conclusões, observações e comentários finais do trabalho.

2 BREVE APRESENTAÇÃO DO CONCEITO DE “INSTITUIÇÕES”

Inicialmente, tenta-se delinear o conceito de instituições, segundo Douglass North. De acordo com Portes (2006), North definiu “instituições” como toda forma de restrição que os seres humanos criam para dar forma à interação humana.

Uma tentativa apresentada, no artigo de Portes (2006), seria de distinguir instituições de movimento lento (como a cultura) e instituições de movimento rápido (como normas e planos de governo). Um ponto central de dificuldade de aplicação da diferenciação, segundo o autor, é que as normas se originam por meio de valores que tendem a se opor a mudanças, e as estruturas de poder também mudam lentamente porque quem detém o poder prefere não renunciar a seus privilégios.

Outra tentativa seria no sentido de distinguir instituições (normas, regras, convenções, valores, hábitos), arranjos institucionais (mercados, Estados, hierarquias corporativas, redes), setores institucionais (sistemas financeiros, sistemas de educação, sistemas empresariais, organizações) e produtos e desempenho (quantidade e qualidade dos produtos).

Portes (2006) alerta para a dificuldade de se ter uma significância causal. Mesmo se consideradas as grandes dificuldades de separação conceitual (veja o

capítulo 3 para dificuldades na conceituação de “desenvolvimento sustentável”, que não restringe seu uso em larga escala no mundo moderno), as instituições de North mostram-se importantes em face de as restrições sociais serem relevantes na economia.

De acordo com North (1991), instituições são desenvolvidas pelos seres humanos para criar ordem e, em troca, reduzir a incerteza. Juntamente com as restrições padrão da economia, elas definem a escolha e, portanto, determinam os custos de transação e produção e, conseqüentemente, a rentabilidade e a viabilidade de se envolver em certa atividade econômica. Dessa forma, as instituições promoveriam a estrutura de incentivos da economia.

A teoria tenta enfrentar os pressupostos de que a informação é perfeita, que os indivíduos são maximizadores racionais de riqueza com preferências estáveis e que as trocas são instantâneas e gratuitas, com uma sofisticada teoria que analisa custos de transação, direitos de propriedade e contratos. Especialmente, North estendeu o conceito de custos de transação para explicar o Estado e algumas de suas características fundamentais.

Menard & Shirley (2011) também destacam que crenças, normas e organizações são importantes instituições, como definidas na teoria de Douglass North. Nesse contexto, mercados “políticos” são mais propensos a ineficiência do que mercados “econômicos”. O próprio North (2018) ressalta que se obtêm instituições eficientes por meio de um regime político que contenha incentivos para que se institua e se façam cumprir direitos eficientes de propriedade.

Por exemplo, Ostrom, citado pelos autores em 2011, argumentou que, sob certas circunstâncias, a governança de recursos comuns por grupos de usuários locais é superior a políticas privadas de direitos de propriedade mal desenhadas (risco de ocorrência da tragédia dos bens comuns), bem como à regulamentação inapropriada ou à propriedade do Estado (o capítulo 3 apresenta uma síntese da teoria da autora para a governança de recursos comuns).

Portanto, em resumo, para os fins deste estudo, “instituições” são importantes restrições sociais para a economia e para o sistema político, promovem estrutura de incentivos aos agentes econômicos e balizam mercados mais eficientes.

3 DIFICULDADES DE INTEGRAÇÃO ENTRE OS PAÍSES DO MERCOSUL NO CONTEXTO DE APLICAÇÃO DO ACORDO MERCOSUL – UE

Um primeiro ponto extremamente complexo diz respeito ao impasse da efetivação do Mercosul para maior dinâmica de circulação de bens, pessoas, serviços e capitais.

Segundo Faria (2002), o processo de constituição do Mercosul pode ser dividido em duas fases: a primeira começa em 29 de novembro de 1991, com a entrada em vigor do Tratado para a sua constituição (Tratado de Assunção); a segunda começa em 17 de dezembro de 1995, data em que entrou em vigor o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul (Protocolo de Ouro Preto). Esse Protocolo dotou o Bloco de personalidade jurídica de direito internacional e implantou sua estrutura orgânica.

Na visão do autor, a fragilidade orgânica e institucional, entretanto, dificultou desde 1991 uma integração mais célere dos países. A (não) participação mais profunda dos parceiros nesse processo foi marcante.

Atualmente, o Mercosul caracteriza-se por ser um ente personificado, com duração permanente, com atribuições estatutárias e com a devida capacidade de representação internacional. Prescinde, no entanto, de um sistema de gestão mais eficaz, similar ao da UE, por exemplo.

Na visão de Faria (2002), a precariedade da construção do Mercosul, mostrada pelo impasse que alcançou, dependeria de uma revisão drástica da sua estrutura orgânica³.

De fato, a integração entre os países do Mercosul é repleta de complexidade, não só por diferenças de legislação, de desenvolvimento, de

³ Foge ao escopo deste trabalho analisar a evolução orgânica das instituições do Mercosul. De outra parte, é importante frisar que a integração dos países e de suas políticas foi e continua sendo um desafio enorme. Por exemplo, até nos dias atuais, há declarações de importantes membros do governo brasileiro que cogita a possibilidade de o Brasil deixar o Mercosul (ver: **Ernesto Araújo não descarta que Brasil saia do Mercosul**. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/11/25/ernesto-araujo-nao-des-carta-que-brasil-saia-do-mercosul.htm>>. Acesso em: 28 nov. 2019. Essa medida poderia gerar perdas significativas para empresas, cidadãos e Estado brasileiro com o fim das exportações brasileiras com tarifas diferenciadas aos países do bloco e, também, com a eventual falta de acordos comerciais para compensação da eventual saída.

dimensões geográficas dos membros, mas também por questões políticas, sobretudo advindas de setores sensíveis dos países, como o agropecuário.

Os dados indicam que, por exemplo, o Brasil é superavitário em termos de balança comercial intrabloco, mas não de forma uniforme. Observando-se a balança de comércio do agronegócio com o bloco (vide Parte I do estudo), constata-se que o País é deficitário. Uma conclusão açodada poderia indicar que o Mercosul seria muito bom para indústria e ruim para agropecuária. Mas a questão envolve aspectos muito mais sensíveis que merecem ser observados.

De qualquer forma, os consistentes déficits na agropecuária geram resistência e reclamações por parte de determinados setores, muitas vezes justas, acerca custos da participação do País no bloco.

A alegação dos produtores, sobretudo daqueles dos estados da Região Sul, seria, por exemplo, que o custo operacional de produção da saca de 50 kg do arroz no mercado interno seria em torno de R\$ 28,23, ao passo que os concorrentes paraguaios e uruguaios enfrentariam custo, sem tributos que não são cobrados nos países de origem, da ordem de R\$ 19,69, ou seja, **a carga tributária no custo de produção do arroz seria 30,26% maior para os produtores brasileiros devido à legislação nacional⁴. No caso do milho e da soja, a tributação a maior seria da ordem de 27,10% e 27,05%, respectivamente.**

No setor de colheitadeiras, a Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul (FARSUL) estima que **a tributação maior para os produtores nacionais varia entre 26,75% e 29,42%, enquanto no setor de defensivos esse percentual seria superior a 20,11%**, o que gera o questionamento sobre como ser competitivo, tributando bens de capital e insumos, enquanto os concorrentes não o fazem.

Portanto, de acordo com essa perspectiva analítica, tal cenário demonstraria uma intensa quebra de isonomia perpetrada por concorrentes de países vizinhos, muitas vezes até mesmo por produtores de origem brasileira que

⁴ Dados do Painel Tributário “**Campanha de Esclarecimento – Produtor. Você sabe o quanto de tributo é pago sobre o custo de produção?**”, Sistema Farsul, 2019.

tem sistema produtivo nesses países e que não enfrentam os custos tributários dos produtores brasileiros.

Atualmente, dos impostos federais incidentes sobre o arroz, *in casu*, a Contribuição para o PIS/PASEP e a COFINS continuam incidentes à alíquota zero, por força do art. 1º, inciso V, da Lei nº 10.925, de 23 de julho de 2004, o que também ocorre no tributo correlato que grava a importação, com fundamento no mesmo dispositivo.

A grande preocupação é que a quebra da paridade dessas contribuições incidentes sobre a importação em relação às incidentes sobre a receita bruta da venda de produtos no mercado interno enfrenta divergências sobre eventual descumprimento do princípio comercial da não-discriminação. Ou seja, continua não sendo recomendável o uso dessa via para agravar unilateralmente a tributação sobre o produto importado. Prever alíquota zero das contribuições apenas para produtos nacionais tornará o País vulnerável junto às instituições de defesa do comércio internacional, como a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Para majorar a tributação sobre o produto importado, sem equivalente elevação sobre o produto nacional, a opção adequada, sob o ponto de vista do comércio internacional, seria a utilização do imposto de importação.

A dúvida que surge é como fazê-lo se a medida terá de surtir efeitos em relação a parceiro de união aduaneira (ainda que imperfeita), como é o caso dos países Mercosul, cujo imposto de importação é necessariamente estabelecido de acordo com a Tarifa Externa Comum (TEC), mas entre os componentes do bloco a tributação, em regra, é zero.

Por oportuno, a possibilidade de inclusão do item (arroz) e suas variações na Lista de Exceções à TEC (LETEC) não nos parece solução fácil e factível. Esse mecanismo foi previsto para permitir aos países membros do Bloco a incidência temporária (até 31 de dezembro de 2021) de alíquotas de imposto de importação diferentes das previstas pela TEC. No entanto, salvo melhor juízo, a medida só seria efetiva se aplicada a produtos originados de países não integrantes do Mercosul.

A propósito, é importante saber que a LETEC brasileira pode conter até 100 (cem) itens tarifários e que a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) realiza revisões semestrais dos itens da lista.

Na prática, a LETEC é um instrumento previsto no Mercosul para permitir aos Estados Partes do Bloco a aplicação de alíquotas de imposto de importação diferentes das previstas pela TEC.

No momento, com base no que dispõe a Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 58/10, atualizada pela Decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC) nº 26/15, o Brasil está autorizado a manter, até 31 de dezembro de 2021, uma lista de 100 códigos NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul) como exceções à TEC.

Essas exceções temporárias podem contemplar níveis de alíquotas inferiores ou superiores à TEC, desde que não ultrapassem os níveis tarifários consolidados na OMC. Conforme o art. 3º da Decisão CMC nº 58/10, os Estados Partes podem modificar unilateralmente, a cada seis meses, até 20% dos códigos NCM incluídos em suas respectivas listas de exceções⁵.

Hoje, o produto arroz, por exemplo, não está entre as exceções arroladas, o que significa que, para a sua inclusão, um item excepcionado teria de deixar de compor a LETEC. Tal situação é deveras sensível, uma vez que outro produto, ao sair da LETEC, passará a ter de atender à regra de aplicação da área de livre comércio. Em outras palavras, esse produto não lograria o benefício da proteção tarifária especial.

Ademais, devido à transitoriedade que deve caracterizar as exceções à TEC, talvez a inclusão na LETEC, além de não constituir a melhor solução para o problema que se deseja equacionar, depende de longo processo específico, já que há o procedimento junto à CAMEX (GTAT – TEC) que demanda do segmento interessado o preenchimento de formulário e indicação das justificativas.

Assim, com a adoção desse longo processo, a solução mais factível seria por meio de um processo negocial de excepcionalização do setor de arroz de

⁵ Vide: **Lista de Exceções à Tarifa Externa Comum**, Anexo II da Resolução CAMEX nº 125, de 15/12/2016, com alterações posteriores. Disponível em: <<http://www.camex.gov.br/noticias/62-resolucoes-da-camex/em-vigor/1764-resolucao-n-125-de-15-de-dezembro-de-2016>>. Acesso em: 30 mai. 2019.

regras do Mercosul, o que demandaria negociações diplomáticas de alto nível e, ao fim, o estabelecimento de acordo para tal propósito.

O consistente argumento da Farsul seria no sentido de que os parceiros comerciais deveriam promover uma homogeneização tributária. No entanto, pode ser preocupante defender **isoladamente** alteração da tributação para incidência sobre o lucro ou renda para correção de questões de tributação sobre o custo.

Na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 42, de 19 de dezembro de 2003, que promoveu uma Reforma Tributária no País, foi aprovada a opção de que o setor exportador do agronegócio deveria ter o direito de escolher entre a tributação sobre a folha de pagamento ou sobre a receita ou faturamento.

O argumento de fundo seria no sentido de que não se deve exportar tributo e que outros países não têm esse “tributo”. Correto do ponto de vista filosófico, mas os outros países não apresentam a mesma sistemática tributária nacional e as receitas **patronais** desse importante segmento econômico representam montante significativo para a previdência social brasileira, que vive um momento crítico. Estimativas não oficiais indicariam que a isenção seria da ordem de R\$ 8,0 bilhões a R\$ 10,0 bilhões por ano, cerca de R\$ 80 bilhões a R\$ 100 bilhões por década⁶.

A questão é muito sensível no Brasil. Segundo dados preliminares, o País irá perder R\$ 331 bilhões com renúncia tributária no ano que vem, número 8% maior do que o registrado em 2019 e equivalente a 4,35% do Produto Interno Bruto (PIB)⁷.

A matéria não é tão trivial como pode parecer à primeira vista. No caso de uma *commodity*, com preço estabelecido em bolsa internacional, o preço é dado

⁶ Esses valores precisam ser apurados adequadamente, já que, em debates no Parlamento, foi repetido o número de R\$ 8,0 bilhões anuais, em razão de os produtores rurais recolherem 2,6% sobre a comercialização de sua produção como contribuição previdenciária, que fica isenta no caso de exportação dos produtos. Vide, por exemplo, informação do secretário da Previdência, que confirmou que a exclusão da reoneração reduziria o impacto fiscal da reforma em pouco mais de R\$ 8 bilhões por ano, ao longo de 10 anos. Conferir: **Comissão da reforma da Previdência devolve isenção para exportador rural**. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/07/05/comissao-da-reforma-da-previdencia-devolve-isencao-para-exportador-rural.htm>>. Acesso em: 3 set. 2019.

⁷ Ver: **País vai perder R\$ 331 bilhões com renúncia tributária no ano que vem**. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/pais-vai-perder-331-bilhoes-com-renuncia-tributaria-no-ano-que-vem-23922860>>. Acesso em: 2 set. 2019.

para o exportador. Assim, se o preço *Free On Board* (FOB)⁸ for US\$ 20/saca de 60 kg no porto, qualquer custo tributário deverá ser absorvido pelo agente econômico, seja ele quem for, já que esse “custo” não tem como ser repassado, ou seja, seria um “custo” Brasil. O mesmo raciocínio se aplica, *mutatis mutandis*, para o custo de transporte.

No bojo da alteração tributária de 2003, em que o sistema tributário não foi reanalisado, apenas remendado, foi concedida possibilidade de isenção fiscal àqueles agentes que optassem pela tributação sobre a receita ou faturamento. Uma vez regulamentado o dispositivo, qualquer agente econômico, na condição de exportador agropecuário, poderia optar por essa modalidade e simplesmente não recolher quaisquer contribuições patronais para a seguridade social.

Isso ocorre porque o atual art. 195 da Constituição Federal faculta a utilização de uso da receita ou do faturamento em substituição à tributação da folha nos seguintes termos:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento

c) o lucro

II – do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III – sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV – do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

⁸ FOB é uma sigla que identifica uma expressão em inglês *Free On Board*, que significa “Livre a bordo”. O FOB é uma das normas estabelecidas pelo Incoterms e está relacionado com a troca comercial de uma determinada mercadoria.

.....
§ 12. A lei definirá os setores de atividade econômica para os quais as contribuições incidentes na forma dos incisos I, b; e IV do *caput*, serão não-cumulativas.

§ 13. Aplica-se o disposto no § 12 inclusive na hipótese de substituição gradual, total ou parcial, da contribuição incidente na forma do inciso I, a, pela incidente sobre a receita ou o faturamento. (Grifamos)

Observe que ambos §§ 12º e 13º foram introduzidos pela Emenda Constitucional nº 42, 2003, ou seja, em período relativamente recente.

No caso de opção pelo uso de receita ou faturamento por parte de um exportador não ocorre incidência da contribuição previdenciária. Isso decorre da aplicação do § 2º, inciso II do art. 149, que determina inexistir tributação de contribuições sociais de receitas decorrentes de exportação:

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir **contribuições sociais**, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, **e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.**

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.

§ 2º As contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico de que trata o *caput* deste artigo:

I – não incidirão sobre as receitas decorrentes de exportação; (Grifamos)

Portanto, para alteração desse cenário, torna-se realmente necessária uma Emenda à Constituição. De outra parte, o art. 7º da PEC nº 133, de 2019, (PEC Paralela), em seu inciso II, propõe, s.m.j., que **as contribuições previdenciárias não poderão ser substituídas pela sistemática aplicada a receitas de exportação:**

Art. 7º A vedação de diferenciação ou substituição de base de cálculo decorrente do disposto no § 9º do art. 195 da Constituição Federal não se aplica a contribuições que substituam a contribuição de que trata a alínea “a” do inciso I do caput do art. 195 da Constituição Federal instituídas antes da data de publicação desta Emenda Constitucional.

§ 1º Às contribuições de que trata o *caput*:

I – aplica-se a vedação de parcelamento ou moratória em prazo superior a sessenta meses, nos termos do § 11 do art. 195 da Constituição; e

II – não se aplica o disposto no inciso I do § 2º do art. 149 da Constituição Federal.

§ 2º A contribuição devida em decorrência da **aplicação do inciso II do § 1º deste artigo fica remetida em oitenta por cento a partir da data de publicação desta Emenda Constitucional, reduzindo-se esse percentual em vinte pontos a cada ano a partir de 1º de janeiro de 2021.**
(Grifamos)

Entende-se que o texto, embora um pouco confuso, fará com que a contribuição ficará remetida em 80%, com redução de 20% a cada ano a partir de 2021. Ou seja, a PEC paralela já trata da **reoneração ao setor exportador do agronegócio de forma gradual e para passar a ter validade precisa ser aprovada pelo Congresso Nacional.**

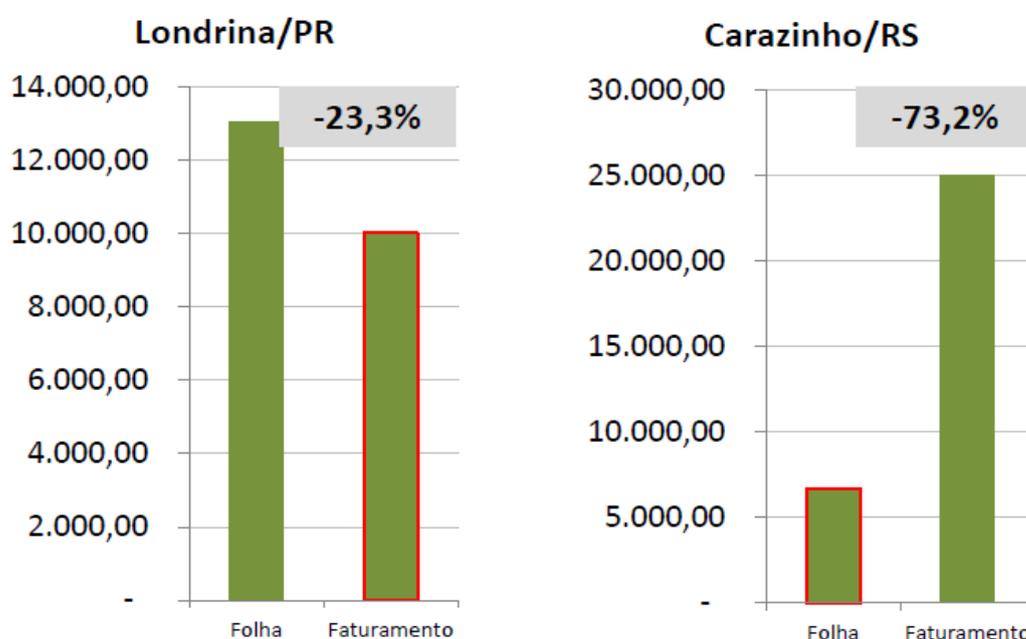
A opção entre a forma de contribuição, considerando a contribuição sobre a folha de pagamento ou o faturamento da empresa, é questão sensível. A ideia de origem, para muitos, é similar à lógica da tributação dos combustíveis, onde se tributa na origem, ou pelo menos, responsabiliza-se o recolhimento na origem para evitar o custo operacional e de evasão ao longo da cadeia de tributação.

Quando se discutiu, inicialmente, a troca, por exemplo, de 23% (sendo 20% de INSS e 3% de Risco Ambiental do Trabalho – RAT) sobre a Folha de Pagamento por uma aplicação de alíquota de 2,1% (sendo 2% para o INSS e 0,1% para o RAT) sobre o Faturamento, imagina-se que foi considerado para um setor específico a taxa sobre o faturamento que igualaria as condições econômicas e, também, manteria a eficiência, com incentivo à redução de custo burocrático. Ao se expandir para todas as empresas, sem considerações da taxa adequada de troca, o Estado pode ter perdido receita.

No entanto, por outro lado, quando se oferta a opção para que a empresa faça a escolha, o resultado final, considerando agentes econômicos maximizadores de utilidade, é arrecadação mínima para o Estado. Tal cenário está delineado, por exemplo, no § 13 do art. 25 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, introduzido pela Lei nº 13.606, de 9 de janeiro de 2018, que autoriza o produtor rural pessoa física optar por contribuir mediante o pagamento da contribuição incidente sobre a folha de salários de forma irrevogável por todo o ano-calendário escolhido.

CNA (2017)⁹ mostrou que, na produção de soja e milho, em regra, a tributação sobre a folha é mais vantajosa. No entanto, a depender da produtividade, da área plantada e da tecnologia empregada, a tributação sobre a folha é mais cara (vide Figura 1). No exemplo, a tributação sobre a folha seria vantajosa no segundo caso e prejudicial no primeiro. Nessas condições, caberia ao produtor rural optar pelo recolhimento mais econômico para sua realidade.

Figura 1 – Comparativo tributação sobre Folha versus sobre Faturamento (Soja e Milho)



Fonte: CNA (2017).

⁹ Apresentação realizada na Comissão Mista de análise da Medida Provisória (MPV) nº 793, de 2017, pelo senhor Bruno B. Lucchi, superintendente Técnico da CNA.

O fenômeno repete-se em outros setores da agropecuária: café, silvicultura, cana de açúcar.

Adicionalmente, o setor agropecuário tem reagido fortemente contra a possibilidade da **revogação da Lei Kandir**¹⁰. Por exemplo, o Boletim nº 1.471, de 15 a 21 de abril de 2019, da Federação de Agricultura do Estado do Paraná (FAEP) estampa “Fim da Lei Kandir colocaria o agronegócio em colapso”¹¹.

Em síntese, o documento argui que, desde que o fim da Lei Kandir começou a ser aventado, uma série de estudos vieram à tona para tentar medir o impacto que a medida provocaria. Alguns levantamentos apontariam que a cada R\$ 1 concedido em isenção pelo governo federal à cultura de grãos, R\$ 3 voltariam à economia por meio de impostos diretos e indiretos. Outro estudo apontaria que a Lei Kandir possibilita a redução dos custos de produção entre R\$ 400 e R\$ 500 por hectare. Em decorrência, arguiu-se que os efeitos oriundos da revogação da Lei Kandir seriam amargos não só para o setor agropecuário, mas para toda a economia do País.

No mesmo sentido, pronunciou-se o Coordenador do Núcleo Econômico da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), senhor Renato Conchon, na apresentação “Importância da Lei Kandir para o Agronegócio”¹², realizada em 9 de abril de 2019, na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados.

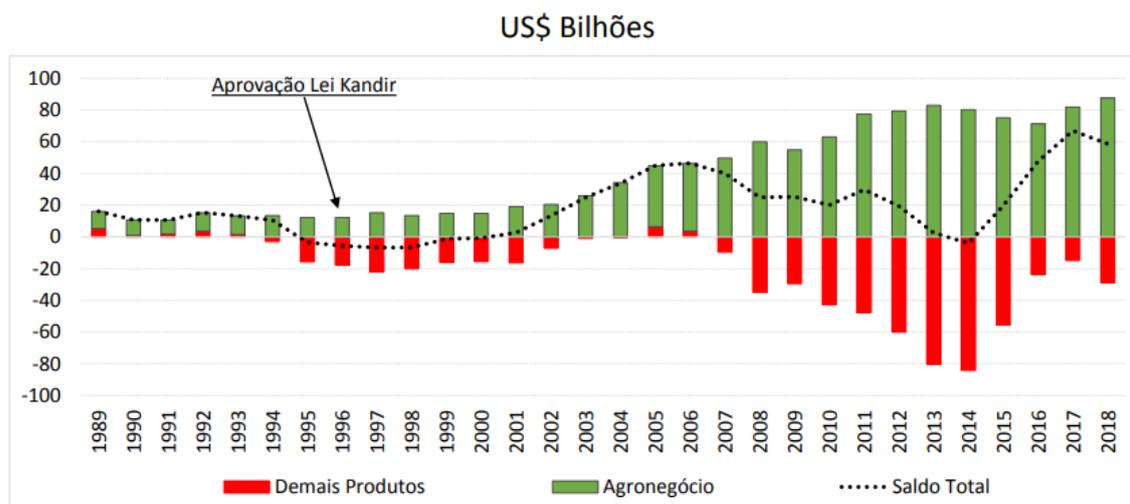
Em resumo, CNA (2019-B) argumentou que a Lei Kandir foi essencial para promover a geração de superávits na balança comercial e para permitir a estabilidade do País (vide Figura 2), e que houve crescimento da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (vide Figura 3), com alterações na legislação estadual, mesmo não permitindo aos contribuintes o aproveitamento de créditos de uma série de “insumos”.

¹⁰ Impõe-se notar que a citada revogação requer a aprovação de uma emenda constitucional, uma vez que o art. 31 da Lei Kandir foi convalidado pela EC nº 42, de 2003.

¹¹ Disponível em: <<https://www.sistemafaep.org.br/arquivo/index.html?catalog=BI1471&startPage=23>>. Acesso em: 17 mai. 2019.

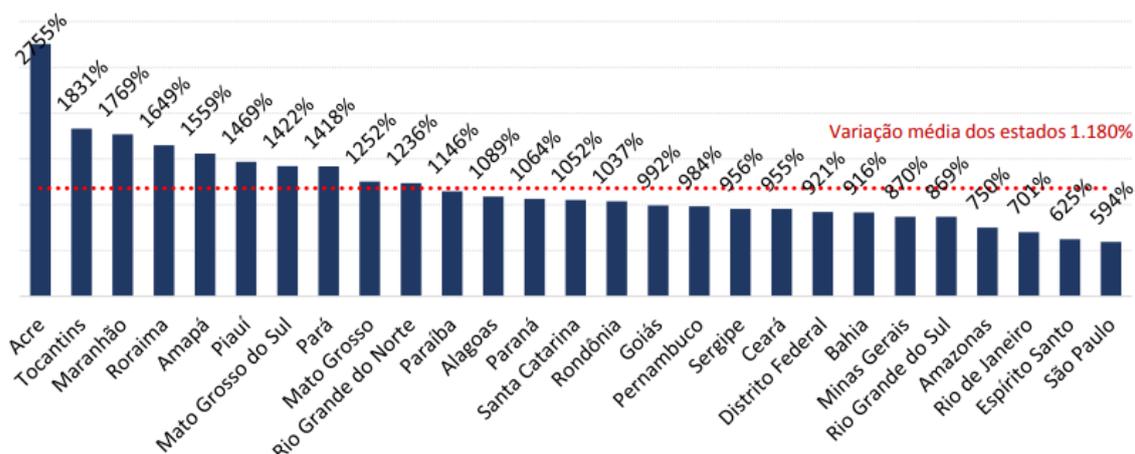
¹² CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL – CNA. **Importância da Lei Kandir para o agronegócio**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoespermanentes/cft/arquivos/sut.lei_kandir.9abr2019RenatoCNA.pdf/view>. Acesso em: 17 mai. 2019.

Figura 2 – Saldo da Balança Comercial Brasileira



Fonte: Agrostat (MAPA) e AliceWeb (MDIC). Elaboração CNA (2019-B).

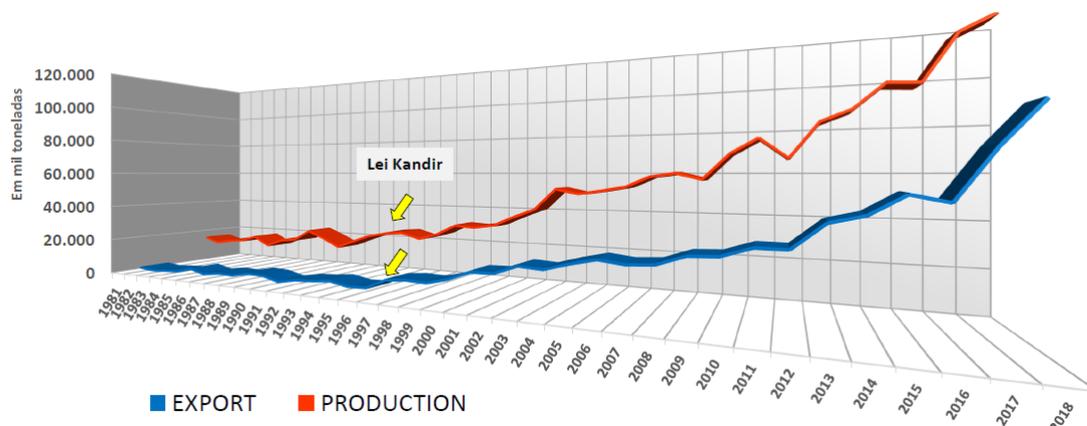
Figura 3 – Arrecadação do ICMS – Variação (%) entre 1997 e 2018 (valores correntes)



Fonte: Boletim de Arrecadação do ICMS Cotepe. Elaboração CNA (2019-B).

No mesmo sentido, o senhor Sérgio Mendes, representando a Associação Nacional dos Exportadores de Cereais (ANEC), em audiência pública no Senado Federal, destacou que a produção e exportações de soja foram alavancadas a partir dos incentivos da edição da Lei Kandir (ver Figura 4).

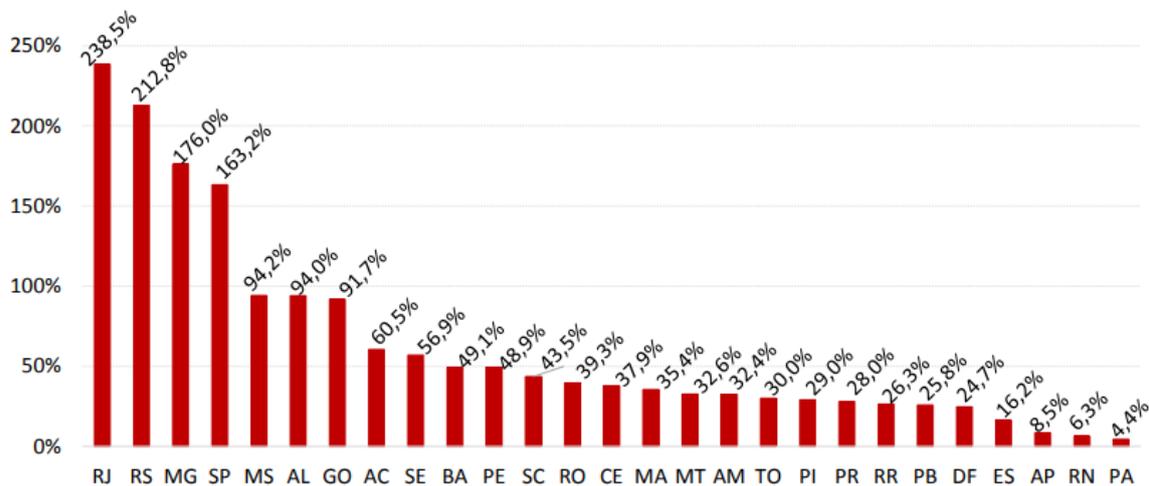
Figura 4 – Evolução da produção de exportação brasileira de soja pós Lei Kandir



Fonte: ANEC (2019).

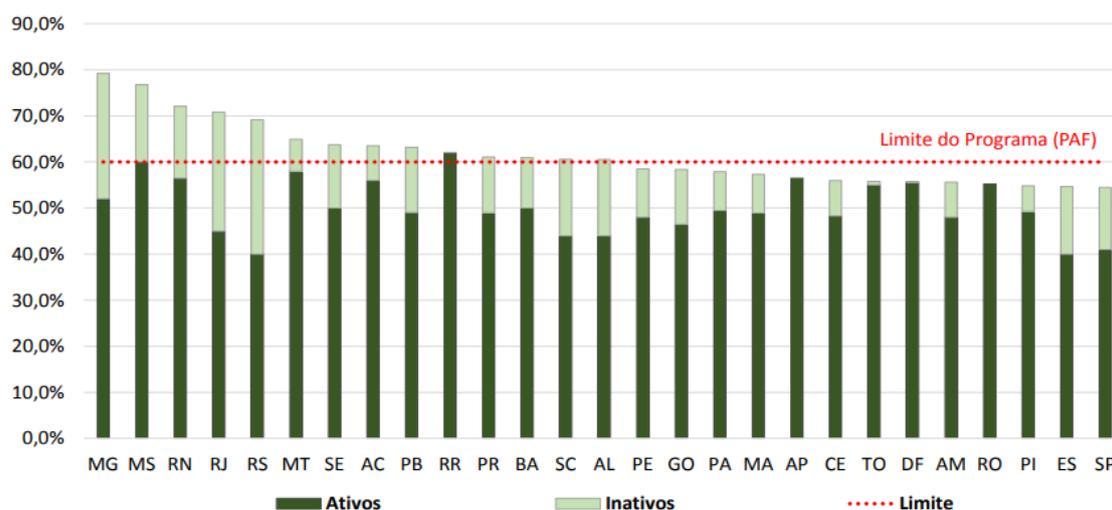
Destarte, segundo o representante da CNA, o problema fiscal dos estados não seria de receita, mas sim de gestão, uma vez que muitos estados apresentam relação Dívida/Receita Corrente Líquida (RCL) altíssima e relação entre a despesa com pessoal e a RCL significativa (vide Figuras 5 e 6).

Figura 5 – Relação Dívida/RCL



Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2018 – Tesouro Nacional. Elaboração CNA (2019-B).

Figura 6 – Relação entre a despesa com pessoal e a RCL de 2017



Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2018 – Tesouro Nacional. Elaboração CNA (2019-B).

De outra parte, CNA (2019-B) defendeu que a elevação da Tarifa Exportação na Argentina de 23,5% para 30%, de 2005 para 2015, provocou a perda do *market share* desse país de 15% para 8% no período.

Em conclusão, a CNA (2019-B) defendeu que, analisando apenas três produtos nos quais o Brasil é atualmente competitivo, o País poderá deixar de exportar R\$ 6,2 bilhões ao ano, ou seja, 6,1% do total exportado em 2018 (vide Figura 7).

Figura 7 – Perda de Competitividade do Brasil no Mercado Internacional (produtos selecionados)

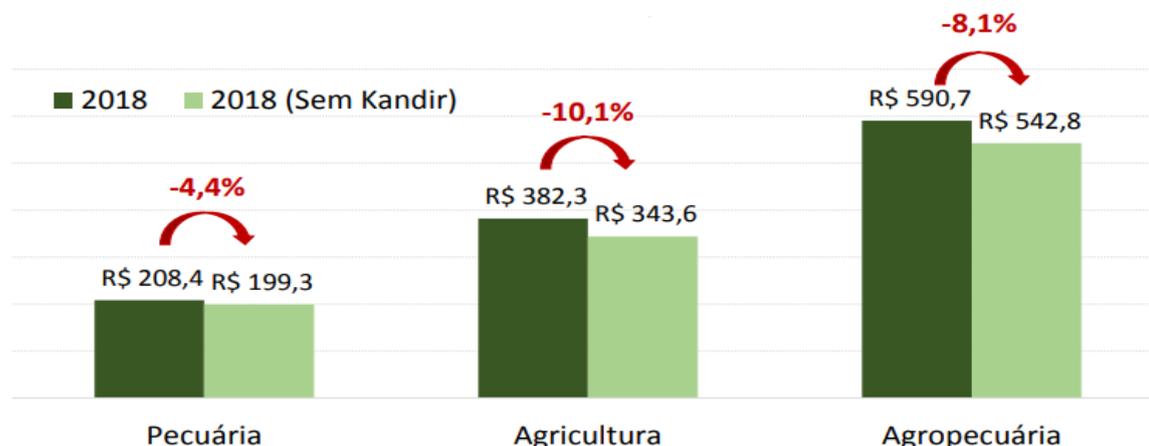
Sector	Principal País de Destino	Volume Exportado (ton)	Valor Exportado (US\$ milhões)	% Destinado ao País sobre as Exportações Totais do Produto
Carne Suína	Hong Kong	176.000	380	35,5%
	Singapura	35.763	100	9,3%
Celulose	China	6.781.000	5.070	44,3%
	Holanda	674.000	521	1,6%
Melões Frescos	Holanda	95.000	83	48,1%
	Espanha	60.380	49	28,4%
Total	-	7.822.143	6.203	-

Fonte: TradeMap com dados de 2018 e 2017. Elaboração e Análise CNA (2019-B).

A CNA (2019-B) estimou que, em um ano, o preço pago ao produtor de soja poderia cair em até 23% e 25% em Cascavel/PR e em Sorriso/MT respectivamente, e que a redução do faturamento agropecuário seria da ordem de

R\$ 47,8 bilhões, o que corresponderia a uma redução do Valor Bruto da Produção da ordem de 8,1% (vide Figura 8).

Figura 8 – Queda Esperada do Valor Bruto da Produção (VBP) com a Revogação da Lei Kandir



Fonte: Elaboração e Projeção CNA (2019-B).

Assim, em resumo, o setor defendeu que a revogação da Lei Kandir poderia colocar o agronegócio em colapso, já que o mecanismo tributário previsto nessa lei seria essencial para promoção de superávits na balança comercial e para garantir a estabilidade econômica do País¹³.

De fato, a questão da integração e alinhamento de políticas entres os sócios do Mercosul continua sendo ponto sensível para a plena efetivação do acordo comercial com a Europa. No mais recente ponto de atrito, há notícias de que o Brasil cogita deixar o Mercosul caso a Argentina não concorde com a redução de alíquotas de importação a serem praticadas pelo Bloco dentro de quatro anos¹⁴. Segundo a mesma fonte, o Uruguai e o Paraguai já fecharam acordos com o Brasil em 80% dos mais de 10 mil itens negociados. Falta o acordo com a Argentina, importante parceiro comercial do Brasil e do próprio Mercosul.

¹³ Na esteira desse debate, alguns setores defendem a desoneração, a exemplo das exportações de soja em grãos, de tributos nas exportações de farelo, óleo e biodiesel, bem como tratamento isonômico entre essas exportações e as de soja *in natura*, com o objetivo de fomentar a industrialização no País. Seria uma forma de combater, por meio de políticas tributárias internas, práticas de escalada tarifária (*tariff escalation*) de alguns países ao redor do mundo, que compram a soja não processada e agregam valor em seus territórios (Para visão complementar sobre *tariff escalation*, ver Parte II do estudo).

¹⁴ BRASIL cogita sair do Mercosul caso Argentina rejeite corte da TEC. **Jornal GGN, 23 out. 2019**. Economia. Disponível em: <<https://jornalggm.com.br/economia/brasil-cogita-sair-do-mercosul-caso-argentina-rejeite-corte-da-tec/>>. Acesso em: 23 out. 2019.

Portanto, a plena aplicação do Acordo Mercosul-UE demandará, muito provavelmente, revisão da estrutura orgânica do Mercosul, um esforço para melhoria da coordenação de políticas micro e macroeconômicas multissetoriais nos membros do Bloco e uma profunda harmonização das legislações trabalhistas, previdenciárias, tributárias e fiscais.

4 O COMPLEXO CONCEITO DE “DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL” E INSIGHTS DA TEORIA DA GOVERNANÇA DE RECURSOS COMUNS

A definição mais utilizada de desenvolvimento sustentável é oriunda do Relatório Brundtland, em síntese: **o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometimento da capacidade de atender às necessidades das futuras gerações**¹⁵.

Corresponde a um conceito sistêmico, que engloba os pilares econômico, social e ambiental, e remonta à histórica Declaração da Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o Meio Ambiente ocorrida em Estocolmo, em 1972, que, à época, já defendia a melhoria do meio ambiente para as atuais e futuras gerações como meta fundamental para a humanidade¹⁶.

Em 1992, o mundo voltou-se para o debate sobre sustentabilidade, na cidade do Rio de Janeiro, cujo principal objetivo era buscar meios de conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a conservação e a preservação dos ecossistemas da Terra. Dessa cimeira emergiram documentos-princípios¹⁷ para preservação de florestas, para formulação de políticas sobre biodiversidade, desertificação e mudanças climáticas e, em especial, a Agenda 21, espécie de guia para elaboração de políticas voltadas para preservação do meio ambiente¹⁸.

¹⁵ Para mais detalhes acerca da origem e desenvolvimento do conceito, ver Relatório Brundtland: Nosso Futuro Comum (**Our Common Future**), 1987. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2019.

¹⁶ Cf. Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano – 1972. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acesso em: 24 set. 2019.

¹⁷ Os principais documentos do evento foram: a Carta da Terra; a Convenção sobre Diversidade Biológica; a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação; e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima; a Declaração de Princípios sobre Florestas; a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; e a Agenda 21.

¹⁸ Cf. Távora (2012) para um detalhamento dos resultados da Rio+20.

Esses princípios foram renovados no documento final da Rio+20, de novo na cidade do Rio de Janeiro, em 2012, ou seja, os compromissos com o desenvolvimento sustentável, considerando a questão intergeracional, o fortalecimento da governança institucional (efetiva, transparente e democrática) e a necessidade de se erradicar a pobreza, a fome e as doenças evitáveis¹⁹.

Mesmo à luz dessas considerações, entende-se não ser fácil a aplicação do conceito de desenvolvimento sustentável. Veiga (2017), por exemplo, entende que o conceito deva ser decomposto para uma mais precisa análise de seus argumentos científicos, sobretudo para governança global do desenvolvimento sustentável.

Para o desenvolvimento, deve-se considerar o processo histórico das capacitações, os direitos e as liberdades humanas, tendo em conta a indivisibilidade dos direitos humanos. Assim, o desenvolvimento atenderia aos tipos de vida escolhidos pelos cidadãos com a provisão dos instrumentos cabíveis.

Sustentabilidade, por seu turno, é um conceito muito mais abrangente, ultrapassa a noção de resiliência (capacidade de reação a choques para continuidade do funcionamento do sistema ambiental) e contempla a visão de mundo dinâmica, na qual a transformação e a adaptação seriam inevitáveis, mas dependeriam de elevada consciência, sóbria prudência e muita responsabilidade diante dos riscos e, principalmente, das incertezas.

O emprego de agrotóxicos, perda de biodiversidade, desmatamento em geral, depleção de recursos naturais, uso excessivo de água doce, acumulação de aerossóis na atmosfera, poluições químicas, concentração de plástico e acidificação dos oceanos, e todos os outros debates envolvendo as mudanças climáticas serão temas muito sensíveis na análise de acordos comerciais. No desafio do Brasil de lidar com questões ambientais, a governança e o desenvolvimento sustentável da Amazônia estão no centro do debate – independentemente do consenso acerca do que exatamente seria o conceito de desenvolvimento sustentável, parece haver uma tendência a se adotar como necessária uma produção com sustentabilidade, que parece ser mais compatível com as leis de limite da natureza e com as limitações biogeofísicas do mundo.

¹⁹ Vide Documento final da Rio+20: O futuro que queremos (**The future we want**), 2012. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/733FutureWeWant.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2019.

Nesse sentido, as discussões relacionadas à Amazônia levam ao debate acerca de governança de recursos comuns. A seguir, tenta-se, de forma extremamente simplificada, fazer um resumo do conceito que ancora o *Institutional Analysis and Development Framework (IADF)*, desenvolvido por Elinor Ostrom para governança de recursos comuns com base no artigo de Capelari *et al.* (2017)²⁰. Em seguida, serão tecidos breves comentários acerca dessa teoria para gestão de recursos ambientais no Brasil e possíveis impactos no Acordo Mercosul-União Europeia. A seção seguinte discute as preocupações acerca do fenômeno da diplomacia ambiental e reflexos sobre a imagem do agronegócio brasileiro.

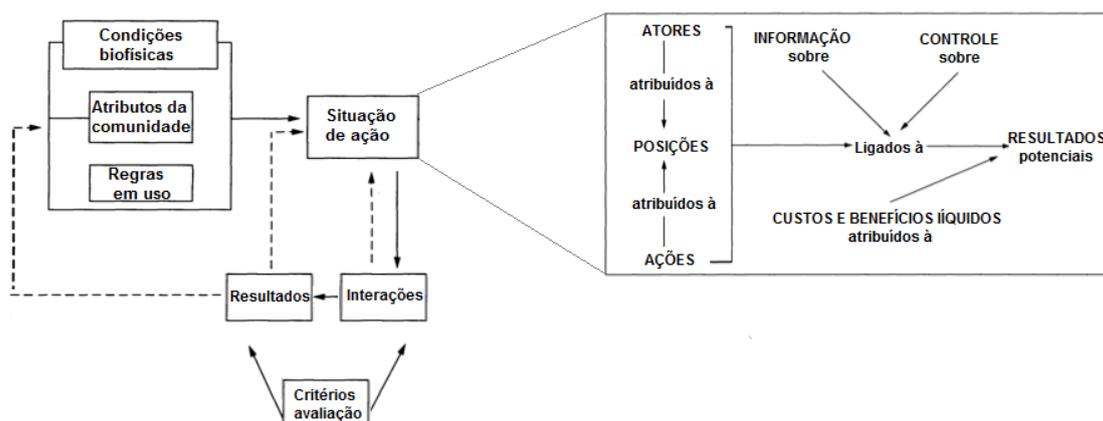
Na teoria clássica de Ostrom (1990), a propriedade de recursos comuns estaria relacionada a uma classe de recursos para a qual a **exclusão** seria difícil (custo elevado ou impossibilidade de acesso de agentes aos recursos) e a **subtração**, presente (utilização do recurso por um novo agente gera modificações na quantidade disponível de recurso para outros).

Já a **governança** em si seria o processo pelo qual regras, normas e estratégias que orientam o comportamento dentro de um determinado domínio de interações são formadas, aplicadas, interpretadas e reformuladas.

No *IADF* de Ostrom, desenvolvido mais apropriadamente para gestão de recursos comuns nacionais, a **governança de recursos comuns** locais dependeria da capacidade dos agentes econômicos alcançarem condições (consensos) para controlar eficientemente e eficazmente a escassez dos recursos comuns (ver Figura 9):

²⁰ Ver também: Ostrom (1990, 2019), Ostrom (2010), Ostrom (2013).

Figura 9 – Modelo IADF de Ostrom



Fonte: Capelari *et al.* (2017).

As **instituições** seriam regras de uso (conjunto de regras de trabalho) capazes de viabilizar as tomadas de decisão para o uso real dos recursos comuns, com critérios de compensação, controle e construção de incentivos adequados. A adequação das regras de uso dependeria das características da comunidade (confiança, reciprocidade, reputação, compartilhamento de valores e objetivos entre os membros, heterogeneidade, capital social, repertório cultural, tamanho do grupo, etc.) e das condições biofísicas do ecossistema (características relacionadas às propriedades de exclusão e subtração dos recursos, definidoras do próprio recurso comum).

Conforme Ostrom (1990), a probabilidade de beneficiários de recursos comuns²¹ adotarem uma série de mudanças incrementais nas regras operacionais para melhorar o bem-estar conjunto será positivamente relacionada às seguintes características internas do sistema:

1. A maioria dos beneficiários compartilha de um julgamento comum de que serão prejudicados se não adotarem uma regra alternativa;
2. A maioria dos beneficiários será afetada de maneira semelhante pela mudança na regra proposta;
3. A maioria dos beneficiários valoriza muito as atividades de continuação das atividades de uso dos recursos comuns; em outras palavras, eles têm baixas taxas de desconto;

²¹ *Common-pool resources (CPR)*, em inglês.

4. Os beneficiários enfrentam custos relativamente baixos de informação, transformação e aplicação/execução;
5. Muitos beneficiários compartilham normas generalizadas de reciprocidade e confiança que podem ser usadas como capital social inicial;
6. O grupo que se apropria dos recursos comuns é relativamente pequeno e estável.

Ostrom (1990) alerta que as premissas típicas de: *i*) informação completa; *ii*) ação independente; *iii*) perfeita simetria de interesses, sem erro humano; *iv*) ausência de normas de reciprocidade; *v*) custo zero de monitoramento e de execução; e *vi*) nenhuma capacidade de transformar a própria realidade de certo agente levam a modelos altamente particularizados, não a teorias universais.

Para solução adequada do IADF, a **teoria da governança de recursos comuns** de Ostrom considera a característica natural do recurso como fator determinante de arranjos institucionais regionais; a necessidade de instituições policêntricas e a existência de modelo de racionalidade.

A autora Ostrom indica que as características físicas e naturais de um recurso tendem a determinar a maneira mais eficiente e eficaz de seu manejo, ou seja, o **arranjo institucional** que tornará eficiente a governança de um recurso de propriedade comum dependerá das características de exclusão, de subtração, e de condições próprias (flora e fauna) do recurso.

Policentrismo, nessa teoria, corresponderia à interação entre centros de autoridade com a intenção de determinar e decidir as condições para os agentes econômicos e sociais operarem os recursos de uso comum, bem como as restrições. Esse atributo está relacionado à diversidade de atores, níveis, setores e funções. Da essência da proposta emerge o entendimento de que a gestão pública deve funcionar em aderência ao modelo de gestão privada de mercado, cabendo ao Estado fomentar políticas públicas em vez de ser ele o gestor dessas políticas públicas diretamente.

Por fim, o último critério a ser avaliado diz respeito à **racionalidade** humana, entendido como a capacidade de classificação transitiva de alternativas de escolhas. Para interessados, reporta-se à Parte I, que, por meio de fatos

estilizados, explica as propriedades teóricas da escolha: completude, reflexividade e transitividade.

No critério vislumbrado pela autora, estariam atendidos os seguintes pressupostos: 1) individualismo – o agente toma suas decisões como unidade racional; 2) auto interesse – a decisão do agente é tomada pelo conjunto de atores para determinação de suas escolhas, respeitadas as preferências de cada agente; 3) maximização das estratégias – maximização da função utilidade, busca de maior benefício líquido possível; 4) inexistência de informação assimétrica – processamento possível da informação disponível pelo indivíduo no momento da tomada de decisão; 5) mercado completo mitigado – existência de funcionamento e possibilidade de tomada de decisão ante as opções, condição *sine qua non* para a racionalidade aplicada.

Menard & Shirley (2011) afirmam que Ostrom argumentou que, sob certas circunstâncias, governança de recursos de uso comum por grupos de usuários locais é superior a políticas privadas mal definidas de imposição de direitos de propriedade (o que leva à tragédia dos bens comuns), bem como à regulamentação privada ou à utilização de propriedade do Estado. Por meio de um trabalho de campo meticuloso e extenso, Ostrom mostrou que, onde os limites dos usuários e dos recursos são claros, o monitoramento e a aplicação por pequenos grupos fortemente unidos, com fortes normas e procedimentos sociais para a criação de regras e a aplicação de sanções, produzem resultados superiores.

O modelo não considera a ação coletiva nem a reputação, a confiança e a reciprocidade entre os indivíduos, tampouco os problemas clássicos em relação aos limites da racionalidade. De qualquer forma, é um modelo muito utilizado no debate acerca da governança de recursos de propriedade comum.

Inicialmente, pela amplitude do interesse na Amazônia e dos seus recursos, notadamente matéria de interesse planetário, a governança de recursos comuns englobaria muitos agentes e quase o mundo todo. **Ao Brasil, caberia o papel de gestão, com soberania sobre a região, em processo de diálogo e parceria internacional.**

Em nossa visão, o Brasil teria mais chances de alcançar consensos para a promoção do desenvolvimento sustentável na América do Sul e manter o controle

eficiente e eficaz dos recursos naturais, tidos como de interesse comum no âmbito global, se atuar no cenário internacional como garante do desenvolvimento sustentável (fomento aos pilares econômico, social e ambiental) e com respeito a sua soberania sobre a região.

Há duas situações igualmente ruins. Deixar a depleção dos recursos de uso comum, em uma regra de os primeiros poderem consumir os recursos que puderem. E restringir à ação estatal, como alguns países que chegaram a converter os recursos de uso comum em recurso estatal de *iure*, mas provocaram, *de facto*, nas palavras de Ostrom (2013), regimes de acesso *livre*. A solução, aplicável à Amazônia, seria, como apresentado nesta obra, que legisladores e funcionários de agências reguladoras tentem resolver problemas em todos seus níveis, convertendo-se em operadores que, juntos a outros atores de influência, descubram, definam e produzam valores públicos.

As regras de uso capazes de viabilizar a gestão dos recursos comuns só seriam efetivas se baseadas em confiança, reciprocidade, inclusão social e cultural e atenção às diferenças específicas das condições biofísicas do ecossistema.

A política ambiental vigente no Brasil é vista por muitos como confusa e muito desacreditada. Em contexto como esse, a possibilidade de contaminação do Acordo Mercosul-UE pode virar uma realidade, se já não é (vide Parte II para impactos sobre o acordo comercial). No âmbito interno, o Ministério do Meio Ambiente parece não gozar de prestígio algum com os setores ambientais nacionais. No âmbito externo, tem-se a impressão de que a oposição aos encaminhamentos atuais é crescente. Perceba que decisões internas podem vir a contribuir para que, mesmo sem razão, o País sofra retaliação aos seus produtos agropecuários.

O arranjo institucional que levaria à eficiência na governança dos recursos comuns dependerá de regulação apropriada, construída com policentrismo, que pudesse envolver uma maior participação do Congresso Nacional nesse debate, bem como a presença dos mais variados setores da sociedade civil, das comunidades locais e da comunidade internacional.

Confiança é fator essencial no debate ambiental. Além disso, a construção de credibilidade não vem da guerra de informações, mas de trabalho sinérgico

multinível e multidisciplinar, em que haja respeito à comunidade local, à fauna, à flora, aos interesses intergeracionais, e claro, aos interesses estratégicos do País.

Adicionalmente, o diálogo e a construção de soluções para as controvérsias são o meio mais adequado, sobretudo porque os ecossistemas têm suas próprias características, vulnerabilidades específicas e capacidades intrínsecas de regeneração.

Não será fácil para o Brasil ter os eventuais benefícios do Acordo Mercosul-UE ou mesmo se engajar em outros acordos comerciais se não gerir adequadamente problemas relacionados à questão ambiental. Como dito na Parte II deste Estudo, as questões ambientais não fazem parte do critério de solução de controvérsia. Entretanto, esse fato parece ser irrelevante porque os parceiros comerciais, países, instituições e cidadãos, só aceitarão os produtos brasileiros se estiverem dentro dos critérios ambientais internacionais.

5 DIPLOMACIA AMBIENTAL E POSSÍVEIS REFLEXOS AMBIENTAIS GLOBAIS DO ACORDO MERCOSUL – UE

Recente enquete²² feita pela Folha de São Paulo²³ já mostra que é bem possível que a diplomacia ambiental e a questão da Amazônia terão grande impacto na ratificação do Acordo Mercosul-UE. Em outras palavras, a União Europeia poderá vincular a implementação do acordo comercial à agenda para a Amazônia e ao combate ao aquecimento global. Posição ilustrativa foi a holandesa: “a União Europeia deve estar preparada para usar suas relações comerciais de uma forma inteligente e estratégica, para exercer pressão caso necessário”.

Nos últimos anos, têm surgido reclamações no Brasil e em outros países em desenvolvimento de que muitas vezes são levantadas barreiras não tarifárias por determinados países revestidas de barreiras técnicas.

As barreiras não tarifárias são, em regra, a utilização de mecanismos e instrumentos de política econômica que influenciam o comércio internacional.

²² Dos 28 membros da UE, 17 responderam a Folha de S. Paulo, 8 se calaram e 3 disseram que não participariam.

²³ UE pressiona Bolsonaro e vincula pacto do Mercosul à defesa da Amazônia. **Gauchazh**, São Paulo, 09 set. 2019. Economia. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/noticia/2019/09/ue-pressiona-bolsonaro-e-vincula-pacto-do-mercosul-a-defesa-da-amazonia-ckobzgo1k00oe01tew7044vey.html>>. Acesso em: 8 set. 2019.

O exemplo clássico são as quotas, que restringem a importação de certo produto importado.

Barreiras técnicas são, por sua vez, um tipo muito específico de barreira não tarifária. De forma simplificada, não representam mecanismos de defesa comercial, mas sim mecanismo de defesa da sociedade, considerando aspectos de segurança nacional, prevenção contra práticas enganosas, proteção à saúde ou segurança humana, à saúde de plantas e animais, ou ainda ao meio ambiente. Assim, são tipos de barreiras técnicas, entre outros, as exigências ambientais, fitossanitárias e laborais.

Ocorre que, muitas vezes, utiliza-se esse subterfúgio para proteger mercados ou interesses, o que acaba por ferir o livre comércio e as regras internacionais.

No contexto atual da discussão do Acordo Comercial Mercosul – UE, encontra-se o problema de queimadas na Amazônia. É fundamental pontuar alguns aspectos relevantes para consideração do problema.

Nesse ponto, cabe uma breve preocupação acerca da cobiça da Amazônia por países de todo o mundo. Historicamente, países têm emitido posicionamento de que a Amazônia deveria ser internacionalizada.

Há relatos de que “em 1850, os EUA já pregavam a ocupação internacional da região”. Ademais, há posicionamentos históricos nesse sentido: “Quando o meio ambiente está em perigo, não existem fronteiras”, Madeleine Albright, primeira mulher a ocupar o cargo de secretária de Estado dos EUA (1997–2001); “Alguns países deveriam abrir mão de sua soberania em favor dos interesses globais”, ex-presidente francês François-Mitterrand; “O Brasil deve delegar parte de seus direitos sobre a Amazônia aos organismos internacionais”, ex-presidente russo Mikhail Gorbachev; “Ao contrário do que os brasileiros pensam, a Amazônia não é só deles, mas de todos nós”, ex-vice-presidente dos EUA Al Gore, Prêmio Nobel da Paz²⁴.

²⁴ Excertos extraídos de estudo do professor Marcos Coimbra, ex-docente de Economia na Universidade Cândido Mendes e na UERJ e membro da Academia Brasileira de Defesa. Para maiores detalhes, ver: Brasil enfrenta pressões internacionais por causa da Amazônia. **Revista Em Discussão**, Senado Federal, Brasília, ano 3, n. 10, mar. 2012. Disponível em: <<https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/defesa-nacional/razoes-para-a-implementacao-da-estrategia-nacional-de-defesa/brasil-enfrenta-pressoes-internacionais-por-causa-da-amazonia.aspx>>. Acesso em: 25 set. 2019.

O presidente do Brasil combateu, na Assembleia Geral da ONU em 2019, o que chamou de “falácias”. Segundo seu entendimento, países defendem que a Amazônia seria patrimônio da humanidade para esconder seus interesses econômicos e geoestratégicos. Ademais, essas falácias teriam impulsionado o espírito colonialista de alguns países, que chegaram a propor sanções ao Brasil, com fim de atacar a soberania brasileira sobre a região²⁵.

A ideia de paranoia ultranacionalista não parece ser um elemento suficiente para responder às pressões internacionais sobre a Amazônia ao longo do tempo. Ao contexto, deve-se incluir a existência de interesses por grandes reservas de minerais, pela vasta biodiversidade que terá grande impacto na bioeconomia do futuro, pelas reservas de água subterrâneas e mesmo pelos rios voadores, pela capacidade de balanço de fertilidade que a região pode exercer, pelos potenciais econômicos de interesse de grandes multinacionais, por controles territoriais e, até mesmo, por movimentações bélicas estratégicas.

Portanto, parece-nos que a defesa da soberania do Brasil sobre a Amazônia nacional e, em decorrência, da parte de outros países deve ser um trabalho diuturno do Brasil e de sua diplomacia em todos os rincões do mundo. De fato, a Amazônia é um patrimônio de interesse da humanidade, que deve ser responsabilidade de todos, inclusive para envidar esforços para sua preservação, mas **com indubitável respeito à soberania do Brasil**.

De outro modo, estar-se-ia diante de um neocolonialismo, repellido até mesmo pelo Papa Francisco, que exortou que a região seja preservada da **ganância dos novos colonialismos**²⁶, como debatido no Sínodo dos Bispos para a Região Pan-Amazônica “Amazônia: Novos Caminhos para a Igreja e para uma Ecologia Integral”, entre 6 e 27 de outubro de 2019, na cidade do Vaticano.

Sem dúvida alguma a preservação da Amazônia é um desafio enorme para a humanidade e, em especial, para o Brasil. Sua grande função na regulação do clima, na estocagem de carbono, na facilitação do fenômeno dos rios flutuantes,

²⁵ Veja a íntegra do discurso de Bolsonaro na abertura da Assembleia Geral da ONU. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/09/24/veja-a-integra-do-discurso-de-bolsonaro-na-abertura-da-assembleia-geral-da-onu.ghtml>>. Acesso em: 25 set. 2019.

²⁶ “Fogo que devastou Amazônia não é o do Evangelho”, afirma o Papa. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/religiao/papa-francisco-abre-sinodo-da-amazonia-com-missa-voltada-a-floresta/>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

e sua magnífica biodiversidade²⁷, que engloba, segundo estimativas, cerca de 20% da fauna do planeta, milhões de tipos de insetos, um dos mais ricos fitoplânctons do mundo, demandam ações internas e, compreensivelmente, ações vindas do exterior.

Recentemente, um conjunto de ações governamentais desencontradas no nível interno aliadas a notícias de eventuais crimes, como os relatados no evento conhecido como “o dia do fogo”²⁸, colocaram o País no foco de uma crise internacional, em que a imprensa nacional, de modo consistente, tem demandado ações para correção do problema, muitas vezes com tom bastante forte como na manchete no sítio eletrônico da CNN de 26/8/2019: “voando acima dos incêndios na Amazônia, tudo o que se pode ver é a morte”²⁹.

O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) é um órgão de excelência na produção de informações científicas acerca de dados geográficos e espaciais do Brasil. Diga-se, de passagem, que os dados produzidos pelo programa de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER) do Instituto são altamente confiáveis e se destinam ao monitoramento de queimadas. Majoritariamente, os dados produzidos pelo Deter são confirmados posteriormente.

De outra parte, os dados utilizados no Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite (PRODES) são destinados, entre outras, a conclusões estatísticas do grau de desmatamento e já são dados confirmados, mas que são produzidos após eventual queimada.

Portanto, não se trata aqui de negar o problema das queimadas, mas sim, dar-lhe o tratamento adequado para solucionar o sério risco para a biodiversidade do planeta que surge com as queimadas na Amazônia.

²⁷ Consultar Sistema da Informação sobre a Biodiversidade Brasileira – SiBBr (2019) para informações mais detalhadas.

²⁸ Ver, por exemplo, Grupo usou Whatsapp para convocar “dia do fogo” no Pará. Disponível em: <<https://revistagloborural.globo.com/Noticias/noticia/2019/08/grupo-usou-whatsapp-para-convocar-dia-do-fogo-no-para.html>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

²⁹ Walsh, Nick ; Gallón, Natalie. Flying above the Amazon fires, 'all you can see is death. **CNN**, Porto Velho, Brasil, 26 ago. 2019. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2019/08/25/americas/amazon-fire-efforts-damage/index.html>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

Outro tema completamente diferente, parece-nos, diz respeito a investidas de certos países com base em regras ambientais, similares a barreiras não tarifárias, para evitar o livre comércio.

Recentemente, o País já havia sofrido dano com embargo de supermercados europeus a produtos do Brasil em protesto à autorização em massa de novos agrotóxicos pelo governo federal³⁰. Novamente, a questão crucial não é o confronto, mas sim a análise técnica e científica dos fatos, levando em consideração que algumas medidas tomadas por agentes econômicos podem embutir interesses comerciais sob a forma de proteção à saúde ou ao meio ambiente.

Em sentido similar, em 23/8/2019, o governo francês, alegando a seriedade da crise gerada pelas queimadas na Amazônia, o que não é negado, disse que o presidente brasileiro mentiu ao assumir compromissos em defesa do meio ambiente durante a cúpula do G20 no Japão, e que a França poderia inviabilizar a ratificação do acordo comercial entre a UE e o Mercosul³¹. Aderindo ao alerta, o primeiro-ministro da Irlanda ameaçou votar contra o acordo comercial, se o Brasil não respeitar seus “compromissos ambientais”³². Na mesma linha, o presidente do Conselho Europeu afirmou que seria difícil imaginar que o bloco europeu ratificasse o pacto de livre comércio com o Mercosul, enquanto o Brasil não detivesse os incêndios que assolam a Amazônia³³.

Por outro lado, o governo espanhol afirmou ser a favor da luta contra a mudança climática, e que seria justamente aplicando cláusulas ambientais do

³⁰ EM protesto contra agrotóxicos, rede de supermercados da Suécia boicota produtos brasileiros. **O Globo**, Rio de Janeiro, 05 jun. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/em-protesto-contr-agrotoxicos-rede-de-supermercados-da-suecia-boicota-produtos-brasileiros-1-23720583>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

³¹ MACRON diz que Bolsonaro mentiu e se opõe a acordo com Mercosul. **DW**, 23 ago. 2019. Mundo. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/macron-diz-que-bolsonaro-mentiu-e-se-op%C3%B5e-a-acordo-com-mercosul/a-50140771>>. Acesso em: 24 ago. 2019.

³² IRLANDA ameaça acordo UE-Mercosul se Brasil não proteger a Amazônia. **Correio Brasiliense**, 23 ago. 2019. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/08/23/internas_economia,778792/irlanda-ameaca-acordo-ue-mercosul-se-brasil-nao-protoger-a-amazonia.shtml>. Acesso em: 25 ago. 2019.

³³ TUSK considera difícil imaginar acordo UE-Mercosul quando a Amazônia queima. **Correio Brasiliense**, 24 ago. 2019. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/mundo/2019/08/24/interna_mundo,778961/tusk-considera-dificil-imaginaracordo-ue-mercosul-quando-a-amazonia-qu.shtml>. Acesso em: 24 ago. 2019.

Acordo que a proteção da Amazônia poderia avançar, razão pela qual seria contra o bloqueio da ratificação e do isolamento dos países do Mercosul. O governo de Londres, por sua vez, exarou entendimento no sentido de que há todo tipo de pessoa que usará qualquer desculpa para interferir no comércio e frustrar os acordos comerciais, sendo contra o bloqueio ao Acordo. Por fim, o governo de Berlim afirmou que a não conclusão do acordo com o Mercosul não ajudaria a reduzir a destruição da floresta no Brasil³⁴.

Uma análise inicial pode indicar que os produtores agrícolas franceses, mesmo altamente subsidiados, tendem a sofrer com a concorrência a ser promovida pelo Acordo comercial em fase de finalização. Igualmente, pode-se dizer que os pecuaristas irlandeses terão de enfrentar a concorrência da carne brasileira de alta qualidade e de preços altamente competitivos. O mesmo contexto se aplica a outros países europeus, que podem ter de passar por dura reestruturação no setor de produção de alimentos e carnes, como pode ser citado, no limite, até a Alemanha. Portanto, ainda que seja coincidência que, muito provavelmente, a França e a Irlanda seriam os grandes afetados pelo Acordo Mercosul-UE, é muito bem-vinda a posição de seus líderes no sentido de se proteger a Amazônia, mas, sempre, tendo-se o cuidado de que a justa preocupação ambiental não seja desvirtuada para esconder interesses econômicos ou mesmo levantar barreiras injustas ao livre comércio internacional.

Todos os países do mundo têm desafios. O Brasil não é diferente, deve organizar de forma eficiente uma estratégia para lidar com o problema atual, que inclua ações operacionais e de mídia, e preparar um plano de contingência para evitar que o problema alcance o nível que atingiu, aceitando apoio de todos que queiram contribuir na forma de cooperação técnica e científica, já que doações dissimuladas podem vir a ser utilizadas para reduzir o exercício de soberania do País e ter uso político.

³⁴ REINO Unido, Alemanha e Espanha fazem críticas a Macron e defendem acordo UE-Mercosul. **G1**, 24 ago. 2019. Mundo. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/08/24/reino-unido-se-junta-a-alemanha-e-critica-macron-por-querer-bloquear-acordo-ue-mercosul.ghtml>>. Acesso em: 24 ago. 2019.

Em franca reação, o governo atual anunciou, em 26 de agosto de 2019, que rejeitará a ajuda de R\$ 84 milhões³⁵ do G7³⁶ para combate às queimadas na região amazônica³⁷. Em 10 de agosto de 2019, o governo alemão anunciou o congelamento de R\$ 155 milhões para proteção ambiental no Brasil. Em 16 de agosto desse ano, foi a vez da Noruega anunciar o bloqueio do montante de R\$ 133 milhões. Em 28 de agosto de 2019, a imprensa brasileira repercutiu que o governo brasileiro iria aceitar £ 10 milhões (R\$ 51 milhões) do Reino Unido³⁸.

Em que pesem as preocupações sobre a geopolítica da região, dados³⁹ informam que, de 2008 até 2019, a Alemanha repassou mais de R\$ 400 milhões para projetos de proteção florestal no Brasil e a Noruega, R\$ 3,1 bilhões para o Fundo Amazônia⁴⁰. No contexto atual, a melhor arma talvez seja a utilização de uma das diplomacias mais competentes do mundo para buscar soluções em que os recursos disponíveis em escala mundial possam ser utilizados para apoiar a proteção da Amazônia.

Por fim, a imagem internacional do agronegócio brasileiro, e mesmo do País, é altamente afetada toda vez que o Brasil passa por crises mal administradas, o que pode levar, no limite, a uma perda de mercado e mesmo ao atraso na aprovação do Acordo Mercosul – UE.

Nesse sentido, é fundamental que o governo brasileiro conduza com parcimônia sua diplomacia, para que o tom seja apropriado, mesmo quando por

³⁵ Doação de US\$ 20 milhões anunciada na cimeira do G7 em Biarritz.

³⁶ G7 é o grupo dos sete países mais industrializados do mundo, composto por Alemanha, Canadá, Estados Unidos da América, França, Itália, Japão e Reino Unido. Os membros do grupo estavam reunidos na 45^a cúpula do G7, entre os dias 24 e 26 de agosto de 2019, na cidade de Biarritz, na França.

³⁷ KOTTASOVÁ, *Ivana et al.* Brazil will reject \$20 million of Amazon fire aid from G7. **CNN**, 28 ago. 2018. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2019/08/27/americas/brazil-rejects-g7-aid-amazon-intl/index.html>>. Acesso em: 27 ago. 2019.

³⁸ GOVERNO Bolsonaro aceita 10 milhões de libras do Reino Unido para a Amazônia. **Brasil 247**, 28 ago. Disponível em: <<https://www.brasil247.com/brasil/governo-bolsonaro-aceita-10-milhoes-de-libras-do-reino-unido-para-a-amazonia>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

³⁹ NORUEGA suspende repasses de R\$ 133 milhões para o Fundo Amazônia. **G1**, 15 ago. 2019 *Jornal Nacional*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/08/15/noruega-suspende-repasses-de-r-133-milhoes-para-o-fundo-amazonia.ghtml>>. Acesso em: 27 ago. 2019.

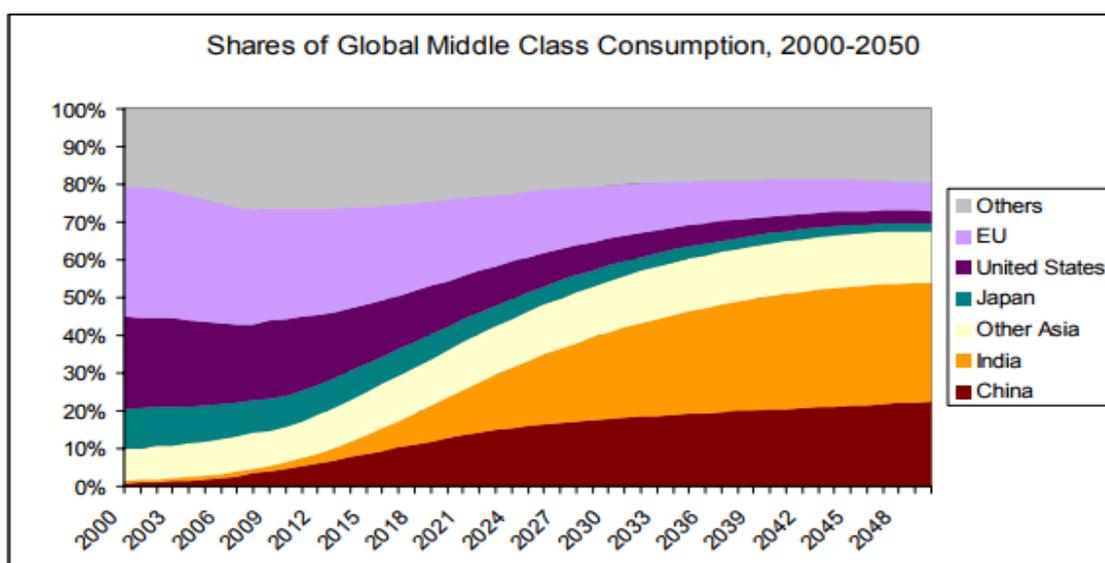
⁴⁰ Conforme o sítio oficial: *o Fundo Amazônia tem por finalidade captar doações para investimentos não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal. Também apoia o desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento no restante do Brasil e em outros países tropicais*. Disponível em: <<http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/>>. Acesso em: 27 ago. 2019.

opção política, correta ou não, responder a reações de descontinuidade de financiamento ao Fundo Amazônia ou a críticas de líderes de outros países, uma vez que, em última instância, no atual mundo globalizado, o Brasil não é uma ilha e terá de, cada vez mais, interagir com todos os atores em escala mundial.

6 DIAGNÓSTICO DO PAPEL A SER OCUPADO PELO BRASIL (MERCOSUL) NA GEOPOLÍTICA MUNDIAL DO AGRONEGÓCIO: FORNECIMENTO DE ALIMENTO PARA O MUNDO⁴¹

O mundo está passando por intensas transformações demográficas, com muitas pessoas saindo da pobreza, migrando para os centros urbanos e se inserindo na classe média. Em consequência, está havendo uma acelerada demanda por proteína, sobretudo de origem animal. As previsões da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) estão indicando que, em 2050, 54% da classe média estará vivendo na Ásia e que 44% do consumo mundial virá dessa parcela da sociedade (vide Figura 10).

Figura 10 – Importância da classe média na Ásia

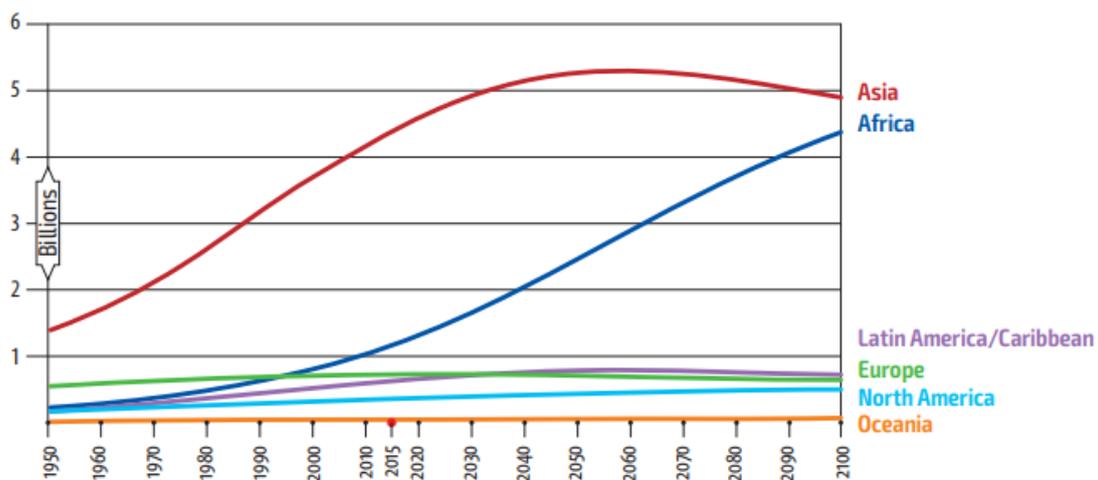


Fonte: *The Emerging Middle Class in Developing Countries. Figure 7 – India and China Make Waves in the Global Middle Class – page.8. In: www.oecd.org/development/pgd/44798225.pdf. Acesso em: 28 fev. 2018.*

Além disso, conforme as Nações Unidas, o continente africano passará a demandar substancial ampliação de suprimentos alimentares, em face do crescimento populacional do continente (vide Figura 11).

⁴¹ Essa seção está baseada em TÁVORA *et al.* (2018).

Figura 11 – Tamanho da população mundial – bilhões de pessoas

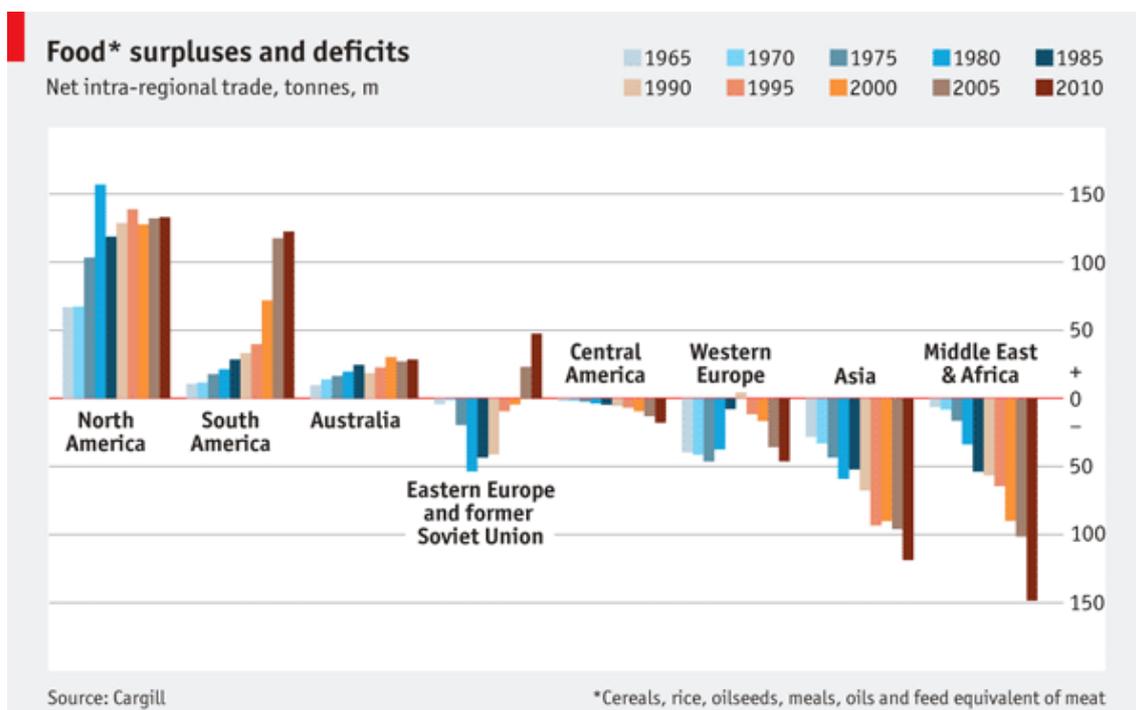


Source: UN, 2015.

Fonte: United Nations, Department of Economic and Social Affairs – UN DESA, Population Division (2015). Ver Fig. 2: Historical and projected population by world region. Disponível em: <<https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/total-population-outlook-from-unstat-3/assessment-1>>. Acesso em: 1^o mar. 2018.

Os dados conservadores já estão sinalizando possíveis déficits de alimentos na Ásia e África, com poucas alternativas viáveis de fornecedores até 2050 (vide Figura 12).

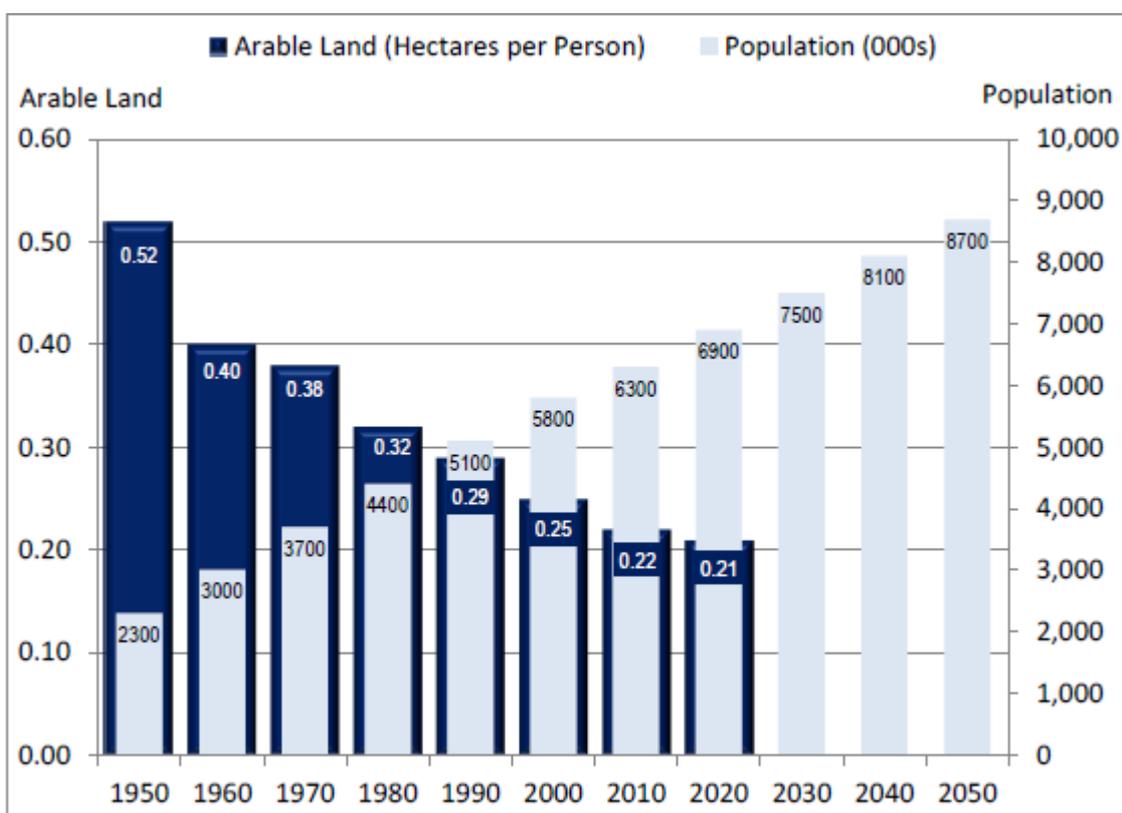
Figura 12 – Superávits e Déficits alimentares no Mundo – 1965-2010



Fonte: Cargill – *World Food Flows* – Disponível em: <<https://www.cargill.com/doc/1432081181818/pdf-sus-food-moving-infographic.pdf>>. Acesso em: 1^o mar. 2018.

Cumprir destacar, também, que outros fenômenos sociais estão em curso. O mundo está se urbanizando em escala nunca antes vista na história da humanidade, o que provoca dois fenômenos complementares: 1) as pessoas estão vivendo mais, o que pode ser observado pelo envelhecimento médio da população mundial; e 2) também está ocorrendo uma perda de áreas agricultáveis, muitas vezes terras muito produtivas, ricas em nutrientes, mas próximas à expansão das cidades (vide Figura 13).

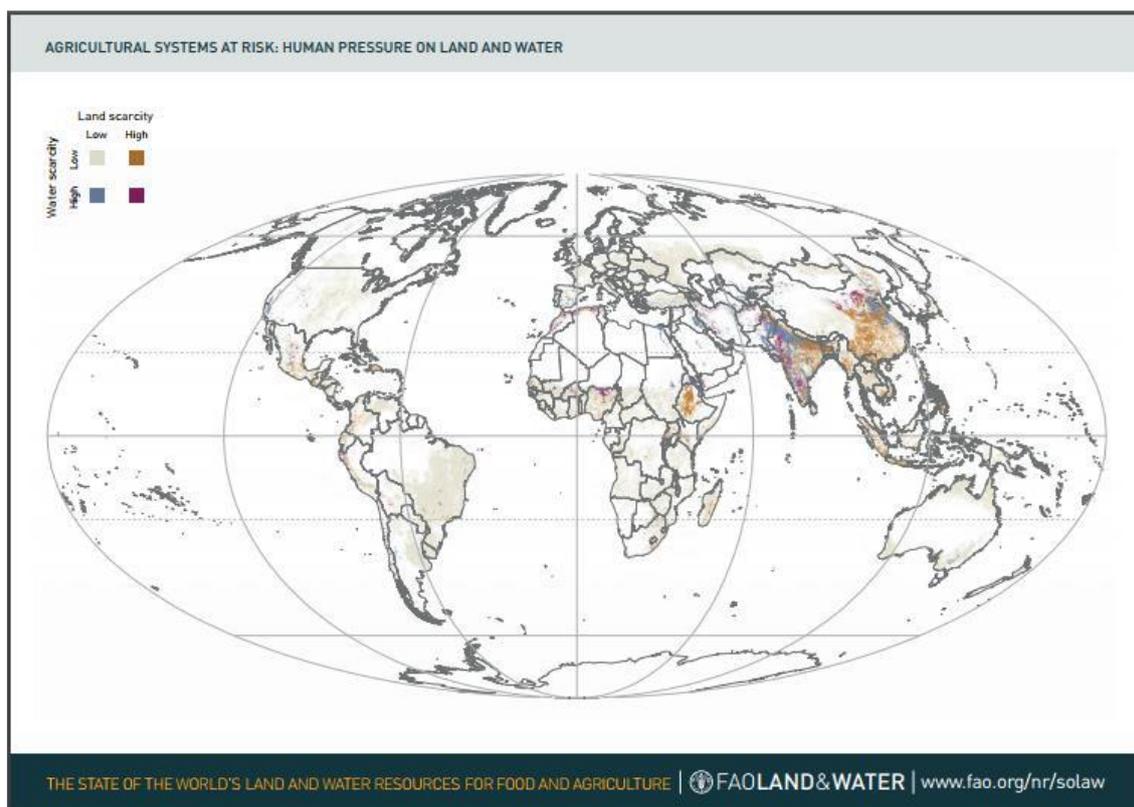
Figura 13 – População *versus* áreas agricultáveis no mundo



Fonte: “Silicon Investor” – Disponível em: <<http://www.siliconinvestor.com/readmsg.aspx?msgid=27835810>>. Acesso em: 1^o mar. 2018.

Ademais, cumpre registrar que muitas regiões do Planeta estão passando severo estresse hídrico, o que causa, simultaneamente, dificuldade para produção de alimentos e determina a necessidade de importação desses produtos (vide Figura 14).

Figura 14 – Pressão humana sobre terra e água



Fonte: FAO – Food and Agriculture Organization of United Nations – **The State of the World's Land and Water Resources for Food and Agriculture (SOLAW)** – *Agricultural systems at risk: human pressure on land and water*. Disponível em: <<http://www.fao.org/land-water/outreach/graphs-and-maps/details/en/c/417073/>> e Página da imagem: <http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/faowater/images/graphs_maps/pressureon_landwater.jpg>. Acesso em: 1 mar. 2018.

Com base nesse conjunto de situações – crescimento da classe média, envelhecimento e crescimento acelerado da população mundial, redução de áreas produtivas e estresse hídrico –, emerge a constatação de que a demanda por alimentos seguirá crescendo em taxas muito altas ao longo das próximas décadas.

Adicione-se a esse quadro a contestação da ordem internacional, que leva o mundo a ficar muito mais imprevisível, haja vista questões como *a*) a guerra discursiva que põe em xeque o multilateralismo; *b*) as incertezas de rentabilidade do negócio agrícola em face do sempre presente efeito “China”⁴², que tem grande peso; *c*) a demanda ambiental pela “descarbonização” das economias (redução da

⁴² Efeito “China”, em síntese, refere-se ao grande potencial de alteração nos preços, na demanda e no comércio exterior de produtos agropecuários e *commodities* em geral devido ao tamanho do mercado interno e do poder de compra e barganha daquele país.

emissão de gases causadores do efeito estufa – GEE); e d) os efeitos das medidas para contenção das mudanças climáticas.

Esse cenário complexo leva o mundo a uma situação de incerteza quanto à capacidade de produção de alimentos para sua população. No entanto, da análise do crescimento da população mundial por região e do potencial de produção, há clara indicação de que a América Latina terá larga escala de excedente exportável.

Em outras palavras, o Brasil e outros parceiros do Mercosul podem se beneficiar enormemente da construção de uma solução produtiva para atender aos mercados asiáticos e africanos e o mundo como um todo, se for capaz de resolver a questão do financiamento da produção.

Outra importante função que o Brasil, em particular, detém e que precisa continuar a exercer é a de *global trader*. Atualmente, o País exporta produtos do agronegócio para mais de 200 países⁴³, tem participação importante em vários fóruns internacionais e demanda maior reconhecimento internacional no sistema das Nações Unidas, não só pelo seu parque industrial instalado, pela acumulação de conhecimento, por sua grande reserva de matérias primas, mas, sobretudo, pela capacidade de liderança internacional. Adicionalmente, o País pode vir a ampliar, além da produção de alimentos, sua importância em setores como, petróleo e gás, mineração, papel e celulose e biocombustíveis.

Deve-se, ainda, considerar que a participação mais intensa no comércio internacional, e mesmo tomando parte em acordos internacionais, pode levar o País a fazer um *hedge*⁴⁴ para redução dos impactos advindos de ser um país isolado e com poucos acordos de comércio efetivos. Para ficar em um exemplo – outros poderiam ser suscitados: a guerra comercial entre os EUA e a China põe o País em estado de atenção.

Os déficits comerciais americanos em relação aos chineses alcançaram o maior patamar histórico em 2017, com a expressiva marca de cerca de US\$ 400

⁴³ Vide: CALPAR. Brasil exporta produtos agro para 200 países. **G 1 (especial publicitário)**, 03 ago. 2018. Produtividade sem fronteiras. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pr/parana/especial-publicitario/calpar/produktividade-sem-fronteiras/noticia/2018/08/03/brasil-exporta-produtos-agro-para-200-paises.ghtml>>. Acesso em: 5 set. 2019.

⁴⁴ *Hedge* é uma estratégia de proteção para os riscos de um investimento, que neutraliza a posição comprada ou vendida para que seu preço não oscile em patamares incompatíveis com os desejados pelo agente econômico. Ao fazer uma operação de *hedging*, o investidor, comumente, tem como objetivo mitigar o risco de perdas futuras.

bilhões. Cumprindo promessa de campanha, o presidente dos EUA começou, no início de 2018, estratégia de tentativa de redução dos déficits americanos, que alcançou um nível sério em 23 de agosto de 2019, quando foi anunciado aumento de 25% para 30% em tarifas sobre US\$ 250 bilhões em produtos importados da China, a partir de 1º de outubro, e adicionalmente anunciou aumento de 10% para 15% nas alíquotas de tarifas planejadas sobre US\$ 300 bilhões para outras mercadorias chinesas.

A depender de eventual acordo a ser celebrado entre as duas potências, um dos principais itens a serem negociados entre americanos e chineses seriam os produtos agropecuários, o que poderia ter severos reflexos para o Brasil.

De outra parte, a escalada da guerra comercial entre as maiores economias do mundo – que alguns poderiam imaginar que seria bom para o País, por garantir venda de soja para a China e consolidar mercados – é um péssimo negócio, porque uma desaceleração do país asiático, conjugada com eventual crise global, poderia levar os países a um menor crescimento e, igualmente, comprometer a posição do Brasil no comércio internacional.

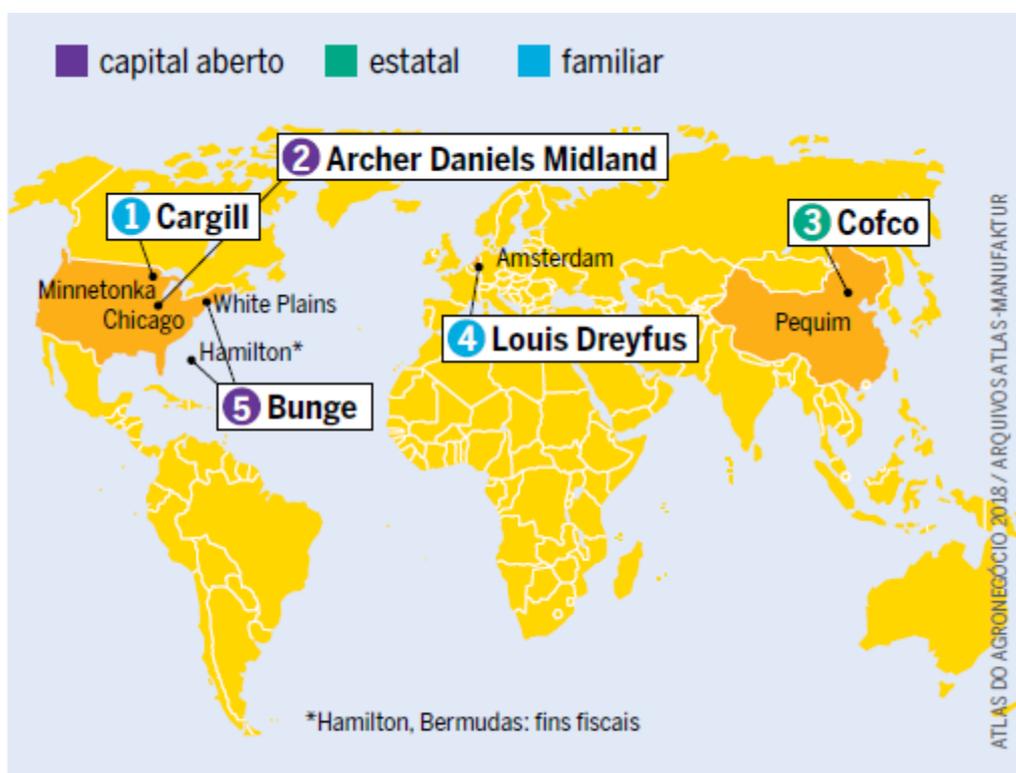
Um bom antídoto para lidar com essa problemática é defender o livre comércio e, na medida do possível, participar intensamente de acordos comerciais. A CNA delineou o exemplo da Coreia do Sul, que apresenta alíquota de importação alta, mas, de outra parte, mantém relação comercial com significativo número de países (vide Parte I deste Estudo). Ao fim do dia, sua tarifa alta só se aplica para países não participantes de seus acordos. Diversificar a atuação comercial, via liderança no Mercosul, pode ser uma boa estratégia.

A mudança de padrão e a concentração internacional do comércio de *commodities* agrícolas devem ser observadas com atenção. De acordo com o Atlas do Agronegócio (2018)⁴⁵, trigo, milho e soja são as três principais matérias-primas agrícolas comercializadas globalmente. Em seguida, as outras *commodities* globais mais importantes são o açúcar, o óleo de palma e o arroz.

⁴⁵ Cf.: ATLAS DO AGRONEGÓCIO: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos. GLASS, Verena; SANTOS, Maureen (Orgs.). Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2018. Disponível em: <https://br.boell.org/sites/default/files/atlas_agro_final_06-09.pdf>. Acesso em: 19 set. 2019.

Merecem destaque, ainda, os dados do Monitor Mercantil (2018)⁴⁶, que afirmam que quatro empresas dominam a importação e a exportação de *commodities* agrícolas: **ADM, Bunge, Cargill e Louis Dreyfus Company**, as quais juntas são conhecidas como ABCD. Essas empresas comercializam, transportam e processam diversas *commodities* e possuem grandes investimentos em infraestrutura. Representam 70% do mercado mundial de *commodities* agrícolas. Outra *trader* que tem ganhado destaque recentemente é a *China National Cereals, Oils and Foodstuffs Corporation (COFCO)* da China (vide Figura 15).

Figura 15 – Top 5 traders em commodities agrícolas, sede de empresas com o maior faturamento, 2016



Fonte: Atlas do Agronegócio (2018).

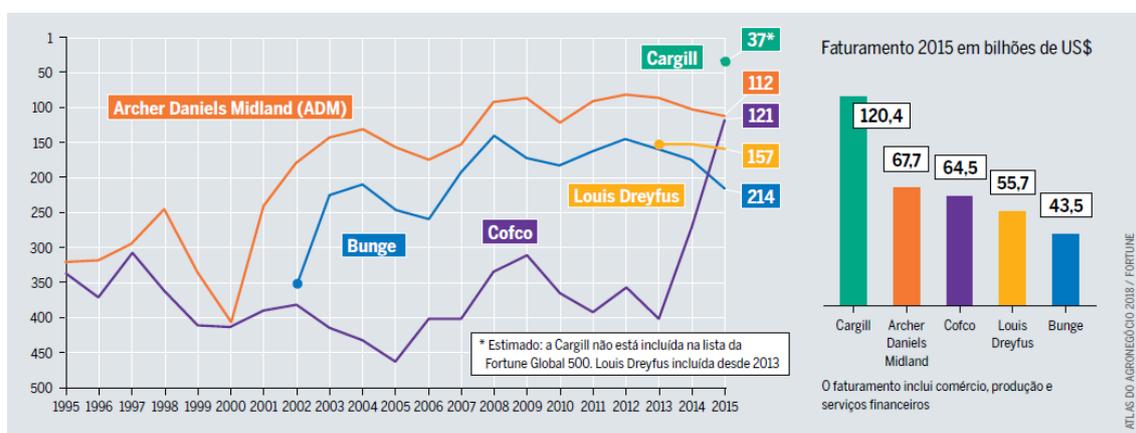
O Atlas do Agronegócio (2018) afirma que a *trader* de grãos estatal chinesa Cofco alcançou o grupo ABCD e o substituiu como o principal comprador de milho e soja brasileiros, e, na Rússia, o comerciante de grãos RIF ocupou o primeiro lugar como exportador em 2015, superando os três comerciantes

⁴⁶ ABCD domina mercado de commodities. **Monitor Mercantil**, 05 set. 2018. Disponível em: <<https://monitordigital.com.br/abcd-domina-mercado-de-commodities>>. Acesso em: 17 set. 2019.

predominantes: a Glencore, da Suíça; a Cargill (único membro do ABCD); e a Olam, de Singapura. Esta reconfiguração refletiria o surgimento da Rússia como um importante exportador de grãos e da China como principal importador.

Recentemente, segundo o Monitor Mercantil (2018), a partir de dados do Atlas do Agronegócio, a *trader* de grãos estatal chinesa **Cofco** alcançou o conjunto ABCD e o substituiu como o principal comprador de milho e soja brasileiros. A participação da ABCD nas exportações brasileiras de grãos caiu de 46% em 2014 para 37% em 2015; a Cofco representou 45% (vide Figura 16).

Figura 16 – Classificação dos *traders* de *commodities* agrícola (lista das maiores empresas do mundo da Fortune 500) e Faturamento, 2015 (US\$ bilhões)



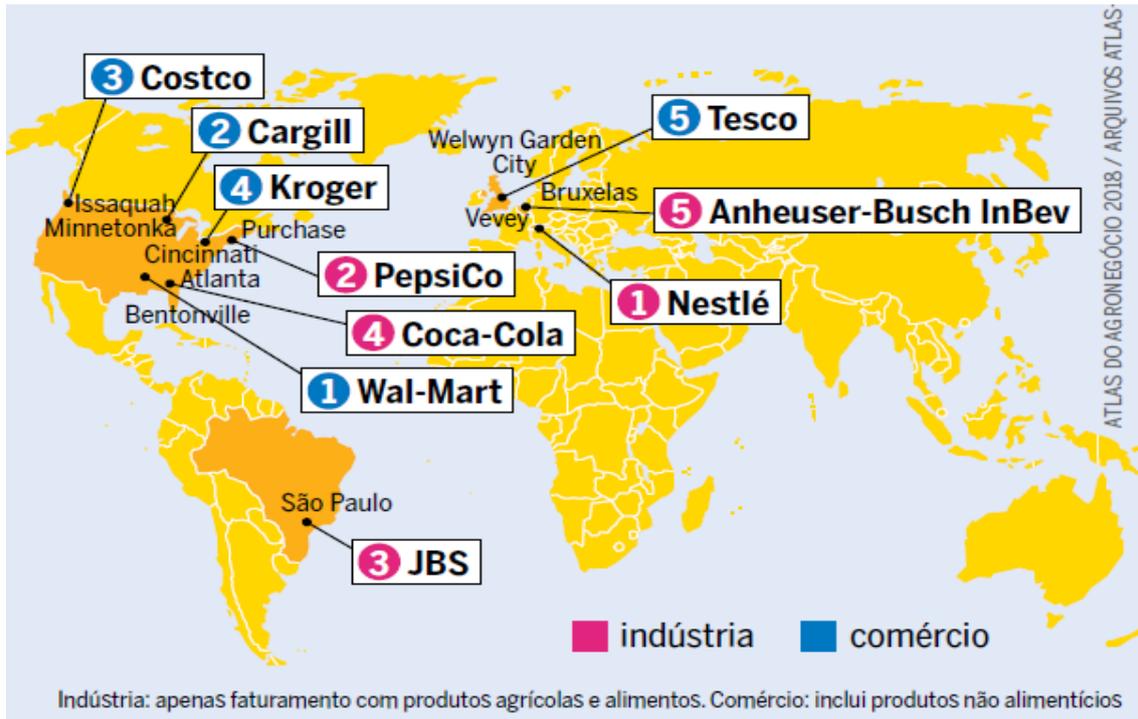
Fonte: Atlas do Agronegócio (2018).

Ainda de acordo com o Monitor Mercantil (2018), apenas 87 corporações com sede em 30 países dominam a cadeia produtiva do agronegócio em todo o planeta (vide Figura 17). São as gigantes do setor de bebidas e carnes, como, por exemplo, a Coca-Cola, a Am-Bev, a JBS e a Unilever.

O Monitor Mercantil (2018) aponta que empresas de tecnologia como a IBM, a Microsoft e a Amazon também estão sendo atraídas para a produção agrícola e o varejo de alimentos por áreas como *big data*⁴⁷ e veículos inteligentes.

⁴⁷ Conforme Atlas do Agronegócio (2018), o conceito de tecnologia da informação utilizado para referir-se a um grande conjunto de dados armazenados, complexos e importantes para o funcionamento diário das empresas.

Figura 17 – Empresas com maior faturamento e sede, 2015



Fonte: Atlas do Agronegócio (2018).

O Atlas do Agronegócio (2018) destaca que cada vez maiores e mais concentrados, os *players* globais competem para controlar a indústria de alimentos (ver Figura 18).

Atualmente, os cinquenta maiores fabricantes de alimentos representam 50% das vendas globais, sendo que as maiores corporações registraram o maior crescimento no mercado mundial.

Figura 18 – 10 principais fabricantes de alimentos, maior faturamento e sede, 2016



Fonte: Atlas do Agronegócio (2018). * Marcas selecionadas, excluindo as empresas de bebidas e tabaco.

Segundo a ABIA (2019), o Brasil é o segundo maior exportador de alimentos industrializados em volume do mundo, levando seus produtos para mais de 180 países. Ademais, a balança comercial dos produtos industrializados representaria cerca de 50% das exportações do agronegócio de alimentos e 50% do saldo total da balança comercial do País (vide Figura 19).

Figura 19 – Participação dos alimentos industrializados na balança comercial brasileira



Fonte: ABIA (2019).

Portanto, o que se observa no mercado mundial de *commodities* agrícolas é uma grande integração entre produtores agrícolas e *traders*, com um deslocamento da disputa para a verticalização das cadeias produtivas, com forte concentração de *players* cada vez maiores. Nesse contexto, o aprofundamento da integração do Brasil, via comércio exterior, é uma condição *sine quo non* para ser o celeiro do mundo e, também, o supermercado do mundo.

7 CONCLUSÕES

O Acordo de Associação Birregional entre o Mercosul e a União Europeia é visto como um dos maiores acordos comerciais do mundo, uma vez que o Mercosul e a UE representam, somados, PIB de cerca de US\$ 20 trilhões, aproximadamente 25% da economia mundial, e mercado de aproximadamente 780 milhões de pessoas.

Em síntese, o recém-celebrado Acordo pretende fomentar o comércio internacional, fortalecer os direitos trabalhistas e sociais, garantir a proteção

ambiental, defender padrões adequados de segurança alimentar; proteger direitos de propriedades (proteção à rotulagem, com respeito a indicações geográficas) e promover a qualidade dos produtos alimentares e das bebidas.

A diplomacia brasileira mostrou-se, com razão, muito realizada, haja vista a conclusão de um trabalho duro e ininterrupto de mais de vinte anos e, igualmente, os altos servidores do governo federal mostraram-se exultantes com a enorme janela de oportunidades que o acordo comercial pode trazer para o desenvolvimento do País.

No entanto, é fundamental destacar que o tema, de extrema complexidade, carece de uma avaliação muito detalhada, sobre aspectos do direito internacional, do comércio internacional, do meio ambiente, do agronegócio, do setor industrial, do setor de serviços, da geopolítica, entre outros.

O presente trabalho pretendeu fazer uma análise preliminar de riscos e oportunidades, especificamente, para o agronegócio brasileiro no comércio internacional, na questão de meio ambiente e na geopolítica mundial, a partir do estudo de impacto econômico, jurídico e social da assinatura do Acordo.

Para tanto, foi estruturado em três partes: Parte I – Tratados internacionais no Direito brasileiro, o papel do Congresso Nacional e razões para celebração de um acordo comercial; Parte II – Estrutura, Ofertas e Impactos econômicos projetados do Acordo de Associação Mercosul-União Europeia; e **Parte III – Desafios de Integração, Meio Ambiente e Geopolítica do Agronegócio.**

No que diz respeito à Parte III, inicialmente, o capítulo 2 apresentou a definição de instituições como sendo importantes restrições sociais para a economia e para o sistema político, que promovem estrutura de incentivos aos agentes econômicos e que balizam mercados mais eficientes.

O capítulo 3, a partir da reflexão do capítulo 2, indicou que a plena aplicação do Acordo Mercosul-UE demandará, muito provavelmente, revisão da estrutura orgânica do Mercosul, um esforço para melhoria da coordenação de políticas micro e macroeconômicas multissetoriais nos sócios do bloco e uma profunda harmonização das legislações trabalhistas, previdenciárias, tributárias e fiscais.

O capítulo 4 apresentou o conceito de desenvolvimento sustentável como sendo *o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometimento da capacidade de atender as necessidades das futuras gerações* e discutiu as dificuldades das dimensões de sua aplicação. A partir dessa reflexão, entendeu-se que, ao Brasil, poderia caber o papel de governança ambiental da Amazônia, com soberania sobre a região, em processo de diálogo e parceria internacional. Não será fácil para o Brasil ter os eventuais benefícios do Acordo Mercosul-UE ou mesmo se engajar em outros acordos comerciais se não gerir adequadamente problemas relacionados ao debate ambiental.

O capítulo 5 estudou o impacto da diplomacia ambiental e a possibilidade de crises pontuais, como a questão da Amazônia em 2019, terem impacto na ratificação e no funcionamento do Acordo Mercosul-UE. Entendeu-se que a UE poderá vincular a implementação do acordo comercial à agenda para a Amazônia e ao combate ao aquecimento global. Alertou-se para o risco de certos países tentarem usar regras ambientais para evitar o livre comércio. Defendeu-se que todos os países do mundo têm desafios – o Brasil não é diferente e deve trabalhar diuturnamente para preservar o meio ambiente e a Amazônia, mas, por outro lado, deve organizar de forma eficiente uma estratégia e preparar um plano de contingência para combater difamações danosas aos produtos agropecuários e à imagem do País, combatendo uso de pretensos fundamentos ambientais. Por fim, a imagem internacional do agronegócio brasileiro, e mesmo do País, é altamente afetada toda vez que o Brasil passa por crises mal administradas, o que pode levar, no limite, a uma perda de mercado e mesmo ao atraso na aprovação do Acordo Mercosul – UE.

O capítulo 6 destacou que o mundo passa por expressivo crescimento da classe média, envelhecimento e crescimento acelerado da população mundial, redução de áreas produtivas e agudo estresse hídrico, situação agravada por uma guerra discursiva que põe em xeque o multilateralismo; por incertezas de rentabilidade do negócio agrícola em face do sempre presente efeito “China”, por demanda ambiental pela “descarbonização” das economias e por impactos das medidas para contenção das mudanças climáticas, o que leva à constatação de que a demanda por alimentos seguirá crescendo em taxas muito altas ao longo das próximas décadas.

Esse cenário complexo leva o mundo a uma situação de incerteza quanto à capacidade de produção de alimentos para sua população. No entanto, da análise do crescimento da população mundial por região e do potencial de produção, há clara indicação de que a América Latina terá larga escala de excedente exportável. Em outras palavras, o Brasil e outros parceiros do Mercosul podem se beneficiar enormemente da construção de uma solução produtiva para atender aos mercados asiáticos e africanos e ao mundo como um todo. Adicionalmente, o capítulo entende que o Brasil, em particular, detém e precisa continuar a exercer o papel de *global trader*, na geopolítica internacional e aderir definitivamente à estratégia de participação em mais acordos comerciais como *hegde* para redução dos impactos advindos de ser um país isolado e com poucos acordos de comércio efetivos.

Por fim, o que se observa no mercado mundial de *commodities* agrícolas é uma grande integração entre produtores agrícolas e *traders*, com um deslocamento da disputa para a verticalização das cadeias produtivas, com forte concentração de *players* cada vez maiores. Nesse contexto, **a completa integração do Brasil, via comércio exterior, é uma condição *sine qua non* para ser o celeiro e o supermercado do mundo.**

8 BIBLIOGRAFIA⁴⁸

ARROW, Kenneth J. **Social Choice and Individual Values**. New York: John Wiley and Sons, Inc. London, Chapman & Hall, Limited, 1951.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE ALIMENTOS (ABIA). **O Setor Brasileiro da Indústria de Alimentos**. Audiência pública, realizada na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, em 25 de setembro de 2019. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/audiencias?codcol=1307>>. Acesso em: 26 set. 2019.

ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO – ALADI (2019). Disponível em: <<http://www.aladi.org>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS EXPORTADORES DE CEREAIS (ANEC). **Política Pública de Comércio Internacional Agropecuário**. Audiência pública, realizada na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, em 25 de setembro de 2019. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/audiencias?codcol=1307>>. Acesso em: 26 set. 2019.

⁴⁸ Bibliografia comum às Partes I a III do estudo.

ATLAS DO AGRONEGÓCIO: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos. GLASS, Verena; SANTOS, Maureen (Orgs.). Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2018. Disponível em: <https://br.boell.org/sites/default/files/atlas_agro_final_06-09.pdf>. Acesso em: 19 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. (2019-A). **Brasil no Comércio Agrícola Mundial**. Audiência Pública. 1ª Mesa – Tema: Comércio Exterior na ótica governamental, realizada na 21ª Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal, em 21 de agosto de 2019. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/audiencias?codcol=1307>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA (2019-B). **Estatísticas de Comércio Exterior do Agronegócio Brasileiro (AGROSTAT)**. Disponível em: <<http://indicadores.agricultura.gov.br/agros tat/index.htm>>. Acesso em: 8 jul. 2019.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA (2019-C). (Brasil). **Comércio Agrícola Brasil –UE-28**. Audiência Pública. Tema: Consequências do acordo comercial entre o Mercosul e a União Europeia, realizada na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), em 20 de agosto de 2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/audiencias-publicas/audiencias-publicas-2019/audiencias-publicas-2019>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia – ME (2019-A). **Ministério da Economia e o Comércio Internacional Agropecuário**. Audiência Pública. 1ª Mesa – Tema: Comércio Exterior na ótica governamental, realizada na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), em 21 de agosto de 2019. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/audiencias?codcol=1307>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

_____. Ministério da Economia – ME. (2019-B). **Comex Vis: continentes e blocos – Mercado Comum do Sul – Mercosul**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis/frame-bloco?bloco=mercosul>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores – MRE (2019-A). **Acordo de Associação Mercosul – União Europeia**. Resumo informativo elaborado pelo governo brasileiro, 4 jul. 2019. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/2019_07_03_-_Resumo_Acordo_Mercosul_UE.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2019.

_____. Ministério das Relações Exteriores – MRE (2019-B). **Acordo Mercosul-União Europeia**. Audiência Pública. Tema: Consequências do acordo comercial entre o Mercosul e a União Europeia, realizada na Comissão de

Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), em 20 de agosto 2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/audiencias-publicas/audiencias-publicas2019/audiencias-publicas-2019>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Mensagem (MSF) nº 30, de 2018**, que *submete à apreciação do Senado Federal, de conformidade com o art. 52, inciso IV, da Constituição, e com os arts. 39 e 41 da Lei nº 11.440, de 2006, a escolha do Senhor MARCOS BEZERRA ABBOTT GALVÃO, Ministro de Primeira Classe da Carreira de Diplomata do Ministério das Relações Exteriores, para exercer o cargo de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário, Chefe da Missão do Brasil junto à União Europeia, em Bruxelas.* (Mensagem nº 231, de 3/5/2018, na origem). Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7726959&ts=1553262705062&disposition=inline>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

CAPELARI, M.G.M., CALMON, P.C.P., ARAÚJO, S.M.G.V. Vincent e Elinor Ostrom: duas confluentes trajetórias para a governança de recursos de propriedade comum. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, volume XX, n. 1:207-226, 2017.

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL – CNA (2017). **Medida Provisória nº 793, de 2017**. Audiência Pública para debater Programa de Regularização Tributária Rural – PRR, realizada em Brasília-DF, em 13 de setembro de 2017.

_____. CNA (2019-A). **Acordo de associação entre Mercosul-União Europeia**. Audiência Pública. Tema: Consequências do acordo comercial entre o Mercosul e a União Europeia, realizada na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), em 20 de agosto de 2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/audiencias-publicas/audiencias-publicas-2019/audiencias-publicas-2019>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

_____. CNA (2019-B). **Importância da Lei Kandir para o Agronegócio**, audiência realizada na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, em 9 abril de 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cft/arquivos/sut.lei_kandir.9abr2019RenatoCNA.pdf/view>. Acesso em: 17 mai. 2019.

_____. CNA (2019-C). **Acordo de associação entre Mercosul-União Europeia**. Encontro Interlegis “Acordo Mercosul – UE Oportunidades e Desafios”, Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), realizado em 2 outubro de 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Acordo Mercosul-UE – Benefícios para as empresas brasileiras**. Encontro Interlegis “Acordo

Mercosul – UE: Oportunidades e Desafios”, Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), realizado em 2 de outubro de 2019.

DAVIS, John H. & GOLDBERG, Ray A. **A Concept of Agribusiness**. Boston: Harvard University, 1957.

DRUMMOND, Maria Cláudia Barbosa de Oliveira. A presença do Senado brasileiro no Mercosul – Um breve histórico. **Revista de Informação Legislativa**, v. 47, n. 186, abr./jun., 2010.

FARIA, Werter Rotunno. O impasse do Mercosul. **Revista de Informação Legislativa**, v. 39, n. 155, p. 29-45, jul./set., 2002.

GUROVITZ, Helio. O teorema do Brexit impossível. **G1**, 04 set. 2019. Mundo. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/blog/helio-gurovitz/post/2019/09/04/o-teorema-do-brexit-impossivel.ghtml>>. Acesso em: 4 set. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE (2019). Indicações geográficas. **Nota Técnica Sobre o Mapa das Indicações Geográficas – Convênio IBGE/INPI, de 2019**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/sociedade-e-economia/22920-indicacoes-geograficas.html?=&t=acesso-ao-produto>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

MAS-COLELL, Andreu; WHINSTON, Michael D.; GREEN Jerry R. **Microeconomic Theory**. New York Oxford: Oxford University Press, 1995.

MENARD, C. & SHIRLEY M. M. **The contribution of Douglass North to New Institutional Economics**, 2011. Disponível em: <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00624297/document>>. Acesso em: 8 jun. 2016.

MERCADO COMUM DO CONE SUL – MERCOSUL (2019). Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

MUNDO EDUCAÇÃO (2019). **Países-membros do Mercosul**. Disponível em: <<https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/paisesmembros-mercosul.htm>>. Acesso em 22 ago. 2019.

NORTH, Douglass C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**, tradução Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

_____. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

NOVAES, Roberta Karina Silva. A hierarquia dos tratados internacionais sobre direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro. **Conteúdo Jurídico**,

Brasília: abr. 2011. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.31639&seo=1>>. Acesso em: 29 mai. 2015.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, 2019.

_____. Beyond Markets and States: polycentric governance of complex economic systems. **The American Economic Review**, v. 100, n. 03, p. 641-672, 2010.

_____. **Comprender la diversidad institucional**. Traducción de Miguel Moro Vallina. Oviedo: KRK, 2013.

PORTES, A. Instituciones y Desarrollo: Una Revisión Conceptual. **Cuadernos de Economía**, Volumen 25, Número 45: 13-52, 2006. ISSN eletrônico 2248-4337. DOI: 10.15446/cuad.econ

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público: curso elementar**. São Paulo: Saraiva, 2011.

SANDRONI, Paulo. **Teorema da Impossibilidade de Arrow**. Dicionário de Economia do Século XXI. Verbete Junho 2007. Disponível em: <http://sandroni.com.br/sitesandroni//textos/verb_06.html>. Acesso em: 4 set. 2019.

SILVA, Mário Luiz. Tratados internacionais no Direito Brasileiro. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3408, out. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/22917>>. Acesso em: 29 mai. 2015.

SISTEMA FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (FARSUL) **Campanha de Esclarecimento – Produtor. Você sabe o quanto de tributo é pago sobre o custo de produção?** Texto avulso, 2019.

SISTEMA DA INFORMAÇÃO SOBRE A BIODIVERSIDADE BRASILEIRA – SiBBr (2019). **Explorando a Biodiversidade**. Disponível em: <<https://www.sibbr.gov.br/>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

TÁVORA, Fernando Lagares. A Herança da Rio+20. In: **Temas e agendas para o desenvolvimento sustentável**. Brasília: Senado Federal, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2012.

TÁVORA, Fernando Lagares; PINTO, Henrique Salles; PEIXOTO, Marcus; VIEIRA, Eduardo Simão de Sousa. A Constituição Federal de 1988 e a Política de Financiamento Rural: o Desafio para Criação de um Novo Marco Regulatório. In: SILVA, R. S. (Org.). **30 anos da Constituição: evolução, desafios e perspectivas para o futuro** (4^o volume). Brasília: Senado Federal, 2018.

The **Global Enabling Trade Report** – GERT (2016). A joint publication of the World Economic Forum (www.weforum.org) and the Global Alliance for Trade Facilitation (www.tradefacilitation.org). Disponível em: <<http://wef.ch/getr16>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

The Heritage Foundation. **2019 Index of Economic Freedom**. Disponível em: <https://www.heritage.org/index/pdf/2019/book/index_2019.pdf>. Acesso em: 3 out. 2019.

UNIÃO EUROPEIA – UE (2019). Disponível em: <https://europa.eu/european-union/index_pt>. Acesso em: 22 ago. 2019.

VARIAN, Hal R. **Microeconomia**: uma abordagem moderna. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

VEIGA, J.E. A primeira utopia do antropoceno. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, volume XX, n. 2:233-252, 2017.

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

SENADO
FEDERAL



ISSN 1983-0645