



# NOMOS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UFC

Solicita-se permuta  
Pídese canje  
On demande l'exchange  
Si richiede la scambio  
We ask for exchange  
Wir bitten um Austausch.



# NOMOS

Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC

Fortaleza

2023

# NOMOS

**Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**

Volume 43.2 — Jul./Dez. 2023

**Editora Chefe**

Denise Lucena Cavalcante

**Editora Sub-chefe**

Tarin Cristino Frota Mont'Alverne

**Conselho Editorial**

Ana Maria D'Ávila Lopes

António José Avelãs Nunes

Carmen Lopez-Rendo Rodriguez

Denise Lucena Cavalcante

Elizabeth Salmón

Eros Grau

Eric Canal-Forgues

Federico Di Bernardi

Fernando Araújo

Fernando Facury Scaff

Francisco Queiroz Cavalcanti

Frédérique Coulée

Giovanni Luchetti

Giovanni Moschetti

Hugo de Brito Machado

Jefrey Owens

João Luís Nogueira Matias

Jorge Miranda

José Luís Caballero

Juarez Freitas

Júlia Motte-Baumvol

Luís M. Alonso Gonzáles

Paulo Bonavides

Tarin Cristino Frota Mont'Alverne

Willis Santiago Guerra Filho

Wolf Paul

Nomos. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC.

V. 1-1978-Fortaleza, Edições Universidade Federal do Ceará, n. semestral. Órgão oficial do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará.

ISSN — 1807-3840

1 — Direito-periódico.

1 — Universidade Federal do Ceará. Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC.



## APRESENTAÇÃO DO DOSSIÊ NOMOS

O **Centro de Excelência Jean Monnet** da Faculdade de Direito da UFMG/CEJMUFMG, que completará 10 anos em 2024, tem o prazer de apresentar o dossiê temático sobre “Integração regional, União Europeia, Mercosul e sustentabilidade”, temas principais que fazem parte do projeto WISDOM, financiado pela Comissão Europeia no marco do programa Erasmus+, em parceria com o **Módulo Jean Monnet** da Universidade Federal do Ceará.

Neste dossiê temático, buscou-se aprofundar a discussão sobre aspectos intrínsecos ao desenvolvimento sustentável, baseados nos pilares influenciados pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, além de questões específicas vinculadas aos processos de integração regional, notadamente no marco das relações birregionais eurolatinoamericanas.

A editoria da Revista Nomos, cujo Qualis é A1, nos possibilitou reunir pesquisadores nacionais e estrangeiros que trazem distintos matizes críticas e analíticas sobre o referido tema geral apresentado. Além disso, deve-se destacar a confluência de jovens pesquisadores que trazem uma perspectiva inovadora para a sustentabilidade, tomada em sua acepção mais ampla.

Agradecemos a colaboração e estreita parceria entre a UFMG, mediante o **Centro de Excelência Jean Monnet**, e o **Módulo Jean Monnet da UFC**, bem como a Revista Nomos, periódico de excelência internacional do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará.

Esperamos que a leitura desse dossiê possa resultar em pesquisas que elevem o Brasil à categoria de “potência verde” no cenário global e regional, já que nosso país tem todas as condições para que possamos liderar as discussões em matéria de desenvolvimento sustentável.

**Jamile Bergamaschine Mata Diz**

Professora da Faculdade de Direito da UFMG

Coordenadora do Centro de Excelência Jean Monnet - UFMG

Pesquisadora do Módulo Jean Monnet - UFC





## SOBRE OS AUTORES – ARTIGOS

### **Alexandra Langlais**

Diretora de pesquisa no CNRS Instituto do Oeste: Direito e Europa (IODE)  
Faculdade de Direito e Ciência Política da Universidade de Rennes 1

### **Aline Beltrame de Moura**

Professora da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutora em Direito Internacional pela Università degli Studi di Milano, Itália. Titular da Cátedra Jean Monnet e co-coordenadora do Jean Monnet Network Policy Debate "Bridge Watch: democracy and values between EU and Latin America", com financiamento do Programa Erasmus+ da União Europeia.

### **Amina Welten Guerra**

Doutora em Direito Internacional. Professora de Direito Internacional da Universidade Federal de Minas Gerais. Mestra em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Possui Mestrado Profissionalizante pela Universidade de Bolonha/Itália e também é pós-graduada em docência com ênfase em ensino jurídico pela Faculdade Arnaldo. Advogada.

### **Ana Flávia Barros e Granja**

Professora Associada do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Senior Research Fellow e Membro da Ocean Task Force da Rede Earth System Governance. Realizou pós-doutorado pela Universidade Aix Marseille (França). Doutora e Mestre em Relações internacionais pela Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne).

### **Carla Maria Barreto Gonçalves**

Professora no Centro Universitário Christus e Oficiala de Justiça do TJCE. Mestra (2021) e bacharela (2012) em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Especialista em Direito Processual Civil (UNIDERP, 2014). Pesquisadora do Grupo Ecomplex: Direito, Complexidade e Meio Ambiente.

### **Cláudia Marconi**

Professora da graduação em Relações Internacionais e do Mestrado Profissional em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Co-Diretora do Jean Monnet Centre of Excellence on Business and Human Rights e Coordenadora Acadêmica do Módulo Jean Monnet na Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado.

### **Daury Cesar Fabriz**

Possui graduação em Direito pelo Centro Superior de Ciências Sociais de Vila Velha, graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo, mestrado e doutorado em Direito Constitucional pela Universidade Federal de

Minas Gerais. Professor da Faculdade de Direito de Vitória e professor titular da Universidade Federal do Espírito Santo.

#### **Emília Davi Mendes**

Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Pós-graduanda em Direitos, Desigualdades e Governança Climática pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Bacharela em Direito pela Universidade Estadual Vale do Acaraú - UVA.

#### **Fabiano Teodoro de Rezende Lara**

Bacharel (1996), Mestre (2001) e Doutor (2008) em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais e Bacharel em Comunicação Social pela PUC-MG (1996). Foi Assessor Jurídico do Tribunal de Justiça de Minas Gerais de 1997 a 2010. Atualmente é Professor Associado de Direito Econômico da Faculdade de Direito da UFMG (Graduação, Mestrado e Doutorado). Professor Visitante da Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento (2018). Membro do Instituto dos Advogados de Minas Gerais (IAMG). Membro do TJD-MG. Membro da Comissão de Arbitragem da OAB/MG. Advogado.

#### **Flávia Collaço**

Mestra e Doutora em Energia pelo Programa de Pós-Graduação em Energia do Instituto de Energia e Ambiente (IEE) da USP. Professora Visitante no Parque Tecnológico (PARTEC) e na Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade (FEAAC) da Universidade Federal do Ceará (UFC).

#### **Germana Parente Neiva Belchior**

Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Possui mestrado em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará. É Auditora Fiscal Jurídica da Receita Estadual do Ceará. Coordena o Grupo de Pesquisa Ecomplex: Direito, Complexidade e Meio Ambiente. Está cursando pós-doutorado em Direito e Políticas Públicas no Centro Universitário de Brasília.

#### **Heleno Florindo da Silva**

Doutor e Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória. Professor EBTT (DIII/NI) de Direito do Instituto Federal Sudeste de Minas Gerais (Campus Muriaé/MG). Pós-Graduado em Direito Público e Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Newton Paiva.

#### **Higor Cauê de Souza Oliveira**

Mestrando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Penal e Criminologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Bacharel em Direito pela Universidade Salesiana de São Paulo – *campus* Lorena-SP. Integrante do Grupo de Pesquisa: Estado e Direito no Pensamento Social Brasileiro.

#### **Koen de Feyter**

Professor da Faculty of Law da University of Antwerp.

#### **Johanne Døhlle Saltnes**

Possui doutorado em Political Science pela University of Oslo (2019). Pós-doutora pela University of Oslo.

### **Liziane Paixão**

Doutora em Direito pela Universite Paul Cezanne Aix-Marseille 3. Mestre em Direito pela Universidade de Brasília. Especialista em Direito Ambiental pelo Centro Universitário de Brasília (UniCeub). Graduada em Direito pela Universidade Tiradentes (UNIT). Professora do UniCEUB. Professora do Mestrado e Doutorado em Direitos Humanos da UNIT. Advogada.

### **Luísa Monteiro Chaloub**

Doutora em Direito Constitucional Comparado na Masaryk University (MUNI). Mestra em Direito Internacional pela Charles University (CUNI). Pesquisadora no Núcleo de Estudos e Pesquisa de Direito Internacional (NEPEDI). Pesquisadora do NEPEDI/UERJ, GPDI/UFRJ e LEPADIA/UFRJ. Membro da European Law Student Association - ELSA (Praga). Especialista em Direito Público e Privado pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ).

### **Maria Isolina Nogueiro Santos**

Profissional com carreira em Comunicação Corporativa. Mestranda em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais na PUC-SP; MBA em Negócios e Operações Internacional pela FIA Business School. Possui Graduação em Jornalismo e Especialização em Comunicação Empresarial.

### **Niels Søndergaard**

Possui graduação em Global Studies pela Roskilde Universitet e em Disciplinas de Ciências Políticas, intercâmbio pela Universidad de Buenos Aires. Possui mestrado em Global Studies pela Lund University. Possui doutorado e pós-doutorado em relações internacionais, ambos pela Universidade de Brasília. Atualmente é pesquisador pleno do Insper Agro Global.

### **Rafael de Souza Nascimento Miranda**

Doutorando em Ciência Política e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo. Professor da Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado. Co-Diretor do Centro de Excelência Jean Monnet em Empresas e Direitos Humanos. Coord. executivo do Instituto Brasil-União Europeia e do Módulo Jean Monnet sobre as Relações Estratégicas Brasil-União Europeia.

### **Sidney Cesar Silva Guerra**

Pós-Doutor pelo Centro de Estudos Sociais (CES) - Universidade de Coimbra; Visiting Researcher pela Stetson University Law School. Pós-Doutor em Cultura pelo Programa Avançado de Cultura Contemporânea - Universidade Federal do Rio de Janeiro (PACC/UFRJ); Pós-Doutor em Direito - Universidade Presbiteriana Mackenzie (SP). Doutor e Mestre em Direito (UGF). Realizou Doutorado em Relações Internacionais (Universidade Católica de Córdoba) e atualmente é Doutorando em Meio Ambiente (UERJ). Professor Titular da UFRJ e Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos (Doutorado e Mestrado) da Faculdade Nacional de Direito - Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ).

### **Solange Teles da Silva**

Possui graduação em Direito pela Universidade de São Paulo, Diploma de Estudos Aprofundados em Direito Ambiental pela Universidade Paris I (Panthéon-

Sorbonne), especialização na Rhodes Academy of Oceans Law and Police. Doutora e pós-doutora pela Universidade Paris I (Panthéon-Sorbonne). Professora da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

**Teodoro de Rezende Lara**

Bacharel, Mestre e Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais e Bacharel em Comunicação Social pela PUC-MG. Professor Associado de Direito Econômico da Faculdade de Direito da UFMG. Professor Visitante da Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento. Advogado.



## SUMÁRIO

### DOSSIÊ DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA EUROPA E NO MERCOSUL

EFEITOS EXTRATERRITORIAIS DA DIRETIVA (UE) 2019/904 SOBRE A REDUÇÃO DE PRODUTOS PLÁSTICOS NO MEIO AMBIENTE: SUSTENTABILIDADE E ADEQUAÇÃO DA CADEIA DE PRODUÇÃO NO MERCADO BRASILEIRO? <i>Aline Beltrame de Moura, Alexandre Zaporoszenko Cavazzani</i> .....	15
<i>THE RELEVANCE OF THE BRAZILIAN AMAZON FOR THE RELATIONSHIP BETWEEN BRAZIL AND THE EUROPEAN UNION</i> <i>Johanne Døhlie Saltnes, Ana Flávia Barros-Platiau, Niels Søndergaard</i> .....	45
PRINCÍPIOS ESG: SOFT LAW E A GOVERNANÇA AMBIENTAL E SOCIAL NO DIREITO INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO <i>Claudine Costa Smolenaars, Daniela Regina Pellin</i> .....	69
TRANSIÇÃO ECOLÓGICA EM PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: UNIÃO EUROPEIA E MERCOSUL <i>Solange Teles da Silva, Higor Cauê de Souza Oliveira</i> .....	83
A ABORDAGEM DA UNIÃO EUROPEIA PARA OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: CONSIDERAÇÕES ACERCA DO (NÃO) PAPEL DAS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS <i>Cláudia Marconi, Rafael de Souza Nascimento Miranda, Maria Isolina Nogueiro Santos</i> .....	101
OS PLANOS TERRITORIAIS DE TRANSIÇÃO JUSTA NA UNIÃO EUROPEIA: UMA ANÁLISE DE POLÍTICAS REGIONAIS DE TRANSIÇÃO ENERGÉTICA NA SUÉCIA E NA DINAMARCA <i>Emília Davi Mendes Flávia Collaço</i> .....	129

### ARTIGOS

A COMPLEXIDADE DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E UMA VISÃO ECOSISTÊMICA DO PNAE <i>Carla Maria Barreto Gonçalves, Germana Belchior Liziane Paixão</i> .....	153
IMPACTO DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA E DO PROCESSO JUDICIAL FISCAL NA DESOBEDIÊNCIA TRIBUTÁRIA <i>Antonio Paulo Machado Gomes Jacqueline Veneroso Alves da Cunha Fabiano Teodoro de Rezende Lara</i> .....	173
SOLUTIONS FONDÉES SUR LA NATURE : LEVIER OU FREIN POUR LA PRÉSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ ? RÉFLEXIONS JURIDIQUES <i>Alexandra Langlais</i> .....	201
HUMAN RIGHTS IN INTERNATIONAL COOPERATION FOR DEVELOPMENT CONTRASTING LEGAL AND POLICY APPROACHES <i>Koen De Feyter</i> .....	215
2030 AGENDA AND SUSTAINABLE MIGRATION GOVERNANCE: A COMPARISON BETWEEN EUROPEAN UNION AND BRAZILIAN CONTEXTS <i>Sidney Cesar Silva Guerra, Luisa Chaloub</i> .....	239





---

## DOSSIÊ DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA EUROPA E NO MERCOSUL

---





# EFEITOS EXTRATERRITORIAIS DA DIRETIVA (UE) 2019/904 SOBRE A REDUÇÃO DE PRODUTOS PLÁSTICOS NO MEIO AMBIENTE: SUSTENTABILIDADE E ADEQUAÇÃO DA CADEIA DE PRODUÇÃO NO MERCADO BRASILEIRO?

*Aline Beltrame de Moura<sup>1</sup>,  
Alexandre Zaporoszenko Cavazzani<sup>2</sup>*

## RESUMO

O objetivo do presente trabalho é analisar os efeitos da Diretiva (UE) 2019/904 sobre a redução de certos produtos plásticos no meio ambiente no mercado produtor brasileiro de artigos contendo plástico de utilização única, destacando o Efeito de Bruxelas e a adequação da cadeia de produção brasileira à Diretiva. A pesquisa justifica-se pela atual crise ambiental global, sobretudo no que tange à poluição plástica marinha, no contexto da Década do Oceano proclamada pela ONU e das ações globais que visam o combate à poluição marinha por plásticos. Além da sua atualidade e relevância, o tema justifica-se por aprofundar as análises sobre a referida legislação europeia, que vigora desde 2021 e cujos estudos ainda são escassos. Para sua realização, contou-se com a utilização do método indutivo de pesquisa, com base em legislação, doutrina e jurisprudência para identificar os efeitos extraterritoriais da Diretiva no Brasil. Ademais, foram utilizados os métodos quantitativo e qualitativo, a fim de aferir valores e suas representações envolvendo o comércio bilateral entre Brasil e União Europeia (UE). Por fim, é possível concluir que a Diretiva possui efeito extraterritorial, denominado Efeito de Bruxelas, e que a legislação apresenta a capacidade de influenciar a cadeia de produção brasileira de produtos contendo plástico de utilização única, uma vez que, além de sofrer pressão de certos fatores identificados ao longo do trabalho, o Brasil possui forte dependência do mercado europeu, de modo que o Efeito de Bruxelas encontra sua afirmação na referida relação comercial, devendo, portanto, os produtores brasileiros adequarem-se aos requisitos impostos pela Diretiva.

---

<sup>1</sup>Professora do Curso de Graduação e Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Doutora em Direito Internacional pela Università degli Studi di Milano, Itália, com Bolsa CAPES Doutorado Pleno no Exterior. Foi Pesquisadora Visitante do Max Planck Institute for Comparative and International Private Law em Hamburgo, Alemanha. Mestre e Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Coordenadora do Núcleo de Pesquisas em Direito Internacional Privado UFSC/CNPq. Coordenadora do Jean Monnet Network - Building Rights and Developing Knowledge between European Union and Latin-America - BRIDGE e do Módulo Jean Monnet CCJ/UFSC, projetos com financiamento da Comissão Europeia. Editora-chefe da Latin American Journal of European Studies e Coordenadora do Latin American Center of European Studies. Foi Presidente da Comissão de Direito e Relações Internacionais OAB/SC (2019-2021). Vencedora do Prêmio Riccardo Monaco de melhor tese de doutorado na área de direito internacional defendida na Itália em 2014.

<sup>2</sup>Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Taras Shevchenko (Ucrânia). Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Ex-Analista Político na Embaixada do Brasil em Kyiv (Ucrânia). Experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Política Internacional. Mestre em Direito Internacional, Econômico e Comércio Sustentável pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

**PALAVRAS-CHAVE:** Diretiva (UE) 2019/904 sobre a redução do impacto de determinados produtos plásticos no ambiente. Poluição marinha por plásticos. Efeito de Bruxelas. Mercado produtor brasileiro.

**EFFECTS OF THE DIRECTIVE (EU) 2019/904 ON THE REDUCTION OF CERTAIN PLASTIC PRODUCTS ON THE ENVIRONMENT ON THE BRAZILIAN MARKET: SUSTAINABILITY AND ADEQUACY OF THE PRODUCTION CHAIN?**

#### ABSTRACT

The present article has the aim to analyze the effects of the Directive (EU) 2019/904 on reducing the impact of certain plastic products on the environment on the Brazilian producer market of products containing single-use plastic, emphasizing the Brussels Effect and the adequacy of the Brazilian production chain to the Directive. The research is justified by the current global environmental crisis, especially regarding the marine plastic pollution, in the context of the Ocean Decade proclaimed by the UN and global actions aimed at combating marine plastic pollution. In addition to its topicality and relevance, the research is justified by its deeper analysis of the mentioned European legislation, which is in force since 2021 and whose studies are still scarce. For its execution, the inductive research method was used, based on legislation, legal treatises, and jurisprudence to identify the extraterritorial effects of the Directive in Brazil. Furthermore, quantitative and qualitative methods were used in order to assess values and their representations involving bilateral trade between Brazil and the European Union (EU). In conclusion, it is possible to summarize that the Directive has an extraterritorial effect, also known as the Brussels Effect, and that, in addition to being pressured by certain factors identified throughout the work, the European legislation has the ability to coax the Brazilian production chain of products containing single-use plastic, inasmuch as Brazil has a strong dependence on the European market, so that the Brussels Effect finds its ground in the aforementioned commercial relationship, hence Brazilian producers must adapt to the requirements imposed by the Directive.

**KEYWORDS:** Directive (EU) 2019/904 on reducing the impact of certain plastic products on the environment. Marine plastic pollution. Brussels Effect. Brazilian producer market.

#### INTRODUÇÃO

A Diretiva (UE) 2019/904 relativa à redução do impacto de determinados produtos de plástico no ambiente tem o intuito de reduzir a geração de resíduos de plásticos de utilização única e a poluição por esse produto, sobretudo no meio marinho, ambiente fortemente impactado pelo alijamento desses materiais na UE, perseguindo assim objetivos colocados pelo Plano de Ação de Economia Circular (PAEC) e pelo *European Green Deal* (EGD).

Ocorre que a referida normativa atinge a comercialização desse produto no território do bloco europeu, não importando se produzido dentro da UE ou se oriundo de terceiros países. Ela exige a sustentabilidade dos produtos de utilização única, isto é, que esses produtos passem a utilizar alternativas ao plástico comum, quando já disponíveis, sobretudo no caso dos itens proibidos pelo seu art. 5 e detalhadas nas Orientações da Comissão,<sup>3</sup> de modo que seus dispositivos podem interferir em toda a

---

<sup>3</sup> As orientações da Comissão são um documento destinado a aperfeiçoar a harmonização da Diretiva (UE) 2019/904 em todo o bloco europeu, apresentando conceitos unificados, a fim de limitar deturpações na aplicação e nas interpretações quando às regras da Diretiva. *In: UNIAO EUROPEIA. Comissão Europeia. Comunicação Da Comissão — Orientações da Comissão sobre os produtos de plástico de utilização única, em conformidade com a Diretiva (UE) 2019/904 do Parlamento Europeu e do Conselho relativa*

cadeia de comercialização de empresas localizadas fora da UE e que aí colocam seus produtos.

Considerando tal cenário, algumas questões devem ser analisadas: i) o poder de alcance que esta Diretiva tem sobre territórios além da UE, ou seja, se essa normativa é capaz de surtir efeitos em jurisdições de outros Estados, como o Brasil; ii) a força de mercado da UE e do Brasil, ou seja, o poderio econômico de ambos, com enfoque nos setores ligados aos plásticos de utilização única, e o quão o Brasil é dependente do mercado da UE nesse segmento; e iii) a possibilidade de adequação das cadeias de produção brasileiras nesses setores, promovendo os propósitos de sustentabilidade da Diretiva.

Nesse sentido, busca-se verificar qual o alcance que a Diretiva (UE) 2019/904 possui para além da jurisdição do bloco europeu, seus efeitos jurídicos e mercadológicos, que podem ter como consequência a adaptação de toda a cadeia de produção de produtos contendo plásticos de utilização única tanto por empresas brasileiras quanto europeias, ou que podem resultar na saída destas do mercado europeu.

## 1 OS PLÁSTICOS LIMITADOS PELA DIRETIVA (UE) 2019/904

Inicialmente, vale destacar quais produtos são visados pela Diretiva. Desse modo, seu objeto inclui, de acordo com o art. 2, os plásticos de utilização única indicados em seu Anexo (composto das partes A à G), os plásticos oxodegradáveis e os artigos de pesca contendo plásticos de utilização única. Por dar maior ênfase ao tratamento dos plásticos de utilização única, ficou conhecida como *SUP Directive* (Diretiva PUU, plásticos de utilização única).<sup>4</sup> Assim, plásticos de utilização única são plásticos produzidos para uso de curta duração, sendo utilizados uma única vez e logo descartados. Em regra, são adquiridos para utilizar ao longo de algum percurso, sendo descartados longe de locais adequados. Incluem garfos, facas, colheres, mexedores de café, chá, canudos, sacolas, copos. Esses plásticos, como visto, correspondem a 50% do lixo plástico marinho, ao passo que correspondem a 86% dos plásticos de utilização única encontrados nas praias.<sup>5</sup> Enquanto os plásticos oxodegradáveis podem ser entendidos como materiais de plástico que incluem aditivos que, por meio da oxidação,

---

à redução do impacto de determinados produtos de plástico no ambiente. [S.l.], 2021b. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0607\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0607(03)&from=EN). Acesso em: 20 jun. 2021.

<sup>4</sup> UNIÃO EUROPEIA. EUR-Lex. *Diretiva (UE) 2019/904 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de junho de 2019, relativa à redução do impacto de determinados produtos de plástico no ambiente*. Bruxelas, 2019b. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32019L0904>. Acesso em: 27 mar. 2022.

<sup>5</sup> UNIÃO EUROPEIA. EUR-Lex. *COM(2018) 340 final. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment*. Bruxelas, 2018a. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A0340%3AFIN>. Acesso em: 09 maio 2022, e UNIÃO EUROPEIA. EUR-Lex. Comissão Europeia. *SWD(2018) 254 final. Commission Staff Working Document Impact Assessment Reducing Marine Litter: action on single use plastics and fishing gear Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment*. Bruxelas, 2018b. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52018SC0254>. Acesso em: 10 maio 2022.

conduzem à fragmentação do material de plástico em microfragmentos ou à sua decomposição química.<sup>6</sup>

Segundo dados da Eurostat, os plásticos compõem 19,4% dos resíduos de embalagens, seguidos de papel e papelão (40%) em 2019.<sup>7</sup> Em uma análise dos 10 objetos cobertos pela Diretiva,<sup>8</sup> pode-se observar que as embalagens ocupam grande destaque. Recipientes para alimentos (RpA), recipientes para bebidas (RpB), sacolas plásticas, sacos ou invólucros para alimentos, isto é, quatro itens dentre os dez previstos, uma média de 40%. Entre os dez itens de plásticos de utilização única previstos pela Diretiva estão: 1. Cotonetes, 2. Talheres, pratos, canudos e agitadores de bebidas, 3. Balões e varas de apoio para balões, 4. Recipientes para alimentos, 5. Copos, 6. Recipientes para bebidas, 7. Bitucas de cigarro, 8. Sacolas plásticas, 9. Sacos e invólucros para alimentos e 10. Toalhetes húmidos e itens de higiene.<sup>9</sup>

As proibições previstas pelo art. 5 abrangem tanto os plásticos de utilização única enumerados na Parte B do Anexo quanto os plásticos oxodegradáveis. Estes estão com sua colocação no mercado proibida, e parte daqueles também, enquanto outra parte está limitada. Essa proibição fundamenta-se tanto nos dados constatados de poluição, quanto na existência de alternativas para o tradicional plástico. Assim, pode-se colocar no mercado os itens banidos, desde que contenham material alternativo<sup>10</sup>, o que se observa especialmente no Considerando 15 da Diretiva. É valioso salientar que o termo “colocação no mercado” se refere à colocação à venda no mercado de um Estado-Membro, o que não inclui, portanto, colocação em um mercado extra-UE.

A Diretiva não proíbe, contudo, a colocação à venda de copos de plástico e de garrafas PET. Esse material ainda é permitido. Os copos proibidos de colocação no mercado são os de EPS – conhecidos como *isopor*.

Quanto aos artigos de pesca, também não há proibição de venda. Em verdade, esses produtos ficam sob controle mais restrito conforme previsto no art. 8.

O que se observa, portanto, é uma Diretiva que inaugura uma nova fase no combate à poluição ambiental, ao ser direcionada especificamente para materiais plásticos. Contudo, não se deve permitir uma ilusão pelos termos gerais tratados. Dos plásticos de utilização única, apenas uma parcela é banida no mercado europeu, os demais são objetos de limitação, medidas de sensibilização, monitoramento, reciclagem e redução. Cada material, portanto, encontra-se sob determinado regramento legal, com efeitos específicos no mercado.

---

<sup>6</sup> UNIÃO EUROPEIA. EUR-Lex. *Diretiva (UE) 2019/904 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de junho de 2019, relativa à redução do impacto de determinados produtos de plástico no ambiente*. Bruxelas, 2019b. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32019L0904>. Acesso em: 27 mar. 2022.

<sup>7</sup> EUROSTAT. *Packaging waste statistics*. [S.l.], 2022. Disponível em: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Packaging\\_waste\\_statistics#Generation\\_and\\_recycling\\_per\\_inhabitant](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Packaging_waste_statistics#Generation_and_recycling_per_inhabitant). Acesso em: 09 maio 2022.

<sup>8</sup> UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Single-use plastics*. [S.l.], 2022g. Disponível em: [https://ec.europa.eu/environment/topics/plastics/single-use-plastics\\_en](https://ec.europa.eu/environment/topics/plastics/single-use-plastics_en). Acesso em: 10 maio 2022.

<sup>9</sup> Cf. Anexo Partes A a G da Diretiva (UE) 2019/904, bem como UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia, 2022g.

<sup>10</sup> Em caso de inexistência ou de acesso difícil a materiais alternativos, os produtos devem ser colocados no mercado sob o Regime de Responsabilidade Alargada (RAA) conforme Considerando 21.

## 2 ADEQUAÇÃO DOS PRODUTORES BRASILEIROS PARA VENDAS NO MERCADO EUROPEU

A Diretiva (UE) 2019/904 possui diversas obrigações no quesito produção de mercadorias contendo plásticos de utilização única. Essas normas, como se observará, têm a capacidade de atingir produtores além do território europeu, por meio do fenômeno jurídico da extraterritorialidade da norma e, mais especificamente, do Efeito de Bruxelas.

Nesse sentido, investiga-se como os dispositivos contidos na Diretiva acabam surtindo efeitos sobre o mercado brasileiro e sobre os fabricantes de produtos contendo plásticos de utilização única que exportam, dentre outros mercados, para a UE. Assim, pretende-se observar se existe ou não uma tendência para a adequação dos produtores brasileiros à norma europeia, e, em havendo, se essa adequação é total ou se há eventual divisão das linhas de produção, isto é, o fomento de uma cadeia de produção sustentável à luz da Diretiva (UE) 2019/904 e outra tradicional, contendo produtos com plásticos de utilização única à base de plástico de origem fóssil.

### 2.1 Efeitos extraterritoriais

A fim de que seja possível avaliar os efeitos que a Diretiva (UE) 2019/904 possa produzir sobre os produtores localizados no Brasil, faz-se necessário antes compreender o fenômeno da extraterritorialidade de uma norma estrangeira, e por conseguinte, da normativa da UE.

A extraterritorialidade está ligada ao conceito de jurisdição. Este contempla aspectos de substância, direitos, liberdades e poderes – dentro de um determinado território – e conforme apontam Dover e Frosini, compõem-se dos três poderes do Estado, isto é, executivo, legislativo e judiciário, exercíveis nos limites de sua jurisdição.<sup>11</sup> Assim, o princípio é que um país não pode tomar medidas no território de outro, desejando fazer cumprir suas leis sem que este autorize.<sup>12</sup> Dessa forma, segundo Godinho, a extraterritorialidade de uma norma ocorre quando sua aplicação possa “produzir efeitos no espaço geográfico de uma ordem jurídica distinta”. Assim, na jurisdição de um determinado território geográfico, poderia haver a aplicação de uma lei estrangeira, o que seria uma dimensão territorial da extraterritorialidade, ao passo que, em uma dimensão pessoal, as normas de um Estado atingiriam seus nacionais ou os efeitos de suas atividades fora de sua jurisdição.<sup>13</sup> E conforme Moura expõe, o Estado estrangeiro deve consentir, expressa ou tacitamente, com a repercussão dos efeitos extraterritoriais de uma norma estrangeira em seu território, uma vez que a extraterritorialidade é entendida por muitos como um “dever de sociabilidade humana”, um fato de “mútua conveniência”, e não algo obrigatório.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> UNIÃO EUROPEIA. European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union. DOVER, Robert; FROSINI, Justin. *The extraterritorial effects of legislation and policies in the EU and US*. Bélgica: Publication Office, 2012. P. 7.

<sup>12</sup> CRAWFORD, James. *Brownlie's principles of public international law*. 8. Ed. [Oxford]: Oxford University Press, 2012. Ebook.

<sup>13</sup> GODINHO, Filipa Raquel Pacheco Noronha. *A responsabilidade dos Estados-Membros da UE por violações de direitos humanos cometidos por empresas no estrangeiro: o problema da extraterritorialidade da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*. 2018. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito. Universidade de Lisboa. [S.l.], 2018. P. 11.

<sup>14</sup> MOURA, Aline Beltrame de. O critério de conexão da nacionalidade na Doutrina e na Legislação de Direito Internacional Privado brasileiro (1863-1973). In: *Sequência (Florianópolis)*. N. 79, p. 195-219, 2018. P. 208.

Conforme Calster explica, a ONU já se referiu à aplicação extraterritorial como essencial para operacionalizar direitos humanos, dos trabalhadores e meio ambiente. Assim, países com legislações mais rígidas, conseguem atingir corporações – consequentemente e indústrias – localizadas fora de seu território. Dessa forma, aquelas funcionariam como uma ferramenta para o cumprimento da regulamentação desses Estados para além das fronteiras.<sup>15</sup> É exatamente o que se percebe, portanto, no caso da Diretiva (UE) 2019/904: um alcance da normativa europeia em território brasileiro, isto é, o dever de cumprimento de seus dispositivos por força, não de coerção ou de julgamentos em cortes, mas de mercado.

Esse efeito gerado por uma norma da União Europeia é estudado por O’Neill. Segundo o autor, o bloco europeu é “primariamente” um projeto de integração de mercados, no qual os princípios centrais do ordenamento jurídico da UE têm origem. Dessa forma, o jurista descreve como certas normas da UE acabam atingindo outros países, destacando que o bloco desenvolveu instrumentos suficientes para que suas leis de concorrência surtisseram efeitos extraterritorialmente.

Assim, no caso *Woodpulp*, movido por empresas finlandesas e estadunidenses contra a Comissão, O’Neil descreve que as empresas rés, por mais que estivessem em território de outra jurisdição, deveriam respeitar o Direito da UE no que concerne o Direito de Concorrência.<sup>16</sup> Isso, porque essas empresas teriam sido multadas pela Comissão, por estarem colocando produtos no mercado europeu em conluio de preços, fixando-os, violando o direito concorrencial da então Comunidade Europeia. No caso levado ao TJUE, as empresas contestaram a validade dessas multas, já que não eram parte da CE<sup>17</sup>, o que, todavia, não prevaleceu. No fim, o TJUE julgou o Acórdão em benefício da Comissão, a qual poderia atingir nacionais de outros países cujas atividades afetassem o mercado interno da UE. Seria isso o “teste de implementação”, trazido por O’Neill, considerando que esses produtos atingiriam fisicamente o mercado da CE<sup>18</sup>, permitindo, portanto, um efeito das normas do Direito da UE sobre outras jurisdições.

Segundo Kuner, “[a] lei da UE exerce um alcance global por meio de diferentes mecanismos. Por vezes [...] intencionalmente, enquanto em outras situações são premeditados ou são parte de outro fenômeno”. Um desses mecanismos seria a aprendizagem do Direito da UE por outros países ou mesmo a cópia da legislação do bloco europeu – como a Lei Geral de Proteção de Dados brasileira, como será visto a seguir.<sup>19</sup> Ocorre que o fato de a Diretiva (UE) 2019/904 poder alcançar produtores brasileiros não está na seara da aprendizagem ou da cópia – ainda, ao menos em âmbito

---

<sup>15</sup> CALSTER, Geert van. *European Private International Law*. 2. Ed. Portland: Bloomsbury Publishing Plc, 2016. P. 357

<sup>16</sup> O’NEILL, Maria. The legal reach of police and judicial co-operation in criminal matters (PJCCM) measures across EU borders: extraterritoriality, territorial extension and the “Brussels effects”. In: BOSSONG, Raphael; CARRAPICO, Helena. *EU borders and shifting internal security*. [S.l.]: Springer, 2016. P. 143.

<sup>17</sup> VOLLMER, Andrew, N.; SANDAGE, John Byron. The Woodpulp Case. In: *International Lawyer*. Vol. 23, n. 3. [S.l.], 1989. Disponível em: <https://scholar.smu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2668&context=til>. Acesso em: 15 jun. 2022.

<sup>18</sup> O’NEILL, Maria. The legal reach of police and judicial co-operation in criminal matters (PJCCM) measures across EU borders: extraterritoriality, territorial extension and the “Brussels effects”. In: BOSSONG, Raphael; CARRAPICO, Helena. *EU borders and shifting internal security*. [S.l.]: Springer, 2016. P. 144.

<sup>19</sup> KUNER, Chirstopher. The internet and the global reach of EU law. In: *Law Society Economy Working Papers*. [Londres]: University of Cambridge 2017.

nacional, já que alguns Estados brasileiros começaram a implementar leis de conteúdo semelhante e por vezes mencionando a Diretiva. É uma situação mercadológica em que o Brasil se insere ao desejar exportar para esse mercado europeu.

Para esse fenômeno, reconhece-se hoje a existência do “Efeito de Bruxelas” cunhado em 2012 por Anu Bradford. Conforme a autora menciona, é o “poder unilateral da UE para regular os mercados globais”, como exemplo dos dados pessoais ou dos requisitos técnicos para a fabricação de ares-condicionados. Para a jurista, esse é um “poder regulamentador”<sup>20</sup>, é a capacidade que a UE tem de promover uma “globalização regulamentadora unilateral”, quando “um único Estado é capaz de externalizar suas leis e regulamentos para fora de suas fronteiras por meio de mecanismos de mercado, resultando em uma globalização de padrões”.<sup>21</sup>

Como mencionado, a UE é um dos maiores mercados mundiais. Cerca de 440 milhões de consumidores. É um mercado colossal, quase duas vezes o mercado do Brasil, e, segundo Bradford, “apoiado por instituições regulamentadoras fortes”. Para ela, comercializar com o bloco europeu exige das empresas adequação de suas condutas e de suas linhas de produção de acordo com os padrões da UE sob pena de terem de abandonar o mercado europeu.<sup>22</sup>

Assim, mesmo que a UE regule internamente seu mercado, isso acaba atingindo empresas estrangeiras. Consoante Bradford, essas fortes regulamentações incentivam as empresas para que padronizem sua produção de forma global, aderindo, conseqüentemente, a uma só regra. Fenômeno que é cunhado de “Efeito de Bruxelas” *de facto*.<sup>23</sup> Oposto à adesão *de facto* estaria a adesão *de jure*, que, segundo a jurista, ocorre quando os Estados, por movimentações internas, por *lobby* de grandes empresas e outros grupos, ou mesmo pela adequação de fato das linhas de produção, acabam incentivando para que os legisladores adotem as mesmas regras da UE em seus ordenamentos nacionais.<sup>24</sup>

Veja-se o exemplo da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) brasileira<sup>25</sup>, que teve como fonte de inspiração o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (GDPR) da União Europeia de 2016, em vigor desde 2018<sup>26</sup>. A Lei europeia acabou afetando todo o tratamento de dados pessoais em território brasileiro. Seus princípios foram “quase que integralmente [formulados com base no] modelo proposto pelo Regulamento Geral de Proteção de Dados” e suas “bases legais que autorizam o tratamento de dados no Brasil

<sup>20</sup> IIEA. Anu Bradford - The Brussels Effect: How the European Union Rules the World. In: Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=oqFX5-dmDh4>. Acesso em: 15 jun. 2022.

<sup>21</sup> BRADFORD, Anu. The Brussels effect. In: *NorthWestern University Law Review*. V. 107, n. 1, p. 1-68, 2012. Disponível em: [https://scholarship.law.columbia.edu/faculty\\_scholarship/271](https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/271). Acesso em: 15 jun. 2022.

<sup>22</sup> BRADFORD, Anu. The Brussels effect. In: *NorthWestern University Law Review*. V. 107, n. 1, p. 1-68, 2012. Disponível em: [https://scholarship.law.columbia.edu/faculty\\_scholarship/271](https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/271). Acesso em: 15 jun. 2022.

<sup>23</sup> BRADFORD, Anu. The Brussels effect. In: *NorthWestern University Law Review*. V. 107, n. 1, p. 1-68, 2012. Disponível em: [https://scholarship.law.columbia.edu/faculty\\_scholarship/271](https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/271). Acesso em: 15 jun. 2022.

<sup>24</sup> BRADFORD, Anu. The Brussels effect. In: *NorthWestern University Law Review*. V. 107, n. 1, p. 1-68, 2012. Disponível em: [https://scholarship.law.columbia.edu/faculty\\_scholarship/271](https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/271). Acesso em: 15 jun. 2022. P. 6 *et seq.*

<sup>25</sup> BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)*. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm). Acesso em: 15 jun. 2022.

<sup>26</sup> UNIÃO EUROPEIA. EUR-Lex. *Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation)*. Bruxelas, 2016a. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>. Acesso em: 15 jun. 2022.

contemplam [...] hipóteses” do GDPR e outras adicionadas pelo legislador brasileiro. Ademais, a LGPD “propõe modelo praticamente idêntico ao implementado pela União Europeia” no que concerne às hipóteses de transferência de dados.<sup>27</sup>

De uma análise sobre os efeitos extraterritoriais realizada por Ryngaert, observa-se que uma adequação às normas do GDPR – e conseqüentemente de leis da UE – é necessária. Isso, porque a normativa europeia possui uma conexão entre uma atividade no estrangeiro e um elemento situado no território do bloco europeu – no caso, o residente ou cidadão. A UE protege essas pessoas. Existe aí uma “extensão territorial” do ordenamento jurídico da UE, a fim de exercer um controle<sup>28</sup> sobre uma determinada atividade fora de seu território que, no entanto, o toca.

Como se observa, uma lei estrangeira pode surtir efeitos além do território ao qual pertence, atingindo atividades que com este não possuem qualquer conexão. Isso não ocorre sem protestos, vez que, como se analisou, atinge interesses mormente comerciais.

No caso da União Europeia, esta também pode possuir normativas que acabam alcançando empresas e suas atividades localizadas fora de seu território. Desse modo, investiga-se, a seguir, se a Diretiva (UE) 2019/904 tem a capacidade de influir nas atividades de empresas brasileiras que comercializam produtos contendo plásticos de utilização única no bloco europeu, tornando a cadeia de produção mais sustentável, no sentido de reduzir, combater e prevenir a poluição marinha por plásticos de utilização única, para que possam continuar exportando para o mercado europeu.

## 2.2 O alcance extraterritorial da Diretiva (UE) 2019/904 sobre o mercado brasileiro e a (in)adequação à sustentabilidade das linhas de produção

O mercado brasileiro é, hoje, a sétima maior economia do mundo, com um PIB de US\$ 2,4 trilhões, o correspondente a 40% da economia da América Latina. Seu mercado consumidor é igualmente o sétimo maior no mundo, e prevê-se que seja o quinto maior em 2023.<sup>29</sup> Por sua vez, o mercado da UE é um dos três maiores do mundo, oscilando entre a primeira e a terceira posição, com um PIB de mais de € 13 trilhões em 2017<sup>30</sup>, mais de € 16 trilhões em 2019, quando ainda o Reino Unido era Estado-Membro<sup>31</sup>, e mais de € 15 trilhões em 2020<sup>32</sup>. Seu mercado consumidor é composto por

<sup>27</sup> GNOATTON, Leticia Mulinari. *A conformidade da Autoridade Nacional de Proteção de Dados aos critérios exigidos pela União Europeia para a concessão de decisão de adequação ao Brasil nos termos do Regulamento Geral de Proteção de Dados*. Dissertação (Mestrado). Centro de Ciências Jurídicas. Universidade Federal de Santa Catarina: Florianópolis, 2021. Passim.

<sup>28</sup> RYNGAERT, Cedric; TAYLOR, Mistale. *The Gdpr As Global Data Protection Regulation? In: AJIL Unbound*, Vol. 114, p. 5-9, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/aju.2019.80>. Acesso em: 16 jun. 2022.

<sup>29</sup> CNI. Portal das Indústrias. *Brazil at a glance*. [S.l.], [2022?]. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/cni/en/facts-and-figures/brazil-glance/>. Acesso em: 14 jun. 2022.

<sup>30</sup> EUROSTAT. *China, US and EU are the largest economies in the world*. [S.l.], 2020b. Disponível em: [https://ec.europa.eu/eurostat/documents/portlet\\_file\\_entry/2995521/2-19052020-BP-EN.pdf/bb14f79-fc26-8aa1-60d4-7c2b509dda8e](https://ec.europa.eu/eurostat/documents/portlet_file_entry/2995521/2-19052020-BP-EN.pdf/bb14f79-fc26-8aa1-60d4-7c2b509dda8e). Acesso em: 14 jun. 2022.

<sup>31</sup> UNIAO EUROPEIA. *Facts and figures on the European Union economy*. [S.l.], [2020?]. Disponível em: [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/economy\\_en](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/economy_en). Acesso em: 14 jun. 2022.

<sup>32</sup> FMI. *Data. União Europeia*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=EU>. Acesso em: 14 jun. 2022.

uma população de 440 milhões de pessoas, sendo o maior bloco do mundo aberto para países em desenvolvimento.<sup>33</sup>

O comércio bilateral entre Brasil e União Europeia é, por sua vez, de grande relevância. Isso, porque o bloco europeu configura o terceiro maior parceiro comercial do mercado brasileiro tanto em termos de importação quanto de exportação, se se considerar a soma de todos seus Estados-Membros. Em 2021, as exportações do Brasil atingiram US\$ 36,5 bilhões, ao passo que as importações, US\$ 38,2 bilhões. Tendo exportado mormente para a Holanda (26%), Espanha (15%), Alemanha (14%), Itália (11%), Bélgica (9,2%), Portugal (7,2%), França (6,8%). A pauta de produtos vendidos para o bloco europeu compõe-se soja, café (da agropecuária), farelos para ração, celulose, sucos, carnes, alimentos dentre tantos outros.<sup>34</sup>

Tendo em vista a dimensão do comércio entre Brasil e União Europeia, é possível indagar-se se as normas da Diretiva (UE) 2019/904 teriam a capacidade de influenciar a cadeia de produção brasileira de mercadorias contendo plásticos de utilização única em sua composição. Resultado disso seria uma influência extraterritorial da legislação europeia, como analisado no tópico anterior, e uma eventual mudança para a sustentabilidade da cadeia de produção desses referidos produtos.

Observe-se que, em termos de produção de plásticos, a indústria brasileira aumentou sua presença global. De acordo com dados da *Think Plastic*, um projeto de promoção dos produtos plásticos brasileiros no exterior, entre janeiro e maio de 2021, a produção desse material aumentou em 20% em valor (ou R\$ 136,5 milhões) e 4% em volume (ou 54,9 mil toneladas), demonstrando uma considerável recuperação após o ano pandêmico de 2020. Novos produtos e novos mercados foram abertos, desde itens hospitalares, de enfermagem a produtos para embalagens de alimentos, contando-se ainda com um Plano de Incentivo à Cadeia de Plástico (PICPlast) com investimentos de cerca de R\$ 20 milhões.<sup>35</sup>

De acordo com dados da UE, o Brasil recuperou sua exportação de plásticos, resinas e borrachas. Em 2018, exportou 486 milhões de euros, em 2019, 485 milhões de euros, em 2020 – por conta da pandemia – em uma queda expressiva, 381 milhões de euros e, já em 2021, o setor apresentou melhoras, tendo vendido ao bloco 424 milhões de euros.<sup>36</sup> Mas isso apenas para o grupo desses polímeros, já que ainda devem ser considerados os plásticos exportados por meio de embalagens de alimentos e de garrafas, conforme determinado pela Diretiva (UE) 2019/904.

Assim, considerando esse setor de alimentos e bebidas, é de se ressaltar que o Brasil é o segundo maior exportador mundial.<sup>37</sup> O setor de alimentos industrializados

<sup>33</sup> UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *EU position in world trade*. [S.l.], 2022c. Disponível em: [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/eu-position-world-trade\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/eu-position-world-trade_en). Acesso em: 14 jun. 2022.

<sup>34</sup> BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviço. *ComexVis. Blocos econômicos. UE*. [S.l.], 2022. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em: 13 jun. 2022.

<sup>35</sup> MONITOR MERCANTIL. *Produtos plásticos aumentaram exportação na pandemia*. [S.l.], 2021. Disponível em: <https://monitormercantil.com.br/produtos-plasticos-aumentaram-exportacao-na-pandemia/>. Acesso em: 14 jun. 2022.

<sup>36</sup> UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Statistics. Brazil*. [S.l.], 2022h. Disponível em: [https://webgate.ec.europa.eu/isdb\\_results/factsheets/country/details\\_brazil\\_en.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_brazil_en.pdf). Acesso em: 14 jun. 2022.

<sup>37</sup> ABIA. *Números do setor*. [S.l.], [2022]. Disponível em: <https://www.abia.org.br/numeros-setor>. Acesso em: 14 jun. 2022.

é responsável, só no Brasil, por cerca de 10% do PIB nacional, já no exterior, conta com uma exportação total de aproximadamente US\$ 42 bilhões, sendo que a UE é o terceiro maior destino, respondendo por 13,6% do total exportado em 2021. Ou seja, aproximadamente US\$ 5,46 bilhões de alimentos vendidos para a UE nesse ano. Interessante é notar que esse setor brasileiro é o segundo maior exportador mundial de café solúvel, doces, óleo de soja e quarto maior de carne suína. Além de ser o primeiro exportador mundial de suco de laranja, açúcar, carne bovina e carne de aves.<sup>38</sup>

A propósito das embalagens de carnes, boa parte das congeladas é vendida já embalada seja em invólucros plásticos que são de utilização única, isto é, vez que retiradas as carnes, o plástico é descartado, enquadrando-se, em tese, na definição de plásticos de utilização única do art. 3.6 da Diretiva (UE) 2019/904, seja em bandejas unitárias, vendidas diretamente ao consumidor. Em qualquer desses dois casos, isto é, venda de peças grandes de carne ou venda de pequenas quantidades em bandejas, já se coloca uma questão a ser respondida pelo mercado e futuras regulamentações: as embalagens para alimentos que exigem preparos e cozimentos, como as carnes, não estão contempladas na Diretiva, de forma que esses produtos podem continuar circulando com plásticos que possuem apenas uma única utilização. É de se notar como se desenvolverá a política da UE sobre esses produtos por ora excluídos, porém volumosamente vendidos em seu mercado – US\$ 432 milhões em 2021.<sup>39</sup>

Quanto aos demais produtos do setor de alimentos industrializados, à exceção dos sucos, que são, em boa parte, escoados por sucodutos e engarrafados já na UE, como o suco de laranja,<sup>40</sup> sua venda é realizada de forma pronta para o consumo, como o café solúvel, frutas, temperos, molhos, doces e outros, que vão prontos, embalados para o consumo rápido e direto, em embalagens plásticas das quais são consumidos diretamente sem preparo. Este tipo de produto plástico, por sua vez, está previsto na Diretiva (UE) 2019/904 e, portanto, deve seguir seus ditames restritivos.

A fim de verificar a dimensão dos possíveis impactos econômicos das restrições à utilização desse tipo de material por parte da indústria exportadora brasileira, realizou-se uma pesquisa empírica junto a base de dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviço.<sup>41</sup> Da pesquisa realizada no documento gerado pelo sistema do Ministério, constatou-se que 6.045 itens foram exportados do Brasil para a UE em 2021. Do setor da indústria alimentícia, foram selecionados diversos produtos dentre os 500 mais exportados, selecionaram-se aqueles com maior potencial de utilização de plásticos na sua fabricação, chegando-se, então, aos seguintes produtos: frutas, grãos, bebidas, molhos, doces, mel, café solúvel, especiarias embaladas, carnes prontas para consumo, bebidas e castanhas. Após isso, somaram-se todos os valores de exportação destes produtos, tendo-se alcançado o montante de US\$ 1,176 bilhão de vendas para a

<sup>38</sup> ABIA. *Infográfico*. [S.l.], [2022]. Disponível em: <https://www.abia.org.br/vsn/temp/z2022413Infografico2022frenteverso.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2022.

<sup>39</sup> Estatística sob denominação “carne bovina fresca, refrigerada ou congelada”, vez que é a proteína animal para consumo humano mais exportada, e em maior volume, nesse ano. In: BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviço. *ComexVis. Blocos econômicos. UE*. [S.l.], 2022. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em: 13 jun. 2022.

<sup>40</sup> ODILLA, Fernanda. O que o caminho do suco de laranja brasileiro até as prateleiras britânicas revela sobre os desafios do Brexit. In: *Época Negócios*. [S.l.], 2019. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Mundo/noticia/2019/05/o-que-o-caminho-do-suco-de-laranja-brasileiro-ate-prateleiras-britanicas-revela-sobre-os-desafios-do-brexite.html>. Acesso em: 14 jun. 2022.

<sup>41</sup> BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviço. *Exportações e importações. Geral*. [S.l.], 2022. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>. Acesso em: 14 jun. 2022.

UE em 2021, o que corresponde a 20% do total daquele mesmo ano. Nesse estudo, excluíram-se alimentos tradicionalmente exportados a granel, como café em grãos, soja, suco de laranja, bem como contabilizou-se aquele produto que é vendido com apenas algum invólucro ou plástico de proteção como as frutas, ou produtos embalados em plásticos, como os pós de cacau, pudim ou contidos em potes, como o mel. Ademais, contabilizaram-se produtos engarrafados, como as bebidas alcólicas, por conta de seus eventuais lacres de plástico.

Já para embalagens propriamente ditas, vendidas como produto final exportado, foi encontrado o valor de US\$ 10,4 milhões para o mercado europeu. Dentre os produtos, estão sacolas plásticas, sacos de embalagens, embalagens de transporte ou para garrafas, garrafas, garrafões de plástico, tampas, rolhas de plástico. Além disso, também se soma o valor de US\$ 527,3 mil relativo a utensílios de cozinha e mesa de plástico exportados. Quanto aos produtos de higiene contendo plásticos, estes representam um comércio de US\$ 247 mil.

Diante desses estudos, observa-se que a indústria brasileira exporta para a UE valores expressivos de produtos contendo plásticos de utilização única, cerca de US\$ 1,2 bilhões em 2021. Isso sem considerar os demais produtos plásticos contidos na lista que servem para outros propósitos da indústria da UE, inclusive para a produção de embalagens, que podem ser revertidas ao mercado brasileiro.

Com tantos produtos brasileiros contendo o tipo de plástico que é limitado pela Diretiva (UE) 2019/904, é esperado que encontrem certas dificuldades no mercado da UE, devido à necessidade de adequação à regulamentação europeia. Conforme relatório divulgado pela ApexBrasil, diversos são os obstáculos técnicos enfrentados pela exportação brasileira, dentre eles os referentes às embalagens.<sup>42</sup>

Percebe-se, portanto, um reflexo da Diretiva (UE) 2019/904 sobre o mercado brasileiro. Esse impacto que o mercado da UE possui sobre a produção brasileira – ou mesmo de outros países – pode ser visto como o já mencionado efeito extraterritorial de uma norma estrangeira.

No caso da Diretiva, uma adequação da cadeia de produção que envolve plásticos de utilização única – e mesmo oxodegradáveis e artigos de pesca, apesar de o destaque ser para os plásticos de utilização única –, desde a fabricação desse material até a venda ou colocação no mercado, é necessária, vez que existe uma atividade no Brasil – a produção e a exportação – que toca diretamente o mercado europeu, quando essas mercadorias são ali colocadas à venda. Não há meios de escapar dessa adequação, caso os produtores brasileiros desejem manter o acesso a esse mercado, o qual, por sua vez, Bradford descreve como sendo inelástico, ou seja, o mercado consumidor não se altera de acordo com a regra jurídica, eles não mudam de local pelo fato de não lhes agradar a norma.<sup>43</sup> Eles continuam lá e serão os destinatários finais das vendas.

<sup>42</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Relatório sobre as principais dificuldades e requisitos de acesso à União Europeia que afetam as exportações que afetam as exportações Brasileiras*. Brasília : CNI, 2018. Disponível em: <https://www.apexbrasil.com.br/Content/imagens/ce0f015c-418f-4eed-acb7-990c58f0c550.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2022.

<sup>43</sup> BRADFORD, Anu. The Brussels effect. In: *NorthWestern University Law Review*. V. 107, n. 1, p. 1-68, 2012. Disponível em: [https://scholarship.law.columbia.edu/faculty\\_scholarship/271](https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/271). Acesso em: 15 jun. 2022. P. 6 e 48.

Estudando as estatísticas de exportação de produtos contendo plásticos de utilização única em alimentos e outros artigos, como exposto no relatório do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviço (MDIC) de 2021, e conhecendo as características do mercado da UE (tamanho e inelasticidade), é de se concluir que o produtor brasileiro deve manter o desejo pelo acesso às prateleiras do bloco europeu, sendo pequenas as chances de que ele abandone esse mercado. Tal como afirma Bradford “[...] quanto maior a razão das exportações para uma jurisdição (restrita) em relação às vendas nos mercados internos (lenientes) ou nos mercados de terceiros países, maior a probabilidade de o Efeito de Bruxelas ocorrer”, e poucos estão “na posição de abandonar o mercado da UE completamente e recuperar as perdas em outros mercados”.<sup>44</sup>

É, pois, de se esperar que a cadeia de produção brasileira se adeque às regras da Diretiva (UE) 2019/904, assim como já teve que se adequar a outras normativas europeias, conforme apontado no relatório da ApexBrasil, como o Regulamento de Segurança Alimentar<sup>45</sup> e a Diretiva do Mel<sup>46</sup>, que exige controles sanitários sobre a composição desse alimento.<sup>47</sup>

Esse Efeito de Bruxelas, por condições de acesso ao mercado, também pode ser visualizado no caso da venda de madeiras brasileiras para a UE. Em 2013, entrou em vigor o Regulamento da Madeira<sup>48</sup>, que passou a proibir a colocação no mercado europeu de madeiras originadas de desmatamento ilegal, devendo os exportadores, antes de enviá-las para a UE, apresentar diversos documentos comprovando a legalidade da extração e o devido cumprimento da legislação do país de origem.<sup>49</sup>

Esse, como visto, foi o primeiro passo para exigir que atividades exploratórias de recursos naturais passassem a comprovar a sustentabilidade de sua produção na União Europeia. Essa medida, inclusive, será reforçada e expandida com a proposta da

---

<sup>44</sup> BRADFORD, Anu. The Brussels effect. In: *NorthWestern University Law Review*. V. 107, n. 1, p. 1-68, 2012. Disponível em: [https://scholarship.law.columbia.edu/faculty\\_scholarship/271](https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/271). Acesso em: 15 jun. 2022. P. 11 e 12.

<sup>45</sup> UNIÃO EUROPEIA. EUR-Lex. *Regulation (Ec) No 178/2002 Of The European Parliament And Of The Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety*. Bruxelas, 2002. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:031:0001:0024:en:PDF>. Acesso em: 16 jun. 2022.

<sup>46</sup> UNIÃO EUROPEIA. EUR-Lex. *Council Directive 2001/110/EC of 20 December 2001 relating to honey*. Bruxelas, 2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:010:0047:0052:EN:PDF>. Acesso em: 16 jun. 2022.

<sup>47</sup> A exportação desse produto é condicionada à elaboração de um projeto para monitoramento de resíduos no mel e detecção de pesticidas, devendo ainda ser a produção avaliada por autoridades da UE para que possa chegar ao mercado europeu. Ademais, o produto ainda deve ser avaliado por veterinário competente e, segundo a Diretiva do Mel, deve obedecer a padrões de composição e definição daquilo que realmente é considerado mel, e então ser rotulado com as devidas informações. Essas normas, segundo o relatório, criam embaraços ao produtor brasileiro, vez que “não são compatíveis com a realidade de produção de mel orgânica no Brasil”, o que torna a venda dificultada sob a condição de se adequar as regras impostas pela UE. In: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, op. cit.

<sup>48</sup> UNIÃO EUROPEIA. EUR-Lex. *Regulamento (UE) N. 995/2010 Do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de Outubro de 2010 que fixa as obrigações dos operadores que colocam no mercado madeira e produtos da madeira*. Estrasburgo, 2010. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010R0995&from=EN#d1e391-23-1>. Acesso em: 16 jun. 2022.

<sup>49</sup> ECODEBATE. *UE proíbe entrada de madeira com origem em desmatamentos*. [S.l.], 2013. Disponível em: <https://greensaopaulo.com.br/ue-proibe-entrada-de-madeira-com-origem-em-desmatamentos/>. Acesso em: 16 jun. 2022.

Comissão<sup>50</sup> de novembro de 2021 de banir do mercado europeu produtos, como soja e madeira, que não tenham a sustentabilidade e legalidade comprovadas em toda a sua cadeia de produção. Nesse sentido, a proposta de novo Regulamento, revogando o já mencionado Regulamento da Madeira de 2013, tem como intuito uma aplicação mais abrangente, estabelecendo regras relativas à colocação e disponibilização no mercado da UE, bem como à exportação dela originada sobre produtos de origem bovina, cacau, café, óleo de palma, soja, madeira e produtos oriundos de atividades de desmatamento ilegal, reduzindo a exploração ilícita dos recursos naturais, a emissão de gases de efeito estufa e a perda de biodiversidade.<sup>51</sup>

Observa-se, dessa maneira, que a adequação à Diretiva (UE) 2019/904 por parte dos produtores brasileiros que queiram exportar para a UE é praticamente certa, porém uma questão a ser analisada tal fato também terá o poder de transformar toda a cadeia de produção sustentável. Dessa forma, será analisado a seguir se a Diretiva terá o condão de promover uma conscientização completa das indústrias brasileiras ligadas aos plásticos de utilização única ou se essa adequação será apenas parcial, isto é, se as linhas de produção serão divididas entre aquelas sustentáveis voltadas para o mercado da UE e aquelas tradicionais destinadas ao mercado interno ou outros lenientes em que não vigorem as exigências normativas de restrição ao uso do plástico.

### 3 A (IN)SUSTENTABILIDADE NA CADEIA DE PRODUÇÃO BRASILEIRA

Ao tratar da globalização regulatória unilateral, Bradford recorda que esse fenômeno demanda que os benefícios ao se adotar apenas um padrão de produção sejam maiores que aqueles ao se adotarem múltiplos padrões. Nesse caso, isso ocorreria quando a conduta ou a produção das empresas não são divisíveis, ou seja, é impossível legal e tecnicamente dividir as linhas de produção, ou tampouco é economicamente viável dividi-la. Desse modo, a adoção de um só padrão global de produção ocorreria se as vantagens de aderir a um único padrão forem maiores que as vantagens obtidas pela venda em diversos mercados, dentre eles onde haja legislações fracas ou lenientes e quando a linha de produção é indivisível.<sup>52</sup>

Quando se tem um mercado forte, a coerção não é necessária. No caso da UE, por seu tamanho nas exportações brasileiras, é provável que as linhas de produção se ajustem à jurisdição mais rígida, a fim de que continuem vendendo para o bloco

<sup>50</sup> UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Regulation Of The European Parliament And Of The Council on the making available on the Union market as well as export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010 COM(2021) 706 final.* Bruxelas, 2021c. Disponível em: [https://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/COM\\_2021\\_706\\_1\\_EN\\_Proposal%20for%20Regulation%20on%20Deforestation.pdf](https://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/COM_2021_706_1_EN_Proposal%20for%20Regulation%20on%20Deforestation.pdf). Acesso em: 16 jun. 2022. Cf. MOREIRA, Assis. UE quer barrar a importação de produtos do desmatamento da Amazônia. In: *Valor Econômico*. Genebra, 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/10/07/europa-prepara-certificacao-verde-para-commodities.ghtml>. Acesso em: 16 jun. 2022; e MORROW, Amanda. EU's 'groundbreaking' plan to ban food, wood imports from deforested áreas. In: *RFI*. [S.l.], 2021. Disponível em: <https://www.rfi.fr/en/europe/20211120-eu-s-groundbreaking-plan-to-ban-food-wood-imports-from-deforested-areas-cop26>. Acesso em: 16 jun. 2022.

<sup>51</sup> MOURA, Aline Beltrame de; SOUZA, Natália de. A “due diligence” como instrumento de mitigação dos riscos da comercialização de madeira extraída ilegalmente em países terceiros no mercado europeu. In: *Observatory on European Studies*. [S.l.], 2022. Disponível em: <https://eurolatinstudies.com/laces/announcement/view/167>. Acesso em: 17 out. 2022.

<sup>52</sup> BRADFORD, Anu. The Brussels effect. In: *NorthWestern University Law Review*. V. 107, n. 1, p. 1-68, 2012. Disponível em: [https://scholarship.law.columbia.edu/faculty\\_scholarship/271](https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/271). Acesso em: 15 jun. 2022. P. 5 e 11.

européu. E Bradford é incisiva quanto a essa possibilidade: a adoção de um só padrão é exatamente o Efeito de Bruxelas em si, isto é, as empresas estrangeiras decidem voluntariamente cumprir as regras de um só ordenamento, geralmente, o mais restritivo, quando as linhas de produção são indivisíveis. Uma vez que os benefícios de manter um padrão só de acordo com a economia de escala – a economia maior – excedem os custos de sair desse mercado e ir para outros menos regulados.<sup>53</sup>

Nesse cenário, cabe analisar o significado do termo “colocação no mercado” do art. 3.6 e “disponibilização no mercado” do art. 3.7 da Diretiva (UE) 2019/904, haja vista que será ele que definirá o alcance efetivo da norma. A norma da UE é objetiva no que diz respeito à venda de produtos no território da UE, ou seja, são os produtos finais que devem obedecer a suas regras, e não a cadeia de produção propriamente dita. Assim, seria possível, de acordo com a norma, ter parte da produção com materiais exigidos pela Diretiva, exportando para a UE, e parte da produção com o plástico e os produtos tradicionais, que poderiam continuar sendo exportados para outros mercados ou direcionados para o mercado interno brasileiro, havendo, pois, uma segmentação na cadeia de produção.

A adequação à normativa da UE e a decisão de manter linhas de produção brasileiras com materiais conformes às regras da Diretiva (UE) 2019/904 perpassa toda a cadeia de produção dos produtos por ela regulamentados. Assim, devem-se observar os quatro principais fatores que foram identificados, ao longo da pesquisa, que podem influenciar o comportamento das empresas ao longo de toda a cadeia de produção: i) regulamentação legislativa doméstica, além da Diretiva (UE) 2019/904; ii) decisão “espontânea” de tornar sustentável sua produção; iii) pressão da opinião pública e dos consumidores e, iv) pressão do mercado e dos investidores.

### **i) Regulamentação legislativa doméstica**

No que concerne à regulamentação legislativa doméstica, já existem medidas concretas e discussões de projetos de lei em torno da produção de mercadorias contendo plásticos de utilização única no sistema jurídico brasileiro, principalmente em nível estadual e municipal.

Em São Paulo, a indústria do plástico foi afetada pela Lei Municipal nº 17.261/2020 que proíbe o fornecimento de produtos plásticos de uso único em diversos locais.<sup>54</sup> Essa Lei restringe a comercialização de cinco dos 10 materiais que estão previstos na Diretiva (UE) 2019/904, a saber: copos, pratos, talheres, agitadores para bebidas e varas para balões de plásticos descartáveis no comércio de forma geral (art. 1º).<sup>55</sup>

<sup>53</sup> BRADFORD, Anu. The Brussels effect. In: *NorthWestern University Law Review*. V. 107, n. 1, p. 1-68, 2012. Disponível em: [https://scholarship.law.columbia.edu/faculty\\_scholarship/271](https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/271). Acesso em: 15 jun. 2022. P. 17.

<sup>54</sup> SÃO PAULO. Câmara Municipal de São Paulo. *Lei Nº 17.261 de 13 de Janeiro de 2020 que dispõe sobre a proibição de fornecimento de produtos de plástico de uso único nos locais que especifica*. São Paulo, 2020a. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17261-de-13-de-janeiro-de-2020>. Acesso em: 17 jun. 2022.

<sup>55</sup> Apesar de a Justificativa para a Lei nº 17.262 não conter diretamente referências à Diretiva (UE) 2019/904, o Projeto de Lei que lhe deu à luz, PL 099/19, é do vereador Xexéu Tripoli do Partido Verde

Diante dessa Lei, o Sindicato da Indústria de Material Plástico, Transformação e Reciclagem de Material Plástico do Estado de São Paulo (Sindiplast) recorreu ao TJSP por alegada inconstitucionalidade da norma municipal. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2017452-91.2020.8.26.0000, o Sindicato alegou que a Lei violaria a Constituição brasileira por incompetência material, já que, segundo ele, o município não poderia legislar sobre a vedação de certos tipos de plásticos na cidade. No Acórdão, entretanto, foi reconhecida a competência da Câmara Municipal para sancionar a Lei, vez que teria interesse local sobre o meio ambiente, o que é permitido pela Constituição Federal em seu art. 30, I e II. Assim, ficou determinado que “[...] cabe também aos Municípios a tomada das providências concernentes à proteção e preservação do meio ambiente, em competência concorrente com os demais entes da federação [...]”.<sup>56</sup>

A fim de determinar o possível comportamento da indústria ligada a esses produtos e que os exporta para a UE, é necessário observar como ela já é alcançada por outras leis brasileiras, como aquelas que banem sacolas plásticas, canudos e copos.

No estado do Rio de Janeiro, foi sancionada em 2018 a Lei 8006/2018 que proíbe sacolas integralmente de plástico. Assim, desde 2018, está proibida a distribuição de sacolas descartáveis, devendo ser utilizadas bolsas reutilizáveis ou biodegradáveis.<sup>57</sup> De acordo com a Lei, as novas sacolas devem ter a composição mínima de 51% de material de fonte renovável, tendo sido estabelecido um período de transição de 18 meses para pequenas e médias empresas e de 12 meses para as maiores. Um dos objetivos da lei é combater o descarte de quase 4 bilhões de sacolas plásticas colocadas no meio ambiente, no ano de 2018, no Estado fluminense.<sup>58</sup>

A Câmara Municipal de São Paulo apresentou um Projeto de Lei nº 0760 de 2021 prevendo a diminuição desses materiais facilmente descartáveis, inclusive mencionando, em sua justificativa, a Diretiva (UE) 2019/904. Conforme o Projeto aponta, as restrições aos plásticos de utilização única resultam no investimento em alternativas sustentáveis, inclusive no aumento da demanda “dando impulso a um ciclo virtuoso de desenvolvimento de novos produtos e geração de postos de trabalho”. As dificuldades do setor poderiam ser suavizadas com períodos de transição – e aí se

---

e, em seu site profissional, ele menciona diversas vezes a Diretiva, como orientadora no combate à poluição marinha por plásticos, o que, se deduz, como fonte de inspiração para a referida Lei, bem como para o mencionado Projeto de Lei nº 0760/2021. Cf. <https://vereadortripoli.com.br/2021/12/07/aprovado-em-1a-votacao-lei-das-sacolas-plasticas/> e <https://vereadortripoli.com.br/2021/09/16/legislacoes-de-outros-paises-apontam-caminho-para-reducao-de-plastico-descartavel/>.

<sup>56</sup> SAO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. *Lei que veda fornecimento de produtos de plástico de uso único na Capital é constitucional, decide OE*. São Paulo, 2020b. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=62084&pagina=1>. Acesso em: 17 jun. 2022.

<sup>57</sup> RODRIGUES, Sabrina. Agora é lei: Sacolas plásticas são proibidas no Rio. In: *Oeco*. [S.l.], 2018. Disponível em: <https://oeco.org.br/salada-verde/agora-e-lei-sacolas-plasticas-sao-proibidas-no-rio/>. Acesso em: 04 jul. 2022.

<sup>58</sup> RIO DE JANEIRO. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. *Agora é lei: sacolas plásticas descartáveis serão proibidas no estado*. [Rio de Janeiro], 2018. Disponível em: <https://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/43490?AspxAutoDetectCookieSupport=1>. Acesso em: 17 jun. 2022.

pode recordar o período de transição justa do PAEC – que facilitariam a mudança da produção brasileira.<sup>59, 60</sup>

Grandes empresas no Brasil já estão seguindo o que se defende no citado Projeto de Lei e estão investindo nos segmentos de maior sustentabilidade. Uma das maiores empresas brasileiras de bebidas, a Ambev, realizou aportes financeiros para o desenvolvimento de embalagens biodegradáveis, investimento que se mostrou viável, vez que o consumo de água na produção foi reduzido em 80% e a economia de energia elétrica foi de 25%, além de diminuir em 50% as emissões de gás carbônico.<sup>61</sup> O Projeto de Lei ainda ressalta que a proibição do uso de certos tipos de materiais incentivaria a indústria química a redirecionar a produção de plásticos com base em matérias-primas renováveis. É o caso da alternativa encontrada pela Ambev em produzir as referidas embalagens com o uso de palha de milho.

Já no Senado brasileiro, caminham discussões sobre o banimento ou redução de determinados produtos plásticos não sustentáveis. Existem, porém, preocupações com a operacionalização das linhas de produção e custos envolvidos. Não em vão, foi apresentado o Projeto de Lei do Senado (PLS) n. 92/2018, que obriga a utilização de materiais biodegradáveis na composição de embalagens e manejo de alimentos prontos. Destaca-se, a propósito, que o Projeto é anterior à iniciativa que levou efetivamente à adoção da Diretiva (UE) 2019/904, porém não foi ainda votado exatamente pelas dificuldades no setor.<sup>62</sup> Nele, propõe-se uma transição de dez anos, da data da publicação da Lei, para que as empresas se adequem ao novo sistema, substituindo a forma como produzem suas mercadorias, banindo os plásticos não biodegradável gradualmente até serem proibidos por completo.<sup>63</sup> Recorda-se que o prazo estipulado no art. 17 da Diretiva europeia para adequação do setor foi de cerca de 2 anos, mais precisamente os Estados-Membros deveriam transpor as regras da Diretiva para seus ordenamentos nacionais até o dia 3 de julho de 2021, salvo algumas disposições específicas que possuíam prazos diferenciados. Há assim, como relata o Senado, uma necessidade de se repensar a utilização de plásticos de utilização única, reduzindo os impactos ambientais, porém considerando os custos envolvidos nessa transição.

De acordo com o texto apresentado pelo Senado, onde inclusive, segundo a Casa legislativa, tramitam diversos outros projetos de conteúdo semelhante, que envolvem

---

<sup>59</sup> SÃO PAULO. Câmara Municipal de São Paulo. *Justificativa – PL 0760/2021*. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/justificativa/JPL0760-2021.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2022.

<sup>60</sup> O Projeto de Lei nº 0760 de 2021 encontra-se, atualmente, em tramitação na Câmara municipal de São Paulo, tendo sido aprovado em reunião conjunta. Cf. SÃO PAULO. Câmara Municipal de São Paulo. *Projeto de Lei nº 0760 de 2021*. São Paulo, 2022. Disponível em: [https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD\\_MTRA\\_LEGL=1&ANO\\_PCSS\\_CMSP=2021&COD\\_PCSS\\_CMSP=760](https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD_MTRA_LEGL=1&ANO_PCSS_CMSP=2021&COD_PCSS_CMSP=760). Acesso em: 04 jul. 2022.

<sup>61</sup> ADACHI, Vanessa. Com Ambev de anjo, GrowPack vai escalar embalagem de palha de milho. *In: Capitalreset*. [S.l.], 2021. Disponível em: <https://www.capitalreset.com/com-ambev-como-anjo-growpack-vai-escalar-embalagem-de-palha-de-milho/>. Acesso em: 16 jun. 2022.

<sup>62</sup> Atualmente, o Projeto de Lei do Senado 92/2018 está em tramitação, tendo sido retirado para reexame pela Relatoria da Comissão de Assuntos Econômicos. Ver mais em: BRASIL. Senado. *Projeto de Lei do Senado nº 92, de 2018*. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/132457>. Acesso em: 04 jul. 2022.

<sup>63</sup> BRASIL. Agência do Senado. Estudo do Senado aponta necessidade de leis para deter poluição por plásticos. *In: Senado notícias*. [Brasília], 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/07/28/estudo-do-senado-aponta-necessidade-de-leis-para-deter-poluicao-por-plasticos>. Acesso em: 16 jun. 2022.

o plástico<sup>64,65</sup>, percebe-se que há uma conscientização do problema do grande descarte de plásticos de utilização única no ambiente, bem como observa-se um possível Efeito de Bruxelas *de jure* já mencionado anteriormente. Isso, porque o Projeto n. 92/2018 combate os produtos com embalagens não biodegradáveis – como também pensado pela Diretiva (UE) 2019/904 – e prevê seu completo banimento. Ademais, para as discussões sobre o tema, o Senado aponta a Diretiva (UE) 2019/904, nos estudos realizados por Maia Neto, os quais indicam a necessidade de aperfeiçoar o Projeto incorporando “aspectos interessantes da legislação internacional, especialmente da diretiva europeia”.<sup>66</sup>

Novamente, porém, esses estudos indicam as dificuldades de as empresas adaptarem-se ao conteúdo da lei eventualmente aprovada no Brasil, vez que o *lobby* da indústria do plástico “é forte e atua contrariamente à aprovação as proposições que já tramitam no Congresso”.<sup>67</sup>

## ii) Decisão “espontânea” de tornar sustentável sua produção

Em relação ao segundo fator que influencia no comportamento das empresas ao longo de toda a cadeia de produção, percebe-se que já existem movimentações no sentido de as empresas estarem iniciando “espontaneamente” um processo de adaptação com vistas a tornar sua produção mais sustentável.

Uma das maiores indústrias mundiais no ramo de embalagens plásticas, a alemã Henkel, já possui planos de readequação completa de sua linha de produção. Segundo a empresa, 100% das suas embalagens devem ser recicláveis e reutilizáveis a partir de

<sup>64</sup> BRASIL. Agência do Senado. Estudo do Senado aponta necessidade de leis para deter poluição por plásticos. In: *Senado notícias*. [Brasília], 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/07/28/estudo-do-senado-aponta-necessidade-de-leis-para-deter-poluicao-por-plasticos>. Acesso em: 16 jun. 2022.

<sup>65</sup> Alguns dos Projetos de Lei apresentados no Congresso são os seguintes: PL 10504/2018 que “Institui o Programa Nacional de Banimento dos Plásticos de Uso Único até o ano de 2030 - PNBP 2030 e dá outras providências.”, que menciona a proposta da Diretiva 2019/904 em sua justificativa para banir os plásticos de utilização única e que atualmente está em trâmite e apensado ao PL 10345/2018 que “Dispõe sobre a diminuição gradativa de fabricação, fornecimento e distribuição (gratuita ou onerosa) de canudos plásticos feitos de polipropileno e/ou poliestireno (materiais não-biodegradáveis) em todo território nacional e dá outras providências.” In: BRASIL. Câmara Federal. *Projeto PL 10504/2018*. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2180687&ord=1>.

Acesso em: 17 out. 2022. Outro Projeto ainda é o PL 317/2019 que “Veda a utilização de garrafas PET para embalagem de alimentos e bebidas”, atualmente em trâmite apensado a outros. In: BRASIL. Câmara Federal. *PL 317/2019 que “Veda a utilização de garrafas PET para embalagem de alimentos e bebidas.”* Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2190843&ord=1>.

Acesso em: 17 out. 2022. Ainda, PL 386/2021 que determina que “Fica vedada a aquisição de copos e talheres plásticos pela administração pública federal, estadual e municipal, ficando proibida a compra por qualquer órgão.” In: BRASIL. Câmara Federal. *PL 386/2021*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2269984>. Acesso em: 17 out. 2022.

<sup>66</sup> NETO, Joaquim Maia. Contribuições do poder legislativo no combate à poluição causada por plástico. In: *Boletim Legislativo*. N. 95, 2021. [Brasília], 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol95>. Acesso em: 16 jun. 2022.

<sup>67</sup> NETO, Joaquim Maia. Contribuições do poder legislativo no combate à poluição causada por plástico. In: *Boletim Legislativo*. N. 95, 2021. [Brasília], 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol95>. Acesso em: 16 jun. 2022.

2025, bem como faz parte de sua estratégia a redução em 50% do uso de plásticos de fontes fósseis, aumentando a produção daqueles de base biológica até que se chegue ao desperdício zero, fechando o ciclo de vida do material.<sup>68</sup>

Outra gigante do comércio mundial também apresentou a estratégia de mudar completamente sua linha de produção. O Grupo Carrefour Brasil, empresa de comércio varejista brasileira controlada pelo grupo francês de nome homônimo, tem a meta de chegar a 100% de embalagens recicláveis em todos os produtos de marca própria a partir de 2025.<sup>69</sup> Enquanto isso, a mesma rede, desde 2019, conta com a substituição de diversas embalagens plásticas por produtos de base biológica em produtos orgânicos, frios e queijos, cafeterias e mesmo em seu comércio eletrônico.<sup>70</sup>

A britânica Unilever, grande companhia global do ramo de produtos de higiene, limpeza e alimentos, também pretende lançar uma linha de produtos de lava roupa com embalagens completamente recicláveis. A empresa almeja trocar a embalagem tradicional de plástico de garrafas com sabão líquido por embalagens totalmente à base de papel, e o Brasil foi escolhido como país-piloto para o teste de comportamento desses produtos, a fim de averiguar sua durabilidade, experiência de uso e impactos ambientais.<sup>71</sup>

Dentre as empresas brasileiras, a Celomax se destaca na produção de celofane, pois fabrica produtos totalmente compostáveis,<sup>72</sup> tendo iniciado a aplicação da sustentabilidade em toda sua linha de produção em 2009. Por sua vez, a Simple Organic, empresa catarinense do ramo de cosméticos, apresenta seus trabalhos de forma sustentável, afirmando comprometimento com a logística reversa, isto é, com o retorno de produtos e resíduos, embalagens descartadas, após consumo final, alimentando uma cadeia circular de reaproveitamento dos materiais.<sup>73</sup>

Com isso, observa-se que diversas empresas de grande porte já se encontram em movimentação interna de mudança nos padrões de produção, a fim de adequarem às demandas por uma linha de produção sustentável no que tange aos plásticos.

### iii) Pressão da opinião pública e dos consumidores

---

<sup>68</sup> HENKEL. *Embalagem sustentável*. [S.l.], [2022]. Disponível em: <https://www.henkel.com.br/sustentabilidade/embalagens-sustentaveis>. Acesso em: 17 jun. 2022.

<sup>69</sup> SANTOS, Micaela. Desafio do Grupo Carrefour vai selecionar ideias para embalagens sustentáveis em todo o país. In: *Época Negócios*. [S.l.], 2021. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Um-So-Planeta/noticia/2021/02/desafio-do-grupo-carrefour-vai-selecionar-ideias-para-embalagens-sustentaveis-em-todo-o-pais.html>. Acesso em: 17 jun. 2022.

<sup>70</sup> ABRAS. *Carrefour adota novas embalagens com materiais recicláveis e biodegradáveis*. [S.l.], 2019. Disponível em: <https://www.abras.com.br/clipping/sustentabilidade/67917/carrefour-adota-novas-embalagens-com-materiais-reciclaveis-e-biodegradaveis>. Acesso em: 17 jun. 2022.

<sup>71</sup> UNILEVER. *We're creating the world's first paper-based laundry detergent bottle*. [S.l.], 2021. Disponível em: <https://www.unilever.com/news/news-search/2021/we-are-creating-the-worlds-first-paper-based-laundry-detergent-bottle/>. Acesso em: 17 jun. 2022.

<sup>72</sup> MEIRELLES, Guilherme. *Muito além da reciclagem*. In: *Revista Problemas Brasileiros*. [S.l.], 2021. Disponível em: <https://revistapb.com.br/economia-circular/muito-alem-da-reciclagem/>. Acesso em: 17 jun. 2022.

<sup>73</sup> BOPPRE, Bárbara. *Tudo que você precisa saber sobre a logística reversa*. In: *Simple Organic*. [S.l.], 2022. Disponível em: <https://simpleorganic.com.br/blogs/simple-blog/logistica-reversa>. Acesso em: 04 jul. 2022.

Em relação ao terceiro fator que influencia no comportamento das empresas ao longo de toda a cadeia de produção, destaca-se a pressão da sociedade e dos consumidores pela redução do uso de plásticos. De acordo com Silva, a questão dos plásticos é algo que instiga a mudança de comportamento de consumidores, desejosos da redução do material no meio ambiente. A conscientização dos consumidores quanto aos impactos do seu uso ilimitado é um elemento determinante na implementação de políticas e ações que visam a redução da distribuição e do consumo de itens plásticos. Em seu estudo, Silva aponta que diversos indivíduos “[...] compreendem a ordem natural do planeta, onde o homem deve ser subserviente à natureza [suprindo] suas necessidades de forma minimamente invasiva ao meio ambiente”, inclusive observa-se dos dados colhidos que o nível de conscientização é alto, tendo baixa aderência a ideia de que “os seres humanos têm o direito de modificar o meio ambiente para ajustá-los [à]s suas necessidades”.<sup>74</sup>

A pressão da opinião pública também é sentida no estudo apresentado por Tonello. Segundo seus estudos, no que tange à adesão a leis que proíbem a distribuição de sacolas plásticas, há um comprometimento dos consumidores, que inclusive consideram outros meios alternativos às sacolas. Ademais, a maioria dos consumidores entrevistados pela pesquisa apoiam esse tipo de legislação.<sup>75</sup> Esse fato demonstra que, por meio do apoio às legislações que combatem o uso indiscriminado de plásticos, os consumidores demonstram sua consciência e pressionam para que as empresas mudem sua forma de produção.

Nesse enfoque, o fato de os consumidores terem consciência ambiental quando estão comprando produtos ou serviços é capitalizado. Criam-se incentivos para que as empresas melhorem a execução de suas atividades.<sup>76</sup> Em uma pesquisa do Fundo Atlântico<sup>77</sup>, fundo de investimento para a América Latina, 56% da população percebe a preservação do meio ambiente como algo mais importante do que o próprio crescimento econômico. Segundo Vasconcellos, seu fundador, “[...] o consumidor tem demandado e procurado soluções sustentáveis que ampliem o que é conhecido como uma nova economia verde”, e é necessário que os setores produtivos se adaptem às mudanças exigidas pela sociedade. Na pesquisa, ainda, indicou-se que 61% dos indivíduos entrevistados estão dispostos a pagar mais por produtos sustentáveis, enquanto 57% mudaram os hábitos para reduzir o impacto ambiental.<sup>78</sup>

---

<sup>74</sup> SILVA, Jéssica Rayanne Bezerra. *Redução do consumo e sustentabilidade: Um Estudo do Comportamento de Redução do Consumo de Plásticos Descartáveis*. Monografia (Graduação). Curso de Administração. Universidade Federal da Paraíba. [João Pessoa], 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/15428/1/IRBS29082019.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2022.

<sup>75</sup> TONELLO, Dieli *et al.* A polêmica da redução e extinção do uso das sacolas plásticas nos supermercados. In: *Periódico Eletrônico Fórum Ambiental da Alta Paulista*. [S.l.], v. 7, n. 4, 2011. Disponível em: [https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/forum\\_ambiental/article/view/146](https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/forum_ambiental/article/view/146). Acesso em: 18 jun. 2022. P. 719.

<sup>76</sup> SANDS, Philippe; PEEL, Jacqueline; FABRA, Adriana; MACKENZIE, Ruth. *Principles of international environmental law*. 3 ed. New York: Cambridge University Press, 2012.

<sup>77</sup> ATLANTICO. *Transformação digital na América Latina*. [S.l.], 2021. Disponível em: <https://www.atlantico.vc/2021-transformao-digital-da-america-latina>. Acesso em: 18 jun. 2022.

<sup>78</sup> AVICULTURA INDUSTRIAL. *Consumidor vê preservação ambiental como prioridade maior que o PIB, diz pesquisa*. [S.l.], 2021. Disponível em: <https://www.aviculturaindustrial.com.br/imprensa/consumidor-ve-preservacao-ambiental-como-prioridade-maior-que-o-pib-diz-pesquisa/20211018-091943-n503>. Acesso em: 18 jun. 2022.

Consumidores, hoje, são mais uma fonte de pressão sobre as empresas. A maior conscientização, como visto nas pesquisas, e a maior difusão das informações sobre os produtos geram uma busca por um consumo ambientalmente mais equilibrado. De acordo com a consultoria McKinsey, os consumidores hodiernos não veem mais os produtos sustentáveis como meramente uma alternativa, eles baseiam parcialmente as decisões de compras na sustentabilidade dos produtos e empresas. Cerca de dois terços deles alegam estar mudando os hábitos de consumo em favor de menores impactos ambientais e, por isso, as companhias de bens de consumo estão cada vez mais estabelecendo metas ambiciosas de sustentabilidade para si mesmas. Entretanto, para atingi-las de modo eficiente, são necessárias mudanças ao longo de toda cadeia de valor por meio de um roteiro concreto, englobando análise de mercado, preferência de consumidores e trabalhadores, planos e metas de transformação da produção, conforme descreve a consultoria McKinsey.<sup>79</sup>

Desse modo, a pressão dos consumidores se manifesta por diferentes meios e vem formando essa nova opinião pública que reivindica um consumo mais consciente e exige alternativas mais sustentáveis por parte da indústria, influenciando no comportamento adotado pelas empresas ao longo de toda a cadeia de produção.

#### iv) Pressão do mercado e de investidores

Quanto ao último fator referente aos investimentos no setor e a pressão do próprio mercado, o relatório da OCDE sobre produção sustentável é claro quanto aos benefícios encontrados pelas empresas que adequam sua produção às demandas de sustentabilidade. Assim, “[...] boas práticas ambientais estão virando, cada vez mais, essenciais aos olhos dos investidores, reguladores, consumidores e comunidades onde operam” e “[f]alhar traz altos custos: multas, penalidades, agitação local e consumidores que escolhem [comprar] em outro local”. Segundo a Organização, o mercado sustentável, *green market*, como menciona, vale trilhões de dólares, e o mercado global de produtos de baixa pegada de carbono está estimado em US\$ 5 trilhões (isso na última pesquisa da Organização disponibilizada e realizada ainda em 2010 pela *UK Manufacturing Advisory Service*, que atua em nome de pequenas e médias empresas no Reino Unido<sup>80</sup>). Ademais, de acordo com estudos realizados pelas Universidades de Harvard Business School e London Business School, empresas que possuem responsabilidade ambiental maior do que outras no seu setor são melhor avaliadas pelos analistas financeiros.<sup>81</sup>

Segundo Larry Fink, Diretor Executivo da Black Rock, uma das maiores companhias de investimentos do mundo, os investidores estão aguardando que as empresas atuem na descarbonização da economia global, e o capital acaba sendo

<sup>79</sup> MCKINSEY. *How to prepare for a sustainable future along the value chain*. [S.l.], 2022. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/industries/consumer-packaged-goods/our-insights/how-to-prepare-for-a-sustainable-future-along-the-value-chain#>. Acesso em: 19 jun. 2022.

<sup>80</sup> UK MANUFACTURING ADVISORY SERVICE. *Green Light for Low Carbon Future*. [S.l.], 2010. Disponível em: [www.mas.bis.gov.uk/news/green-light-for-low-carbon-future-says-manufacturing-advisory-service](http://www.mas.bis.gov.uk/news/green-light-for-low-carbon-future-says-manufacturing-advisory-service). Acesso em: 17 jun. 2022.

<sup>81</sup> OCDE. *OECD Sustainable manufacturing toolkit: seven steps to environmental excellence*. [S.l.], 2011. Disponível em: [www.oecd.org/innovation/green/toolkit](http://www.oecd.org/innovation/green/toolkit). Acesso em: 17 jun. 2022.

alocado de acordo com o modo como as empresas efetuam essa transição, estimando-se que os investimentos sustentáveis já alcançaram US\$ 4 trilhões em 2022.<sup>82</sup> Dessa forma, aplicando-se às empresas brasileiras ligadas à cadeia de produção de produtos que recaem sob a Diretiva (UE) 2019/904, “[...] as companhias deverão fazer uma escolha interna entre sustentabilidade e sacrifícios de lucro contra o cenário do debate público sobre sustentabilidade e a pressão dos investidores”.<sup>83</sup>

A questão que se coloca, portanto, é saber se a indústria brasileira que lida com os materiais banidos do mercado europeu pela Diretiva (UE) 2019/904, como a alimentícia, realizarão mudanças na sua linha de produção e, em caso positivo, que tipo de mudanças. Assim, busca-se saber se a tornarão completamente sustentável, direcionando produtos em conformidade com a Diretiva tanto para o mercado europeu quanto para o mercado brasileiro e demais países, ou se acabarão segmentando suas linhas de produção, mantendo uma tradicional voltada para o mercado brasileiro e outra mais sustentável destinada exclusivamente ao mercado consumidor europeu.

Deve-se observar que a Diretiva (UE) 2019/904 não ordena a sustentabilidade de toda a cadeia de produção, prevê apenas que os produtos vendidos no território da UE sejam sustentáveis, na medida em que contenham alternativas aos plásticos de utilização única, conforme já analisado nos seus Considerandos 13 e 14.

Em relação às linhas de produção, Wernke e Rufatto explicam que é comum as empresas possuírem mais de uma delas e cada uma contar com equipamentos, mão de obra, níveis mensais de produção e ociosidade específicos. Seus estudos apontam, inclusive, cálculos diferenciados para cada uma das linhas de produção de produtos diferentes voltados para o vestuário,<sup>84</sup> havendo ainda o caso em que grandes indústrias compartilham linhas de produção de uma fábrica em comum.<sup>85</sup>

Por outro lado, segundo Bradford, estar conforme um só padrão regulamentado permite que uma corporação mantenha um único processo de produção, o que pode ser menos custoso que produzir sob medida para obedecer a diferentes padrões regulamentados.<sup>86</sup>

Considerando tais possibilidades, deve-se observar que no Brasil – assim como no mundo –, a cadeia de produção de produtos que recaem sob a Diretiva (UE) 2019/904 é ampla e composta de diversos setores. No esquema a seguir, percebe-se a complexidade da cadeia de produção, desde o fornecedor inicial da matéria prima,

---

<sup>82</sup> FINK, Larry. *The Power of Capitalism*. [S.l.], 2022. Disponível em: <https://www.blackrock.com/corporate/investor-relations/larry-fink-ceo-letter>. Acesso em: 17 jun. 2022.

<sup>83</sup> OCDE. *Sustainability and competition*. [S.l.], 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/competition/sustainability-and-competition-2020.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2022.

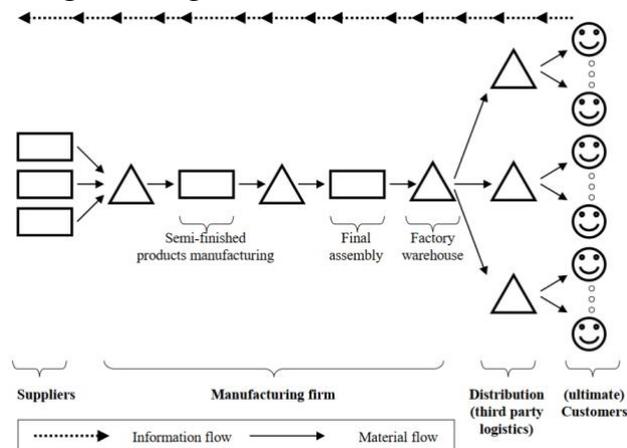
<sup>84</sup> WERNKE, Rodney; RUFATTO, Ivanir. Adoção de Planilha de Custos Única ou Segmentada por Setores da Fábrica: Estudo Intervencionista sobre o Método UEP. In: *Anais Do Congresso Brasileiro De Custos - ABC*. Curitiba, 2019. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/4616>. Acesso em: 17 jun. 2022.

<sup>85</sup> HAMRICK, Dave. *One Factory, Multiple Brands: How Big Brands Sell the Same Products, but at Different Price Points*. [S.l.], 2019. Disponível em: <https://www.junglescout.com/blog/one-factory-multiple-brands/>. Acesso em: 17 jun. 2022.

<sup>86</sup> BRADFORD, Anu. The Brussels effect. In: *NorthWestern University Law Review*. V. 107, n. 1, p. 1-68, 2012. Disponível em: [https://scholarship.law.columbia.edu/faculty\\_scholarship/271](https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/271). Acesso em: 15 jun. 2022. Pp. 17 e 18.

perpassando as indústrias de transformação, as de aplicação dos materiais transformados, os setores de distribuição e a venda final aos consumidores.

**Figura 01** – Esquema representativo de uma cadeia de produção



Fonte: STADTLER, Hartmut; KILGER, Christoph. *Supply Chain Management and Advanced Planning*. 4. Ed. Leipzig: Springer, 2008. P. 10.

A cadeia de produção é complexa, em uma rede de organizações. No sentido estrito, a cadeia de produção é aplicada a uma grande empresa, com diversos locais em diferentes países, que coordena fluxos de materiais, informações e finanças. Isso seria uma cadeia de produção interorganizacional, entre as diferentes unidades funcionais. Porém, no sentido amplo – e mesmo global –, como Stadtler e Kilger expõem, a cadeia é formada por um conjunto de empresas separadas legalmente, conectadas por fluxos de materiais, informações e finanças. Cada uma delas produz algo em específico, como componentes, serviços logísticos, produtos finais. Assim, uma empresa pode concentrar-se em apenas uma porção de toda a cadeia de produção.<sup>87</sup>

Dedutivamente, na cadeia do plástico, pode-se pensar da mesma forma. Há produtores iniciais que extraem o petróleo, do qual surge a nafta. Dela são extraídos elementos químicos, eteno e propeno, os quais são concatenados (polimerizados) e, então, vão para indústrias de transformação para se tornarem produtos diferenciados (embalagens, garrafas, EPS para construção civil, dentre outros). A indústria impactada pela Diretiva (UE) 2019/904 é aquela que deixa de vender seu plástico para empresas que o transformam em embalagens (ou em invólucros, garrafas, copos, cotonetes, itens de higiene), por sua vez, estas últimas também deixam de vender o plástico transformado para outra empresa que o utilizaria para embrulhar alimentos, engarrafar bebida, produzir itens de higiene e estas últimas, igualmente, terão de buscar outras alternativas já existentes, a fim de embalar seus produtos de forma adequada e exportarem para a UE.

Ocorre que, em toda essa cadeia de produção, como se percebe do exposto anteriormente, é possível a segmentação. Indústrias brasileiras que exportam produtos

<sup>87</sup> STADTLER, Hartmut; KILGER, Christoph. *Supply Chain Management and Advanced Planning*. 4. Ed. Leipzig: Springer, 2008. P. 11

contendo plásticos de utilização única para a UE se verão obrigadas a adequar sua produção, buscar alternativas, o que afeta a demanda pelo plástico, porém permite que novas empresas no ramo de alternativas surjam. Essas empresas podem segmentar sua produção, de modo a embalam ou produzirem produtos de acordo com o mercado da UE, bem como embalam ou produzirem produtos direcionados ao mercado brasileiro, ou ainda de outros países.

A determinação de segmentar a linha de produção interna, no sentido estrito de Stadtler e Kilger, deve ser analisada caso a caso. De toda forma, considerando os índices econômicos já apresentados, que confirmam a UE como um dos maiores destinos das produções brasileiras exportadas, é de se pensar na dificuldade de as empresas que lidam com os plásticos de utilização única abandonarem suas vendas no bloco europeu por falta de adequação à Diretiva (UE) 2019/904. E enquanto a legislação interna no Brasil não se iguala ou mesmo não avança na obrigatoriedade de diminuição de plásticos nos produtos, as indústrias de plástico nacionais poderão continuar segmentando as vendas, direcionando produtos sustentáveis para o mercado europeu e produtos com plástico tradicional para consumidores brasileiros e demais países.

## CONCLUSÃO

Verifica-se, portanto, que a Diretiva (UE) 2019/904 tem como função principal a regulamentação dos critérios para a colocação no mercado do bloco europeu de produtos contendo plásticos de utilização única e a redução do impacto desses produtos no meio ambiente, sobretudo no meio marinho, ambiente em que a maior parte da poluição é causada por plásticos de utilização única, conforme apontam os estudos. Assim, a referida legislação tem como escopo a redução da circulação de certos plásticos de utilização única, como talheres, garrafas, embalagens dentre outros.

Analisou-se assim como essa normativa pode surtir seus efeitos além do território da UE. Com base no estudo sobre os efeitos extraterritoriais de uma norma, sobretudo a análise do chamado Efeito de Bruxelas, defendido por Bradford, verificou-se que a mencionada legislação europeia tem o condão de repercutir seus efeitos sobre terceiros países, inclusive sobre o Brasil, vinculando produtores brasileiros que exportam produtos contendo plásticos de utilização única para o bloco europeu.

Considerando, portanto, a indução dos objetos analisados e a verificação de padrões, é possível concluir que a indústria brasileira que lida com produtos contendo plásticos de utilização única em toda sua cadeia de produção – desde o fornecedor de matéria prima até o vendedor final – terá de se adequar às regras da Diretiva (UE) 2019/904 se desejar continuar comercializando no mercado europeu.

A forma de adequação à sustentabilidade na cadeia de produção envolvendo produtos com plásticos de utilização única pela indústria brasileira depende, conforme identificado na pesquisa, da observância de quatro fatores.

O primeiro refere-se à adequação dos produtores brasileiros às legislações não só da UE, mas também do próprio ordenamento jurídico brasileiro. Isso, porque há hodiernamente algumas legislações na esfera municipal e estadual no Brasil que regulam alguns aspectos da referida questão, e que devem igualmente ser observadas pela indústria nacional. Além disso, há o fator de tomada de decisão “voluntária” das

próprias empresas que, atentas às mudanças de padrão de produção, buscam torná-las mais sustentáveis, implementando medidas como as já adotadas por grandes indústrias mundiais, como a Ambev, Unilever e Carrefour.

O terceiro fator que influencia diretamente na promoção da sustentabilidade na cadeia de produção de produtos contendo plásticos de utilização única é a pressão da opinião pública e dos consumidores, cada vez mais conscientes das necessidades de proteção do meio ambiente, bem como da produção sustentável voltado a esse fim. Por fim, o último fator que influencia a produção sustentável é a pressão do próprio mercado e dos investidores, os quais, como analisado, demandam que seus investimentos sejam direcionados para indústrias comprometidas com a produção e que se adequem às exigências de proteção ambiental e à necessidade de uma economia sustentável.

Isso não significa, todavia, que o setor deverá modificar, obrigatoriamente, toda a sua linha de produção de modo a torná-la sustentável. Algumas empresas poderão segmentar suas linhas internas de acordo com os mercados para os quais vendem seus produtos, outras, como as fornecedoras da matéria prima do plástico poderão ter redução das vendas, já que o plástico tradicional será substituído por alternativas quando cabível – sobretudo quando o plástico é utilizado para a produção de cotonetes, talheres, pratos, agitadores de bebidas, embalagens de EPS, oxodegradáveis. Por outro lado, a necessidade de produção de mercadorias adaptadas ao mercado da UE abrirá campo para novas empresas do ramo de plásticos alternativos.

Desse modo, mudanças na cadeia de produção dos produtos objeto da Diretiva (UE) 2019/904 certamente ocorrerão nos chãos das fábricas brasileiras. Novamente, a obrigatoriedade de dividir linhas de produção ou de torná-las integralmente sustentáveis – com a utilização unicamente de materiais permitidos pela Diretiva (UE) 2019/904 ou por ela não proibidos – não existe, sendo comum que haja segmentações devido aos custos e questões técnicas a depender de cada caso e da capacidade de cada empresa. Assim, as legislações tanto da UE quanto do Brasil, as decisões internas das empresas, a maior conscientização dos consumidores, bem como a pressão do mercado e dos investidores apresentam-se como fatores determinantes à adaptação da cadeia de produção brasileira para um padrão mais sustentável, principalmente na fabricação de produtos de plástico de utilização única e sua venda no mercado europeu e brasileiro.

## REFERÊNCIA

ABIA. *Infográfico*. [S.l.], [2022]. Disponível em: <https://www.abia.org.br/vsn/temp/z2022413Infografico2022frenteverso.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2022.

ABIA. *Números do setor*. [S.l.], [2022]. Disponível em: <https://www.abia.org.br/numeros-setor>. Acesso em: 14 jun. 2022.

ABRAS. *Carrefour adota novas embalagens com materiais recicláveis e biodegradáveis*. [S.l.], 2019. Disponível em: <https://www.abras.com.br/clipping/sustentabilidade/67917/carrefour-adota-novas-embalagens-com-materiais-reciclaveis-e-biodegradaveis>. Acesso em: 17 jun. 2022.

ADACHI, Vanessa. Com Ambev de anjo, GrowPack vai escalar embalagem de palha de milho. *In: Capitalreset*. [S.l.], 2021. Disponível em: <https://www.capitalreset.com/com-ambev-como-anjo-growpack-vai-escalar-embalagem-de-palha-de-milho/>. Acesso em: 16 jun. 2022.

ATLANTICO. *Transformação digital na América Latina*. [S.l.], 2021. Disponível em: <https://www.atlantico.vc/2021-transformao-digital-da-america-latina>. Acesso em: 18 jun. 2022.

AVICULTURA INDUSTRIAL. *Consumidor vê preservação ambiental como prioridade maior que o PIB, diz pesquisa*. [S.l.], 2021. Disponível em: <https://www.aviculturaindustrial.com.br/imprensa/consumidor-ve-preservacao-ambiental-como-prioridade-maior-que-o-pib-diz-pesquisa/20211018-091943-n503>. Acesso em: 18 jun. 2022.

BOPPRÉ, Bárbara. Tudo que você precisa saber sobre a logística reversa. *In: Simple Organic*. [S.l.], 2022. Disponível em: <https://simpleorganic.com.br/blogs/simple-blog/logistica-reversa>. Acesso em: 04 jul. 2022.

BRADFORD, Anu. The Brussels effect. *In: NorthWestern University Law Review*. V. 107, n. 1, p. 1-68, 2012. Disponível em: [https://scholarship.law.columbia.edu/faculty\\_scholarship/271](https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/271). Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. Agência do Senado. Estudo do Senado aponta necessidade de leis para deter poluição por plásticos. *In: Senado notícias*. [Brasília], 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/07/28/estudo-do-senado-aponta-necessidade-de-leis-para-deter-poluicao-por-plasticos>. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. Câmara Federal. PL 317/2019 que “*Veda a utilização de garrafas PET para embalagem de alimentos e bebidas*.” Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2190843&ord=1>. Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. Câmara Federal. PL 386/2021 “*Fica vedada a aquisição de copos e talheres plásticos pela administração pública federal, estadual e municipal, ficando proibida a compra por qualquer órgão*.” Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2269984>. Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. Câmara Federal. Projeto PL 10504/2018 que “*Institui o Programa Nacional de Banimento dos Plásticos de Uso Único até o ano de 2030 - PNBP 2030 e dá outras providências*.” Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2180687&ord=1>. Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)*. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm). Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviço. *ComexVis. Blocos econômicos. UE*. [S.l.], 2022. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviço. *ComexVis. Blocos econômicos. UE*. [S.l.], 2022. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviço. *Exportações e importações. Geral*. [S.l.], 2022. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>. Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. Senado. *Projeto de Lei do Senado nº 92, de 2018*. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132457>. Acesso em: 04 jul. 2022.

BRAUN, Stuart. *5 things to know about the EU single-use plastics ban*. In: Deutsch-Welle. [S.l.], 2021. Disponível em: <https://www.dw.com/en/5-things-to-know-about-the-eu-single-use-plastics-ban/a-58109909>. Acesso em: 10 maio 2022.<sup>1</sup> UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Comunicação Da Comissão — Orientações da Comissão sobre os produtos de plástico de utilização única, em conformidade com a Diretiva (UE) 2019/904 do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à redução do impacto de determinados produtos de plástico no ambiente*. [S.l.], 2021b. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0607\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0607(03)&from=EN). Acesso em: 20 jun. 2021.

CALSTER, Geert van. *European Private International Law*. 2. Ed. Portland: Bloomsbury Publishing Plc, 2016.

CNI. Portal das Indústrias. *Brazil at a glance*. [S.l.], [2022?]. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/cni/en/facts-and-figures/brazil-glance/>. Acesso em: 14 jun. 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Relatório sobre as principais dificuldades e requisitos de acesso à União Europeia que afetam as exportações que afetam as exportações Brasileiras*. Brasília : CNI, 2018. Disponível em: <https://www.apexbrasil.com.br/Content/imagens/ce0f015c-418f-4eed-acb7-990c58f0c550.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2022.

CRAWFORD, James. *Brownlie's principles of public international law*. 8. Ed. [Oxford]: Oxford University Press, 2012. *Ebook*.

ECODEBATE. *UE proíbe entrada de madeira com origem em desmatamentos*. [S.l.], 2013. Disponível em: <https://greensaopaulo.com.br/ue-proibe-entrada-de-madeira-com-origem-em-desmatamentos/>. Acesso em: 16 jun. 2022.

EUROSTAT. *China, US and EU are the largest economies in the world*. [S.l.], 2020b. Disponível em: [https://ec.europa.eu/eurostat/documents/portlet\\_file\\_entry/2995521/2-19052020-BP-EN.pdf/bb14f7f9-fc26-8aa1-60d4-7c2b509dda8e](https://ec.europa.eu/eurostat/documents/portlet_file_entry/2995521/2-19052020-BP-EN.pdf/bb14f7f9-fc26-8aa1-60d4-7c2b509dda8e). Acesso em: 14 jun. 2022.

EUROSTAT. *Packaging waste statistics*. [S.l.], 2022. Disponível em: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Packaging\\_waste\\_statistics#Generation\\_and\\_recycling\\_per\\_inhabitant](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Packaging_waste_statistics#Generation_and_recycling_per_inhabitant). Acesso em: 09 maio 2022.

FINK, Larry. *The Power of Capitalism*. [S.l.], 2022. Disponível em: <https://www.blackrock.com/corporate/investor-relations/larry-fink-ceo-letter>. Acesso em: 17 jun. 2022.

FMI. *Data. União Europeia*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=EU>. Acesso em: 14 jun. 2022.

GNOATTON, Leticia Mulinari. *A conformidade da Autoridade Nacional de Proteção de Dados aos critérios exigidos pela União Europeia para a concessão de decisão de adequação ao Brasil nos termos do Regulamento Geral de Proteção de Dados*. Dissertação (Mestrado). Centro de Ciências Jurídicas. Universidade Federal de Sant Catarina: Florianópolis, 2021.

GODINHO, Filipa Raquel Pacheco Noronha. *A responsabilidade dos Estados-Membros da UE por violações de direitos humanos cometidos por empresas no estrangeiro: o problema da extraterritorialidade da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*. 2018. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito. Universidade de Lisboa. [S.l.], 2018.

HAMRICK, Dave. *One Factory, Multiple Brands: How Big Brands Sell the Same Products, but at Different Price Points*. [S.l.], 2019. Disponível em: <https://www.junglescout.com/blog/one-factory-multiple-brands/>. Acesso em: 17 jun. 2022.

HENKEL. *Embalagem sustentável*. [S.l.], [2022]. Disponível em: <https://www.henkel.com.br/sustentabilidade/embalagens-sustentaveis>. Acesso em: 17 jun. 2022.

IIEA. Anu Bradford - The Brussels Effect: How the European Union Rules the World. In: *Youtube*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=oqFX5-dmDh4>. Acesso em: 15 jun. 2022.

KUNER, Christopher. The internet and the global reach of EU law. In: *Law Society Economy Working Papers*. [Londres]: University of Cambridge 2017.

MCKINSEY. *How to prepare for a sustainable future along the value chain*. [S.l.], 2022. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/industries/consumer-packaged-goods/our-insights/how-to-prepare-for-a-sustainable-future-along-the-value-chain#>. Acesso em: 19 jun. 2022.

MEIRELLES, Guilherme. *Muito além da reciclagem*. In: *Revista Problemas Brasileiros*. [S.l.], 2021. Disponível em: <https://revistapb.com.br/economia-circular/muito-alem-da-reciclagem/>. Acesso em: 17 jun. 2022.

MONITOR MERCANTIL. *Produtos plásticos aumentaram exportação na pandemia*. [S.l.], 2021. Disponível em: <https://monitormercantil.com.br/produtos-plasticos-aumentaram-exportacao-na-pandemia/>. Acesso em: 14 jun. 2022.

MOREIRA, Assis. UE quer barrar a importação de produtos do desmatamento da Amazônia. In: *Valor Econômico*. Genebra, 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/10/07/europa-prepara-certificacao-verde-para-commodities.ghtml>. Acesso em: 16 jun. 2022;

MORROW, Amanda. EU's 'groundbreaking' plan to ban food, wood imports from deforested areas. In: *RFI*. [S.l.], 2021. Disponível em: <https://www.rfi.fr/en/europe/20211120-eu-s-groundbreaking-plan-to-ban-food-wood-imports-from-deforested-areas-cop26>. Acesso em: 16 jun. 2022.

MOURA, Aline Beltrame de. O critério de conexão da nacionalidade na Doutrina e na Legislação de Direito Internacional Privado brasileiro (1863-1973). In: *Sequência (Florianópolis)*. N. 79, p. 195-219, 2018.

MOURA, Aline Beltrame de; SOUZA, Natália de. A “due diligence” como instrumento de mitigação dos riscos da comercialização de madeira extraída ilegalmente em países terceiros no mercado europeu. In: *Observatory on European Studies*. [S.l.], 2022. Disponível em: <https://eurolatinstudies.com/laces/announcement/view/167>. Acesso em: 17 out. 2022.

NETO, Joaquim Maia. Contribuições do poder legislativo no combate à poluição causada por plástico. In: *Boletim Legislativo*. N. 95, 2021. [Brasília], 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol95>. Acesso em: 16 jun. 2022.

O'NEILL, Maria. The legal reach of police and judicial co-operation in criminal matters (PJCCM) measures across EU borders: extraterritoriality, territorial extension and the “Brussels effects”. In: BOSSONG, Raphael; CARRAPICO, Helena. *EU borders and shifting internal security*. [S.l.]: Springer, 2016.

OCDE. *OECD Sustainable manufacturing toolkit: seven steps to environmental excellence*. [S.l.], 2011. Disponível em: [www.oecd.org/innovation/green/toolkit](http://www.oecd.org/innovation/green/toolkit). Acesso em: 17 jun. 2022.

OCDE. *Sustainability and competition*. [S.l.], 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/competition/sustainability-and-competition-2020.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2022.

ODILLA, Fernanda. O que o caminho do suco de laranja brasileiro até as prateleiras britânicas revela sobre os desafios do Brexit. In: *Época Negócios*. [S.l.], 2019. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Mundo/noticia/2019/05/o-que-o-caminho-do-suco-de-laranja-brasileiro-ate-prateleiras-britanicas-revela-sobre-os-desafios-do-brexit.html>. Acesso em: 14 jun. 2022.

RIO DE JANEIRO. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. *Agora é lei: sacolas plásticas descartáveis serão proibidas no estado*. [Rio de Janeiro], 2018. Disponível em: <https://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/43490?AspxAutoDetectCookieSupport=1>. Acesso em: 17 jun. 2022.

RODRIGUES, Sabrina. Agora é lei: Sacolas plásticas são proibidas no Rio. In: *Oeco*. [S.l.], 2018. Disponível em: <https://oeco.org.br/salada-verde/agora-e-lei-sacolas-plasticas-sao-proibidas-no-rio/>. Acesso em: 04 jul. 2022.

RYNGAERT, Cedric; TAYLOR, Mistale. The Gdpr As Global Data Protection Regulation? In: *AJIL Unbound*, Vol. 114, p. 5-9, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/aju.2019.80>. Acesso em: 16 jun. 2022.

SANDS, Philippe; PEEL, Jacqueline; FABRA, Adriana; MACKENZIE, Ruth. *Principles of international environmental law*. 3 ed. New York: Cambridge University Press, 2012.

SANTOS, Micaela. Desafio do Grupo Carrefour vai selecionar ideias para embalagens sustentáveis em todo o país. In: *Época Negócios*. [S.l.], 2021. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Um-So-Planeta/noticia/2021/02/desafio-do-grupo-carrefour-vai-selecionar-ideias-para-embalagens-sustentaveis-em-todo-o-pais.html>. Acesso em: 17 jun. 2022.

SÃO PAULO. Câmara Municipal de São Paulo. *Justificativa – PL 0760/2021*. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/justificativa/JPL0760-2021.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2022.

SÃO PAULO. Câmara Municipal de São Paulo. *Lei Nº 17.261 de 13 de Janeiro de 2020 que dispõe sobre a proibição de fornecimento de produtos de plástico de uso único nos locais que especifica*. São Paulo, 2020a. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17261-de-13-de-janeiro-de-2020>. Acesso em: 17 jun. 2022.

SÃO PAULO. Câmara Municipal de São Paulo. *Projeto de Lei nº 0760 de 2021*. São Paulo, 2022. Disponível em: [https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD\\_MTRA\\_LEGL=1&ANO\\_PCSS\\_CMSP=2021&COD\\_PCSS\\_CMSP=760](https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD_MTRA_LEGL=1&ANO_PCSS_CMSP=2021&COD_PCSS_CMSP=760). Acesso em: 04 jul. 2022.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. *Lei que veda fornecimento de produtos de plástico de uso único na Capital é constitucional, decide OE*. São Paulo, 2020b. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=62084&pagina=1>. Acesso em: 17 jun. 2022.

SILVA, Jéssica Rayanne Bezerra. *Redução do consumo e sustentabilidade: Um Estudo do Comportamento de Redução do Consumo de Plásticos Descartáveis*. Monografia (Graduação). Curso de Administração. Universidade Federal da Paraíba. [João Pessoa], 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/15428/1/JRBS29082019.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2022.

STADTLER, Hartmut; KILGER, Christoph. *Supply Chain Management and Advanced Planning*. 4. Ed. Leipzig: Springer, 2008.

TONELLO, Dieli *et al.* A polêmica da redução e extinção do uso das sacolas plásticas nos supermercados. In: *Periódico Eletrônico Fórum Ambiental da Alta Paulista*. [S. l.], v. 7, n. 4, 2011. Disponível em: [https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/forum\\_ambiental/article/view/146](https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/forum_ambiental/article/view/146). Acesso em: 18 jun. 2022.

UK MANUFACTURING ADVISORY SERVICE. *Green Light for Low Carbon Future*. [S.l.], 2010. Disponível em: [www.mas.bis.gov.uk/news/green-light-for-low-carbon-future-says-manufacturing-advisory-service](http://www.mas.bis.gov.uk/news/green-light-for-low-carbon-future-says-manufacturing-advisory-service). Acesso em: 17 jun. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Comunicação Da Comissão — Orientações da Comissão sobre os produtos de plástico de utilização única, em conformidade com a Diretiva (UE) 2019/904 do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à redução do impacto de determinados produtos de plástico no ambiente*. [S.l.], 2021b. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0607\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0607(03)&from=EN). Acesso em: 20 jun. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *EU position in world trade*. [S.l.], 2022c. Disponível em: [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/eu-position-world-trade\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/eu-position-world-trade_en). Acesso em: 14 jun. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Regulation Of The European Parliament And Of The Council on the making available on the Union market as well as export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010 COM(2021) 706 final*. Bruxelas, 2021c. Disponível em: [https://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/COM\\_2021\\_706\\_1\\_EN\\_Proposal%20for%20Regulation%20on%20Deforestation.pdf](https://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/COM_2021_706_1_EN_Proposal%20for%20Regulation%20on%20Deforestation.pdf). Acesso em: 16 jun. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Single-use plastics*. [S.l.], 2022g. Disponível em: [https://ec.europa.eu/environment/topics/plastics/single-use-plastics\\_en](https://ec.europa.eu/environment/topics/plastics/single-use-plastics_en). Acesso em: 10 maio 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Statistics. Brazil*. [S.l.], 2022h. Disponível em: [https://webgate.ec.europa.eu/isdb\\_results/factsheets/country/details\\_brazil\\_en.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_brazil_en.pdf). Acesso em: 14 jun. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. EUR-Lex. *COM(2018) 340 final. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment*. Bruxelas, 2018a. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A0340%3AFIN>. Acesso em: 09 maio 2022.

UNIÃO EUROPEIA. EUR-Lex. Comissão Europeia. *SWD(2018) 254 final. Commission Staff Working Document Impact Assessment Reducing Marine Litter: action on single use plastics and fishing gear Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment*. Bruxelas, 2018b. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52018SC0254>. Acesso em: 10 maio 2022.

UNIÃO EUROPEIA. EUR-Lex. *Council Directive 2001/110/EC of 20 December 2001 relating to honey*. Bruxelas, 2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:010:0047:0052:EN:PDF>. Acesso em: 16 jun. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. EUR-Lex. *Diretiva (UE) 2019/904 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de junho de 2019, relativa à redução do impacto de determinados produtos de plástico no ambiente*.

Bruxelas, 2019b. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32019L0904>. Acesso em: 27 mar. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. EUR-Lex. *Regulamento (UE) N. 995/2010 Do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de Outubro de 2010 que fixa as obrigações dos operadores que colocam no mercado madeira e produtos da madeira*. Estrasburgo, 2010. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010R0995&from=EN#d1e391-23-1>. Acesso em: 16 jun. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. EUR-Lex. *Regulation (Ec) No 178/2002 Of The European Parliament And Of The Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety*. Bruxelas, 2002. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:031:0001:0024:en:PDF>. Acesso em: 16 jun. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. EUR-Lex. *Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation)*. Bruxelas, 2016a. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>. Acesso em: 15 jun. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union. DOVER, Robert; FROSINI, Justin. *The extraterritorial effects of legislation and policies in the EU and US*. Bélgica: Publication Office, 2012.

UNIÃO EUROPEIA. *Facts and figures on the European Union economy*. [S.l.], [2020?]. Disponível em: [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/economy\\_en](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/economy_en). Acesso em: 14 jun. 2022.

UNILEVER. *We're creating the world's first paper-based laundry detergent bottle*. [S.l.], 2021. Disponível em: <https://www.unilever.com/news/news-search/2021/we-are-creating-the-worlds-first-paper-based-laundry-detergent-bottle/>. Acesso em: 17 jun. 2022.

VOLLMER, Andrew, N.; SANDAGE, John Byron. The Woodpulp Case. In: *International Lawyer*. Vol. 23, n. 3. [S.l.], 1989. Disponível em: <https://scholar.smu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2668&context=til>. Acesso em: 15 jun. 2022.

WERNKE, Rodney; RUFATTO, Ivanir. Adoção de Planilha de Custos Única ou Segmentada por Setores da Fábrica: Estudo Intervencionista sobre o Método UEP. In: *Anais Do Congresso Brasileiro De Custos - ABC*. Curitiba, 2019. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/4616>. Acesso em: 17 jun. 2022.

.



## *THE RELEVANCE OF THE BRAZILIAN AMAZON FOR THE RELATIONSHIP BETWEEN BRAZIL AND THE EUROPEAN UNION*

Johanne Døhlie Saltnes <sup>1</sup>,  
Ana Flávia Barros-Platiau <sup>2</sup>,  
Niels Søndergaard <sup>3</sup>

### **ABSTRACT**

There is plentiful scientific literature about the importance of the Amazon Forest to climate regulation and biological diversity drawing from analytical frameworks such as the Anthropocene, “planetary boundaries” and “Earth System Governance”. In the Brazilian case, the forest is part of the Legal Amazon region, which comprises other biomes also threatened by the recent and predatory expansion of the agricultural frontiers, as well as other illegal activities. They violate the rights of more than thirty-eight million local inhabitants, especially indigenous communities (Fellows *et al*, 2023). In this context, we raise the question: how is the Legal Amazon important for the relationship between Brasilia and Brussels? We contend Brazilians keep the national approach on the Legal Amazon, while the Europeans have a more global view, but focusing on the forest. From an international political economy perspective, the two tipping points chosen were the signature of the trade agreement between the European Union (EU) and Brazil in 2019, and the European Regulation on Deforestation-free products of 2022. In this context of valorization of the standing forest and the ecosystem services it provides, this article aims to analyse the relevance of the Legal Amazon to the relationship between the EU and Brazil, based on the concept of “*deforestation-free value chains*”, which is the basis of the most recent European regulations within the Green Deal. The method consists of the analysis of official documents and data from the EU and Brazil, as well as recent scientific literature in international law and international relations. Our main premise is that the EU has been playing the role of exporter of rules (*norm-maker*) to promote the bloc’s trade and environmental interests. Also, the EU acts to influence decision-making processes within multilateral

---

<sup>1</sup> Johanne Døhlie Saltnes is associate researcher at the University of Brasilia, Institute for international relation (IREL). Saltnes is a former postdoc (2019-2020), researcher (2017-2019) and and PhD (2013-2017) at ARENA where she contributed to the projects «GLOBUS - Reconsidering European Contributions to Global Justice» and «LEGOF - The legitimacy of EU foreign and security policy in the age of global contestation». She defended her dissertation in May 2019. Saltnes is currently affiliated with ARENA’s EU3D and NORMS projects.

<sup>2</sup> Associate professor at the International Relations Institute, University of Brasilia, Brazil. Researcher at the Superior Defence College, Brasilia, Brazil. Director of the Brasilia Research Centre from the Earth System Governance network (Utrecht University, Holland). Researcher at the Centro de Estudos Globais at the International Relations Institute, University of Brasilia. Research topics: complexity thinking, global governance, United Nations, ocean and polar governance, Anthropocene and planetary politics. She also works on Brazilian environmental laws and policies. With Professor Carina Oliveira, she organized the book *Conservation of Living Resources in Areas Beyond National Jurisdiction: BBNJ and Antarctica* in 2020. PhD degree in International Relations from the Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne), 2000.

<sup>3</sup> International Relations Professor at the University of Brasilia (IREL). A former researcher at Inesper Agro Global. <https://orcid.org/0000-0002-8727-7912> Ph.D. and Post-doctoral studies at the International Relations Institute at the University of Brasilia (IREL). Master in Global Studies - Lund University (2014). Bachelor in Global Studies - Roskilde Universitet (2011).

negotiations (*norm-shaper*). Concerning the forest, two telling examples are the climate change and biodiversity regimes. However, the promotion of European interests engenders profound divergences from Brazilian interests. Therefore, the political stands of both sides explain the very long negotiations that led to the 2019 trade agreement. Likewise, divergences have marked the unfolding of the climate change regime after the Paris Agreement, and the Post-2020 Biodiversity Framework, adopted in 2022. In the same vein, the 2022 deforestation ban will bring new challenges to the relationship between Brazil and the EU. The main findings are that the forest is of the utmost importance because there is a clear connection between the European acknowledgment of its role as a consumer of *commodities* that sustain deforestation around the world and the Brazilian failure to effectively fight deforestation, notably in the last four years, under President Bolsonaro. Finally, we conclude that Brussels has taken extremely ambitious but necessary steps to fight deforestation trends. In this sense, the relationship between Brazil and the EU is strongly marked by the trade-environmental agenda, having the Amazon Forest at its core. The EU has been imposing new patterns of traceability and sustainability on third countries. While the EU plays the role of *norm-maker and exporter*, Brazil is challenged by the condition of ending deforestation to maintain access to the European market. Although both actors have some colliding views and preferences, there are opportunities to build a better strategic partnership, based on global sustainability priorities now.

**KEYWORDS:** *Deforestation-free value chains. Legal Amazon. EU. Brazil.*

#### **A RELEVÂNCIA DA AMAZÔNIA LEGAL PARA A RELAÇÃO ENTRE O BRASIL E A UNIÃO EUROPEIA**

##### **RESUMO**

Há vasta literatura científica sobre a importância da Floresta Amazônica para a regulação climática e a diversidade biológica no âmbito de quadros analíticos como o Antropoceno, as “fronteiras planetárias” e “governança do sistema Terra”. No caso do Brasil, a floresta está incluída na área da Amazônia Legal, que se estende por outros biomas, também ameaçados pela expansão predatória da fronteira agrícola e por atividades ilegais que violam os direitos das mais de trinta e oito milhões de pessoas que lá habitam, principalmente das comunidades indígenas (Fellows *et al*, 2023). Neste contexto, a questão é saber: Como a Amazônia Legal é importante na relação entre Brasília e Bruxelas? Nosso argumento é que os Brasileiros têm uma abordagem nacional, baseada na Amazônia Legal, enquanto os Europeus têm uma visão global, mas com foco na floresta. A partir de uma perspectiva de economia política internacional, os dois pontos de inflexão selecionados foram a assinatura do acordo comercial de 2019 entre o Mercosul e a UE e a Regulação europeia sobre as cadeias de valor livres de desmatamento florestal, de 2022. Neste contexto de valorização da floresta em pé e dos serviços ecossistêmicos que ela presta, o presente artigo objetiva analisar a relevância da Amazônia Legal para a relação entre o Brasil e a União Europeia (UE) à luz do conceito de “cadeias de valor sem desmatamento” que constitui o cerne da política regulatória mais recente da EU, no âmbito do seu Pacto Verde. O método usado consiste em análise de fontes primárias concernentes às políticas do Brasil e da UE e a revisão de literatura especializada recente, tanto em relações internacionais como em direito. Partimos da premissa de que para proteger seus interesses comerciais e ambientais, a UE tem tido um papel de protagonista (*norm-maker*) na criação unilateral de normas ambientais, bem como na promoção delas em regimes multilaterais, como no clima e na biodiversidade (*norm-shaper*). Porém, não sem engendrar profundas divergências com os interesses brasileiros. Logo, a posição de ambos os atores está diretamente relacionada com a longa negociação para a assinatura do acordo comercial de 2019. As divergências entre Brasil e a EU marcaram os desdobramentos do Acordo de Paris de 2015 sobre o clima, e a CoP 15 sobre diversidade biológica, realizada em 2022, que levou ao Quadro Global de Biodiversidade Pós-2020. Neste sentido, a regulação europeia de 2022, traz novos desafios para

a relação deles. O principal resultado é que a altíssima relevância da floresta está diretamente ligada à conexão entre o reconhecimento europeu do seu papel de grande consumidor de *commodities* que sustentam o desmatamento no mundo, e o fracasso brasileiro no combate efetivo ao desmatamento em escala nacional, notadamente nos últimos anos, durante o Governo Bolsonaro. Em conclusão, destacamos que Bruxelas tomou uma decisão extremamente ambiciosa, porém necessária, atuando como uma verdadeira produtora e exportadora de normas, ao impor ao Brasil novos padrões de rastreabilidade e sustentabilidade baseados no fim do desmatamento como condição para acesso ao mercado europeu. Embora ambos os atores tenham algumas visões e preferências divergentes, há oportunidade para a construção de uma parceira estratégica melhor agora, baseada nas prioridades de sustentabilidade global.

**PALAVRAS-CHAVE:** *cadeias de valor livres de desmatamento. Amazônia Legal. UE. Brasil.*

## INTRODUCTION

The relationship between Brazil and the European Union is marked by shared values, such as a firm commitment to multilateralism and multidimensional interests, such as funding for international development, science, trade, climate change, and environmental rules. Sometimes they are convergent, but it is not rare to find colliding interests and diplomatic stands (Domingos, 2014; Vargas, 2019; Barros-Platiau *et al*, 2019).

This article has two aims. The first is to put the Amazon in the centre of this country-Union relationship since Brazil is already an official candidate to host CoP30 in Belem do Pará city<sup>4</sup>. The second is to describe this relationship country-bloc and contend that it has to be assessed from a broader perspective of the Amazon Forest as a part of the planetary boundaries framework and as the Earth system's Achilles heels (Steffen *et al*, 2004). Therefore, the main argument of this article is that the largest part of the forest is under Brazilian sovereignty, but Brazil does not have the right to burn it down, as if the country was the only one to suffer from the harm caused. As Rémond-Gouilloud (1989) argued, the "right to destroy" must be replaced by the "obligation to protect". That is precisely the basis of their relationship concerning the Amazon Forest and the nexus between trade and environmental rules.

The Legal Amazon is important for Brazil (Artaxo, 2022; Rajão *et al*, 2022) and for the Brazilian relationship with the European Union. We, therefore, raise the question: how is the Legal Amazon important for this relationship? To answer this question, we chose to start with two environmental regimes, climate and biodiversity, because there is no multilateral forest regime, but only a quasi-regime (Carvalho, 2012). In part 1 we argue that Brazil and the EU acknowledge the centrality of the Amazon conservation agenda related to international obligations and trade rules. We then analyze two trade-related rules that have a direct impact on the Legal Amazon, the 2019 Mercosur-EU agreement and the 2022 EU regulation on deforestation-free supply chains<sup>5</sup>. By doing

---

<sup>4</sup> Ministério das Relações Exteriores. Nota à Imprensa 11 on 12/01/2023. [https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/candidatura-brasileira-para-sediar-a-cop-30](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/candidatura-brasileira-para-sediar-a-cop-30). Accessed on 11 Jan. 2023.

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_7444](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7444) . Accessed on 11 Jan. 2023.

so, we show that there is a long multilateral rule-making process that is complemented by the EU rules.

### **The Amazon and Planetary Boundaries**

The Amazon is the largest tropical forest in the world, and it is of paramount importance to the planet. Not only it is home to a yet unknown variety of forms of life, but also it provides environmental services such as the fabrication of rain (also called flying rivers)<sup>6</sup>, the stabilization of temperature, and it also serves as a carbon sink. In sum, the Amazon provides humanity with health and wealth. On top of that, the Amazon and the Cerrado biomes are home to an estimated 114 isolated indigenous communities (FUNAI 2020 apud. Fellows *et al*, 2023).

During the last decades, tropical forests have become central to the fight against climate change and environmental degradation. Lovejoy and Nobre (2019) alerted that the forest was evolving towards a “tipping point”, in the sense that damages would become irreversible. For Brazil, deforestation may lead to a 20% change in the rain patterns, and the country would be dryer in the Northern, Northeastern and Central regions (Artaxo, 2022). Therefore, preserving the Amazon is not only central to Brazil reaching its climate and biodiversity goals, but it has also become a central point of concern for global politics. Consequently, reducing deforestation in Brazil is no longer a matter of domestic politics nor national interest, but a central feature of global politics in order not to overstep the nine “planetary boundaries” described by Rockström *et al* (2009), listed in Box 1 below.

#### Box 1- Nine planetary boundaries

1. climate change
2. loss of biosphere integrity
3. land-system change
4. altered biogeochemical cycles (phosphorus and nitrogen)
5. stratospheric ozone depletion
6. ocean acidification
7. freshwater use
8. atmospheric aerosol loading (microscopic particles in the atmosphere that affect climate and living organisms)
9. and the introduction of novel entities (e.g. organic pollutants, radioactive materials, nanomaterials, and micro-plastics).

Source: Rockström *et al* (2009).

---

<sup>6</sup> Ferrante *et al*, 2022. Effects of Amazonian flying rivers on frog biodiversity and populations in the Atlantic Rainforest. Conservation Biology. <https://doi.org/10.1111/cobi.14033>.

In order to better underline the importance of the Amazon rainforest, Box 1 above can be complemented by the “geological and historical timeline of the Anthropocene” proposed by Koster (2022: 4). He argues that extinctions, the use of fire, agriculture, global trade, and colonialism, as well as other human activities, have historical roots. The Industrial Revolution and the atomic bomb are also part of the pathway leading to the Anthropocene alert of rupture and catastrophic changes. Combined with Box 1, his timeline confirms the trend of unsustainable development, as well as the “development paradox”, according to which humanity lives longer and is globally wealthier, but insecurity has also grown on a planetary scale (UNDP, 2022).

In the same line of argument, Steffen *et al* (2015) state that climate change, biodiversity loss, shifts in nutrient cycles (nitrogen and phosphorus), and land use were major concerns because of the abrupt environmental changes and irreversible damages they could entail since the climate and biosphere integrity are “core boundaries” for the other planetary boundaries. They could reduce humanity’s “safe operating space” and jeopardize achievements related to the fight against hunger and poverty. Building on that same framework, Persson *et al* (2022) contented that “novel entities”, such as chemical and plastic pollution should be considered in the planetary boundaries framework because their increasing production could threaten Earth System processes. Consequently, this has increased Brazil’s relevance in the international fight against climate change and biodiversity loss, notably because of the recent Brazilian expansion of deforestation for agriculture (Søndergaard *et al*, 2023).

The Amazon has thus become of increasing importance to the relationship between the EU and Brazil. In a nutshell, it is not only a matter of the forest itself, sustainable development, or trade-related interests. It is a matter of how unsustainable land-use expansion and industrial activities are connected on a global scale, notably considering the use of chemicals and pesticides as “novel entities” Persson *et al* (2022). This issue is worrisome in Brazil because the country is one of the biggest users of chemicals that contaminate the soil and water courses. Nonetheless, this issue is not new. Carson (1962) had already alerted the international community that the use of chemicals for agriculture and industrial purposes contaminated people and nature, bringing future predictable damages to life on Earth.

### **The Legal Amazon**

The Legal Amazon was established in 1953 and it is much larger than the rainforest. It represents two political moves. One to establish Brazilian borders in relation to other eight Amazonian countries, and the other to demonstrate how big and important the Legal Amazon was for national development (Neves *et al*, 2021). Not only does it encompass nine Brazilian states (Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, and Tocantins), but it is also a transition area to the

Cerrado, Pantanal, and Mata Atlântica biomes. It is 5 million km<sup>2</sup> large, corresponding to 59% of the Brazilian national territory (IPEA, 2008). As such, the Legal Amazon should be viewed as a juridical construction, as it is wider than the Amazon biome, which is established based on ecological characteristics and encompasses only areas of tropical forest. Although the boundaries of the Legal Amazon have changed over time, its relevance remains uncontroversial for Brazil and for policy planning. It encompasses 772 municipalities and corresponds to the area of the Amazonian Development Administration's (SUDAM) mandate established by Complementary bill n. 124, of January 3, 2007 (IBGE, 2023)<sup>7</sup>. It is estimated that around 13% of the Brazilian population lives in the region, amounting to 38 million people<sup>8</sup>.

In Brazil, the Amazon biome is central to economic exploitation driven by a complex structure of national and international actors, including the agribusiness sector, politicians, bureaucrats, criminal networks, and international actors and capital (Viola and Franchini, 2018; Neves *et al*, 2021).

## 1. THE RELATIONSHIP BETWEEN THE EU AND BRAZIL

The European Union has agreements with 27 of the 33 Latin American and Caribbean countries, being the biggest investor in the region<sup>9</sup>. The EU also has 10 strategic partners, but this concept was not precise (Egmont Institute, 2015). Moreover, Brazil is a strategic partner of the EU since 2007, although there are no recent relevant achievements. The relationship between the EU and Brazil is marked by common interests and shared values but differentiated views on their responsibilities. It contributes to understanding why the Amazon Forest is at the centre of their trade and environmental talks, as well as scientific and technical cooperation agendas. Both actors have common interests and share largely similar values on international politics; a firm commitment to multilateralism, sustainable development, democracy, and human rights. For instance, both of them signed "The Glasgow Leaders' Declaration on Forests and Land Use" during the climate CoP 26 in Scotland<sup>10</sup>.

This explicit support for these values makes Rodt and Whitman (2012) describe Brazil as a 'natural partner for the EU'. These values and principles are core to the European relationship with Brazil and were also highlighted by the President of the European Commission, Ursula von der Leyen when she announced the launch of the Global Gateway Initiative in 2021 (Teevan *et al*, 2022)<sup>11</sup>. Yet, despite these shared values, the EU-Brazil relationship has never become a true partnership in international affairs. The EU's approach to Brazil has alternated between a regional (through Mercosur) and a bilateral approach. When the negotiations with Mercosur stagnated in 2004 the EU shifted towards a bilateral strategy (Meissner, 2018).

Concerning the EU and Brazil strategic partnership in 2007, it has failed to strengthen the ties between them and has rather been characterized as a

---

<sup>7</sup> Brazilian Institute for Geography and Statistics (IBGE). <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15819-amazonia-legal.html?=&t=o-que-e>. Accessed on 11 Jan. 2023.

<sup>8</sup> Data from 2021, available at: Amazônia 2030, <https://amazonia2030.org.br/>. Accessed on 11 Jan. 2023.

<sup>9</sup> [https://www.eeas.europa.eu/eeas/latin-america-and-caribbean\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/latin-america-and-caribbean_en). Accessed on 11 Jan. 2023.

<sup>10</sup> <https://ukcop26.org/glasgow-leaders-declaration-on-forests-and-land-use/>. Accessed on 11 Jan. 2023.

<sup>11</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_6433](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6433). Accessed on 11 Jan. 2023.

partnership in ‘suspended animation’ since both the EU and Brazil have been dealing with multiple crises in their own continents (Ferreira-Perreira 2021; Blanco and Luciano 2018). Domingos (2014) stated that they were strategic partners deprived of a clear strategy. In 2010, the negotiations between Mercosur and the EU were re-launched bringing back the inter-regional component of EU-Brazil relations. After all, Mercosur was a cornerstone of Brazilian foreign policy (Malamud 2011).

## 1.1 INTERNATIONAL COOPERATION IN THE AMAZON

The history of international cooperation and investments based on the Amazon management agenda is long. Dating back to the 1920s, the Ford project can be considered a start of trade interests directly affecting the forest. The idea of colonization for industrial purposes, that is, rubber for carmakers, failed not due to international pressure to save the forest, but the local challenges related to logistics and diseases, as well as the unfolding of the 1929 crash in New York. After that, myriad mining, dam building, and agricultural activities were heavily funded by international capital, mainly from North American, Canadian, European, and Australian sources. More recently, China has become a key stakeholder, mainly in the energy sector (Urrejola, 2018).

From an international cooperation perspective, the Pilot Program for the Protection of Brazilian Tropical Forests (PPG7) can be considered a cornerstone (Abdala, 2007). The group of major economies in the 1990s (G7) crafted an agreement with Brasilia that they would fund public policies for the Amazon. It was the biggest and most ambitious agreement of its kind. After its end, other agreements have been launched (Banco Mundial, 2012; Antunes, 2019), such as the Amazon Fund, based on the accumulated experience.

Since the Earth Summit in Rio, in 1992, we can identify strong traits of divergence between Brazil and some EU member states, that were rooted in the 1972 United Nations Conference on Human Environment, in Stockholm. First, Brazil did not accept that the rainforest is treated as the “lungs of the Earth”, while the other biomes were not adequately considered, such as the Taiga and Tundra. Second, Brazil refused to soften the principles of sovereignty and the right to development. Third, Brazil disagreed that environmental and social agendas should be separated. Although there were profound changes in the Brazilian position related to the Amazon agenda since 1992, it can be argued that most political changes are related to the failure of fighting deforestation. In other terms, Brazil adopted stronger international commitments when the deforestation data showed good results. Likewise, when deforestation was out of control, Brazil adopted a narrative of confrontation (Viola and Franchini, 2018).

On the one hand, the two terms of President Lula da Silva, then President Dilma Rousseff, and Michel Temer can be considered a long period of political stability, with ups and downs from 2003 to 2018 (Viola and Gonçalves, 2019). While Marina Silva was the Minister of the Environment from 2003-2008 (and she was assigned Minister of the Environment and Climate Change in January in 2023), ambitious policies to fight deforestation were implemented. Subsequent ministers also made considerable efforts

toward Amazon management, to keep international funding and prevent Brazil from receiving international criticism (Drummond *et al*, 2022).

On the other hand, Bolsonaro's term (2019-2022) can be considered a tipping point. The relationship with the EU was jeopardized by the Bolsonaro administration's complete disregard for environmental protection and international norms, raising fears that the spiking deforestation rates during his tenure would lead to irreversible damage in the Amazon. During his period in office, Bolsonaro reacted strongly to all types of international critique of his policies of the dismantling of environmental regulations and agencies, responding with allegations of neo-colonialist behavior and highlighting Brazilian sovereignty, which led to a rupture. In his speech to the United Nations General Assembly on September 24, 2019, Bolsonaro stated 'It is a fallacy to say that the Amazon is the heritage of humanity and a misconception, as scientists say, to say our forest is the lungs of the world. Availing themselves of such fallacies, one or another country, instead of assisting, fell with the press' lies and behaved disrespectfully, with a colonialist spirit. They questioned that which is most sacred to us: our sovereignty!'<sup>12</sup> He was referring to the international critique of his government in the Legal Amazon, resulting in increased deforestation rates.

Against this backdrop, a central feature of international engagement with the Amazon is the Amazon Fund, a Brazilian Fund created in 2008 that attracts mostly foreign funding and is used to finance projects aimed at combating deforestation and safeguarding the rights and livelihood of the people living in the Amazon. Based on the REDD+ mechanism, the Fund is results-based, something that only allows for the entry of finances to the fund when deforestation is decreasing. The Fund is a novel construct in international environmental governance, which to a large extent prevents foreign intervention and, at first sight, safeguards Brazil's sovereignty. It was created by the Brazilian government and is managed by the Brazilian National Development Bank (BNDES). With its slogan "Brazil protects it. The world supports it. Everybody wins", the Amazon Fund is at first sight in the hands of Brazilians. Foreign countries are allowed to provide finances for the Fund<sup>13</sup>, which can be used when a reduction in deforestation occurs. Yet, the financing countries' possibility to intervene became visible when Norway and Germany froze contributions to the Fund in 2019 due to the changes President Bolsonaro made to the Fund's governance board (i.e. weakening civil society's role in the board). Norway and Germany did not find common grounds with the Bolsonaro government and decided to freeze the finances they had provided, showcasing the power to intervene by the financiers. Changes in the board's structure happened alongside widespread fires in the Amazon in the summer of 2019, some of them were criminal activities.

The data concerning deforestation remained unpublished for some time, while the pressure for action mounted. The Instituto Nacional das Pesquisas Espaciais (INPE) publishes yearly open-access data on deforestation in the legal Amazon. Their data shows that deforestation increased substantially during Bolsonaro's presidential term.

---

<sup>12</sup> <https://www.gov.br/mre/en/content-centers/speeches-articles-and-interviews/president-of-the-federative-republic-of-brazil/speeches/speech-by-brazil-s-president-jair-bolsonaro-at-the-opening-of-the-74th-united-nations-general-assembly-new-york-september-24-2019-photo-alan-santos-pr>. Accessed on 11 Jan. 2023.

<sup>13</sup> Until 2022 there has been 3 donors to the Amazon Fund; Norway (94%), Germany (5%) and Petrobras (1%).

From 2016-2018, deforestation amounted to 7,000 km<sup>2</sup>, and it increased to 10,900 km<sup>2</sup> in 2019, and 12,400 km<sup>2</sup> in 2021, the highest level since 2008<sup>14</sup>. However, it was only after ministers Salles (Environment) and Araújo (Foreign Affairs) were replaced, that the talks took another direction towards starting the dialogue with European partners again.

During the 2022 Brazilian elections, Amazon's importance spiked again. Lula pledged to reach a zero-deforestation policy before 2030 and foreign leaders eyed possibilities for a renewed partnership with Brazil. President-elect Lula was invited to the CoP 27 in Sharm el-Sheikh in November 2022 and was hailed as a rockstar among foreign leaders and CoP negotiators. After his inauguration on 1st January 2023, one of Lula's first actions was to publish a presidential decree which reinstated the governance structure of the Amazon Fund (Presidential Decree 11.368 of January 1st, 2023). Shortly after, Norway and Germany stated that the decree allowed for an immediate re-activation of the Fund. Germany, in addition, pledged new finances, some 35 million Euros, to the Fund.<sup>15</sup> The United Kingdom and the European Union have never been donors to the Amazon Fund, but both actors are now considering providing finances to the Fund, after the election of Lula in 2022<sup>16</sup>. Moreover, Minister of Environment, Marina Silva, informed that she asked the United States to consider becoming a donor too. From the environmental and agribusiness perspective, the third Lula administration will face big challenges related to the Legal Amazon and agribusiness, which has strong voices in the National Congress. Although big Brazilian producers claim the agribusiness sector has the potential to increase its international market share, they admit they must invest in new technologies and comply with sustainability rules (Alvarenga Neto, 2022: 09). Currently, there are three bill propositions (projetos de lei) to start with. One concerning the license of pesticides (PL 1.459/22); one related to environmental licensing (PL 2.159/21) and another on landholding regularization (PL nº 2.633/20).

## 2. A TRADE-RELATED EUROPEAN FRAMEWORK TO COMPLEMENT MULTILATERAL ENVIRONMENTAL AGREEMENTS

There are myriad multilateral environmental agreements (MEAs) that compose the legal framework under the United Nations aegis. On the multilateral level, we selected two key agreements that represent a turning point in two international regimes that are negotiated separately but should not be, because there are forests to manage on top of both agendas. One is the 2015 Paris Agreement concerning climate change and the other one is the post-2020 Global Biodiversity Framework. According

---

<sup>14</sup> [http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal\\_amazon/increments](http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/increments) . Accessed on 11 Jan. 2023.

<sup>15</sup> [https://twitter.com/AmbBrasilia/status/1609987195124727814?s=20&t=-dRkobNqPPVT-Xc3t\\_esWg](https://twitter.com/AmbBrasilia/status/1609987195124727814?s=20&t=-dRkobNqPPVT-Xc3t_esWg)  
[https://twitter.com/EspenBarthEide/status/1609901301579530246?s=20&t=d4yNPYkpoqNDOz\\_WMWC2IA](https://twitter.com/EspenBarthEide/status/1609901301579530246?s=20&t=d4yNPYkpoqNDOz_WMWC2IA).  
Accessed on 11 Jan. 2023.

<sup>16</sup> Interview with EU Delegation in Brasilia, 15 December 2022.  
<https://www.reuters.com/business/environment/britain-could-join-amazon-fund-help-brazil-control-deforestation-uk-minister-2023-01-03/>

to Elizabeth Mrema, “Climate change is a primary driver of biodiversity loss. And climate change depends on biodiversity as part of the solution”.<sup>17</sup>

In common these two regimes also have the fact that the European Union is a “norm entrepreneur” so to speak like Zaki Laïdi (2007) because Brussels employs its market and legal resources to force trade partners to comply with rules that do not exist elsewhere (also known as the Brussels effect). But the UE also makes huge efforts to exert influence on the outcomes of the multilateral negotiations, sometimes successfully, being an effective game-changer or “norm shaper”. This has happened notably in environmental-related multilateral talks. Examples related to deforestation, cattle raising, genetically modified organisms (GMOs), and greenhouse gas emissions (GHG) abound.

There are also rules created unilaterally by the European Union organs and individual members that became relevant to other trade partners around the world, and multinational companies operating in European markets. Recent initiatives concerning sustainability in agriculture include the Farm to Fork Strategy, the Green Deal, as well as the future Due Diligence Legislation and the Energy Charter Treaty (ECT). The latter was postponed to 2023 because France, Poland, Germany, Spain, the Netherlands, Slovenia and Luxembourg estimated the ECT did not effectively discourage investments in fossil fuels, therefore disregarding the Paris Agreement commitments (Van Bael, Bellis, 2022). Concerning the mitigation of GHG emissions, the EU has made ambitious decisions related to civil aviation (Gonçalves and Anselmi, 2018), which is somehow comparable to the EU deforestation ban. In fact, the EU Emissions Trading System (ETS) is based on the logic of ambitious cost-effective rules to cut emissions, and it is the biggest carbon market in place<sup>18</sup>. While it is beneficial for the climate change regime, it assures a comfortable position to European companies and punishes newcomers, and that is one of the reasons the ETS had limited effect globally. Finally, to address carbon leakage associated with carbon-intensive products imported into the European market, the European Commission proposed the Carbon Border Adjustment Mechanism Regulation (CBAM) in July 2021.

## 2.1 INTERNATIONAL REGIMES FOR CLIMATE CHANGE AND BIODIVERSITY

The Paris Agreement to combat climate change was adopted during the CoP 21 in 2015. Before that, climate talks were strongly marked by colliding interests from developed and developing countries, with emerging economies in the middle. While EU members are in the first group since the entry into force of the 1997 Kyoto Protocol, Brazil was an emerging economy. This cleavage was significant during the CoP 15 in Copenhagen when an agreement under the United Nations rules as the EU members promoted, could not be reached. On the contrary, there was a political accord based on Washington-Beijing's common interests and the support of Brazil and India. In this

---

<sup>17</sup> Executive Secretary to the United Nations Convention on Biological Diversity. May 2022. Retrieved from: [https://www.un.org/en/climatechange/science/climate-issues/biodiversity?gclid=CjwKCAiAkrWdBhBkEiwAZ9cdcFUVqLzuQsZRMp4dBfLjZ5TVCWbu3d1owz\\_rd\\_pOJvOJ6I6iEME5jkBoCTn4QAvD\\_BwE](https://www.un.org/en/climatechange/science/climate-issues/biodiversity?gclid=CjwKCAiAkrWdBhBkEiwAZ9cdcFUVqLzuQsZRMp4dBfLjZ5TVCWbu3d1owz_rd_pOJvOJ6I6iEME5jkBoCTn4QAvD_BwE). Accessed on 11 Jan. 2023.

<sup>18</sup> [https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets\\_en.28/Dec/2022](https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en.28/Dec/2022). Accessed on 11 Jan. 2023.

sense, the climate regime reflects numerous points of disagreement between Brazil and the EU. Among them are deforestation, land use, funding, as well as indigenous communities' rights. The REDD (Reducing emissions from deforestation and forest degradation) was undoubtedly one of the largest steps agreed upon by both sides, including reporting and verification mechanisms. In 2013, the Warsaw Framework for REDD+ was adopted during Cop 19. It aimed to reduce "emissions from deforestation and forest degradation, as well as the sustainable management of forests and the conservation and enhancement of forest carbon stocks in developing countries".<sup>19</sup>

During CoP 26, the Glasgow Climate Pact was adopted as another big step that is crucial for the relationship between Brazil and the EU, although market-based mechanisms were not defined. Finally, CoP 27 allowed us to be optimistic about converging interests from Brazil and the EU again. The key issue was the creation of a new fund for damages and losses related to climate change. In this context, President Lula assigned Marina da Silva to be the minister of Environment and Climate Change again. She has the duty to create the new Environmental Council (CONAMA), which was shut down by Bolsonaro. Lula signed a presidential decree establishing the restoration of IBAMA. He also ordered the reform of the Amazon Fund rules so that funding partners feel safe and satisfied with Brazilian commitments, aiming at unblocking the 3.3 billion Reais that were not used yet. Lula also stood against a proposed bill to the National Congress (Projeto de Lei 191/2020) that authorizes mining in indigenous communities' lands. Furthermore, most of the decisions made by Bolsonaro's team referred to as "dismantlement" (Milhorange, 2022) of the legal and institutional framework for the regulation of activities concerning the environment shall be abrogated (Alckmin, 2022).

## 2.2 THE POST-2020 GLOBAL BIODIVERSITY FRAMEWORK

The 2022 United Nations Biodiversity Conference (CoP 15, CP/MoP 10, NP/MoP 4) entitled "Ecological Civilization - Building a Shared Future for All Life on Earth" took place in Kunming (China) and ended in Montreal (Canada) in December 2022. Finally, the post-2020 Global Biodiversity Framework was adopted, aiming at succeeding and reinforcing the Aichi Biodiversity Targets adopted in 2010. In this vein, the CoP 15 took a milestone decision that directly affects the forests worldwide, but mainly those considered hotspots.

The main goal was named "30x30". Protected areas shall increase from the current 15% to around 30% by 2030, 30% of degraded land is to be restored and the use of areas of high biodiversity importance is to be stopped, including "ecosystems of high ecological integrity". It had a direct impact on the Brazil-EU relationship because the EU wanted to exclude indigenous lands from the text, while Brazil has historically dubious positions about the rights of indigenous communities. The goal includes inland waters, coastal areas, and oceans for the ecosystem services they provide.

---

<sup>19</sup> <https://unfccc.int/topics/land-use/workstreams/redd/what-is-redd>. Accessed on 11 Jan. 2023.

Also concerning agriculture and cattle raising, the Framework established the goal to reduce by half the overall risks stemming from the use of pesticides and highly hazardous chemicals, as well as excess nutrients. This was promoted by France and is in line with the European Strategy to cut pesticides by half by 2030. Brazil and Argentine fiercely opposed this goal, but they obtained that specific pesticides would not be mentioned.

Additionally, there will be a Biodiversity Fund functioning independently from the GEF, and more tied to the Biodiversity CoPs. Another key issue is the responsibility of transnational companies and financing institutions regarding their operations, portfolios, supply, and value chains, to monitor, assess and disclose risks, dependencies, and impacts on biodiversity. This will most likely reduce the appetite of predatory entrepreneurs acting in the Legal Amazon region, and force other stakeholders to act. However, it will also have impacts on small farmers and producers, because they are unable to comply with these rules in the short term.

### 2.3 THE EU-MERCOSUR AGREEMENT

The EU is a proponent of free trade and relies on free trade agreements as an important tool in its foreign policy toolbox. According to Brandi *et al* (2020), after analysing 680 preferential trade agreements between 1984 and 2016 and focusing on developing countries:

*“Environmental provisions can be used as targeted policy tools to promote the green transformation and to leverage synergies between the economic and environmental effects of including environmental provisions in trade agreements”.*

In June 2019, the EU and Mercosur signed a free trade agreement, known as the EU-Mercosur agreement<sup>20</sup>. The agreement was reached after close to 20 years of on-and-off negotiations, including a complete standstill between 2004-2010 (Barros-Platiau *et al*, 2019). The conclusion of the agreement was hailed as a landmark moment as South American countries have been skeptical of trade liberalization and generally relied on import substitution and protection of local markets. The Brazilian market is one of the most closed markets in the world with high tariffs on external products, resulting in it being one of the few countries in the world where European mega-companies such as H&M and IKEA have not managed to establish themselves. Although the EU-Mercosur agreement only goes some way in reducing tariffs, the agreement would facilitate the exchange of goods and services between the two regional giants.

The trade relationship between the EU and Mercosur is asymmetrical. Mercosur countries export mainly agricultural goods to the EU, such as soy, cocoa, and coffee while EU exports to Mercosur are products with medium and high technological contents such as airplanes and cars, or components to construct them. Yet, just after the political agreement between the EU and Mercosur was announced, relations soured due to an upsurge in fires in the Legal Amazon during the months of August and September 2019. Since then, EU member states have been vocal in signaling that ratification of the agreement was off the table if the deforestation levels remained high

---

<sup>20</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_3396](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_3396). Accessed on 11 Jan. 2023.

in Brazil. For instance, France and the Netherlands called for stronger sustainability chapters in all trade agreements in a non-paper published in May 2020<sup>21</sup>. Also, the EU voiced the need to introduce further safeguards against deforestation before moving ahead with ratification of the agreement. On October 7, 2020, the European Parliament passed a resolution stating that 'the EU-Mercosur agreement cannot be ratified as it stands'<sup>22</sup>. Bilaterally, France, the Netherlands, Ireland, Belgium, Luxembourg, and Germany voiced their intention to block ratification until the situation changed.

After a period of contemplation, the EU started working on a draft of an additional instrument that they would like to be added to the EU-Mercosur agreement. The additional instrument is still not publicly available, but it will contain reciprocal references to the parties' National Determined Contributions as set out by the Paris climate agreement and refer to mutually accepted international standards<sup>23</sup>.

With the third term of President Lula, the EU again eyed hope to move ahead on the agreement with Mercosur. During the election campaign, Lula signaled that he would bring deforestation in the Amazon to zero. He also enjoys strong political ties with EU diplomats and European heads of state. Meanwhile, the European Commission has been keen to speed up the ratification of the agreement. One option they are considering is to isolate trade aspects in a separate agreement, something that would bypass member state parliaments and would only have to pass by the European Parliament and the Council of the EU by a qualified majority. Yet, this option risks criticism from environmental experts and green-oriented politicians in the EU and in Brazil, as the commitment to sustainability would be left lingering.

For the EU, the wider political context is also of the essence. Russia's war on Ukraine has created a stronger political will among EU member states to seek alliances with like-minded partners around the world. In this vein, the Mercosur countries appear as increasingly relevant partners and allies of the EU. And as we shall see below, the EU is eyeing opportunities to promote the fight against deforestation through new and autonomous EU instruments.

## 2.4 THE EUROPEAN GREEN DEAL AND AIM OF ENSURING THAT ONLY DEFORESTATION-FREE PRODUCTS ENTER THE EUROPEAN MARKET

The standstill in the ratification of the EU-Mercosur agreement has not stopped the EU from pursuing policy initiatives to combat the deforestation of tropical forests worldwide. As part of its green deal policy, the EU has recently launched a number of autonomous instruments that seek to combat deforestation. The European Green Deal was launched by the European Commission in 2019 and consists of a package of policy initiatives aiming to reduce global warming and reach EU climate neutrality by 2050. As part of its green deal, the EU has recently agreed on a package of initiatives that seek to ensure that products consumed in the EU market are deforestation-free, first

---

<sup>21</sup><https://www.permanentrepresentations.nl/documents/publications/2020/05/08/non-paper-from-nl-and-fr-on-trade-social-economic-effects-and-sustainable-development>. Accessed on 11 Jan. 2023.

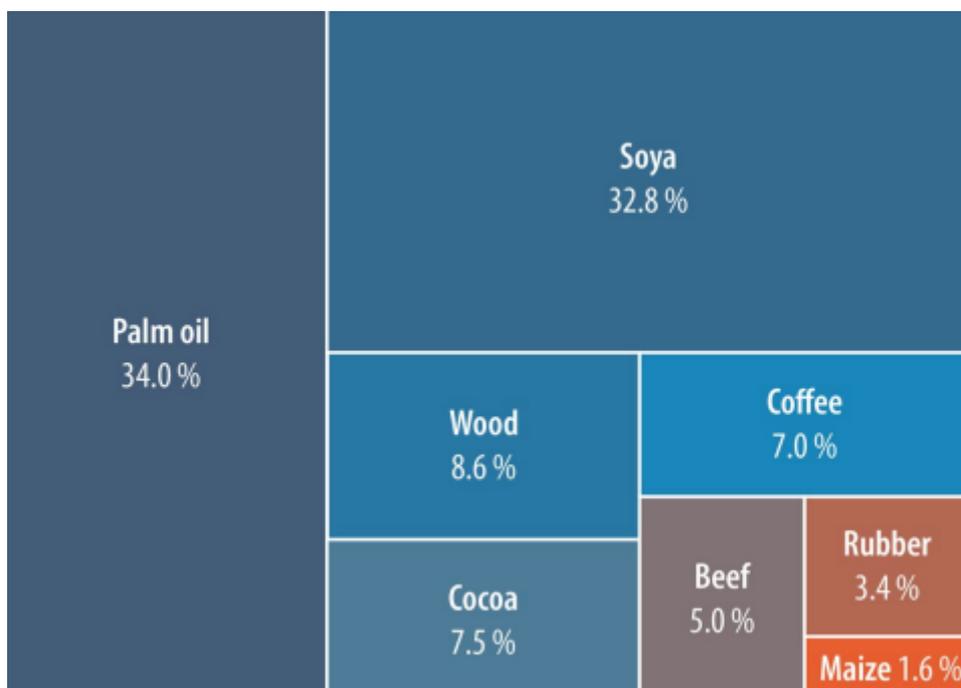
<sup>22</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0252\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0252_EN.html). Accessed on 11 Jan. 2023.

<sup>23</sup> Interview with EEAS official, EU-delegation, Brasília, 16.11.22.

outlined in the 2019 Commission Communication on Stepping up EU Action to protect and Restore the World’s forests<sup>24</sup>. The key instrument in the EU’s approach to securing deforestation-free value chains is the [regulation of deforestation-free products](#)<sup>25</sup>, which sets due diligence rules for producers that place commodities associated with deforestation on the EU market, notably, soy, beef, palm oil, cocoa, coffee, and wood. The European Parliament and the Council reached an agreement on 6 December 2022 on this regulation.

Once the regulation has been formally adopted, operators will have a transition period of 18 months to implement the new rules, except for micro and small enterprises which will be granted a longer adaptation period. The new initiative seeks to minimize the EU’s contribution to deforestation worldwide, as shown in figure 1 below, by ensuring that imported products come from deforestation-free supply chains. It will demand strict traceability of deforestation-associated products so that it is possible to check that these products have not contributed to deforestation at any moment of their supply chain. These initiatives follow an increasing concern and demand among European consumers to know more about the products they buy and to what extent these products contribute to environmental degradation.

Figure 1 - “Individual share of EU-embodied deforestation due to selected commodities between 2008 and 2017”



Source: European Parliament. Briefing. EU Legislation in Progress. 2022, page 5. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698925/EPRS\\_BRI\(2022\)6](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698925/EPRS_BRI(2022)6)

<sup>24</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0352> . Accessed on 11 Jan. 2023.

<sup>25</sup> [https://environment.ec.europa.eu/publications/proposal-regulation-deforestation-free-products\\_en](https://environment.ec.europa.eu/publications/proposal-regulation-deforestation-free-products_en) . Accessed on 11 Jan. 2023.

Mercosur countries are rather critical of the EU's new instruments. They hold that the EU reinstates trade barriers to realize its green deal. Unsurprisingly, Brazil criticized the EU in the WTO in June 2022 before the autonomous instruments were adopted.<sup>26</sup> The trade gains that Mercosur achieved in the EU-Mercosur negotiations might give them less value for money when the EU adopts its autonomous tools because the European market will then prevent goods that cannot prove deforestation-free value chains to enter the European market. Compared to other Mercosur countries such as Uruguay, this is an especially pertinent situation for Brazil, which has a long way to go before establishing systems that trace their exports' value chains.

The "new rules"<sup>27</sup> correspond to an unequivocal sign from the EU to food producers worldwide. But critics have pointed to ambiguities in the EU's new instruments. One key challenge to the effectiveness of these rules is that the text does not mention a specific continent or country, but it directly affects developing megadiverse countries such as Brazil and Indonesia. It does not recognize the difference between legal and illegal deforestation, which certainly is a hot topic in the relationship between the European Union and Brazil.

Moreover, the rights of indigenous people are not sufficiently secured in the regulation according to representatives of these groups. The Global Alliance of Territorial Communities states in a press release that: 'we are disappointed in the European Union for failing to protect our rights, including our land rights, in a new regulation that aims to prevent EU companies from importing agricultural commodities produced on illegally deforested lands. We feel betrayed by the rollback of our rights in the current legislation (GATS 2022). GATS explains how representatives of indigenous peoples have tried to work with the EU to get references inserted in the regulation on the need for products to be produced in line with international human rights conventions and respecting indigenous peoples' human rights, including land rights. Strong language on the protection of indigenous peoples' rights and respect for their land rights were part of earlier drafts of the regulation, but they were excluded in the final negotiations between the Council and the Parliament.

It is too early to predict how European initiatives, the Green Deal and the deforestation ban, will function. Considering that trade, economics, energy, and food security are intertwined, the near future scenarios are not so favorable for the EU. The EU Commission estimated that 2022 would end with a recession, mounting inflation of

---

<sup>26</sup> <https://valorinternacional.globo.com/economy/news/2022/06/29/brazil-criticizes-eu-plan-to-ban-commodities-linked-to-deforestation.ghtml> . Accessed on 11 Jan. 2023.

<sup>27</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_7444](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7444) . Accessed on 11 Jan. 2023.

9,3% and that economic growth for 2023 would be around 0,3% instead of 1,4%<sup>28</sup>. Moreover, the 2022 World Energy Outlook does not allow for optimism in the region,<sup>29</sup> and the Russian war aggravated the situation. Finally, the EU must answer the traditional political pressure from European producers and from environmental activists (Damro, 2012). So, the question to be raised is: if not from Brazil, who will the EU buy soy, meat, coffee, and cocoa from?

From the Brazilian standpoint, the economic and political situation for 2023 is also very challenging. Brazil is highly dependent on the export of commodities to China and the public debt skyrocketed. Moreover, President Lula and his team affirmed the new foreign policy priorities will include the Legal Amazon, climate change, and international cooperation. Finally, the third Lula government has declared that the Amazonian Cooperation Treaty Organization must be revitalized, as Vargas (2023) had suggested. In a nutshell, soy and meat are the Brazilian products that could be more affected. However, the biggest impact on the export of soy is not the EU regulation, but the non-compliance with Brazilian laws. Although the traceability and monitoring mechanisms imply new costs for Brazil, they are viable. The EU imports little beef from Brazil, and far from deforestation areas. Therefore, the EU may contribute to fighting deforestation, but this is not enough without the Brazilian fight against deforestation. Brazil needs transformative changes to look for other options for deforestation such as the restoration of degraded land through bioeconomy (Vargas, 2023). Finally, there is a huge political space for negotiation between European and Brazilian authorities. Based on international obligations both sides already adopted in the international regimes aforementioned and the trade agreement EU-Mercosur, prospective scenarios may bring win-win results for sustainability governance.

## KEY FINDINGS AND CONCLUSION

The Legal Amazon is home to peoples and megabiodiversity, which are imprescindible for a just and safer Planet. Both Brazil and the European Union agree on the importance of the region and the forest. However, the political preferences of both sides may also differ, as shown in the text. Part 1 described the need to consider the Legal Amazon not only as a forest under threat and under Brazilian sovereignty but as a life-supporting system that is a driver of the biosphere integrity on a global scale as Persson *et al* (2022) put it. In other terms, climate change and biodiversity loss are aggravated by deforestation and the increasing use of novel entities like chemicals and pesticides, synthesized with the concept of the Anthropocene. Consequently, due to its role in the planetary boundaries framework and its necessary management, the Legal Amazon is at the centre of EU “cooperation and confrontation” with Brazil over the decades. In this context, the EU-Brazil relationship is complex and sometimes full of colliding understandings and interests, even though Brazil is one of the ten strategic partners of the European Union. We suggest that the strategic partnership could be

---

<sup>28</sup> European Commission, Autumn 2022 Economic Forecast. Press release. Autumn 2022 Economic Forecast: The EU economy at a turning point. Brussels, 11/11/2022. Accessed on 11 Jan. 2023. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_6782](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6782).

<sup>29</sup> IEA, 2022: World Energy Outlook 2022, IEA, Paris. <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2022>. Accessed on 11 Jan. 2023.

employed toward de Amazon Agenda, inspired by other initiatives as the PPG7 and the existing international obligations concerning climate and biodiversity.

Part 2 defended that trade-related agreements are used by the EU to complement multilateral environmental agreements, as was the case for climate and biodiversity obligations under the United Nations aegis. For the climate and biodiversity international regimes, the EU was rather a norm-shaper. But in the cases of the more recent Green Deal and the 2022 deforestation ban, the EU intends to be a norm-maker, as it uses its market size and its legal capacity to impose rules on trade partners unilaterally. However, implementing strict rules when the economic, energy, and food security scenarios are not favorable demands successful trade talks in the very short term. While the third Lula mandate allows for some optimism, the road ahead is not simple.

Based on the above analysis we draw some conclusions. First, we find that the EU and Brazil have colliding views of the role of the Legal Amazon in international politics. For Brazil, the Legal Amazon has first and foremost been an internal issue that has served as a central component of Brazil's development policy and contributed to reaching their commitments to international environmental treaties, such as the Paris Agreement. Apart from President Bolsonaro's term, reducing deforestation in the legal Amazon has been central to the government's environmental agenda since 2008. Despite differences in Brazilian governments' willingness to protect its tropical forests, Brazil's central view is that the Legal Amazon is a sovereignty issue, with little room for involvement by other international actors, except for providing finances<sup>30</sup>. This can be interpreted in line with a traditional understanding of sovereignty, in which a country's sovereignty 'hinges on autonomy and its power of political decision-making within its national territory' (Søndergaard and Campos 2020).

For the EU and its member states, on the other hand, combating deforestation in tropical forests has become a central feature of their foreign policy. The Legal Amazon is not only a sovereign issue for Brazil, in the EU's understanding, because deforestation has consequences for climate change worldwide. Over the years, the EU has sought to promote sustainable forest policies via bilateral, regional, and multilateral avenues. Both the EU-Brazil strategic partnership and the EU-Mercosur agreement include the goals of protecting the environment, while the latter also contains sustainability safeguards. Yet, the Amazon fires in 2019 and the resulting increase in deforestation spurred a change in the EU's position. The EU-Mercosur agreement lost support in many of the EU's member states. Partly due to consumer-based demands, the EU started working on new autonomous instruments to ensure that products entering the EU market came from deforestation-free value chains. By doing so, the EU, acting as a norm-shaper in international politics, defines the fight against deforestation also as a European issue, although tropical forests are not in its territory. This can be interpreted in line with a reformist understanding of sovereignty according

---

<sup>30</sup> See for example Jair Bolsonaro's speech at the UN general assembly 24 September 2019: <https://www.gov.br/mre/en/content-centers/speeches-articles-and-interviews/president-of-the-federative-republic-of-brazil/speeches/speech-by-brazil-s-president-jair-bolsonaro-at-the-opening-of-the-74th-United-Nations-general-assembly-new-york-september-24-2019-photo-alan-santos-pr> . Accessed on 11 Jan. 2023.

to which sovereignty hinges on a country's ability to comply with basic human and environmental rights (Søndergaard and Campos 2020). Thus, the EU views it as necessary to strengthen its own autonomous policy instruments to combat deforestation.

Second, the Legal Amazon is entrenched in European and Brazil's differing interests and challenges. Brazilian authorities' willingness and ability to combat deforestation in the Legal Amazon depends on their political power, willingness, and ability to impose the rule of law in the region. For Brazil, the Legal Amazon is about much more than the fight against deforestation, it is about regulating, governing, and balancing the exploitation of natural resources for economic development, human rights, and sustainability interests. In sum, the rule of law in the region is the starting point for effective policies and governance. For the EU, it has proven important to develop a system of trade rules that applies to all third-country partners and multinational companies, including stronger sustainable development chapters.

## REFERÊNCIAS

ABDALA, Fábio. Governança global sobre florestas: o caso do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7)-1992-2006. 250 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais)-Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

ALCKMIN, Geraldo. Gabinete de Transição Governamental. **Relatório 2022**. Brasília, Dezembro de 2022.

ALVARENGA NETO, Antônio. **Revista Brasileira do Comércio Exterior** (FUNCEX), Edição Inserção Internacional do Agronegócio. Abertura Comercial e Sustentabilidade, ano XXXVI, n. 150, 2022. Available at: <http://www.funcex.org.br/rbce/rbce150/mobile/index.html>. Accessed on 03 Jan 2023.

ANTUNES, Gabriela Hönnicke. Projetos de Cooperação Internacional e Capacidades Estatais do Ministério do Meio Ambiente: Instrumentos para A Implementação de Políticas Ambientais e para a Promoção do Desenvolvimento Sustentável. 2019. Dissertação (Mestrado). Escola Nacional De Administração Pública, ENAP, Brasília, 2019.

ARTAXO, Paulo, 2022. Mudanças Climáticas, Amazônia e Sustentabilidade. **CLIMAINFO**, May, 2022. Available at: <https://climainfo.org.br/2022/05/25/mudancas-climaticas-amazonia-e-sustentabilidade/>. Accessed on 03 Jan. 2023.

BANCO MUNDIAL. PPG7, maior programa ambiental do Brasil, deixa legado de terras e espécies preservadas. **Banco Mundial**, 09 jul. 2012. Available at: <https://www.worldbank.org/pt/news/feature/2012/07/19/ppg7-maior-programa-ambiental-brasil>. Accessed on 03 Jan. 2023.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; SZUCKO, Angélica; SØNDERGAARD, Niels; ORLIANGE, Philippe. Where Is the EU-Brazil Strategic Partnership Headed? In TOMAZINI, Rosana; QUEIROZ, Fábio Albergaria de; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia (Org.). **Relações Internacionais da União Europeia - agendas e parcerias**. 1ed. Lisboa: Juruá, 2019, p. 229-246.

BLANCO, Luis Fernando; LUCIANO, Bruno Theodoro. Understanding EU's strategic partnerships in Latin America: a comparative assessment of EU-Brazil and EU-Mexico strategic partnership. **Journal of Contemporary European Studies** 26(4): 459-72. 2018. Available at: <https://doi.org/10.1080/14782804.2018.1519485>. Accessed on 09 Jan. 2023.

BRANDI, Clara; SCHWAB, Jakob; BERGER, Axel; MORIN, Jean-Frédéric. Do Environmental Provisions in Trade Agreements Make Exports from Developing Countries Greener? **World Development**, vol. 129, 2020. Available at: DOI: [10.1016/j.worlddev.2020.104899](https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.104899). Accessed on 09 Jan. 2023.

CARSON, Rachel. **Silent Spring**. New York: [Houghton Mifflin](https://www.houghtonmifflin.com/), 1962.

CARVALHO, Fernanda. The Brazilian position on forests and climate change from 1997 to 2012: from veto to proposition. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, p. 144-169, 2012.

COX, Peter; PEARSON, David, BOOTH, Ben; [FRIEDLINGSTEIN](https://www.friedlingstein.com/), Pierre; [HUNTINGFORD](https://www.huntingford.com/), Chris; JONES, Chris D.; LUKE, Catherine. Sensitivity of tropical carbon to climate change constrained by carbon dioxide variability. **Nature** 494, 341–344, 2013. Available at: <https://doi.org/10.1038/nature11882>. Accessed on 09 Jan. 2023.

DAMRO, Chad. Market Power Europe. **Journal of European Public Policy** 19(5): 682-99, 2012.

DOMINGOS, Nicole. Brazil as an EU Strategic Partner. A shared preference for multilateralism? PhD thesis (Doutorado). Institut d'Études Politiques de Paris. Centre d'études européennes (CEE). 2014.

DRUMMOND, José Augusto; CAPELARI, Mauro; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. **Brazilian Environmental Policy. A Short Biography, 1934-2020**. Curitiba: Appris, 2022.

EGMONT INSTITUTE. Strategic Partnership as an Instrument of EU Foreign Policy – Workshop Report. 2015 Available at: <https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2015/12/Strategic-Partnership-Workshop-Report-final.pdf?type=pdf#:~:text=The%20EU%20has%2010%20strategic,South%20Africa%2C%20and%20the%20US.> Accessed on 11 Jan 2023.

EUROPEAN PARLIAMENT. Briefing. EU Legislation in Progress. 2022. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698925/EPRS\\_BRI\(2022\)698925\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698925/EPRS_BRI(2022)698925_EN.pdf). Accessed on 09 Jan. 2023.

FELLOWS, Martha; COELHO, Maria Emília; SILVESTRINI, Rafaella; MENEZES, Tito; PINHO, Patrícia; AMORIM, Fabrício; POHL, Luciano; GUYOT, Carolina; OLIVEIRA NETO, Luiz Fernandes de; ALENCAR, Ane. Isolados Por Um Fio. Riscos Impostos Aos Povos Indígenas Isolados. Brasília: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, IPAM, **Nota Técnica 10**. 2023. Available at: [https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2023/01/Nota-T%C3%A9cnica\\_jan2023.pdf](https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2023/01/Nota-T%C3%A9cnica_jan2023.pdf). Accessed on 09 Jan. 2023.

FERREIRA-PERREIRA, Laura. European-Union Brazil Relations: A strategic Partnership in Suspended Animation. Chapter 7, 2021. Available at: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-66061-1\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-030-66061-1_7). Accessed on 09 Jan. 2023.

**GATS Statement on the EU Law on imported deforestation.** Global Alliance of Territorial Communities. Press Release. On file with authors. 2022.

GONÇALVES, Verônica. A União Europeia na governança do clima: o caso da aviação civil internacional. Tese (Doutorado em Relações Internacionais)-Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

GONÇALVES, Verônica; ANSEMI, Marcela. International Civil Aviation Organization as a Climate Governance Forum: An Analysis of the Carbon Offsetting and Reduction. **Revista dde Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor** , v. 1, p. 110-123, 2018.

IPEA. **Desafios do Desenvolvimento. O que é? Amazônia Legal.** Brasília: IPEA. Ano 5 . Edição 44 - 08/06/2008. Available at: [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2154:catid=28](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2154:catid=28) Accessed on 04 Jan. 2023.

LI, Yue; BRANDO, Paulo; MORTON, Douglas; LAWRENCE, David; YANG, Hui; RANDERSON, James. Deforestation-induced climate change reduces carbon storage in remaining tropical forests. **Nature Communications**. Volume 13, Article number: 1964, 2022.

LAÏDI, Zaki. The Unintended Consequences of European Power. **Cahier Européen** n°05/2007. Available at: [https://lsa.umich.edu/content/dam/ces-assets/ces-docs/Zaki\\_Normative%20Empire.pdf](https://lsa.umich.edu/content/dam/ces-assets/ces-docs/Zaki_Normative%20Empire.pdf). Accessed on 04 Jan. 2023

LOVEJOY, Thomas; NOBRE, Carlos. Amazon tipping point: Last chance for action. [Science Advances](#). Vol. 5, No. 12, 2019. Available at: <https://www.science.org/doi/full/10.1126/sciadv.aba2949>. Accessed on 04 Jan. 2023.

MALAMUD, Andres. A leader without followers? The growing divergence between the Regional and the Global performance of Brazilian foreign policy. **Latin American Politics and Society**, University of Miami, 2011, 53(3): 1-24.

MILHORANCE, Carolina. Policy dismantling and democratic regression in Brazil under Bolsonaro: Coalition politics, ideas, and underlying discourses. **Review of Policy Research**, 2022. Available at: <https://doi.org/10.1111/ropr.12502>. Accessed on 04 Jan. 2023.

MEISSNER, Katharina Luise, Resorting to bilateralism: The EU, MERCOSUR and the strategic partnership with Brazil. **Journal of European Integration**. 2018 No. 40(1): 51-66.

NEVES, Patricia Bittencourt; BLANCO, Claudio; DUARTE, André; NEVES, Filipe Bittencourt; NEVES, Isabela Bittencourt; SANTOS, Marcelo Henrique. Amazon rainforest deforestation influenced by clandestine and regular roadway network. **Land Use Policy**, vol 108, 2021. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105510>. Accessed on 04 Jan. 2023

PERSSON, Linn; ALMROTH Bethanie; COLLINS, Christopher; CORNELL, Sarah; DE WIT, Cynthia; DIAMOND, Miriam; FANTKE, Peter; HASSELLÖV, Martin; MACLEOD, Matthew; RYBERG, Morten; JØRGENSEN, Peter; VILLARRUBIA-GÓMEZ, Patricia; WANG, Zhanyun; HAUSCHILD, Michael. **Environ. Sci. Technol.** 56, 3, 1510–152, 2022. Available at: <https://doi.org/10.1021/acs.est.1c04158>. Accessed on 04 Jan. 2023

RAJÃO, Raoni; NOBRE, Antonio; CUNHA, Evandro; DUARTE, Tiago; MARCOLINO, Camilla; SOARES-FILHO, Britaldo; SPAROVEK, Gerd; RODRIGUES, Ricardo; VALERA, Carlos; BUSTAMANTE, Mercedes; NOBRE, Carlos; LIMA, Letícia Santos de. “The risk of fake controversies for Brazilian environmental policies”, **Biological Conservation** 266 (2022): 109447.

RÉMOND-GOUILLOUD, Martine. **Du droit de détruire. Essai sur le droit de l'environnement**. Paris: PUF, 1989.

ROCKSTRÖM, Johan; STEFFEN, Will; NOONE, Kevin; PERSSON, Åsa, *et.al.* A safe operating space for humanity. **Nature** 461: 472-475, 2009. DOI 10.1038/461472a.

RODT, Annemarie; WHITMAN, Richard; EU-Brazil relations: A Strategic Partnership? **European Foreign Affairs Review** 17(1): 27-44, 2012. <https://doi.org/10.54648/eerr2012002>

SØNDERGAARD, Niels; SÁ, Camila Dias de; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia (Org.) **The Sustainability Challenges of Brazilian Agriculture**. London: Springer Nature, 2023 (forthcoming).

SØNDERGAARD, Niels; CAMPOS, Isadora. Contemporary Sovereignty Framings: Fires in the Amazon and International Reactions. Rio de Janeiro. Vol. 11. 2020 DOI: 10.12957/rmi.2020.53689|

STEFFEN, Will; SANDERSON, Angelina; TYSON, Peter; JÄGER, Jill; MATSON, Pamela; MOORE, Berrien; OLDFIELD, Frank; RICHARDSON, Katherine; SCHELLNHUBER, Johan; TURNER, B.; WASSON, Robert. **Global Change and the Earth System. A Planet Under Pressure**. Springer. 2004

STEFFEN, Will; RICHARDSON, K.; ROCKSTRÖM, Johan; CORNELL, S.E. *et.al.* [Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet](#). *Science* 347: 736, 1259855, 2015.

TEEVAN, Chloe; BILAL, San; DOMINGO, Ennatu; MEDINILLA, Afonso. The Global Gateway: a recipe for EU geopolitical relevance? **European Centre for Development Policy Management (ECDPM). Discussion Paper No. 323**. Available at: <https://ecdpm.org/application/files/4616/5779/4869/Global-Gateway-recipe-EU-geopolitical-relevance-ECDPM-Discussion-Paper-323-2022.pdf>. Accessed on 10 Jan. 2023.

TOMAZINI, Rosana; QUEIROZ, Fábio Albergaria de; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia (Org.). **Relações Internacionais da União Europeia - agendas e parcerias**. 1ed. Lisboa: Juruá, 2019.

**UNDP New Threats to Human Security**. United Nations Development Programme, 2022.

URREJOLA, Laura. Laços e Traçados da China no Brasil. Implantação de Infraestrutura e a Componente Socioambiental. Master dissertation. International Relations Institute. University of Brasilia. 2018.

VAN BAEL, BELLIS, Modernisation of the ECT : Championed by the EU, Derailed by Member States, 2022. Available at: [https://www.vbb.com/media/Insights\\_Articles/Client\\_Alert\\_-\\_2022-12-08\\_-\\_ECT\\_modernisation\\_and\\_recent\\_developments\\_\(002\).pdf](https://www.vbb.com/media/Insights_Articles/Client_Alert_-_2022-12-08_-_ECT_modernisation_and_recent_developments_(002).pdf). Accessed on 02 Jan 2023.

VARGAS, Everton. Uma Reflexão Brasileira sobre a União Europeia. In: TOMAZINI, Rosana; QUEIROZ, Fábio Albergaria de; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia (Org.). **Relações Internacionais da União Europeia - agendas e parcerias**. 1ed. Lisboa: Juruá, 2019.p. 11-26.

VARGAS, Everton. Brasil tem pressa na pauta do meio ambiente e mudança do clima. **Interesse Nacional**. ano 16. número 60. janeiro – março 2023, p. 26-32.

VIOLA, Eduardo; GONÇALVES, Verônica. Brazil's ups and downs in global environmental governance in the 21st century. **Revista Brasileira de Política internacional**. Special Edition. V. 62, 2019.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matias. **Brazil and Climate Change. Beyond the Amazon**. New York, Routledge. 2018.





# PRINCÍPIOS ESG: SOFT LAW E A GOVERNANÇA AMBIENTAL E SOCIAL NO DIREITO INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO

*Claudine Costa Smolenaars<sup>1</sup>,  
Daniela Regina Pellin<sup>2</sup>*

## RESUMO

Os princípios ESG referem-se a elementos de ordem ambiental, social e de governança no universo corporativo. Constituem-se, portanto, de pilares referentes a fatores ambientais como mudanças climáticas e poluição, referentes a elementos sociais como a diversidade e as práticas trabalhistas e de governança relacionando-se a práticas da estrutura corporativa e à ética. No campo da iniciativa privada são fatores que buscam fornecer outros parâmetros de avaliação da reputação das empresas e de seus compromissos sociais. Contudo, são compromissos *soft* cuja violação não necessariamente estará alicerçada em uma normativa cogente o que demonstra como a *soft law* esteja hoje relacionada a importantes indicadores da governança e das relações público-privadas. Desta forma, o presente artigo busca demonstrar com exemplos práticos, como tais princípios entram cada vez mais na agenda das empresas dos mais diferentes setores e como estes podem ser aliados do cumprimento de importantes metas no âmbito internacional dos Estados. Por terem a características de serem instrumentos maleáveis, tais princípios podem ser facilmente re-discutidos e re-endereçados o que facilita seus estabelecimentos e adesão tornando-se sofisticados instrumentos da governança global da contemporaneidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** *Soft law* – princípios ESG – Governança global

**ESG PRINCIPLES: SOFT LAW AND ENVIRONMENTAL AND SOCIAL GOVERNANCE IN CONTEMPORARY INTERNATIONAL LAW**

## ABSTRACT

ESG principles refer to environmental, social and governance elements in the corporate universe. They, therefore, consist of pillars referring to environmental factors such as climate change and pollution, referring to social elements such as diversity and labor and governance practices relating to corporate structure practices and ethics. In the field of private initiative, there are factors that seek to provide other parameters for evaluating the reputation of companies and their social commitments. However, these are soft commitments whose violation will not necessarily be based on cogent regulations, which demonstrates how soft law is today related to important indicators of governance and public-private relations. In this way, this article seeks to demonstrate, with practical examples, how such principles are increasingly

<sup>1</sup>Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre em Direito da Empresa e dos Negócios da UNISINOS. Especialista em Direito e Economia pela UFRGS. Atualmente é Procuradora Federal (AGU). **E-mail:** [dinecosta@gmail.com](mailto:dinecosta@gmail.com)

<sup>2</sup>Pós-doutora em Direito Privado na UFRGS. Doutora em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS/RS. Mestre em Direito da Sociedade da Informação pela FMU/SP (2010). Especialista em Direito Empresarial pela FMU/SP (2007). Especialista em Governança da Tecnologia da Informação (UNICAMP 2022/2024). **E-mail:** [daniela.pellin@terra.com.br](mailto:daniela.pellin@terra.com.br) **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-0972-0085>

on the agenda of companies from the most different sectors and how they can be allies in achieving important goals at the international level of States. Because they have the characteristics of being malleable instruments, such principles can be easily re-discussed and re-addressed, which facilitates their establishment and adherence, becoming sophisticated instruments of contemporary global governance.

**KEYWORDS:** *Soft law* – ESG principles – Global Governance

## INTRODUÇÃO

O Direito Internacional ao longo dos anos oitenta e noventa viu florescer os tratados internacionais como principal mecanismo de assunção de compromissos internacionais por parte dos Estados e demais atores do direito internacional.

Com o dinamismo da sociedade internacional e o desafio que a governança em segmentos como o do direito ambiental tem proporcionado, é cada vez mais comum que sejam outros os instrumentos normativos a dar corpo às expectativas e ao alinhamento de interesses e perspectivas destes mesmos atores. É neste contexto que os mecanismos de *soft law* na contemporaneidade veem realçar sua importância e utilização.

O direito internacional do meio ambiente, ao seu turno, requer frequentemente uma acomodação de interesses de forma mais rápida e orgânica por parte de seus *stakeholders*, o que nem sempre é possível por meio das clássicas Convenções internacionais, de um lado pelo perfil estático que estas apresentam com grandes dificuldades de consenso na maioria das vezes e, de outro, por não serem capazes de oferecer o detalhamento necessário à sua implementação.

Assim, no contexto da sustentabilidade e do meio ambiente viu-se florescer inúmeros instrumentos de *soft law* que têm atuado fortemente na governança de importantes compromissos internacionais em coesão a Estados e empresas.

É neste sentido que o presente artigo trata dos princípios ESG em um primeiro momento e demonstra a difusão de instrumentos de *soft law* na prática sobretudo empresarial e de que modo tais elementos influenciam a governança da temática no contexto hodierno.

## DESENVOLVIMENTO

Os princípios ESG<sup>3</sup> estão relacionados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável propostos pela ONU em 2015 (também conhecidos por Agenda 2030), que reúnem os macro-desafios da sociedade internacional como um todo. De modo geral, a Agenda 2030 está alicerçada em metas ambientais que visam garantir o desenvolvimento social e econômico em âmbito mundial.

No direito internacional do meio ambiente, bem como no direito internacional econômico, diferentes dispositivos são emanados sob o manto de “princípios”, como, por exemplo: Princípios das Nações Unidas para a Sustentabilidade em Seguros de

---

<sup>3</sup> Da sigla em inglês: “Environment, Social, and Governance (*ESG*) scores”

2012<sup>4</sup>, Princípios das Nações Unidas para Responsabilidade Bancária de 2019<sup>5</sup>, Princípios do Equador sobre gestão de riscos de 2003<sup>6</sup>, este último, por exemplo, dispõe que as instituições financeiras possuam departamentos dedicados à análise dos aspectos ambientais dos projetos financiados. Todos são instrumentos de *soft law* que buscam traçar expectativas dos atores do setor empresarial em relação ao meio ambiente.

Em diferentes ramos do direito internacional observa-se este mix de interação entre os Estados, sociedade civil e atores privados numa estrutura de interatividade criada pelos mecanismos *soft* de governança internacional.<sup>7</sup> Podem-se destacar, na América Latina e no Caribe, as diretrizes para emissão de Títulos Verdes ou *Green Bonds*, como são chamados no mercado internacional, como uma realidade sempre mais presente.

A Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), junto ao Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS), revela como estes instrumentos são importantes para “estimular o desenvolvimento sustentável e a destinação de recursos para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas”<sup>8</sup>.

Estes são definidos como: “Títulos de Renda Fixa utilizados para captar recursos com o objetivo de implantar ou refinar projetos ou ativos que tenham atributos positivos do ponto de vista ambiental ou climático”.<sup>9</sup>

O desenvolvimento deste mercado de finanças verdes colabora para o alcance dos compromissos assumidos por países como o Brasil no que diz respeito às mudanças climáticas em linha com a Agenda 2030. Este tipo de investimento incorpora, por sua vez, os princípios ESG.<sup>10</sup> Assim, não há dúvidas de que a *soft law* contribui para a governança global, servindo como mecanismo de *compliance* para a tradicional *hard law*<sup>11</sup>.

---

4 NAÇÕES UNIDAS. UNEP. Princípios para Sustentabilidade em Seguros. 2012. De acordo com a UNEP, os Princípios para Sustentabilidade em Seguros “fornece um plano de ação global para desenvolver e expandir o gerenciamento de risco e soluções em seguros inovadores que necessitamos para garantir energia renovável, água limpa, alimento seguro, cidades sustentáveis e comunidades resilientes a catástrofes”.

5 NAÇÕES UNIDAS. UNEP. Os Princípios para a Responsabilidade Bancária. 2021. De acordo com a UNEP, os Princípios para a Responsabilidade Bancária buscam garantir que “a estratégia e a prática dos bancos signatários se alinhem com a visão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável já traçada por outros acordos como o Acordo de Paris sobre o Clima e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

<sup>6</sup> PRINCÍPIOS DO EQUADOR. *The Equator Principles* (2003)

<sup>7</sup> DI ROBILANT. Anna. *Genealogies of Soft Law in The American Journal of Comparative Law*. Vol. 54. n.3 (Summer, 2006), p. 220.

<sup>8</sup> FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS; CONSELHO EMPRESARIAL BRASILEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL; Guia para Emissão de Títulos Verdes no Brasil em 2016. São Paulo: 2016, p.7

<sup>9</sup> FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS; CONSELHO EMPRESARIAL BRASILEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL; Guia para Emissão de Títulos Verdes no Brasil em 2016. São Paulo: 2016, p.7

<sup>10</sup> MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Finanças Verdes no Brasil, 2019, p. 14.

<sup>11</sup> Oana Stefan discute o tema em “Soft Law and the Enforcement of EU Law” in: *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member State’s Compliance*. András Jakab e Dimitry Kochenov. Oxford Scholarship Online, 2017.

No âmbito econômico e dos investimentos, as empresas têm dado crescente atenção aos princípios ESG justamente por eles serem capazes de fornecer aos investidores informações não financeiras a respeito das empresas, o que permite uma tomada de decisão mais ampla e confiante acerca dos investimentos.<sup>12</sup>

Contudo, conforme demonstram Carolina Cruz e Florinda Matos, também há desafios apresentados pelos princípios ESG, dentre eles a falta de consistência e transparência, sobretudo metodológica, no tratamento destes dados o que dificulta a sua padronização. Entendem as autoras que várias das métricas dos princípios ESG podem suscitar dúvidas quanto à sua forma de obtenção o que pode levar a diagnósticos imprecisos e, portanto, a interpretações errôneas quanto ao grau de comprometimento das empresas em relação aos standards ESG.<sup>13</sup>

No mesmo sentido a ausência de critérios metodológicos para a apreensão destes dados pode dificultar a análise dos diferentes cenários impedindo uma tomada de decisão mais sólida.

No âmbito do mercado de finanças verdes, esta é uma preocupação já manifestada pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia:<sup>14</sup>

Apesar desses esforços, a existência de distintas definições tem confundido investidores e reguladores. A fim de contribuir para a discussão, a Organização Internacional para Padronização (ISO) está desenvolvendo metodologia de classificação de títulos verdes dentro da série 14000, que estabelece diretrizes para a área de gestão ambiental. Espera-se que com o ISO 14030 (Títulos Verdes – Desempenho Ambiental de Projetos) o mercado de títulos verdes tenha maior uniformidade e credibilidade.<sup>15</sup>

Não só os instrumentos operam em níveis de normatividade distintas como, também, os atores envolvidos na governança de determinadas temáticas possuem permeabilidades e níveis de interação diferentes.

Hoje, dois elementos desafiam a validade posta dentro do quadro positivista: o primeiro é a fragmentação da governança global e o segundo (resultado do primeiro) a margem de ação das organizações internacionais enquanto sujeitos legítimos dotados de personalidade jurídica internacional.

No primeiro sentido, o império da lei ou o Estado de Direito assumiu contemporaneamente uma nuance diferenciada. A *rule of law* consistiria hoje no direito internacional, de acordo com Kofi Annan, ex-secretário Geral das Nações Unidas<sup>16</sup>:

---

<sup>12</sup> CRUZ, Carolina Almeida; MATOS, Florinda. ESG Maturity: A Software Framework for the Challenges of ESG Data in Investment. 2023,

<sup>13</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>14</sup> MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Finanças Verdes no Brasil, 2019, p. 10.

<sup>15</sup> Em 2017, posteriormente, no âmbito da ISO foram desenvolvidos e aprovados padrões neste sentido como se lê em: <https://www.iso.org/standard/43254.html>

<sup>16</sup> ANNAN, Kofi. UNITED NATIONS. **What tis the Rule of Law?** (New York 2008). “Principle of governance in which all persons, institutions, and entities public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms, and standards. It requires, as well, measures to ensure adherence to the

Um princípio de governança onde todas as pessoas, instituições e entidades, públicas e privadas, incluindo o Estado, são responsáveis perante as leis que são promulgadas publicamente, igualmente aplicadas e julgadas de forma independente, e que são consistentes com as normas e padrões internacionais de direitos humanos. Requer, ainda, medidas para garantir a aderência aos princípios de equidade na aplicação da lei, separação de poderes, participação na tomada de decisões, segurança jurídica, evitação da arbitrariedade e transparência legal e procedimental. (tradução nossa).

Assim, para o ex-secretário Geral das Nações Unidas, o conceito vai além da correspondência da produção normativa, de um procedimento formal ou de uma fonte prevista pelo direito, mas abrange diferentes atores, exigindo maior participação da comunidade internacional.

É neste sentido que, ao constatar as dificuldades operacionais sempre maiores do contexto global e a expansão regulatória do direito internacional, Teubner<sup>17</sup> vai defender a autonomia dos diferentes setores da sociedade. Verificando que dentro destes setores existe um subsistema constitucional que, mesmo operando fora da lógica de produção jurídico-normativa estatal, é capaz de legitimar e controlar os seus próprios mecanismos de organização sistêmica.

No segundo sentido, é fato que as organizações internacionais também são sujeitos do direito internacional, estas podem se engajar em compromissos internacionais e agirem dentro dos termos previstos em suas Cartas Constitutivas.

Segundo Combacau e Sur, as resoluções “tomadas no âmbito dos fins da Organização, e adotadas por um órgão regularmente, constituído, tomado de acordo com suas regras, declarado e adotado por seu presidente, deve ser presumido válido”.<sup>18</sup> (tradução nossa)

Assim, determinadas resoluções regularmente aprovadas no âmbito de competência de tais organizações, ainda que como instrumentos de *soft law*, são perfeitamente válidas, com exemplo de instrumentos de governança, que informa preceitos técnicos da matéria<sup>19</sup>.

As normas de *soft law* funcionam comumente, também, como um pré-direito, sendo integralmente reproduzidas nos instrumentos convencionais. Por exemplo, diversas diretrizes do PNUMA sobre Avaliação de Impacto Ambiental foram

---

principles of fairness in the application of the law, separation of powers, participation in decision-making, legal certainty, avoidance of arbitrariness and procedural and legal transparency”.

17 GUNTHER, Teubner. **Globale Zivilverfassungen**: Alternativen zur staatszentrierten Verfassungstheorie. Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg, n° 63, 2003, p. 3.

18 COMBACAU, Jean; SUR, Serge. **Droit International Public**. 8. ed. Paris: Montchrestien, 2008. p.101. “Prise dans le cadre des buts de l’organisation, et adoptée par un organe ‘régulièrement, constitué, prise conformément à son règlement et déclarée adoptée par son président doit être présumée valable”.

19 Para aprofundar nesta temática ver SEIDL-HOHENVELDERN, Ignaz. International economic “soft law”. Recueil des Cours de L’Académie de Droit International de la Haye, v. 163, 1979.

incorporadas à Convenção da UNECE de 1991 acerca da Avaliação de Impacto Ambiental em contextos transfronteiriços.<sup>20</sup>

Dentre os documentos produzidos pelo PNUMA, a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento de 1992, foram as Avaliações de Impacto que encontraram guarida na Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento do mesmo ano, em seu Princípio 17, o qual estabelece que:

Deverá ser empreendida a avaliação de impacto ambiental, em termos de instrumento nacional, a despeito de qualquer atividade proposta que provavelmente produza impacto negativo considerável no meio ambiente e que esteja sujeita à decisão de uma autoridade nacional competente.<sup>21</sup>

A atuação do PNUMA neste sentido fomentou a disseminação da prática da elaboração de Avaliações de Impacto. Conforme Barbieri :

Em muitos países as AIAs foram inicialmente realizadas sem em que houvesse legislação específica sobre a matéria. [...] A primeira experiência de AIA no Brasil também aconteceu antes da existência de uma legislação que a tornasse obrigatória e definisse critérios e procedimento básicos para a sua realização: em 1972, para efeito de financiamento do projeto da Hidroelétrica de Sobradinho, o Banco Mundial exigiu a realização de uma AIA. Cabe lembrar que, a partir das reuniões diplomáticas e técnicas promovidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) ao final da década de 60, com vistas à preparação da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, de 1972, em Estocolmo, as principais agências de fomento e desenvolvimento internacionais, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), União das nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO) etc., começaram a exigir a AIA como condição para aprovar empréstimos e outras formas de auxílio para projetos de grande porte.<sup>22</sup>

As avaliações de impacto chegaram a ser consideradas um requisito de direito internacional, conforme o julgado da CIJ no caso Pulp Mills, em que o órgão afirmou que:

Agora pode ser considerado um requisito sob o direito internacional geral que se realize uma avaliação de impacto ambiental onde exista risco que a atividade industrial proposta possa ter um impacto adverso significativo em

---

20 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Decreto nº 59/99**. Convenção sobre a avaliação dos impactos ambientais num contexto transfronteiras, concluída em 25 de fevereiro de 1991 em Espoo, Finlândia, no âmbito da Organização das Nações Unidas.

21 DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, Rio de Janeiro, junho de 1992.

22 BARBIERI, José Carlos. Avaliação de impacto ambiental na legislação brasileira. **Revista de administração de empresas**. São Paulo, v. 35, n. 2, p. 79-80. Mar./Abr. 1995.

um contexto transfronteiriço, em especial, em um recurso compartilhado.<sup>23</sup> (tradução nossa).

Os “ecostandards” do direito ambiental irão agrupar as melhores práticas e a *due diligence* esperada dos Estados-partes.<sup>24</sup> No caso Pulp Mills a CIJ<sup>25</sup> esclarece a natureza legal das AIAs considerando a:

Due diligence, e o dever de vigilância e prevenção que ela implica, não se considerariam exercidos, se uma parte planejando a realização de trabalhos suscetíveis de afetar o regime do rio ou a qualidade de suas águas não tiver uma avaliação de impacto ambiental sobre os efeitos potenciais de tais obras. (tradução nossa).

Assim, no âmbito do direito internacional do meio ambiente é possível visualizar inúmeras relações entre as categorias normativas tradicionais e a *soft law*.

A relação entre *soft law* e *hard law* pode ser notada outrossim nos sistemas domésticos, como no caso da exigência das AIAs no Brasil antes mesmo de uma previsão municipal sobre o tema, o que só ocorre com a Lei n.6.938/81 que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.<sup>26</sup>

Neste mesmo sentido, os princípios ESG assumem o caráter de um novo marco na relação entre o interesse econômico das empresas e seu compromisso com o desenvolvimento de uma nova cultura e um novo *ethos* ambiental, tanto no âmbito nacional, quanto no internacional, fundado nas diretrizes do *soft law* e nas normas impositivas de *hard law*, combinadas como um sistema normativo que envolve os setores público e privado em um esforço conjunto para promover a sustentabilidade, indo além da questão ecológica, ao promover um novo modelo de governança corporativa.

Carolina Nogueira confirma esse entendimento ao observar que, na implementação dos princípios ESG, “a preocupação internacional com a

---

23 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Corte Internacional de Justiça**. Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Reports, 2010, parágrafo 204, p. 83. “It may now be considered a requirement under general international law to undertake an environmental impact assessment where there is a risk that the proposed industrial activity may have a significant adverse impact in a transboundary context, in particular, on a shared resource”.

24 BOYLE, A. Some reflections on the relationship of treaties and soft law. **International and Comparative Law Quarterly**, vol. 48, p. 905, 1999.

25 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Corte Internacional de Justiça**. Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Reports, 2010, parágrafo 204, p. 83. “Due diligence, and the duty of vigilance and prevention which it implies, would not be considered to have been exercised, if a party planning works liable [to] affect the régime of the river or the quality of its waters did not undertake an environmental impact assessment on the potential effects of such works”.

26 Para conhecer outros impactos em legislações e práticas municipais quanto às AIAs consulte ZIGANSHINA, D.R. Transboundary environmental assessment in the Aral Sea basin: the interplay of international and domestic law. *Central Asian Journal of Water Research* (2018) 4(2):27-47.

sustentabilidade no ambiente empresarial não abarca tão somente aspectos ambientais, mas também fatores sociais e relacionados a governança corporativa”.<sup>27</sup>

No Direito Internacional, as normas de *soft law* adquirem cada vez mais protagonismo, na medida que os atores internacionais, públicos e privados, buscam assumir esses compromissos, mais em função de um novo comportamento do mercado consumidor, cada vez mais exigente em relação aos seus direitos e às demandas ambientais, do que por imposição de leis e atos governamentais. Estes ainda possuem grande importância, na medida que traçam as balizas obrigatórias para a atividade empresarial, mas as corporações estão paulatinamente compreendendo que o comportamento do mercado mundial está mudando e exigindo o engajamento nas causas relacionadas aos direitos humanos e à sustentabilidade.

Some-se a esses fatores a maior celeridade que as normas de *soft law* se fazem implementar na dinâmica das relações internacionais, escapando às dificuldades de implementação do direito ambiental pelos governos de alguns países. E mesmo em face da resistência à sua adoção voluntária por uma grande parcela de atores da economia, cada vez mais os Estados, as organizações internacionais e os agentes privados têm buscado implementar suas diretrizes e princípios, a exemplo do que ocorre com a Agenda 2030 e os princípios ESG.

Nesse cenário, a adoção voluntária de padrões não vinculantes por partes de estados, empresas multinacionais e instituições internacionais tornou -se uma prática comum no mundo globalizado – são as chamadas normas de *soft law*, que se diferenciam das regras internacionais de vinculação obrigatória justamente por esse parâmetro de cumprimento voluntário. Além de serem caracterizadas pela adoção voluntária, as regras de *soft law* determinam-se pela rápida evolução e adaptação, alterando-se às mais diversas realidades jurídicas e comerciais de maneira célere dentre os entes do direito internacional.<sup>28</sup>

Na sociedade internacional, por vezes, a imposição de normas tipo *hard law* tem um efeito inibidor, afastando o compromisso dos Estados, temerosos por limitar sua soberania e mitigar seus próprios interesses de maneira obrigatória, sujeitando-se a sanções em caso de descumprimento.

As normas de *soft law*, ao seu turno, são um convite ao engajamento voluntário e, portanto, livre dos atores internacionais, ampliando a possibilidade de que cumpram seus desígnios como estratégia de ampliar sua participação nos mercados globais, percebendo as vantagens de adotar uma postura mais palatável aos consumidores, cada vez mais conscientes e exigentes, bem como de se posicionar de modo incisivo, usando seu engajamento como marketing político, gerando confiabilidade e divulgando uma imagem mais positiva.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> NOGUEIRA, Carolina Q. A Aplicação De Soft Law no Direito Internacional – a adoção de parâmetros voluntários no direito ambiental e em ESG. P. 51.

<sup>28</sup> NOGUEIRA, Carolina Q. A Aplicação De Soft Law no Direito Internacional – a adoção de parâmetros voluntários no direito ambiental e em ESG. P. 52.

<sup>29</sup> GREGÓRIO, Fernando da Silva . Consequências sistêmicas da soft law para a evolução do direito internacional e o reforço da regulação global.: RDCI, v. 24, n. 95. São Paulo: abr/jun 2016.

Para Danielle Denny o direito internacional no mundo atual apresenta esta característica de ampliar a solidariedade universal por meio da aceitação cada vez maior da *soft law* e do desejo de potencializar a cooperação internacional. Afirma a autora que a opção pelo *soft law* em detrimento de normas impositivas de *hard law* proporcionaram à sociedade internacional ser mais arrojada e ambiciosa na redação da Agenda 2030:

Provavelmente o texto não poderia ser tão audacioso se fosse juridicamente vinculante. A inclusão de obrigações coercitivas ao mesmo tempo em que teriam mais força jurídica, poderiam inibir os Estados de participar ou ainda pior desmoralizar o esforço de se atingir um acordo em virtude da ausência de poder de polícia e de controle judicial, características típicas do Direito Internacional.<sup>30</sup>

Essa mesma lógica que o mercado internacional vem adotando no direito ambiental já é utilizada há séculos no direito internacional privado. Para as empresas transnacionais a liberdade de adoção de normas menos constringentes, que permitem a participação do setor privado na sua discussão e mesmo no processo de sua elaboração, já proporcionaram a prevalência das normas costumeiras no direito internacional do comércio, através da chamada *Lex Mercatoria*, em uso até hoje nas relações comerciais internacionais.<sup>31</sup>

Por vezes as Organizações Internacionais e os estados adotam as normas privadas, que tornam-se elas próprias *soft norms*, adquirindo obrigatoriedade quando expressamente aceitas, como no caso da Organização Mundial do Comércio, que por força do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio, adota as normas e padrões editadas pela instituição privada International Organization for Standardization (ISO), reforçando a importância da participação dos agentes privados, sejam eles organizações sem fins lucrativos, ou empresas transnacionais, para a construção normativa do direito internacional.<sup>32</sup>

No caso específico da Agenda 2030, o engajamento de todos os agentes nacionais e internacionais, públicos e privados, e mesmo dos indivíduos e do meio acadêmico, inaugura uma nova era de conscientização das questões relativas aos direitos humanos e ambientais, reforçados pelo Acordo de Paris, aprovado na 21ª Conferência das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP-21), realizada em Paris (França) em 2015.

Segundo Denny:

A Agenda 2030 e o Acordo de Paris são relacionados. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável expressam os ideais mais abrangentes, enquanto as Contribuições Nacionais declaradas voluntariamente pelos Estados refletem os compromissos de cada um dos países na questão climática. Ambos são complementares, formam dois pilares de uma nova

---

<sup>30</sup> DENNY, Danielle Mendes Thame. Agenda 2030 e Governança Ambiental. Tese de Doutorado. PPGD – Faculdade de Direito a Universidade Católica de Santos. Santos, 2018. P. 25.

<sup>31</sup> NOGUEIRA, Carolina Q. A Aplicação De Soft Law no Direito Internacional – a adoção de parâmetros voluntários no direito ambiental e em ESG. São Paulo, 2022.

<sup>32</sup> VARELLA, Marcelo Dias. Direito Internacional Público . 8ª Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019

arquitetura econômica para alterar a dinâmica do mercado de modo a responder a crises cíclicas e fatores de desigualdade estrutural.<sup>33</sup>

Em decorrência da COP-21, foi criado no Brasil, por força do Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016, a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNOODS), atualmente regulada pelo Decreto nº [11.704, de 14 de setembro de 2023](#).

A CNOODS, que é composta por representantes do Governo federal e dos governos estaduais e municipais, bem como da sociedade civil, tem por finalidade a implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), dando efetividade à Agenda 2030 no país, agindo de forma consultiva e criando estratégias e propondo políticas públicas e voltadas para a promoção e defesa dos direitos humanos, colocando o Brasil nos trilhos da sustentabilidade global.

Os ODS ampliaram o alcance do conceito de desenvolvimento sustentável, para abranger também questões sociais e direitos humanos, influenciando o comportamento de Estados e organizações internacionais, mas também de empresas e demais entidades privadas.

Nessa seara, os princípios ESG passam cada vez mais a fazer parte da agenda das empresas e dos setores financeiros. Desenvolvidos por volta de 2005, visando direcionar os investimentos das empresas para as questões ambientais, sociais e de governança.

As empresas que adotam o ESG priorizam investimentos, atividades e negócios que atendem às novas demandas ambientais, como a utilização de fontes de energia limpa, uso consciente dos recursos hídricos, processos com baixo impacto na poluição ambiental, uso de materiais recicláveis ou biodegradáveis, combate ao aquecimento global, substituição de combustíveis fósseis por biocombustíveis ou veículos elétricos, promovendo a transição energética e contribuindo para o meio ambiente, sem perder de vista o interesse empresarial, que vem se amoldando a esse novo *ethos* socioambiental.

Até mesmo o setor financeiro aderiu aos novos processos ESG, com a adoção de critérios sustentáveis para a concessão de crédito e financiamentos, engajando bancos e bolsas de valores pelo mundo, implementando, por exemplo, o mercado de créditos de carbono e adotando as chamadas finanças verdes. Conforme esclarece o Ministério da Economia do Brasil:

O tema das Finanças Verdes tem sido pauta de discussões de agentes econômicos nos últimos anos. Trata-se de iniciativas no campo do mercado financeiro e do mercado de capitais destinadas a atribuir valor de mercado, com expectativa de rentabilidade, a títulos e ações que tenham como pano de fundo o financiamento de projetos ambientalmente sustentáveis. Em alguns países, as discussões e as ações estão relativamente avançadas, com destaque para o Reino Unido, onde a Iniciativa sobre Finanças Verdes (*Green Finance Initiative*) configura fórum de discussão com a presença de agentes públicos

---

<sup>33</sup> DENNY, Danielle Mendes Thame. Agenda 2030 e Governança Ambiental. Tese de Doutorado. PPGD – Faculdade de Direito a Universidade Católica de Santos. Santos, 2018. P. 28.

e privados, e a Bolsa de Valores de Londres (*London Stock Exchange*) tem se destacado como espaço de negociação de títulos verdes (*green bonds*).<sup>34</sup>

Na questão social, os princípios ESG voltam-se para o comportamento empresarial em face de questões como o respeito aos direitos trabalhistas e o relacionamento com os seus empregados, associados e colaboradores, bem como com os consumidores, clientes e fornecedores, ou seja, como a empresa opera a gestão dos seus *stakeholders*, tendo em vista as exigências dos direitos sociais e o respeito aos direitos humanos.

É bem verdade que os valores expressos pelos princípios ESG já existem e são praticados há muito tempo, sendo que em vários países, entre eles o Brasil, legislações empresariais já apresentavam a exigência de responsabilidade social, que é um dos tripés do ESG.

Modesto Carvalhosa aponta esta peculiaridade na Lei das Sociedades Anônimas do Brasil, que já em 1976 preconizava, influenciada pela teoria institucionalista, a importância da responsabilidade social da empresa, que não estaria limitada somente ao interesse dos sócios, mas também daria amparo aos *stakeholders*, e à coletividade, consagrando o interesse público na atividade empresarial.<sup>35</sup>

A Lei das Sociedades Anônimas (Lei 6.404/1976), em seu art. 116, em seu parágrafo único, prescreve:

Art. 116 (...) *Parágrafo único*. O acionista controlador deve usar o poder com o fim de fazer a companhia realizar o seu objeto e cumprir sua função social, e tem deveres e responsabilidades para com os demais acionistas da empresa, os que nela trabalham e para com a comunidade em que atua, cujos direitos e interesses deve lealmente respeitar e atender.<sup>36</sup>

Os princípios do ESG aprimoram e ampliam o conceito de responsabilidade social, que já permeava a área econômica, mas agora ganham mais força com a adição de princípios da sustentabilidade de dos direitos humanos e seus impactos na sociedade. Nos dizeres de Paulo Romaro e Francisco Serralvo, “analisar a esfera social é ver como as organizações se relacionam com as partes e quais são as oportunidades e os desafios que as alterações demográficas e tecnológicas trazem para elas”.<sup>37</sup>

Já no que tange à governança, os princípios ESG demandam a adoção de compromissos éticos, como responsabilidade financeira, com o cumprimento das obrigações fiscais e tributárias, ações de compliance e atuação dentro das balizas morais e legais.

---

<sup>34</sup> MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Finanças Verdes no Brasil**. 2019. P.6.

<sup>35</sup> MODESTO CARVALHOSA, Fernando K. *Sociedades Anônimas*. Thomson Reuters Brasil, 2. ed.: São Paulo, 2018.

<sup>36</sup> BRASIL. Lei 6.404/76. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16404consol.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16404consol.htm)

<sup>37</sup> ROMARO, Paulo; SERRALVO, Francisco A. *ESG: uma visão plural*. Estação das Letras e Cores: São Paulo, 2022. P. 106.

Romaro e Serralvo asseguram que:

Empresas que possuem boas práticas ESG, dado a mitigação de riscos, possibilitam então meios de obtenção de recursos mais eficientes que aquelas empresas que não a adotam, uma vez que, cada vez mais, investidores apresentam esses requisitos para concessão de recursos que vão além do lucro monetário previsto, demonstrando preocupação com o impacto de suas decisões de investimento na sociedade.<sup>38</sup>

Como visto, a nova ordem internacional, construída a partir da consolidação dos direitos humanos e do direito ambiental, ao longo de décadas de atuação dos agentes do direito internacional, incluindo aí, ao lado dos Estados e das organizações internacionais, os indivíduos, as organizações não-governamentais e as empresas globais, estabelece novos *standards*, novos padrões para o desenvolvimento econômico, exigindo o compromisso com a preservação ambiental, com a responsabilidade social e com o comportamento ético das empresas, bem como o comprometimento dos Estados na adoção das normas de *soft law*, definidoras das diretrizes fundamentais da sustentabilidade e da paz social para um mundo em permanente tensão e sujeito a crises e conflitos, dependente cada vez mais da cooperação internacional para o progresso da humanidade.

Os princípios do ESG, a Agenda 2030, os ODS são parte importante deste processo de expansão da consciência mundial sobre o papel das instituições na proteção da humanidade e do planeta, consertando os erros do passado e construindo, no presente, os instrumentos garantidores do futuro, no qual um mundo mais limpo, seguro e pacífico é possível.

## CONCLUSÃO

Observou-se ao longo do texto como os princípios ESG estão diretamente ligados a direitos trabalhistas, ao relacionamento das empresas com os seus empregados, associados e colaboradores, bem como com os consumidores, clientes e fornecedores, atuando em toda uma escala que envolve dos direitos sociais aos direitos humanos.

De um lado os consumidores, também, influenciados por uma outra ótica de mundo interessam-se cada vez mais por práticas eco sustentáveis e, de outro lado, os Estados, compelidos a um redimensionamento dos interesses econômicos em face ao meio ambiente assumem voluntariamente o compromisso de destinar maior atenção e recursos a práticas sustentáveis.

A governança global, portanto, em termos de meio ambiente, empresas e sustentabilidade passa por diversos atores que atuam por intermédio de diversos instrumentos normativos, em sua grande maioria de cunho *soft* onde a acomodação de interesses parece se dar de modo mais harmônico e flexível.

Não obstante a importância do tema requerer a adoção de compromissos vinculantes, na prática o que se vê é que não obstante a natureza *soft* desta governança,

---

<sup>38</sup> ROMARO, Paulo; SERRALVO, Francisco A. ESG: uma visão plural. Estação das Letras e Cores: São Paulo, 2022. P. 107.

este é o modo pelo qual a sociedade internacional tem avançado nas demandas e nas reformas de cunho ambiental e de sustentabilidade sem prejuízo do engajamento de múltiplos stakeholders nacionais e internacionais.

## REFERÊNCIAS

- ANNAN, Kofi. UNITED NATIONS. **What tis the Rule of Law?** (New York 2008).  
<https://www.mdpi.com/2071-1050/15/3/2610>. Acesso em 20 de Agosto de 2023.
- BARBIERI, José Carlos. Avaliação de impacto ambiental na legislação brasileira. **Revista de administração de empresas**. São Paulo, v. 35, n. 2, p. 79-80. Mar./Abr. 1995
- BOYLE, A. Some reflections on the relationship of treaties and soft law. **International and Comparative Law Quarterly**, vol. 48, p. 905
- BRASIL. **Lei das Sociedades Anônimas - Lei 6.404/1976**. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16404consol.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16404consol.htm). Acesso em: 1º de setembro de 2023.
- COMBACAU, Jean; SUR, Serge. **Droit International Public**. 8. ed. Paris: Montchrestien, 2008
- DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, Rio de Janeiro, junho de 1992.
- DENNY, Danielle Mendes Thame. **Agenda 2030 e Governança Ambiental**. Tese de Doutorado. PPGD – Faculdade de Direito a Universidade Católica de Santos. Santos, 2018.
- DI ROBILANT, Anna. **Genealogies of Soft Law in The American Journal of Comparative Law**. Vol. 54. n.3 (Summer, 2006)
- GREGÓRIO, Fernando da Silva . Consequências sistêmicas da soft law para a evolução do direito internacional e o reforço da regulação global. **Revista de Direito Constitucional e Internacional: RDCI**, v. 24, n. 95, p. 299-320. São Paulo: abr/jun 2016.
- GUNTHER, Teubner. **Globale Zivilverfassungen: Alternativen zur staatszentrierten Verfassungstheorie**. Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg. nº 63, 2003

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Finanças Verdes no Brasil**. 2019. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2019/2019-04-17\\_cartilha-financas-verdes-v25r.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2019/2019-04-17_cartilha-financas-verdes-v25r.pdf). Acesso em 12 de agosto de 2023.

MODESTO CARVALHOSA, Fernando K. **Sociedades Anônimas**. Thomson Reuters Brasil, 2. ed. V.3: São Paulo, 2018.

NOGUEIRA, Carolina Q. **A Aplicação De Soft Law no Direito Internacional – a adoção de parâmetros voluntários no direito ambiental e em ESG**. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/DIGE/article/download/58668/40209>. Acesso em 13 de agosto de 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Corte Internacional de Justiça**. Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Reports, 2010, parágrafo 204.

PRICÍPIOS DO EQUADOR. Disponível em: <https://equator-principles.com/about/> Acesso em 12 de agosto de 2023.

ROMARO, Paulo; SERRALVO, Francisco A. **ESG: uma visão plural**. Estação das Letras e Cores: São Paulo, 2022.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito Internacional Público** . 8ª Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.



# TRANSIÇÃO ECOLÓGICA EM PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: UNIÃO EUROPEIA E MERCOSUL

*Solange Teles da Silva<sup>1</sup>,  
Higor Cauê de Souza Oliveira<sup>2</sup>*

## RESUMO

A transição ecológica fundamenta-se na ideia da necessidade de uma mutação progressiva nos nossos modos de produção e consumo, do nosso modo de trabalhar e de viver em sociedade rumo a sustentabilidade. Considerando que a transição deve ser realizada em múltiplas esferas – local, nacional, regional e global – aqui nos debruçamos sobre os processos de integração regional: União Europeia e Mercosul. O objetivo do presente artigo é realizar algumas considerações sobre a transição ecológica na União Europeia (UE) e Mercosul, observando se as diretrizes adotadas para tanto possibilitam ou não uma mutação ou adaptação progressiva rumo a sustentabilidade. A indagação central que conduz nossas reflexões gira em torno do fato da existência ou não de normas jurídicas – fundamentos normativos – que indicam caminhos para essa transição na UE e Mercosul, ao permitirem lidar com as mudanças irreversíveis em curso. Assim, realizamos inicialmente uma discussão sobre o conceito de transição ecológica, identificando que há discursos que apontam para diferentes caminhos jurídicos para a sua concretização. Em seguida, a partir de uma pesquisa exploratória, observamos que no direito comunitário há normas que tratam especificamente da transição ecológica, enquanto no Mercosul apenas recentemente essas discussões se iniciaram. Entretanto, embora existam essas normas, há igualmente contradições entre as políticas adotadas, o que conduz a necessidade de aprofundamento das pesquisas. Por fim, foi possível então trazer a luz algumas das condições jurídicas que consideramos relevantes para essa transição ecológica.

**Palavras-chave:** Transição ecológica. Transição justa. Sustentabilidade. União Europeia. Mercosul

## ECOLOGICAL TRANSITION IN REGIONAL INTEGRATION PROCESSES: EUROPEAN UNION AND MERCOSUR

## ABSTRACT

The ecological transition is based on the idea of the need for a progressive change in our modes of production and consumption, our way of working and living in society towards sustainability. Considering that the transition must be carried out in multiple spheres – local, national, regional and global – here we focus on the processes of regional integration: European Union and Mercosur. The objective of this article is to make some considerations about the ecological

<sup>1</sup>Professora da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM/São Paulo). Professora Adjunta da Faculdade de Direito da Universidade de New England (UNE/Austrália). Doutora em Direito pela Universidade Paris I - Panthéon-Sorbonne. Bolsista Produtividade em Pesquisa CNPq. Líder do Grupo de Pesquisa CNPq Direito e Desenvolvimento Sustentável. [solange.teles@mackenzie.br](mailto:solange.teles@mackenzie.br)

<sup>2</sup>Mestrando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Penal e Criminologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Bacharel em Direito pelo Universidade Salesiana de São Paulo- *campus* Lorena-SP. Integrante do Grupo de Pesquisa: Estado e Direito no Pensamento Social Brasileiro. E-mail: [dhigorcaue@gmail.com](mailto:dhigorcaue@gmail.com)

transition in the European Union (EU) and Mercosur, observing whether or not the guidelines adopted for this purpose enable a progressive mutation or adaptation towards sustainability. The central question that drives our reflections revolves around the existence or not of legal norms – normative foundations – that indicate paths for this transition in the EU and Mercosur, by allowing us to deal with the irreversible changes underway. Therefore, we initially held a discussion on the concept of ecological transition, identifying that there are discourses that point to different legal paths for its implementation. Then, based on exploratory research, we observed that in community law there are norms that specifically deal with the ecological transition, while in Mercosur these discussions have only recently begun. However, although these standards exist, there are also contradictions between the policies adopted, which leads to the need for further research. Finally, it was possible to bring to light some of the legal conditions that we consider relevant for this ecological transition.

**Keywords:** Ecological transition. Just transition. Sustainability. European Union. Mercosur

## INTRODUÇÃO

A transição ecológica fundamenta-se na ideia da necessidade de uma mutação progressiva nos nossos modos de produção e consumo, do nosso modo de trabalhar e de viver em sociedade rumo a sustentabilidade. Em sua gênese, essa noção tinha como eixo central essencialmente uma trajetória em direção ao decrescimento, e não se baseava em uma perspectiva de crescimento verde<sup>3</sup>. Todavia, com a sua progressiva institucionalização, observa-se que transição ecológica passou precipuamente a difundir soluções “verdes”, considerando-se a prevalência do progresso tecnológico e do crescimento verde. Como ressalta SEMAL (2014) estaríamos aqui então entre polos completamente opostos de uma perspectiva de um “colapso” – o que demandaria uma verdadeira revolução e transformação das sociedades – ou uma ideia de “transição” *en douceur*... depositando na tecnologia todas as esperanças? Para sair desse dilema, o autor propõe designar essa transição de “transição ecológica em catástrofe”, ponderando que esse “catastrofismo” deve ser visto sob uma perspectiva política, e poderíamos acrescentar, também socioeconômica, em prol da construção de uma mudança ecológica, global e irreversível.

Em realidade, “não se trata de uma transição ideal [e ingênua] num mundo virtualmente ilimitado, mas sim da melhor transição possível rumo ao pós-crescimento, num mundo concretamente limitado pela catástrofe ecológica global” (tradução livre, SEMAL, 2014, p. 22). Estaríamos então diante de uma estratégia política e socioeconômica que teria como objetivo primordial a otimização da margem de manobra que resta às sociedades contemporâneas para lidar com mudanças irreversíveis já em curso? Nesse sentido, podemos nos indagar sobre as condições jurídicas necessárias para a implementação dessa transição ecológica. Para tanto, aqui, nos debruçamos sob o prisma dos processos de integração regional, que pouco a pouco, agregaram as preocupações ambientais, compreendendo, todavia que a transição deve ser realizada em múltiplas esferas: local, nacional, regional e global. Ocorre que os processos de integração regional incorporaram passo a passo a variável ambiental e

---

<sup>3</sup> SEMAL, Luc. Une mosaïque de transitions en catastrophe. Réflexions sur les marges de manœuvre décroissantes de la transition écologique. In *La Pensée Ecologique* 2014, n. 1, <https://doi.org/10.3917/lpe.001.0145>

climática e, portanto, pode-se indagar se foi possível, até o momento, vislumbrar a adoção de parâmetros, de condições jurídicas em prol de uma transição ecológica?

O objetivo do presente ensaio é, portanto, realizar algumas considerações sobre a transição ecológica na União Europeia (UE) e Mercosul, observando se as diretrizes adotadas para tanto possibilitam ou não uma mutação ou adaptação progressiva rumo a sustentabilidade. A indagação central que conduz nossas reflexões gira em torno do fato da existência ou não de normas jurídicas – fundamentos normativos – que indicam caminhos para essa transição na UE e Mercosul ao permitirem lidar com as mudanças irreversíveis em curso. Todavia, assumimos que, se por um lado, a transição não se faz apenas a partir do direito positivo, por outro lado, consideramos que em espaços de integração regional, essas normas jurídicas podem ter um papel importante, estabelecendo condições necessárias para a transição ecológica, a partir de movimentos de harmonização normativa e construção de diretrizes comuns.

Inicialmente, entretanto, é necessário compreender o próprio discurso da transição, sua emergência e evolução. Em seguida, a partir das visões de transição ecológica, estudamos em paralelo a emergência das considerações sobre transição ecológica e sustentabilidade na EU e Mercosul considerando, notadamente, as normas adotadas nesses espaços de integração regional.

## 1. O DISCURSO DA TRANSIÇÃO ECOLÓGICA

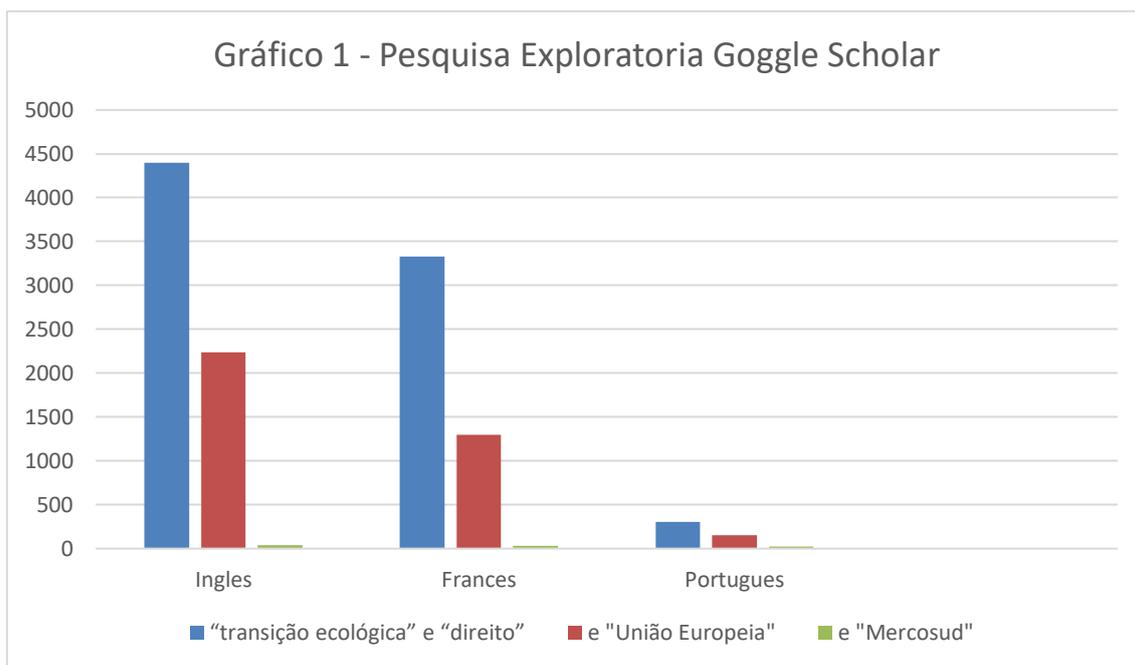
Para melhor delimitar o significado e alcance da expressão transição ecológica realizamos uma pesquisa exploratória<sup>4</sup> com o intuito de observar se as discussões sobre essa temática foram inseridas no campo de reflexões acadêmicas, notadamente considerando o período pós-pandemia e, portanto, constatando se essa transição está associada a uma ideia de enfrentamento da crise ecológica e de reconstrução. Assim, na base de dados *Web of Science* com as palavras chaves “ecological transition” and “law” identificamos a existência de 47 (quarenta e sete) artigos, dentre os quais 8 (oito) na área do direito<sup>5</sup>. Escolhemos igualmente três revistas de direito ambiental – Revista de Direito Ambiental (Brasil), *Environmental Law Review* (Reino Unido) e *Revue Juridique de l’Environnement* – nas quais com a expressão “transição ecológica” identificamos apenas 1 (um) artigo.

Nessa pesquisa exploratória também utilizamos o *Google Scholar* a partir de 2022 com as palavras-chaves “transição ecológica” e “direito” em inglês, francês e português e depois adicionamos as palavras-chaves as seguintes palavras-chaves nesses mesmos idiomas”: Uniao Europeia e Mercosur.

---

<sup>4</sup> Essas pesquisas foram realizadas inicialmente no início de 2023 e em seguida para a finalização desse artigo realizamos novamente em 04/12/2023.

<sup>5</sup> Desses 8 (oito) artigos as temáticas tratadas referiam-se a: (i) transição ecológica e direito agroalimentar, (ii) revolução verde e transição ecológica na Itália, (iii) premissas para uma constituição ecológica, (iv) transição ecológica na Uniao Europeia, (v) a regulação das atividades de eletricidade na Espanha, (vi) a nova agenda do consumidor e informações em consumo sustentável, (vii) apresentações de dossier temático.



Foi possível então observar *a priori* que a temática da transição ecológica ainda precisa ser objeto de análise na língua portuguesa. Em relação aos processos de integração regional, observa-se que as discussões sobre transição ecológica ocupam um espaço maior na UE do que no Mercosul. Uma hipótese que pode ser levantada refere-se à menção expressa da transição ecológica na UE e Mercosul, visto que, no Mercosul não há nenhuma citação expressa desse termo em atos normativos.<sup>6</sup> Assim, ao acoplar a expressão “União Europeia” na pesquisa, o resultado de artigos referindo-se a essa temática foi de 2240 (inglês), 1300 (francês) e 149 (português), no caso de acrescentar a palavra Mercosul, obtivemos respectivamente o seguinte resultado: 40 (inglês), 31 (francês) e 26 (português).

Entretanto, a noção de transição não é tão recente assim. O Relatório do Clube de Roma, já em 1972 abordava essa necessária “transição” de um modo de crescimento a um “estado de equilíbrio global”, considerando os riscos ecológicos (MEADOWS et al. 1978). E, o Relatório Nosso Futuro Comum de 1987 também apelava para uma transição, apontando que isso deveria ocorrer em direção ao desenvolvimento sustentável (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991).

A partir de 2005, o termo “transição ecológica” ganha destaque com o movimento “*Transitions Towns*”, com Rob Hopkins e, encontra na sequência grande interesse e sucesso ao ser divulgado por ambientalistas em um movimento de retomada da própria noção de desenvolvimento sustentável (HOPKINS, 2008). Transição ecológica e desenvolvimento sustentável passam a caminhar juntos. Isso pode ser observado nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) de 2015 que estabelecem diretrizes para essa transição ecológica, figurando como uma verdadeira bússola para auxiliar

<sup>6</sup> Realizamos uma pesquisa aos 13/10/2023, com a expressão “transição ecológica” nas bases de dados de normas da União Europeia com o filtro “no título” (Euro-Lex - <https://eur-lex.europa.eu/advanced-search-form.html?action=update&qid=1697310476929>) e do Mercosul (<https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/>)

nesse processo, a partir de uma lógica de engajamento político dos governos, sociedade e mercado. Dentre os 17 (dezesete) ODS, 7 (sete) podem estruturar a transição ecológica e climática. Transição ecológica aponta, portanto, para uma necessária transformação das sociedades contemporâneas em direção a sustentabilidade face às ameaças planetárias.

Contudo, transição ecológica não é uma expressão unívoca e pode ser compreendida e contemplar a transição verde, climática, energética, digital, ou ainda ser qualificada como transição justa e inclusiva. Ela pode ainda, de forma mais radical e concreta, ser analisada enquanto uma transição do sistema de produção e nesse sentido estar orientada para uma conversão ecológica, que implica em enfrentar as questões do imperativo do abandono da energia fóssil (CARDUCCI, 2020).

Há, entretanto, discursos que apontam caminhos para a concretização da transição ecológica e preconizam diferentes condições jurídicas para a sua implementação, a depender da visão que se tenha da transição ecológica. Esses dois discursos podem ser classificados como: (a) tecnocentrista e intervencionista e, (b) ecocentrista e localista. Como descreve AUDET (2016), o discurso tecnocentrista promovido por organizações internacionais do sistema onusiano foca, notadamente nas possibilidades do desenvolvimento de tecnologias limpas para uma transição ecológica. Mas, essa transição ecológica pode também ser analisada enquanto: (i) transição energética, para alcançar os objetivos definidos na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (CQNUMC) e Acordo de Paris, (ii) transição justa, considerando que transformações no mercado de energia e de tecnologias limpas propiciarão a criação de empregos verdes. O papel da intervenção do Estado aqui emerge como fundamental para adotar políticas públicas incitativas, estabelecer as regras do jogo dos investimentos e fomentar as inovações tecnológicas, quer dizer as “ecoinovações”. O autor elenca que, de acordo com essa perspectiva de transição ecológica, quatro tipos de políticas públicas poderiam ser adotadas considerando-se: (i) a reorientação dos investimentos e despesas públicas nos setores verdes, (ii) a implementação de um preço sobre o carbono, com a internalização dos valores dos bens e serviços ecossistêmicos, (iii) o desenvolvimento de medidas de salvaguarda no setor do trabalho, em razão das perdas de emprego, (iv) a harmonização das normas com maior previsibilidade, transparência e segurança para as decisões de planificação governamental para a transição. Pode-se, portanto, observar que as condições jurídicas para a transição ecológica aqui estão associadas a intervenção estatal e a planificação para a transição.

Já no que diz respeito ao discurso ecocentrista e localista, AUDET (2016) observa em sua essência o movimento cidades em transição, a rede *Energy Cities* e a *New Economic Foundation*, tendo como pressuposto – guardadas as suas diferenças – a transformação da ação local territorial através de um processo participativo da tomada de decisão e mudança progressiva dos valores. Há temas que são dominantes no desenvolvimento desse discurso, tais como localização, resiliência e mudança cultural. Aqui é o papel das comunidades e atores locais que acaba por ganhar centralidade, indicando que a transição ecológica demanda mudanças na maneira local de utilização dos recursos e energia. Embora, o Estado tenha uma tarefa de coordenação da transição

ecológica, há a necessidade de reforçar o papel da governança local, com uma descentralização política. Descentralização democrática traz assim para o centro do debate o papel das autoridades locais, enquanto condutoras da organização do processo de transição, assegurando à inovação espaço e liberdade. O princípio da subsidiariedade ganha força, mas ainda há a necessidade de uma coordenação central por parte do Estado e, como aponta o autor é fundamental uma “internalização das externalidades, por exemplo com a implementação de uma taxa carbono” (AUDET, 2016, p. 19). Trata-se de observar e fomentar uma lógica construída em um processo de baixo para cima, do local para o nacional e em seguida para o regional e o global. O desenvolvimento da resiliência das comunidades permitiria então colocar ênfase em saberes e práticas outrora esquecidos. Nesse sentido, as condições jurídicas para uma transição estariam associadas à descentralização democrática e ação local, promovendo a governança local.

O autor ainda indica uma terceira via entre o tecnocentrismo e o ecocentrismo, e, aponta que ela teria, por um lado, como fundamentação o campo científico da *sustainability transition*, que contempla diferentes perspectivas : (i) a sociotécnica, que tem como foco primordial a tecnologia e inovações, (ii) a socioinstitucional, a partir de uma análise das relações de poder, das redes, da inovação social governança; (iii) a socioecológica, considerando as relações entre ecologia e a sociedade, as vulnerabilidades dos sistemas e sua capacidade de transformação, resiliência e adaptação (LOORBACH et al., 2017). Por outro lado, essa terceira via estaria associada a iniciativas de consultas reunindo atores da sociedade civil e o Poder Público, com exemplos nacionais da transição ecológica. Aqui, observa-se, portanto, que as condições jurídicas da transição ecológica poderiam contemplar tanto o papel do Estado ao promover inovações, como das instituições e da sociedade, propiciando a governança e a capacidade de transformação dos sistemas.

Exemplos nacionais que traduzem uma ideia de uma transição ecológica, notadamente enquanto discurso político tem institucionalizado essa transição ecológica de forma a adotar uma visão tecnocentrista e intervencionista, refletindo uma abordagem da transição ecológica

“muito mais em termos ambientalistas que ecologistas, através de um processo de distanciamento da ideia de limites ao crescimento, (...) Esse processo de institucionalização contribui também a consolidar a ideia de uma transição perfeitamente dominada tanto política como tecnicamente, que mobiliza um imaginário de controle, de coordenação, de deliberação, de antecipação (...)”.(Tradução livre, SEMAL, 2014)

Assim, a expressão “transição ecológica” faz parte do vocabulário político, por exemplo, na França e no Brasil, ainda que em diferentes estágios de implementação. Na França, os trabalhos para a realização de uma planificação ecológica iniciaram-se em setembro de 2022, a partir de uma construção em conjunto desse plano de ação para acelerar a transição ecológica. Esse plano considera então 6 (seis) temáticas centrais – mobilidade, moradia, preservação e valorização dos ecossistemas, produção, alimentação e consumo – como também evidencia a necessidade do financiamento para assegurar o sucesso dessa planificação. Já no Brasil, em 2023 foi apresentado para

consulta o Plano de Transformação Ecológica – Taxonomia Sustentável Brasileira/Plano de ação para consulta – proposto pelo governo a partir de 3 (três) objetivos estratégicos e 6 (seis) eixos. Dentre os objetivos estratégicos estão a mobilização e reorientação do financiamento e investimentos públicos e privados para o desenvolvimento sustentável; o adensamento tecnológico voltado a sustentabilidade ambiental, climática, social e econômica; a criação de bases para a produção de informações confiáveis estimulando a transparência e integridade. Já os eixos referem-se a: finanças sustentáveis, adensamento tecnológico, bioeconomia, transição energética, economia circular, nova infraestrutura (MINISTERIO DA FAZENDA, 2023). Cabe ressaltar que, em ambos os casos, uma análise aprofundada ainda deve ser realizada para compreender se essas ações em termos de transição ou transformação ecológica serão efetivamente transversais implicando em uma reestruturação da forma de atuação estatal ou se apenas servem como uma maquiagem “verde”.

Além disso, essas discussões conduzem a uma reflexão sobre quais as perspectivas de implementação de mecanismos para operacionalizar a transição ecológica e qual o papel do direito nesse processo. Como aponta Touzeau-Mouflard (2023) o conceito de transição ecológica comporta uma complexidade que se relaciona:

- (i) com o tempo, enquanto um processo em quatro fases (pre-desenvolvimento, decolagem, aceleração e estabilização) que demanda uma planificação adaptativa;
- (ii) com os diversos atores, que conduz a uma dinâmica de compreensão de direitos coletivos e de governança na construção dos processos decisórios;
- (iii) com o método, uma vez que a transição deve ser compreendida como um objetivo e ao mesmo tempo como método, o que leva a adoção de uma estratégia que contemple diferentes mecanismos jurídicos, econômicos e políticos de forma coordenada e simultânea.

Ou, em outras palavras, as condições jurídicas necessárias para assegurar a transição ecológica relacionam-se com a adoção de mecanismos que possibilitem uma ampla participação<sup>7</sup>, pautada na informação e transparência, para construção de uma planificação estratégica local, nacional, regional e global.

## 2. A TRANSIÇÃO ECOLÓGICA NA UNIAO EUROPEIA E MERCOSUL

É possível analisar se essa ideia ou noção de transição ecológica e sustentabilidade estão presentes ou não na UE e Mercosul, a partir de uma análise das normas adotadas nesses espaços de integração regional. Entretanto, antes de realizar essa análise, deve-

---

<sup>7</sup> No Brasil essa participação ainda deve ser assegurada. Um exemplo disso foi a realização de um evento em São Paulo, no qual ONGs e movimentos sociais foram chamados para participar aos 17/11/2023. Participei desse evento representando o Movimento Ciência Cidadã (MCC). Esse evento foi realizado em dois momentos: uma discussão interna na parte da manhã para uma análise do plano e à tarde uma discussão com os Ministros Fernando Haddad e Marina Silva sobre questões relevantes. Entretanto, em termos de participação, críticas podem ser realizadas já que o convite realizado para uma parte das ONGs participarem foi realizado apenas para estarem presentes na parte da tarde, alijando-as da discussão fundamental sobre o plano. Observamos igualmente que o espaço dado para discussão para as ONGs e movimentos ambientalistas não foi plenamente assegurado.

se ter em mente as peculiaridades desses espaços de integração regional no que diz respeito a existência ou não de um direito comunitário.

Por um lado, na UE existe um direito comunitário, distinguindo-se as fontes *fundamentais* (o direito comunitário primário – *Tratados europeus* e diversos protocolos no ápice da pirâmide das normas comunitárias – e o direito comunitário convencional) e as *fontes do direito derivado* (o regulamento, a diretiva, a decisão, as recomendações e os pareceres). O regulamento, a diretiva e a decisão constituem atos jurídicos obrigatórios: o regulamento é diretamente aplicável em todos os Estados membros; a diretiva deixa às instâncias nacionais de cada Estado membro uma margem quanto à forma e aos meios para sua transposição no direito interno desde que a forma escolhida possa assegurar a segurança jurídica; finalmente, a decisão é um ato administrativo individual.

Por outro lado, não se pode verdadeiramente falar de um direito “comunitário” do Mercosul, pois as suas normas provem do direito internacional público, não possuindo a mesma especificidade que o direito comunitário em relação à ordem jurídica internacional. As fontes do direito do Mercosul são compostas do direito originário que são os tratados constitutivos do Mercosul (Tratado de Assunção, 1991 e seus protocolos) e o direito derivado. Este último engloba as decisões do Conselho do mercado comum (C.M.C.), as resoluções do Grupo mercado comum (G.M.C.), as diretivas da Comissão do comércio do mercado comum (C.M.C.), como também protocolos e instrumentos que dispõem sobre aspectos fundamentais da integração regional. A incorporação de normas do Mercosul, normas do público convencional, segue procedimentos de direito interno de cada país membro para a incorporação em seu respectivo direito interno.

Assim, observa-se que, embora em sua origem o “direito comunitário” no espaço europeu tivesse como objetivo o estabelecimento do mercado interno e a luta contra obstáculos para a livre circulação de bens e mercadorias, ele relevou o “desafio lançado pela irresistível progressão das preocupações ambientais” (MORAND-DEVILLER, 2000, p. 4) e já em 1972 foi adotada uma Política Ambiental Europeia. Contudo, é a partir de 1999, com o Tratado de Amsterdam, que foi instituído o dever de integração da proteção ambiental em todas as políticas setoriais da UE, com o intuito de promover o desenvolvimento sustentável. A luta contra as alterações climáticas passou então a figurar como um objetivo específico da UE com o Tratado de Lisboa em 2009. O direito comunitário passou assim a adotar uma estratégia de transição ecológica e climática.

Pode-se observar, portanto, que o termo «transição ecológica» na UE refere-se à transição tanto da economia como da sociedade tendo como objetivo cumprir as metas climáticas e ambientais, notadamente através de políticas e investimentos, tal qual preconiza a Lei Europeia em matéria de Clima, Regulamento (EU) 2021/1119 do parlamento Europeu e do Conselho. Esse regulamento transforma o compromisso político do Pacto Ecológico Europeu em uma obrigação vinculativa de alcançar a neutralidade climática até 2050, assegurando uma transição justa e inclusiva para todos, e estabelece um objetivo de alcançar, em seguida, emissões negativas. Ele também introduz regras para que sejam assegurados progressos contínuos para atingir as metas de adaptação às alterações climáticas previstas no Acordo de Paris.

Essa transição também pode ser analisada a partir de uma dupla estratégia preconizada pelo Pacto Ecológico Europeu enquanto transição ecológica e digital:

que visa transformar a União numa sociedade equitativa e próspera, dotada de uma economia sustentável, competitiva, com impacto neutro no clima e eficiente na utilização dos recursos, bem como proteger, preservar e reforçar o capital natural da União, melhorando paralelamente a qualidade de vida das gerações atuais e futuras. A concretização rápida dos objetivos climáticos e ambientais, a par da proteção da saúde e do bem-estar das pessoas contra riscos e impactos ambientais, e garantir uma transição justa e inclusiva deverá ser uma prioridade. (Decisão (EU) 2022/591 do Parlamento Europeu e do Conselho de 6 de abril de 2022 relativa a um Programa Geral de Ação da União para 2030 em Matéria de Ambiente)

Nesse sentido, investimentos em setores essenciais para essa transição ecológica e digital devem ser realizados de acordo com o instrumento de recuperação *Next Generation EU* para “reforçar a resiliência e promover o crescimento e o emprego numa sociedade equitativa e inclusiva” (Decisão (EU) 2022/591). Dentre objetivos prioritários do 8º Programa de Ação em matéria de Ambiente estão a aceleração da transição para uma economia circular sem substâncias tóxicas e, dentre as condições favoráveis a concretização de tais objetivos “Transformar o sistema alimentar da União de modo a que este contribua, nomeadamente, para proteger e restaurar a biodiversidade dentro e fora da União e assegure um elevado nível de bem-estar dos animais, assegurando simultaneamente uma transição justa para as partes interessadas afetadas”. Entretanto a UE tem demonstrado dificuldades em assegurar esse objetivo, notadamente no que diz respeito a substâncias tóxicas relacionadas ao sistema alimentar. Um exemplo disso foi a prorrogação, na União Europeia, da licença para uso do glifosato – substância provavelmente cancerígena (IARC, 2015)<sup>8</sup> – pela Comissão Europeia, em novembro de 2023, por mais 10 (dez) anos, em razão da inexistência de um acordo entre os 27 Estados-membros.

Na UE, observa-se que essa transição, ainda que apresentando pontos ou elementos de contradição, como o esboçado acima a título exemplificativo, refere-se às questões climáticas, ambientais, digital, sendo igualmente qualificada como justa e inclusiva. E, o Pacto Ecológico Europeu pode ser analisado em termos de transição enquanto um projeto ambicioso que renovação da estrutura da integração europeia sem retrocessos (CHITI, 2022). Isso corresponde, portanto, a uma estratégia da política europeia para lidar com mudanças irreversíveis já em curso, portanto a “transição em catástrofe”.

Pode-se então indagar-se se a expressão “transição ecológica” tem sido tratada de forma autônoma e como ela figura em documentos da UE. Para tanto, realizamos uma pesquisa na base de dados Euro-Lex, para identificar os atos jurídicos que trazem em

---

<sup>8</sup> A Agência Internacional de Pesquisa em Câncer (IARC) é um órgão da Organização Mundial da Saúde (OMS).

seu título a expressão “transição ecológica”<sup>9</sup>. O resultado foi o seguinte: 35 documentos, dentre os quais, 2 referem-se a questões relacionadas com o Ministério da Transição Ecológica francês e, 33 tratam de 12 temas centrais. O quadro a seguir apresenta a síntese desses documentos e elenca a ideia central associada à transição ecológica, bem como indica os mecanismos que possibilitam concretizá-la.

**Quadro I - Transição Ecológica nas normas da União Europeia**

<b>Ano</b>	<b>Tema</b>	<b>Ideia central</b>	<b>Exemplos de mecanismos</b>
2020	Uma Europa sustentável até 2030: o seguimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, a transição ecológica e o Acordo de Paris sobre as Alterações Climáticas	Transição ecológica e climática justa	<p>Economia circular</p> <p>Proteção do patrimônio natural, da biodiversidade e dos ecossistemas, a sustentabilidade dos sistemas agrícola e alimentar e a coerência e a coadunação entre as políticas agrícola, ambiental e climática, bem como setores da energia, dos edifícios e da mobilidade seguros, sustentáveis e hipocarbônicos.</p> <p>Mecanismos de mercado, tributação e medidas de incentivo.</p> <p>Supressão gradual dos subsídios diretos e indiretos aos combustíveis fósseis</p> <p>Incentivos para o desenvolvimento de novos sumidouros de carbono e substituições sustentáveis de materiais com uma elevada pegada de carbono por materiais com baixa pegada de carbono</p>

<sup>9</sup> Uma pesquisa mais ampla identificou tanto no título do documento como no texto com a palavra chave “transição ecológica” 2029 documentos.

2020 2021	Energia e Clima	Transição ecológica e energética	Estratégia do hidrogênio verde Planejamento integrado dos planos nacionais de energia e clima
2021	Infraestruturas energéticas transeuropeias: um regulamento revisto adequado à transição ecológica e digital	Transição ecológica e digital	Princípios da subsidiariedade ativa e da proporcionalidade; cooperação regional em matéria de execução de projetos transfronteiriços.
2022	Transição ecológica - Equilíbrio necessário entre a aceitação social e os imperativos ambientais para construir comunidades resilientes na perspectiva dos municípios e das regiões	Transição justa	Inclusão de análises de riscos climáticos e da vulnerabilidade às alterações climáticas em projetos de investimentos. Elaboração de planos e ações destinados a assegurar uma transição justa e inclusiva nas zonas carboníferas. Adaptação do quadro normativo em matéria de fiscalidade, contratação pública e auxílios estatais às necessidades da economia social
2022	Diálogo social no âmbito da transição ecológica	Transição justa	Diálogo social como elemento obrigatório das políticas nacionais para alcançar os objetivos da política climática para 2050
2022	Aprendizagem em prol da transição ecológica e do desenvolvimento sustentável	Transição ecológica	Aprendizagem em prol da transição ecológica e do desenvolvimento sustentável como domínio prioritário das políticas e dos programas de educação e formação

2022 2023	Capacitação dos consumidores para a transição ecológica através de uma melhor proteção contra práticas desleais e de melhor informação	Transição ecológica	Atualização da legislação em matéria de defesa do consumidor:  Informação sobre a durabilidade e reparabilidade do produto, possibilitando a sensibilização dos consumidores no desenvolvimento de seu papel na economia circular e transição ecológica
2023	Desenvolvimento de competências e aptidões no contexto da dupla transição ecológica e digital	Transição ecológica e digital	Desenvolvimento de educação voltada a formação de mão de obra qualificada para pôr em prática a transição ecológica e digital
2023	Revisão da política fiscal para proteger os agregados familiares com baixos rendimentos e os grupos vulneráveis dos efeitos negativos da transição ecológica	Transição ecológica e energética justa	Medidas redistributivas para reduzir ao mínimo a exclusão social
2023	Papel dos jovens na transição ecológica	Transição justa	Participação nos processos de decisão, igualdade de gênero, projetos inovadores assegurando-se apoio financeiro
2023	Autoconsumo de energia individual e coletivo enquanto fator favorável à transição ecológica e energética e ao equilíbrio económico e social	Transição ecológica e energética justa	Reforçar e estabilizar o quadro regulamentar e prever incentivos financeiros, assegurar a isenção fiscal e contribuir para o custo de rede da energia consumida, não penalizar as baixas taxas de autoprodução, reforçar a confiança nos setores de energia fotovoltaica e eólica, permitir a revenda de excedentes no mercado da

			eletricidade e permitir ligações entre o autoconsumo individual e coletivo em caso de utilização limitada.
2023	Tributação das grandes fortunas para financiar a transição ecológica e social	Transição ecológica e social	Tributação das grandes fortunas

A expressão transição ecológica é frequentemente associada a transição climática justa, transição energética justa, transição digital ou simplesmente refere-se à transição justa. Assim, além de integrar as dinâmicas de estratégias para lidar com as questões relacionadas ao clima e energia, que demandam um planejamento integrado dos planos nacionais de energia e clima, emergem as discussões sobre educação, a formação de mão-de-obra qualificada e o papel dos jovens em relação à transição ecológica. Política fiscal e tributação ganham relevo, considerando-se medidas redistributivas para reduzir a exclusão social, bem como a inclusão de análises de riscos climáticos e da vulnerabilidade às alterações climáticas em projetos de investimentos e o fomento à economia circular. Um dos temas centrais da transição ecológica listados acima ensejou uma proposta de diretiva, qual seja a capacitação dos consumidores para a transição ecológica através de uma melhor proteção contra práticas desleais e de melhor informação.

Embora o termo figure nas normativas comunitárias, pode-se afirmar que ainda há uma certa imprecisão sobre como essa transição deve ser transversal e não conduzir a políticas antagônicas. Há dificuldades em reestruturar o sistema como um todo, pois isso significa romper com uma lógica produtiva, que não tem como eixo central a questão socioecológica e climática.

Ao realizar um paralelo do tratamento dado a transição ecológica na UE e no Mercosul, observa-se que, embora nenhuma normativa no Mercosul mencione o termo “transição ecológica”, as preocupações ambientais também estão presentes nesse espaço de integração regional. O objetivo geral do Tratado de Assunção fez referência, ainda que timidamente, ao meio ambiente em seu preâmbulo ao estabelecer que a livre circulação de bens e serviços deveria ser alcançada através do “aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente e o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômica da complementação dos diferentes setores da economia”. Para tanto previu a aplicação dos princípios da gradualidade, da flexibilidade e do equilíbrio. Isso porque ao inserir a proteção ambiental em seu preâmbulo, os Estados-membros do Mercosul optaram por uma negociação gradual dessa agenda no Mercosul, servindo, todavia, como “um eixo norteador na interpretação de todo o texto” (OLIVEIRA, 2016). Em 2001 um Acordo-

Quadro sobre Meio Ambiente (AQMAM) foi adotado com o intuito de estabelecer uma agenda comum no bloco econômico em relação ao meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Esse texto previu “a incorporação da componente ambiental nas políticas setoriais e inclusão das considerações ambientais na tomada de decisões que se adotem no ambiente do MERCOSUL, para fortalecimento da integração” (art. 3º, b). Em seguida, em 2004, um Protocolo Adicional a esse Acordo-Quadro foi adotado para reforçar a cooperação e assistência entre os países face a emergências ambientais, compreendidas como “situação resultante de um fenômeno de origem natural ou antrópica que seja susceptível de provocar graves danos ao meio ambiente ou aos ecossistemas e que, por suas características, requeira assistência imediata” (art. 1º, a).

Além disso, a problemática ambiental foi inserida na estrutura dos órgãos do Mercosul, com a criação, em 1995, de um Subgrupo de Trabalho nº 6 (SGT 6), cujo objetivo é promover o desenvolvimento sustentável, considerando a transversalidade ambiental no processo de integração. Recentemente, aos 7 de novembro de 2023, na 76ª reunião ordinária do SGT 6 a temática da transição ecológica esteve em pauta. Foram então apresentados os objetivos do Plano brasileiro para a Transformação Ecológica: “renda maior e meio ambiente”, “nova relação com o meio ambiente” e “ganhos compartilhados e justos”, destacando-se que o lema desse plano é a promoção do desenvolvimento inclusivo e sustentável para lidar com a crise climática (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2023).

Por ocasião da LXIII Cúpula de Presidentes, comunicado conjunto dos Presidentes dos Estados-Partes do Mercosul e Estados associados, de 7 de dezembro de 2023 mencionam o termo “transição” 5 (cinco) vezes, conforme quadro a seguir.

**Quadro II - Transição Ecológica em Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados-Partes do Mercosul e Estados Associados (2023)**

Paragrafo	Transição	Políticas e Mecanismos
10	Transição justa	Fortalecimento da agricultura familiar e tradicional, segurança alimentar, redução da pobreza, o direito à alimentação adequada e a gestão integral dos recursos naturais pelos Estados
28	Transição ecológica e sustentável justa	Diálogo regional, cooperação, fontes de financiamento
29	Transição justa	Acesso mais amplo e facilitado de produtos e serviços sustentáveis baseados na biodiversidade aos mercados internacionais, valorizando o uso sustentável da biodiversidade e oferecendo alternativas de renda a povos indígenas e comunidades locais, entre outros

78	Transição energética de maneira sustentável, justa, equitativa e inclusiva	Incrementar a produção e o uso de energias renováveis, contribuindo para a segurança energética dos países da região.
----	--	---

Pode-se observar, que embora ainda de forma embrionária, a questão da transição ecológica começa a ser uma temática tratada no Mercosul, notadamente como uma transição justa.

## CONCLUSÃO

Se, por um lado o conceito de transição ecológica comporta fragilidades tal qual a ideia ou princípio do desenvolvimento sustentável, uma vez que se observa que ele começa a ser utilizado nos discursos políticos, em planos de governo, em normas e comunicados, mas sem uma real dimensão de seu alcance; por outro lado, ele revela potencialidades, enquanto ponto de partida para a construção de um *locus* comum para a ecologização do direito na transição em catástrofe.

Daí a necessidade da compreensão de que essa transição ecológica, transformação ecológica ou conversão ecológica não é meramente tecnológica, mas requer uma profunda alteração nas sociedades, nos modos de produção e consumo. Nessa construção conceitual podem estar associadas condições jurídicas necessárias para garantir a equidade e justiça social e assim alcançar essa transição ecológica, justa e inclusiva com: (i) harmonização das normas em conformidade com a primazia socioecológica para a manutenção da vida em todas as suas formas, respeitando-se a socio e biodiversidade, sem que isso seja visto como uma barreira ao comércio, mas como fundamento para que ele ocorra em uma lógica global de proteção à vida; (ii) ampla participação, pautada na informação e transparência, promovendo a educação formal e informal, inclusive com a capacitação e desenvolvimento de competências para propiciar a transição digital; (iii) transição do sistema de produção, observando-se o ciclo de vida do produto e a saúde dos ecossistemas; (iv) transição do sistema alimentar, com a proibição de produção e utilização de substâncias tóxicas e cancerígenas, com a adoção de políticas públicas de segurança alimentar e erradicação da fome, considerando-se o fundamenta papel da agroecologia; (v) transição energética, com a adoção de fontes renováveis e uma moratória de perfuração de combustíveis fósseis ; (vi) planificação estratégica sustentável transversal que associe o local, nacional, regional e global.

## REFERENCIAS

Audet, René (2016) « Discours autour de la transition écologique », dans Fortin Marie-José, François L'Italien et Yann Fournis (dir.). *La transition énergétique en chantier. Les configurations institutionnelles et territoriales de l'énergie*. Québec, Presses de l'Université Laval, p. 12 e sgts.

CARDUCCI, Michelle (2020) The premises of a “Constitutional Ecology”. In *Veredas do Direito*, v. 17, n. 37, pp. 83-104, <https://doi.org/10.18623/rvd.v17i37.1760>

CHITI, Edoardo (2022) Managing the ecological transition of the EU: the European Green Deal as a regulatory process. In *Common Market Law Review*, vol. 59-1, pp. 19-47.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (1991). *Nosso futuro comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV.

HOPKINS, Rob (2008) *The Transition Handbook – From oil dependency to local resilience*. White River Junction, VT: Chelsea Green Publishing.

IARC (2017). Some organophosphate insecticides and herbicides – IARC Monographs on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans vol. 112/IARC Working Group on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans. Lyon: France. Disponível em: <https://publications.iarc.fr/549> Acesso em 04.12.2023.

LOORBACH, Derk; FRANTZESKAKI, Niki; AVELINO, Flor (2017). Sustainability transitions Research: Transforming Science and Practice for Societal Change. In *Annual Review of Environment and Resources* 42: 599-626, <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-102014-021340>

MEADOWS, Donella H.; MEADOWS, Dennis L.; RANDERS, Jorgen; BEHRENS, William W. (1978) *Limites do crescimento: um relatório para o projeto do clube de Roma sobre o dilema da humanidade*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva.

MINSTERIO DA FAZENDA (2023). Plano para a Transformação Ecológica é destaque em debate do Mercosul. Disponível em: [<https://www.gov.br/fazenda/pt->

br/assuntos/noticias/2023/novembro/plano-para-a-transformacao-ecologica-ganha-destaque-em-debate-do-mercosul] Acesso em 04.12.2023.

MORAND-DEVILLER, Jacqueline (2000) “Les principes généraux du droit communautaire sur la protection de l’environnement”, Colloque de l’Association internationale des avocats européens, juin 2000 in *Les Annonces de la Seine*, n° 47, p. 4-9.

OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva (2016) Direito ambiental do Mercosul: da negociação do protocolo adicional à ratificação do Acordo-Quadro sobre meio ambiente do Mercosul. In *Revista de Direito Ambiental*, vol. 83.

SEMAL, Luc (2014). Une mosaïque de transitions en catastrophe. Réflexions sur les marges de manœuvre décroissantes de la transition écologique. In *La Pensée Ecologique*, n. 1, <https://doi.org/10.3917/lpe.001.0145>

TOUZEAU-MOUFLARD, Line (2023) La transition écologique, nouveau lieu commun du droit de l’environnement ? *Revue Juridique de l’Environnement*, vol. 48, p. 417-426.





# A ABORDAGEM DA UNIÃO EUROPEIA PARA OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: CONSIDERAÇÕES ACERCA DO (NÃO) PAPEL DAS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS

Cláudia Marconi<sup>1</sup>,  
Rafael de Souza Nascimento Miranda<sup>2</sup>,  
Maria Isolina Nogueira Santos<sup>3</sup>

## RESUMO

O presente artigo busca esclarecer os aspectos centrais e constitutivos da abordagem que a União Europeia (UE) estabeleceu para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), ponderando em que medida esta mesma abordagem (não) assume um papel para as pequenas e médias empresas (PMEs). Percorrendo a centralidade que a ideia de localização e territorialização adquire para a realização da agenda em questão, o artigo problematiza a falta de preocupação expressa com as PMEs nesta estratégia, sobretudo daquela que parte da Organização das Nações Unidas (ONU), verificando um certo espelhamento desta mesma lacuna na abordagem desenhada pela UE. Explorando *Policy Coherence for Sustainable Development* (PCSD), adotada pela UE, o artigo identifica a centralidade no papel dos governos (em seus distintos níveis) e da sociedade civil, bem como a lateralização das empresas, sobretudo das PMEs. Importa salientar que o artigo revela não a ausência de uma abordagem da UE para este perfil de empresas, tão relevante pela presença massiva na paisagem de negócios europeia, mas sim de uma abordagem para os ODS capaz de incluir tais *stakeholders*. Em seguida, o artigo ancora esta ausência das PMEs já na notada virada espacial provocada pela agenda ODS desde a ONU, uma vez que tanto as ideias de localização e territorialização não embutem uma importância espacial (e especial) para as PMEs. Desse modo, o artigo aponta que é muito mais pelas práticas, que merecem ser levantadas e analisadas, que as PMEs europeias podem ser consideradas *stakeholders* importantes neste processo de localização, territorialização e, portanto, de micro-espacialização dos ODS. Mesmo que não pela abordagem disponível para a agenda ODS, mas pela identificação de práticas sobretudo de ações coletivas das PMEs - por vezes pulverizadas -, elas cumprem um papel importante no ciclo de vida da Agenda 2030. Principalmente através de estratégias de colaboração, em particular apoiadas pelo conceito de rede, abre-se uma agenda de pesquisa importante e que situa as PMEs na

<sup>1</sup> Professora da graduação em Relações Internacionais e do Mestrado Profissional em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Co-Diretora do Jean Monnet Centre of Excellence on Business and Human Rights e Coordenadora Acadêmica do Módulo Jean Monnet na Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado.

<sup>2</sup> Doutorando em Ciência Política e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo. Professor da Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado. Co-Diretor do Centro de Excelência Jean Monnet em Empresas e Direitos Humanos. Coord. executivo do Instituto Brasil-União Europeia e do Módulo Jean Monnet sobre as Relações Estratégicas Brasil-União Europeia.

<sup>3</sup> Profissional com carreira em Comunicação Corporativa. Mestranda em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais na PUC-SP; MBA em Negócios e Operações Internacional pela FIA Business School. Possui Graduação em Jornalismo e Especialização em Comunicação Empresarial.

viabilização e implementação dos ODS. Frente a resultados bastante frágeis no que concerne ao cumprimento das metas elencadas em cada ODS de 2015 até 2023, a segunda metade do ciclo de vida da Agenda em questão deve se orientar para que *stakeholders* capazes de, pela(s) prática(s), colaborar no atingimento das metas reúnam meios para fazê-lo. O encontro entre estudos do campo disciplinar das Relações Internacionais, sobretudo aqueles interessados no papel das institucionalidades internacionais em um *continuum* global-local, com os estudos ligados à Gestão de Negócios, sobremaneira aqueles que assumem a preocupação com a sustentabilidade, oferece caminhos metodológicos férteis para apontar para a faceta empresarial da localização dos ODS, sobretudo via PMEs.

**PALAVRAS-CHAVE:** União Europeia. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Pequenas e Médias Empresas. Localização.

***THE EUROPEAN UNION'S APPROACH TO THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS: CONSIDERATIONS ABOUT THE (NON-)ROLE OF SMALL AND MEDIUM-SIZED ENTERPRISES***

**ABSTRACT**

This article seeks to clarify the central and constitutive aspects of the approach that the European Union (EU) has established for the Sustainable Development Goals (SDGs), considering the extent to which this same approach (does not) assume a role for small and medium-sized enterprises (SMEs). Going through the centrality that the idea of localization and territorialization acquires in terms of implementing the agenda in question, the article problematizes the lack of concern expressed for SMEs in this strategy, especially the one from the United Nations (UN), verifying a certain mirroring of this same gap in the approach designed by the EU. Exploring Policy Coherence for Sustainable Development (PCSD), adopted by the EU, the article identifies the centrality of the role played by governments (at their different levels) and civil society, as well as the lateralization of companies, especially SMEs. It is worth noting that the article does not reveal the absence of an EU approach to this profile of companies, which is so relevant due to its massive presence in the European business landscape, but rather an approach to the SDGs unable to include these stakeholders. The article then anchors this absence of SMEs in the perceived spatial shift brought about by the UN-based SDG, since both the ideas of localization and territorialization do not evidentiate a spatial (and special) importance for SMEs. In this way, the article points out that it is much more through their practices, which deserve to be surveyed and analyzed, that European SMEs can be considered important stakeholders in this process of localization, territorialization and, therefore, micro-spatialization of the SDGs. Even if not through the available approach for the SDG agenda, but because of the identification of practices, especially collective actions by SMEs - which are sometimes scattered - it is possible to rearticulate their role in the life cycle of the 2030 Agenda. Mainly through collaborative strategies, in particular supported by the concept of networks, an important research agenda is acknowledging SMEs' role in the implementation of the SDGs. Faced with quite fragile results in terms of meeting the targets set out in each SDG from 2015 to 2023, the second half of the life cycle of the Agenda in question should be geared towards ensuring that stakeholders capable of collaborating in achieving the targets through their practice(s) are given the means to do so. The encounter between studies in the disciplinary field of International Relations, especially those interested in the role of international institutions in a global-local continuum, and studies related to Business Management, especially those concerned with sustainability, offers fertile methodological avenues to point to a business oriented role, mainly of SMES, in localizing SDGs.

**KEYWORDS:** European Union. Sustainable Development Goals. SMES. Localization.

## INTRODUÇÃO

Mesmo representando quase "[...] 99% de todos os negócios da União Europeia" (COMISSÃO EUROPEIA, online), a importância estratégica das pequenas e médias empresas (PMEs) no cumprimento - mediado e não mediado institucionalmente - dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) é pouco conhecida e sistematizada tanto nos esforços de teorização da denominada Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável quanto nas práticas de sua implementação global, regional e local<sup>4</sup>.

Esta lacuna se inicia em uma camada global da governança para o desenvolvimento sustentável e atingimento dos 17 ODS e das 169 metas elencadas, partindo de seus respectivos 232 indicadores, já que o instrumento internacional-global criado no bojo da Cúpula Mundial da Organização das Nações Unidas (ONU) para o Desenvolvimento Sustentável (2015) com vistas a indicar para como as empresas poderiam se alinhar com esta paisagem normativa complexa – o denominado *Sustainable Development Goals Compass (SDG Compass)*: diretrizes para implementação dos ODS na estratégia dos negócios, iniciativa co-governada pelo Pacto Global da ONU, o *World Business Council for Sustainable Development* e o *Global Reporting Initiative (GRI)* –, ainda não adaptou seu ciclo aos contextos específicos das PMEs, ficando longe de ajudá-las a trabalhar pela implementação dos ODS.

De uma perspectiva regional europeia que interessa essencialmente a este artigo, a lacuna parece residir também na ausência de um papel para esse perfil central de empresas na realidade da Europa e na abordagem da UE denominada de *Policy Coherence for Sustainable Development (PCSD)*. Trata-se de abordagem que antecede os próprios ODS e que também está presente no âmbito de institucionalidades internacionais não universais, tal como a da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (ZEIGERMANN, 2018).

Finalmente, de uma perspectiva local e atrelada à própria paisagem contextual das PMEs, esta ausência se dá especialmente em função da falta de recursos humanos e financeiros, conhecimento e experiência que as PMEs enfrentam para se engajar com os ODS (VERBOVEN; VANHERCK, 2016). O modelo organizacional das PMEs por vezes se define por uma estrutura informal que prioriza as demandas de rotina em detrimento do foco estratégico e de horizonte ampliado requerido para a implementação da Agenda 2030, indicando “[...] uma lacuna entre o papel atribuído às PMEs em relação ao cumprimento dos ODS e as abordagens necessárias para exercer esse papel” (NYGAARD, KOKHOLM; HUULGAARD, 2022, tradução nossa).

Assim, apesar do grande potencial dos ODS em serem convertidos em ações, programas e políticas por distintos *stakeholders*, sobretudo através das estratégias denominadas de localização ou territorialização, a presente contribuição debate a

---

<sup>4</sup> No que concerne ao papel das denominadas empresas transnacionais e sua atividade em torno da implementação dos ODS, uma produção mais consistente parece acompanhar a própria trajetória da Agenda 2030 e pode ser encontrada em Cf. Topple, C. et al (2017); Donovan, J. D. et al (2016); Pedersen (2018).

lateralidade do reconhecimento das PMEs na implementação da Agenda 2030 passados exatos oito anos do ciclo de vida desta agenda, assumindo sobretudo a abordagem adotada pela UE.

Especifica-se esta lacuna quanto às PMEs frente a importante literatura que sublinha que, de modo ampliado, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (DS) reconheceu de partida o papel dos atores privados de mercado e de sua gestão de negócios como elemento importante:

[...] reconhece a relevância específica das organizações privadas em contribuir com o desenvolvimento global e desafios de sustentabilidade por meio do alcance dos ODS. De fato, o setor privado pode trazer à tona *expertise* e conhecimento, capacidades de gestão, recursos financeiros e alto apetite de risco para contribuir com este objetivo global (CASTELLANI et al, 2023, tradução nossa).

Em relação às PMEs, propriamente, os mesmos autores (CASTELLANI et al, 2023, tradução nossa) salientam que merecem ser (e vem sendo bem mais recentemente) investigadas em sua interação com os ODS e, por consequência, em sua inter-relação com a realização dos mesmos por duas razões principais:

As PMEs são particularmente interessantes de serem examinadas de uma perspectiva do alcance dos ODS por duas razões principais: (1) elas formam a base fundacional da maior parte das economias nacionais, representam 90% de todos os negócios e de 60 a 70% dos empregos pelo mundo, além de serem significativas em termos de quantidade; e (2) elas têm, enquanto entidades singulares, impacto econômico, social e ambiental limitado, mas seu impacto combinado pode exceder aquele de grandes empresas quando considerado de forma agregada.

Argumentamos, a respeito das PMEs, que a ideia de Responsabilidade *Espacial* Corporativa (Suwala; Hans-Hermann, 2020, grifo e tradução nossos) - muito mais do que a ideia convencional de Responsabilidade Social Corporativa (RSC) - parece ser útil na compreensão de que mobilizar a estrutura dos ODS nas e através das PMEs - sobremaneira em seu impacto coletivo sobre uma dada realidade - é um esforço que não pode ser desvinculado das espacialidades nas quais essas empresas estão inseridas.

No que concerne à dimensão espacial da implementação dos ODS, todavia, esta parece estar quase que exclusivamente associada, desde uma abordagem onusiana, aos governos regionais e locais e às organizações da sociedade civil, sintetizada na noção de localização e recebendo importância na governança do DS pelo fato de "[...] os ODS não serem legalmente vinculantes [...]" (GUARINI; MORI; ZUFFADA, 2022, tradução nossa).

Oosterhof (2018, p.2) enfatiza os esforços gradativos na direção do local por parte da Agenda 2030, sobretudo desde o *High-Level Political Forum on Sustainable Development* de 2018, fazendo-o assumir a noção de "Localização ODS". Alguns autores, vale dizer, não enxergam tamanha centralidade nesse processo de traduzir em bases locais a Agenda 2030: "[...] A localização dos ODS tem estado pouco em foco. Nos casos em que

os níveis regionais e locais foram considerados, isso ocorre muito mais baseado em conceitos, com pouca ênfase sobre práticas locais" (KRANTZ; GUSTAFSSON, 2021, tradução nossa).

No que tange propriamente às PMEs, tanto o seu reconhecimento no nível local-espacial da Agenda 2030 quanto o de suas práticas locais de desenvolvimento sustentável parecem passar ao largo do debate sobre localização, incluindo a paisagem normativa da UE.

De acordo com a Recomendação 2003/361 da UE (online, grifo nosso, tradução nossa), a categoria abrangente de PMEs na qual estamos interessados pode ser decomposta da seguinte forma:

1. Na categoria de micro, pequenas e médias empresas (PMEs), uma média empresa é composta por empresas que empregam menos de 250 pessoas e têm um volume de negócios anual que não excede 50 milhões de euros e/ou balanço total anual que não excede 43 milhões de euros.
2. Na categoria PME, uma pequena empresa é definida como uma empresa que emprega menos de 50 pessoas e tem um volume de negócios anual e/ou balanço total anual que não excede 10 milhões de euros.
3. Na categoria de PME, uma microempresa é definida como uma empresa que emprega menos de 10 pessoas e tem um volume de negócios anual e/ou balanço total anual que não excede 2 milhões de euros.

Ainda que as categorias pareçam facilmente reunidas em três subgrupos, os desafios de inseri-las neste mapa da Agenda 2030 são complexos, dada a ausência de ferramentas - globais e regionais - capazes de estimular a conscientização, a capacitação e a adaptação das PMEs aos desafios impostos pela Agenda 2030, bem como identificar o contexto heterogêneo desses mesmos atores privados de mercado.

Tanto a UE quanto a OCDE reconhecem esta diversidade, enquadrando-a. Enquanto a primeira sugere que as "[...] PMEs são muito diversas em seus modelos de negócios, tamanho, idade e perfil de empreendedores, e conta com um *pool* de talentos diversos de mulheres e homens" (EUROPEAN COMMISSION, 2020, tradução nossa), a OCDE, em publicação de um guia no âmbito da série *OECD [Organization for Economic Cooperation and Development] SME and Entrepreneurship Papers*, com vistas a compreender justamente a heterogeneidade das PMES e os desafios que ela impõe à adoção e implementação de políticas coerentes, destaca ainda a intensidade tecnológica, as ligações domésticas e internacionais, além de distintos comportamentos (buscar por reconhecimento ou desenvolver uma estratégia de atuação) e performances de impacto, que mirem em crescimento, inovação ou ainda em objetivos sociais (RAES, 2021).

Frente a este quadro introdutório, e com vistas a retomar o próprio sentido fundamental que o DS recebeu desde as atividades da *Brundtland Commission* (1987), a quem é "[...] amplamente creditado o conceito popularizado de desenvolvimento sustentável tal como foi introduzido no discurso de formulação de política internacional" (PURVIS; ROBINSON, 2019, tradução nossa), este artigo pretende, recuperando ainda o sentido estruturante que a divisão tripartite do desenvolvimento

sustentável carrega - também chamada de abordagem dos três pilares do DS: (a) o ambiental, (b) o social e (c) o econômico -, reivindicar atenção para outras duas dimensões: a institucional e a espacial<sup>5</sup>.

Seguindo o diagnóstico feito por Jabbari e Anvari (2017, grifo nosso, tradução nossa), ainda que estimulados por razões distintas das que movimentam o presente artigo, fica aqui metodologicamente demarcada a necessidade de avançar para os pilares institucional e espacial no debate sobre DS e implementação dos ODS quando se trata de debater o/um papel para as PMEs:

Durante a Conferência Nacional de Istambul de Avaliação de Capacidades [2017], ainda que tenhamos ouvido repetidas vezes sobre os três pilares da sustentabilidade, vale mencionar que o desenvolvimento sustentável requer dois pilares adicionais: **os pilares institucional e espacial**. Para os países em desenvolvimento, esses dois são mais importantes que os primeiros três [...].

Sabendo que a paisagem das PMEs tem sua importância reconhecida pela UE, bem como sua institucionalidade se movimenta através da Comissão Europeia para reduzir o peso/ônus regulatório e administrativo apontado como a sua maior dificuldade frente às legislações nacional e da UE, assim como as "[...] assimetrias relativas ao poder de barganha frente às grandes empresas expõem as PMEs a práticas e condições injustas de negócios" (EUROPEAN COMMISSION, 2023, p.183, tradução nossa), a Comissão sustenta a melhoria de um ambiente de negócios para as PMEs que esteja calcado no "[...] princípio do *think small first* [pensar no menor primeiro] na formulação de políticas [...]. Esta ferramenta auxilia a acessar os impactos sobre as PMEs com vistas a minimizar o ônus colocado sobre elas".

Anteriormente, em 2020, já se tinha *An SME Strategy for a sustainable and digital Europe*, comunicada pela Comissão Europeia (2020), que afirmava que "Os 25 milhões de empresas pequenas e médias na Europa são a espinha dorsal da economia da UE. Elas empregam cerca de 100 milhões de pessoas, perfazem mais da metade do PIB da Europa e desempenham um papel central em adicionar valor em cada setor da economia". A transição para uma economia verde e digital restou também demarcada no documento e as PMEs apareciam como *drivers* "[...] transição gêmea [...]" (COMISSÃO EUROPEIA, 2020, tradução nossa).

Diante da preocupação institucional europeia com as PMEs, chama a atenção que ao situar e decompor a abordagem da UE para a Agenda 2030 e os ODS especificamente, intitulada de *Policy Coherence for Sustainable Development* (PCSD), as PMEs não ocupem mais do que as suas adjacências.

Dessa forma e diante desta introdução, o presente artigo pretende dar justamente contornos a esta abordagem da UE em uma primeira seção para, em seguida, problematizar em que medida a lacuna quanto às PMEs é um espelhamento do que se percebe ausente também na estratégia global de localização dos ODS. Nesta seção segunda do artigo, ao lançar mão da importância contextual-espacial das PMEs, argumenta-se que uma visão expandida da localização poderia inserir as PMEs - seja

---

<sup>5</sup> Tal atenção fica expressa, respectivamente, nas seções 1 e 2 deste artigo e aparece fundida na terceira e última seção apresentada.

como *stakeholders* estratégicos para a Agenda 2030 seja pelas institucionalidades espacialmente criadas através de seus entrelaçamentos -, em seu raio de ação.

Em sua última seção o artigo analisa que, mesmo que não pela abordagem disponível para a agenda ODS, mas pela identificação de práticas sobretudo de ações coletivas das PMEs - por vezes pulverizadas -, elas cumprem um papel importante no ciclo de vida da agenda em questão. Principalmente através de estratégias de colaboração, em particular apoiadas pelo conceito de rede, abre-se uma agenda de pesquisa importante e que situa as PMEs na viabilização e implementação dos ODS.

Percebendo a adequação dos ODS às especificidades e contextos das PMEs que atuam em determinadas geografias e setores econômicos, ativando, assim, a sua Responsabilidade Espacial, percebe-se que as empresas deste perfil são levadas a “[...] pensar além de suas estratégias individuais [...] permitindo que abordem coletivamente os desafios comuns específicos do setor” (JIMÉNEZ, CUESTA-GONZÁLEZ; BORONAT-NAVARRO, 2021, tradução nossa).

#### 1. A ABORDAGEM DA UE PARA OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UM (NÃO) LUGAR PARA AS PMES?

Antes mesmo da Agenda 2030 buscar avançar conjunta e globalmente nesta direção, o DS já ocupava o centro das atividades de formulação de políticas da UE e estes objetivos “[...] apoiavam a implementação de projetos, políticas setoriais e iniciativas estratégicas” (BIEKŠA et al, 2022, p.5, tradução nossa).

Desse modo, uma *EU Sustainable Development Strategy* data de 2001 e reunia críticas por se tratar de uma estratégia que pecava pela ausência de um “[...] domínio europeu e de mecanismo de governança para a implementação” (GREGERSEN; MACKIE; TORRES, 2016, p.8, tradução nossa).

Estes mesmos autores, Gregersen, Mackie e Torres (2016), apresentam nesse resgate da abordagem da UE para o DS a *Policy Coherence for Development* (PCD). Ela já aparecia como ideia nos trabalhos da Comunidade Europeia e depois se sedimentou através do *Treaty on the Functioning of the European Union* (TFEU), de 2009, sob o guarda-chuva da cooperação com países terceiros e ajuda humanitária, inserida no capítulo de política de cooperação para o desenvolvimento.

Em linhas mais gerais, ainda que não haja uma definição esmiuçada e sem ruídos da PCD (ZEIGERMANN, 2018), para fins deste artigo assumimos que:

A coerência de política pode ser definida como o processo pelo qual formuladores de política desenham um conjunto de políticas de tal modo que, se implementadas de modo adequado, elas possam potencialmente atingir um objetivo maior. Focamos em uma coerência de política aprimorada frente ao contexto de buscar realizar o desenvolvimento sustentável (AHLSTRÖM; SJÅFJELL, 2023, p.272, tradução nossa).

Importante enraizamento duplo pode ser notado. No que concerne a seu enraizamento na institucionalidade da OCDE, e tendo sido elaborada por países classificados como doadores, destaca-se que as bases do PCD estavam assentadas na necessidade de que as políticas que fossem além da ajuda em áreas específicas pudessem contribuir com a redução da pobreza em países subdesenvolvidos.

A denominada “[...] lógica universal dos ODS [...]” passaria, todavia, a exigir maior abrangência do PCSD (GREGERSEN; MACKIE; TORRES, 2016, p.16, tradução nossa). Zeigermann (2018), por exemplo, argumenta que ocorre uma tradução na chave da governança para o DS das formas e sentidos que a PCD tinha para a OCDE e a UE.

No que diz respeito ao seu enraizamento mais remoto no nível europeu, a busca pela *policy coherence* estava em diálogo com uma abordagem denominada de “*whole-of-government approach*”<sup>6</sup>. Podemos definir esta noção, que se mantém atual também para a oferta de institucionalidade da UE para a Agenda 2030, como “[...] um termo hierárquico para um grupo de respostas para o problema do aumento da fragmentação do setor público e dos serviços públicos, e um desejo de aumentar a integração, a coordenação e a capacidade (LING Apud COLGAN; KENNEDY; DOHERTY, 2014, tradução nossa).

Estes mesmos autores explicitam a racionalidade que estava por trás dessa abordagem na atuação de diferentes Estados na área de políticas públicas, incluindo alguns europeus: “A racionalidade do trabalho envolvido na abordagem do *whole-of-government* se relaciona com eliminar os gargalos, ou os departamentos que trabalham de forma isolada uns dos outros [...]” (COLGAN; KENNEDY; DOHERTY, 2014, tradução nossa).

Na prática, a transição da PCD para a PCSD se estabelece na medida em que os “ODS são a maior agenda para o desenvolvimento sustentável para 2030 e a principal corporificação do desenvolvimento sustentável” (BIEKŠA et al, 2022, p.5). A partir do PCSD, a coerência de políticas passa a guardar relação com as ligações críticas entre os 17 Objetivos (CÁZAREZ-GRAGEDA, 2019) e o envolvimento dos governos, em seus distintos níveis, e de outros *stakeholders*, de diferentes naturezas, na fertilização cruzada de objetivos.

Trata-se de somar uma *whole-of-government approach* com uma *whole-of-society approach*, assumindo que esta última coincide com uma abordagem *multistakeholder* significativa e ética<sup>7</sup>, de acordo com Cázarez-Grageda (2018). Para Oosterhof (2018, p.10, tradução nossa), entretanto, parece que a própria *whole-of-government approach* exigiria “[...] trazer atores relevantes para, por exemplo, consultas participativas, coordenação e processos de implementação”, que não só os governamentais.

A esse respeito também vale apontar que a coerência que se busca através do PCSD adiciona a uma camada horizontal, já presente na PCD, uma camada de coerência vertical, isto é, entre os diferentes níveis de tomada de decisão: “Esta abordagem para o PCSD traz a coerência vertical atravessando os níveis nacional,

---

<sup>6</sup> Ainda que tenhamos optado por manter no original, uma tradução apontaria para uma abordagem da totalidade do governo. Em outras palavras, a articulação de todos os setores e níveis de governo.

<sup>7</sup> O termo *meaningful*, empregado originalmente por Cázarez-Grageda (2018), foi aqui decomposto por significativo e ético com vistas a se aproximar de seu sentido mais denso.

regional e internacional com muito mais força do que a clássica abordagem do PCD que enfatizava uma coerência horizontal (GREGERSEN; MACKIE; TORRES, 2016, p.16, tradução nossa).

Outrossim, a Agenda 2030 sugere a possibilidade de revigorar a abordagem vigente da PCD, estendendo a ela novos vínculos institucionais, inclusive, bem como a

[...] oportunidade para a PCD de emergir das dificuldades experimentadas dentro da UE e da OCDE, desempenhando um papel no controle de esforços em direção tanto dos objetivos de desenvolvimento globais quanto dos viabilizadores do desenvolvimento. Monitorar e revisar o progresso da PCSD serão, entretanto, enfrentados com a tradução da complexidade conceitual do PCSD em (um conjunto de) mecanismos operacionais que estarão vigentes em um contexto de formulação de políticas e tomada de decisão complexos (GREGERSEN; MACKIE; TORRES, 2016, p.25).

Zeigermann (2018) oferece tanto uma concepção de PCSD negativa quanto uma positiva. Em outras palavras, trata-se, respectivamente, de evitar incoerências entre políticas setoriais diferentes e garantir sinergias que transformem a própria PCSD e a promoção do desenvolvimento sustentável em um objetivo de *policy* superior. Mesmo não havendo uma definição consensual, a PCSD “[...] estipula que políticas de cooperação internacional e todas as outras áreas de políticas públicas afetando os países pobres deveriam contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável e erradicação da pobreza” (ZEIGERMANN, 2018, tradução nossa).

Como meio de implementar os ODS, a PCSD corresponde à meta 17.14 do Objetivo 17. Reforçando a dimensão interconectada dos objetivos, assim como a necessidade de uma articulação *multistakeholder* para sua realização, esta formulação também se vincula a uma expectativa e a um compromisso ético-político que perpassa a agenda, expresso no slogan “*leaving no one behind*” (traduzido aqui como não deixar ninguém para trás) (OOSTERHOF, 2018, p.2) e que tem movimentado esforços quanto à sua operacionalização<sup>8</sup>.

No bojo do *European Consensus on Development*, de 2017, como parte das respostas à Agenda 2030 para o DS, a UE recoloca como prioridade a erradicação da pobreza e salienta que, com vistas à implementação, o Consenso previa somar ajuda com outros recursos, avançar no desenho de parcerias entre distintos *stakeholders* e a própria repactuação com a PCD (EUROPEAN COMMISSION, online).

A força da UE enquanto ator global revela que os elementos intra e extra-europeus são níveis indissociáveis da produção, manutenção e obstaculização desta capacidade de agir (MARCONI et al, 2023, p.7):

A UE tem consistentemente se engajado nas negociações para um quadro institucional de desenvolvimento global e crê que tem desempenhado um

---

<sup>8</sup> Cf. trabalho elaborado pela UNSDGS. Operationalizing leaving no one behind. 2022. Disponível em: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2022-04/Operationalizing%20LNOB%20-%20final%20with%20Annexes%20090422.pdf>. Último acesso em 04 de abril de 2023.

papel importante e construtivo nesses processos - há uma expectativa, assim, de que a UE deveria desempenhar um papel de liderança quanto à implementação dos ODS. Será importante para a UE dar uma resposta de implementação forte para os ODS (GREGERSEN; MACKIE; TORRES, 2016, p.7, tradução nossa).

Por essa razão, estabelecer e manter a sua capacidade de ator para o DS frente à Agenda 2030 e colocando para si, para a região e para atores externos desafios bem mais ambiciosos, tal como o atingimento da neutralidade climática até 2050 (EUROPEAN CLIMATE LAW, online), exigiu movimentações estratégicas de sua parte. Alguns destaques são aqui feitos.

Um deles coincide com o pacote de políticas estabelecido pelo *EU Green Deal* (2020) e que teve sua forma jurídica desenhada pela Comissão Europeia e empreendida pela sua presidente, Ursula von der Leyen, tendo sido “[...] concebido e implementado como uma agenda doméstica que responde às necessidades políticas dentro da Europa” (CHARVERIAT, 2023). Quanto à sua emergência, ela é atribuída, por exemplo, à

[...] falta de iniciativas reais e suficientes de DS. A extração anual global de materiais triplicou de 1970 a 2017; a Europa contribui com cerca de metade das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) [...]. A indústria da UE representa 20% das emissões de GEE da UE, sobretudo porque segue demasiado linear, e apenas 12% dos materiais usados advêm da reciclagem (BIEKŠA et al, 2022, p.4, tradução nossa).

Pouco tempo depois, em dezembro de 2021, a UE lançou a estratégia bilionária de desenvolvimento de infraestrutura nas diferentes regiões do mundo denominada *Global Gateway*, destacando que estava “[...] também alinhada por completo com a Agenda 2030 da ONU e seus ODS, assim com ao Pacto de Paris” (EUROPEAN COMMISSION, online, tradução nossa).

No primeiro semestre de 2023, a UE publica a sua primeira Revisão Voluntária dos ODS: *EU Voluntary Review on the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Seu movimento ao mesmo tempo reforça os limites dos resultados de progresso da agenda em nível global e reitera a posição de pedra angular do DS em sua estrutura e funcionamento institucionais. Através desse mesmo movimento, a UE destaca que as revisões nacionais feitas por todos os seus 27 Estados Membros estavam em dia (EU VOLUNTARY REVIEW, 2023).

Mesmo que Cázarez-Grageda (2018) aponte que uma abordagem *multistakeholder* seja central para garantir a implementação, a revisão periódica e o acompanhamento mais amplo da Agenda 2030, o que exigiria estratégias de engajamento também das empresas, a soma das abordagens aqui mencionadas, e que não foram originalmente desenvolvidas para os ODS por parte da UE (e de outras instituições internacionais), não parecem incidir de forma direta ou mesmo viabilizar meios para a inclusão dos atores privados de forma ampla e para as PMEs de modo mais detido na Agenda 2030.

Tendo feito um panorama da abordagem da UE nesta seção e acompanhando um dos modos como esses *stakeholders* poderiam ser envolvidos, restaria ainda a

possibilidade de que a "[...] participação do setor privado possa ser direcionada por uma abordagem *top-down*. Isto se dá quando o governo implementa políticas que encorajam as empresas a participarem no processo de revisão da Agenda 2030" (CÁZAREZ-GRAGEDA, 2018, tradução nossa). Ainda assim, dificilmente tais políticas, por pressuporem certa uniformidade das empresas, recairiam sobre as PMEs, objeto da preocupação deste artigo.

## 2. LOCALIZAÇÃO, TERRITORIALIZAÇÃO E ESPACIALIZAÇÃO DA AGENDA ODS: A IMPORTÂNCIA ESPACIAL DAS PMES

Um dos desafios que acompanha a Agenda 2030 guarda relação direta com a sua implementação. Em nível global, a Agenda 2030 para o DS enfatiza a interconexão dos pilares econômico, social e ambiental. Uma vez incorporada nas estruturas da governança global, a Agenda 2030 repercute em esforços mais ou menos coordenados e na mobilização de recursos para implementar os ODS em escala global.

Na esfera regional europeia, tal como vimos na seção imediatamente anterior, o empreendedorismo normativo da UE não parece ser de inovação, mas sim o de reunir estratégias previamente mobilizadas para outras agendas na direção da realização da Agenda ODS, em um esforço que parece ser mais o de um *patchwork* normativo: ou seja, da associação de diferentes instrumentos. No entanto, também como apontado anteriormente, a UE publica em maio de 2023 a sua primeira Revisão Voluntária dos ODS: *EU Voluntary Review on the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*, ao mesmo tempo reforçando os limites dos resultados de progresso da agenda em nível global e reiterando a posição de pedra angular do DS em sua estrutura e funcionamento. Ademais, a realização de revisões nacionais feitas por todos os seus 27 Estados Membros é também destacada (EU VOLUNTARY REVIEW, 2023).

Vale dizer que são as estratégias nacionais que têm sido o *locus* prioritário da implementação dos ODS, redundando nos esforços dos Estados Membros de desenharem os seus processos de Revisão Nacional Voluntária (RNV)<sup>9</sup>. Realizar o que se concebe como o "*SDG mainstreaming*" no quadro das políticas nacionais dos distintos países tem sido um desafio<sup>10</sup>:

Noventa e um por cento dos países que submeteram Revisões Nacionais Voluntárias em 2018 assumiram o mapeamento dos ODS e alinhamento de suas estruturas e políticas nacionais [...]. Transversalizar os ODS em planos de desenvolvimento e setoriais é uma tendência comum para os países em todas as regiões — com a exceção do Norte da Europa e da Europa Ocidental, que acabaram por desenvolver novos planos para especificamente endereçar os ODS (OKITASARI et al, 2019, tradução nossa).

---

<sup>9</sup> Tradução para o português de *Voluntary National Reviews* (VNRs).

<sup>10</sup> Acerca deste desafio, faz-se inevitável destacar quanto à Política Nacional de incorporação da Agenda 2030 no Brasil, por exemplo, que a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), estabelecida em 2016 pelo Decreto n. 8.892, e que se comportava como institucionalidade de governança nacional central, foi extinta em 2019, no governo de Jair Bolsonaro, através do Decreto n. 9.759. Ver maiores detalhes na nota assinada pelo Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (online).

A importância da implementação da Agenda demandou, através de uma perspectiva de governança multinível (OOSTERHOF, 2018), a ativação de um nível mais local. Assim, a ideia de localização, territorialização e, portanto, espacialização micro da agenda passou a ser também importante na garantia de que as metas dialogassem com e nos diferentes contextos. Isso envolve a adaptação das metas aos desafios, às prioridades e às capacidades específicas das regiões, dos países, das empresas, das comunidades (TREMBLAY et al., 2021).

No local, os governos municipais e das regiões - que aqui no Brasil tratamos por estados - e outros *stakeholders* - sobremaneira os ligados à sociedade civil - desempenham um papel fundamental na definição, implementação e monitoramento de estratégias para alcançar os ODS (TREMBLAY et al., 2021). A avaliação do progresso em direção às metas dos ODS requer, assim, conhecimento do contexto local e dos desafios e oportunidades específicos relacionados a cada meta (BHADURI et al., 2016). O desenvolvimento de indicadores e estruturas de avaliação específicos para os governos locais pode ajudar no monitoramento do progresso e na identificação de áreas que requerem melhoria (KOH et al., 2021).

Um movimento consistente em direção à localização, territorialização e espacialização da agenda global dos ODS pode ser claramente identificado em diferentes abordagens de instituições internacionais para a agenda de desenvolvimento, como na Organização das Nações Unidas (ONU) ou na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e na mobilização de governos subnacionais por meio de esforços em rede, tal como o trabalho da Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) no fomento e apoio à ação local para alcançar a Agenda 2030 ou ainda a iniciativa onusiana chamada de *Local 2030*, que "[...] apoia os líderes locais na incubação e no compartilhamento de soluções de forma colaborativa, desbloqueando gargalos e implementando estratégias que promovam os ODS em nível local [...]".

No nível da UE, a iniciativa de localização dos ODS reforça a necessidade de se atingir metas globais pela via subnacional, centrando-se em múltiplos níveis, *stakeholders* e espaços geográficos. Há também o reconhecimento da necessidade de se implementar mecanismos de monitoramento, por meio "[...] de um quadro sólido e robusto de indicadores, possivelmente harmonizado a nível da UE" (URBAN DATA PLATFORM PLUS, online). No entanto, esse quadro europeu robusto, capaz de localizar os ODS, ainda não se concretizou. Mesmo que esforços como o *REGIONS2030* se destaquem, sendo implementado em dez regiões pilotos da Europa, sob o guarda-chuva institucional de um Departamento Regional Urbano, que fornece aos governos e *stakeholders* apoio para implementação dos ODS e para a elaboração de Revisões Locais Voluntárias (RLV) dos ODS (URBAN DATA PLATFORM PLUS, online), a UE reconhece que se trata de um caminho em construção.

Esse movimento ganhou impulso com a crise do Coronavírus, pois houve uma urgência ainda maior por respostas políticas em nível municipal e comunitário para enfrentar os desafios do desenvolvimento. As várias maneiras pelas quais esse fenômeno global mudou o funcionamento da vida em suas dinâmicas e processos urbanos diários obrigaram a uma conexão espacial mais evidente para as normas

globais. A Agenda 2030 e seu risco de não ser cumprida têm exigido de diferentes atores sociais, políticos e econômicos o redesenho de suas rotinas e a localização de seus esforços:

A localização fortalece a conscientização local sobre a agenda e pode promover iniciativas baseadas nas necessidades e na apropriação pela comunidade local, inclusive para grupos historicamente marginalizados. Ela tem o potencial de vincular compromissos globais e locais ao desenvolvimento sustentável e promover novas formas de colaboração (WAYNE-NIXON et al., 2019, p.3, tradução nossa).

Para além dos governos, a implementação dos ODS pelas empresas também envolve uma articulação das dimensões global-local. Em nível global, a iniciativa do Pacto Global das Nações Unidas incentiva as empresas a incorporar os relatórios dos ODS em seus processos existentes, capacitando-as, sobretudo por meio do *SDG Compass* (ROSATI; FARIA, 2019). Trata-se de normativa definida por Sanchez et al (2020, tradução nossa) como "[...] uma abordagem holística para promover a formulação, implementação e comunicação das estratégias de negócios relacionadas aos ODS" (SANCHEZ et al, 2020).

O ciclo do *SDG Compass* (online) compreende cinco etapas dirigidas às empresas: (i) compreensão dos ODS; (ii) definição de prioridades; (iii) estabelecimento de metas; (iv) integração; (v) relatório e comunicação. Baseia-se, desse modo, no reconhecimento da responsabilidade das empresas de cumprir a legislação pertinente, respeitar os padrões internacionais e endereçar todos os impactos negativos sobre os direitos humanos causados pelas atividades de negócios, mas não oferece uma adaptação para as PMEs .

Quanto ao Pacto Global propriamente, a sua estrutura global ganha capilaridade nacional com suas redes locais posicionadas em diferentes países<sup>11</sup>, oferecendo através de seu sistema de adesão voluntária às empresas uma linguagem potencialmente comum e um conjunto de metas para que esses atores também alinhem suas estratégias e operações com o DS. Não há, todavia, uma iniciativa universal que coloque as PMEs no centro de sua atuação.

Para este artigo, a implementação dos ODS pelas empresas também exige localização para se adaptar aos contextos e prioridades locais. Scheyvens et al (2016) argumentam que as empresas precisam ir além do "*business as usual*" e adotar abordagens inovadoras para lidar com os ODS, o que é especialmente desafiador para as PMEs. Isso envolve considerar os desafios e as oportunidades específicas em diferentes regiões e países e adaptar as estratégias de acordo com eles. Nesse sentido, o engajamento de PMEs também é crucial para a realização dos ODS (DALTON, 2020).

---

<sup>11</sup> De acordo com o Pacto Global, a Europa se traduz como uma região chave de seus esforços: "The UN Global Compact has a strong foothold in Europe with the highest total number of UN Global Compact participants and more than 30 Local Networks. As a result, the number of COP (Communication of Progress) submissions is also highest in Europe" (UN GLOBAL COMPACT, online).

Baumann-Pauly et al (2013) destacam a importância de considerar o tamanho e os recursos das PMEs ao organizar e implementar iniciativas de RSC. Além disso, ferramentas de gestão da sustentabilidade para apoiar as PMEs em seus esforços de sustentabilidade precisam ser desenvolvidas de modo a fornecer orientação prática e estruturas para que as PMEs integrem práticas de sustentabilidade em suas operações (JOHNSON & SCHALTEGGER, 2015).

As interações entre pressões, barreiras e benefícios influenciam a adoção de práticas de sustentabilidade pelas PMEs (CANTELE; ZARDINI, 2019). Dado os desafios impostos às PMEs, localizar os ODS é crucial para que elas possam contribuir efetivamente para a Agenda 2030, o que envolve considerar os contextos locais específicos, os desafios e as oportunidades (MALEKPOUR et al, 2020) de incorporar os ODS em ações, programas e políticas de RSC – assumindo aqui o “S” seu sentido mais espacial.

Uma abordagem não apenas especializada, mas também multidimensional, que vá além das considerações econômicas e englobe as dimensões sociais e ambientais (STERLING et al., 2020), precisa ser contemplada ao se considerar a inclusão de PMEs em um contexto já desafiador para grandes corporações: “[...] os ODS e o *SDG Compass* não são suficientemente acionáveis para as empresas. Eles carecem de materialidade e estão muito distantes da operação diária dos negócios” (VERBOVEN E VANHERCK, 2016, p.176).

Apesar de um reconhecimento da importância das PMEs na realização dos ODS, há uma falta de ferramentas práticas e recursos especificamente adaptados às suas necessidades. Johnson e Schaltegger (2015) discutem a disponibilidade e a adoção limitadas de ferramentas de gestão da sustentabilidade pelas PMEs. Essa falta de ferramentas prejudica sua capacidade de integrar práticas de sustentabilidade em suas operações e medir seu progresso em direção aos ODS. A ausência de ferramentas práticas e acionáveis para vincular os ODS aos processos de negócios das PMEs também é observada por Jiménez, Cuesta-González e Boronat-Navarro (2021). Além disso, a integração limitada das PMEs nas práticas de RSC e a implementação seletiva dos ODS são identificadas por Lu et al. (2020).

Na ausência de instrumentos *top-down* globais e regionais, as empresas acabam por empreender seus próprios meios de atingimento dos ODS, por meio de estratégias de autorregulação especializadas e isto parece se aplicar sobretudo às PMEs. Como sugerem Verboven e Vanherck (2016, p.173), “[...] faz sentido que cada PME conduza sua própria lição de casa para estabelecer como as oportunidades se vinculam ao seu próprio modelo e contexto de negócios”.

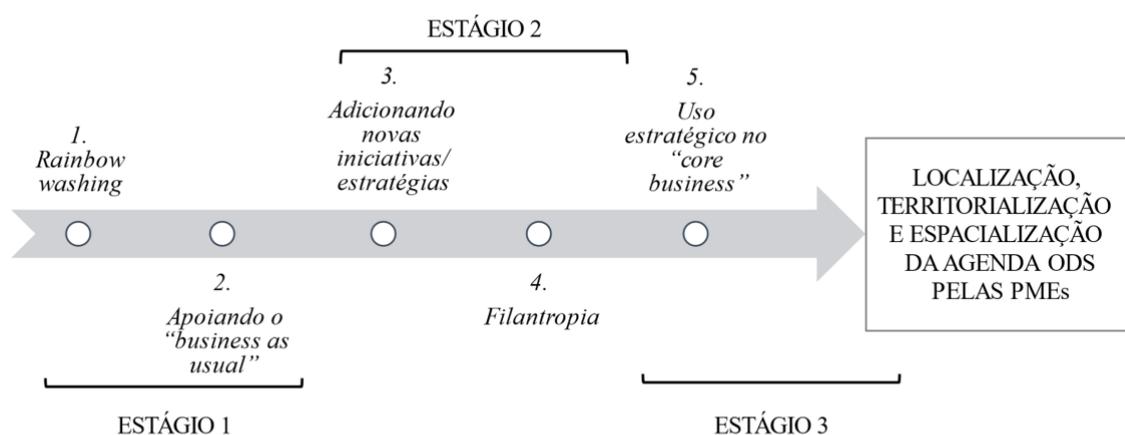
Nesse sentido, Nygaard, Kokholm e Huulgaard (2022, tradução nossa) sinalizam que o nível de engajamento com a Agenda 2030 nas organizações, incluindo as PMEs, assume diversas configurações: “[...] dependendo do objetivo individual da empresa de introduzir os ODS, ela terá resultados diferentes”.

Os autores categorizam o engajamento em cinco abordagens, ranqueadas de 1 a 5, de menor para maior intensidade na incorporação dos ODS, bem como nos respectivos benefícios para a empresa e contribuição para o alcance da Agenda 2030. São elas: 1. *Rainbow washing*; 2. *Apoiando o “business as usual”*; 3. *Adicionando novas*

*iniciativas/estratégias*; 4. *Filantropia*; 5. *Uso estratégico no “core business”*. Essa categorização “[...] é uma versão simplificada de uma realidade mais complexa” (NYGAARD; KOKHOLM; HUULGAARD, 2022, tradução nossa), que implica na possibilidade de a empresa trabalhar com diferentes abordagens ou mesmo alterná-las de acordo com as atividades em questão.

Lançando mão de uma adaptação da proposta original dos autores, podemos pensar nessas categorias destacadas enquanto um *continuum* de engajamento das PMEs rumo à localização, territorialização e espacialização dos ODS, conforme esquema abaixo:

Imagem 1 - Abordagens que as PMEs podem adotar para incorporar medidas rumo à localização, territorialização e espacialização dos ODS



Fonte: Adaptado pelos autores com base em Nygaard, Kokholm e Huulgaard (2022)

As duas primeiras abordagens - *Rainbow washing* e *Apoiando o “business as usual”*; - indicam uma fragilidade em sua correlação e contribuição com os ODS, atendendo majoritariamente os anseios de comunicação e reputação da empresa, o que representa um primeiro estágio de engajamento das empresas com os ODS. Nestes estágios iniciais, não há implementação efetiva dos ODS e, portanto, nenhum esforço de localização, territorialização e espacialização da Agenda ODS é empreendido.

Por outro lado, as abordagens do nível 3 e 4 - *Adicionando novas iniciativas/estratégias* e *Filantropia* -, compreendem um segundo estágio de engajamento e traduzem maior proatividade na incorporação dos ODS. Neste estágio mais intermediário, uma melhoria ou ajuste do negócio habitual, com mudanças reais

baseadas nos ODS, pode ser empreendida. Esforços de localização, territorialização e espacialização da Agenda ODS podem ser aplicados para obtenção e/ou maximização dos resultados desejados

Por fim, em seu último nível, equivalente a um último estágio de engajamento - *uso estratégico no "core business"* - ações estratégicas e de longo prazo, com metas qualitativas para monitorar o esforço e o progresso são implementadas. As ações estratégicas sugerem uma atribuição de espacialidade pelo potencial de contemplarem iniciativas de RSC, em maior ou menor escala, em âmbito local.

Pensar em um *continuum* nos parece particularmente relevante para se pensar não apenas em níveis de engajamento das PMEs com os ODS, mas também de certa dificuldade para se chegar a estágios mais avançados de engajamento, impostos particularmente a essas empresas.

Quando nos voltamos para as PMEs, os desafios são maiores e ainda mais complexos, pois ainda não existe uma ferramenta contextualizada capaz de criar conscientização, capacitação e adaptação dos desafios impostos pela Agenda 2030 aos contextos heterogêneos das PMEs. Compreender e mobilizar a estrutura dos ODS nas PMEs é um esforço que não pode ser desvinculado das espacialidades nas quais essas empresas estão inseridas e são constitutivas.

A compreensão das PMEs sobre seu próprio contexto pode estimular um movimento externo de estratégia de RSC e impacto concreto. Isso pode estimular um contato de baixo para cima com normas globais, como a Agenda 2030, enfatizando a preocupação com sua territorialização desde o início e a menor dependência de uma tradução única de normas, projetadas e direcionadas para grandes corporações e não para PMEs.

### 3. O ENGAJAMENTO DAS PMEs COM A AGENDA 2030 NO CONTEXTO EUROPEU: MENOS PELA ABORDAGEM E MAIS PELAS PRÁTICAS

Algumas iniciativas despontam em geografias diferentes da Europa, aparentemente esparsas, não sistêmicas, com vistas a estimular a adesão e a contribuição das PMEs com a Agenda 2030. Entre elas, vale mencionar a proposta da *Global Compact Network UK* (online), com uma seção no website dedicada para PMEs, intitulada *Environmental Sustainability for SMEs*, que inclui 11 workshops online para capacitação das empresas participantes da rede.

Outro exemplo interessante é o documento orientador desenvolvido pelo *Pacto Mundial Red España*, chamado *Guía para PYMES ante los Objetivos de Desarrollo Sostenible* (2019), que está disponível para acesso online e reúne um vasto campo de informações sobre a estrutura dos ODS, benefícios para os negócios, prioridades por setor, processo de implementação e reporte, aspectos legais, captação de recursos, exemplos e boas práticas.

Apesar das práticas listadas acima somarem esforços para ampliar o alcance da Agenda 2030, subsiste a reflexão sobre a sua efetividade, ou seja, em que medida são capazes de considerar as principais dificuldades enfrentadas pelas PMEs na adesão e colaboração com os ODS. Ampliando o entendimento sobre essas dificuldades, os

autores Nygaard, Kokholm e Huulgaard (2022), a partir de um estudo de caso conduzido em *Northern Jutland*, Dinamarca, identificam os principais fatores positivos e negativos determinantes para que as PMEs adotem um nível de incorporação dos ODS mais ou menos abrangente.

Dentre os fatores positivos – que encorajam a adesão das empresas – aqueles que mais se destacaram foram comunicação (marketing e marca, interna e externamente) e interação (com diferentes entes públicos, como municipalidades e fundos da EU), talvez porque, segundo os pesquisadores, a maioria das empresas consultadas ainda não tivesse experimentado os benefícios de incorporar os ODS de maneira mais intensa e proativa.

Entre os fatores negativos mapeados e que representam potenciais barreiras nessa direção, os três mais importantes são: 1. falta de recursos (principalmente conhecimento sobre benefícios e criação de valor); 2. formulações abrangentes e globais (dificuldade de escolher os ODS e as ferramentas); 3. falta de diretrizes e modelo (falta de tradução para o contexto das PMEs). Apresentando conclusões similares, estudos realizados com PMEs tanto na Alemanha quanto na Polônia apontam como principais dificuldades para a implementação dos ODS a falta de recursos financeiros, o tempo, lacunas de conhecimento, ausência de equipe qualificada e de soluções consultivas dedicadas especialmente para PMEs (SONNTAG; LEWIS; RASZKOWSKI, 2022).

Os fatores negativos sugerem que as PMEs não podem trilhar essa jornada individualmente, mas sim a partir de um paradigma focado na colaboração em vários níveis e com diversos *stakeholders*, que podem contribuir com orientações, perspectivas e até mesmo recursos (NYGAARD; KOKHOLM; HUULGAARD, 2022). Em razão de sua posição estratégica, as associações setoriais poderiam: [...] reunir os diferentes *stakeholders* em uma rede de indústria para identificar e estabelecer como um setor em conjunto pode contribuir para o alcance dos ODS por meio da colaboração e *co-design*” (NYGAARD; KOKHOLM; HUULGAARD, 2022, tradução nossa).

A partir dessa premissa de colaboração, em particular apoiada pela ideia de atuação em redes setoriais, a abordagem denominada de *cluster* emerge como um modelo a ser considerado para a implementação dos ODS frente às características e temas relevantes das PMEs que atuam em determinados contextos espacial-geográficos e setores econômicos, “[...] levando-as a pensar além de suas estratégias individuais [...] permitindo que abordem coletivamente os desafios comuns específicos do setor” (JIMÉNEZ, CUESTA-GONZÁLEZ e BORONAT-NAVARRO, 2021, tradução nossa).

### 3.1 Práticas colaborativas como uma resposta para/das PMEs

Conforme descrevem Jiménez, Cuesta-González e Boronat-Navarro (2021), os *clusters* podem ser definidos como grupo de empresas interconectadas geograficamente, que atuam a partir de um campo de interesse comum. Segundo os autores, esse modelo de organização vem sendo incentivado pela Comissão Europeia para fortalecer a competitividade das PMEs, que se beneficiam da dinâmica de cooperação para alavancar a inovação e o crescimento, assim como para definir estratégias para o desenvolvimento sustentável.

O *Cluster Management Organization* (CMO) desponta como um conceito de cluster mais estruturado, com equipe permanente, recursos financeiros e instalações próprias, com a possibilidade de identificar e endereçar coletivamente os desafios de sustentabilidade comuns ao setor:

[...] recomenda-se um modelo de rede baseado em *cluster* para promover o desenvolvimento sustentável e disseminar a estrutura dos ODS em um setor específico, no qual o CMO desempenha um papel fundamental na melhoria da conscientização geral dos temas sociais e ambientais, e na difusão da estrutura dos ODS entre as PMEs”. (JIMÉNEZ; CUESTA-GONZÁLEZ; BORONAT-NAVARRO, 2021, tradução nossa).

O conceito de *cluster*, mais precisamente CMO, permite às PMEs “[...] compartilhar suas experiências de gestão de sustentabilidade e suas melhoras práticas, [...] trabalhar em estreita colaboração para identificar oportunidades de cooperação a fim de cumprir corretamente os ODS” (JIMÉNEZ; CUESTA-GONZÁLEZ; BORONAT-NAVARRO, 2021, tradução nossa), em especial favorecendo o desenvolvimento de ferramentas que reflitam suas especificidades e materialidades.

Com base em estudo de caso desenvolvido pelos pesquisadores Jiménez, Cuesta-González e Boronat-Navarro (2021) com o CMO Habic, no País Basco, Espanha, confirmou-se a relevância do papel do *cluster* como espaço e instrumento de articulação, culminando com o desenvolvimento de uma ferramenta online customizada – Lehi-ODS – para gestão de sustentabilidade, estimulando o engajamento e a incorporação dos ODS pelas PMEs associadas.

O CMO Habic foi constituído em 2010 por iniciativa de empresas locais do setor moveleiro, com incentivo do Governo Basco, reunindo 102 empresas, sendo 97% delas PMEs. A ferramenta de autoavaliação Lehi-ODS foi construída a partir de uma abordagem de cooperação, envolvendo os pesquisadores, o grupo de trabalho “ODS e Sustentabilidade” já estabelecido no CMO e representantes das empresas associadas. A proposta teve como premissa a tradução da estrutura dos ODS para o setor moveleiro, utilizando uma linguagem de fácil compreensão para as PMEs e focando nos seus temas materiais, com a ambição de harmonizar a perspectiva holística da Agenda 2030 com as especificidades das PMEs. A ferramenta tinha como objetivo: “1. facilitar a transição das PMEs em direção à Agenda 2030, provendo uma visão geral sobre a estrutura dos ODS e a respectiva contribuição atual da empresa; 2. sugerir iniciativas para apoiar as PMEs a entregarem os ODS” (JIMÉNEZ; CUESTA-GONZÁLEZ; BORONAT-NAVARRO, 2021, tradução nossa).

Organizado como um mecanismo de autoavaliação, a ferramenta online reuniu 52 perguntas fechadas, separadas em categorias que espelhavam a estrutura funcional das empresas, correlacionando-as com os ODS: 1. Categoria Pessoas (funcionários); 2. Categoria Processos de Produção; 3. Categoria Clientes e Fornecedores; 4. Categoria Comunidade (Social). A autoavaliação contou com uma versão simples (5 minutos) e uma versão longa (25 minutos), que deveria ser respondida por um gestor com visão ampla da organização. Como resultado, a ferramenta gerava um relatório classificando a empresa de acordo com seu nível de alinhamento com os ODS, ao mesmo tempo, permitindo o *benchmarking* com os dados consolidados do setor. A classificação das empresas seguia três níveis: Fortemente Alinhada (nível 3), sinalizando bom

desempenho; Alinhada (nível 2), indicando que a empresa estava no caminho certo; Desalinhada (nível 1), reforçando a necessidade de ações proativas.

A abordagem de *cluster* parece ter sido central na formulação da ferramenta e sua aplicabilidade, contribuindo diretamente para atribuir significados específicos para os ODS, que fossem relevantes para as PMEs, sendo o CMO responsável também pela difusão do uso da ferramenta e o consequente estabelecimento de *benchmarking* no setor. A ferramenta Lehi-ODS pode se configurar como “[...] o primeiro passo para o desenvolvimento subsequente da estrutura de relatórios de sustentabilidade nos padrões GRI e de uma metodologia unificada para impulsionar as empresas a relatar os ODS de forma comparável e eficaz” (Jiménez, Cuesta-González e Boronat-Navarro, 2021, tradução nossa).

Extrapolando o conceito de *cluster*, mas preservando o princípio da colaboração, a construção de parcerias e alianças estratégicas com múltiplos *stakeholders* ao longo da cadeia de valor desponta como mais uma prática para apoiar as PMEs em sua contribuição com os ODS (CASTELLANI et al, 2023). O estudo de caso com a empresa Wrad, estabelecida na Itália, apresenta argumentos nessa direção, em especial na indústria da moda, sob forte pressão pelo seu impacto socioambiental.

Os autores Castellani et al (2023) defendem que o sucesso ou o fracasso dessa abordagem baseada em sinergias depende do perfil e da performance dos parceiros-chave, na medida em que cumprem determinadas características representadas nas dimensões e subdimensões das esferas econômica, ambiental, social e propósito, conforme resumido abaixo:

1. Econômica: utilidade, nível técnico, rentabilidade;
2. Ambiental: eficiência energética e no consumo de recursos, geração de poluição, sistema de gestão ambiental incluindo equipamentos e instalações;
3. Social: saúde pública, engajamento dos funcionários, reputação da marca, influência nas comunidades locais;
4. Propósito: conscientização, orientação e cultura voltadas à sustentabilidade, aprendizagem organizacional, liderança proativa e inovadora.

Considerando essas dimensões, “[...] o compromisso da PME e de seus parceiros é direcionado para a engenharia de produtos e processos capazes de criar valor positivo e responder às necessidades reais da humanidade” (CASTELLANI et al, 2023, tradução nossa), convertendo tanto produtos como processos em ferramentas multifuncionais projetadas a partir da visão de múltiplos *stakeholders*.

Outra perspectiva para a abordagem de colaboração *multistakeholder*, ainda que fora do contexto dos países europeus, e que merece registro neste artigo, é o projeto implementado no estado de Tamil Nadu, na Índia, com apoio da *United Nations University*. O chamado *Localizing the SDGs for micro, small, medium enterprises* (2020) contou com ampla participação das PMEs instaladas na região, respectivas associações setoriais e o Departamento de Indústrias e Comércio no desenvolvimento de indicadores comuns, imbuídos de significado e materialidade, que estivessem

alinhados com ODS selecionados (ODS 8 – Trabalho decente e crescimento econômico; ODS 9 – Indústria, inovação e infraestrutura) e que apoiassem as ambições do documento *Tamil Nadu Vision 2023*, elaborado pelo governo local.

Além de orientar um processo de autoavaliação, o reporte destes indicadores e sua posterior consolidação representam um mecanismo para o poder público identificar oportunidades de atuação em favor do DS. Conforme consta do resumo de conclusões do projeto: “[...] as PMEs reconhecem que têm um papel-chave a desempenhar no alcance dos ODS e expressam um forte interesse em se envolver e participar de forma significativa nos processos de formulação de políticas relevantes” (THINYANE, 2020, tradução nossa).

Ainda no âmbito do reporte de indicadores, mais precisamente relatos de sustentabilidade, deslocando o eixo geográfico para o continente africano, cabe também mencionar um estudo comparativo sobre a incorporação dos ODS em relatórios base GRI publicados por PMEs instaladas em países emergentes *versus* PMEs presentes na África Subsaariana (OPPONG, 2022). Nesta pesquisa, foram analisados 172 relatórios de 2016 a 2020, extraídos da base de dados do GRI, incluindo em geral empresas globais que operam em diferentes indústrias.

O estudo avaliou o nível de dados divulgados (e não a qualidade da informação), concluindo, segundo a autora, que as PMEs listadas em bolsa têm maior probabilidade de abordar os ODS em comparação com as não listadas, além disso, aquelas com mais características e impactos de sustentabilidade também têm maior probabilidade de integrar os ODS em seus relatórios. Finalmente, as PMEs instaladas em economias de baixa renda são mais propensas a incluir os ODS, confirmando a influência do ambiente regional na decisão (OPPONG, 2022).

Como importante ponto de reflexão e também mais orientado para as espacialidades empresariais inseridas no Sul Global, Ganson e Hoelscher (2021) destacam, quanto ao âmbito de atuação de muitas PMEs, a triangulação entre elas, desenvolvimento e violência urbana, ressaltando a necessidade de estudos fundamentados sobre essa perspectiva, ainda pouco explorada na literatura. Com base em pesquisa conduzida na comunidade de Langa, na Cidade do Cabo, na África do Sul, eles recomendam que as análises conciliem três aspectos centrais: 1. a necessidade de evitar a simplificação excessiva ou interpretações binárias sobre uma realidade complexa (legal/ilegal, formal/informal); 2. a importância de considerar que interpretações errôneas podem levar a intervenções equivocadas; 3. a demanda por uma abordagem *inside-out* (isto é, de dentro para fora), envolvendo pessoas que vivenciem diretamente esse contexto, o que talvez seja o aspecto mais fundamental (GANSON; HOELSCHER, 2021).

## CONCLUSÃO

Na ausência de instrumentos globais e regionais que as enfatizem, as PMEs acabam por empreender seus próprios meios de atingimento dos ODS, via, por exemplo, estratégias de autorregulação espacializadas e de articulações coletivas e setorializadas.

Espelhando o que se percebe na abordagem onusiana quanto ao envolvimento de atores empresariais na Agenda 2030, em que a inclusão do setor privado não restou direcionado por uma abordagem top-down ou ainda por um instrumento capaz de traduzir as expectativas de implementação dos ODS para as PMEs de forma mais detida, o empreendedorismo normativo da UE nesta agenda não é de inovação.

Reunindo estratégias previamente mobilizadas para outras agendas de políticas públicas, em um esforço que parece ser mais o de coletar ferramentas e instrumentos normativos disponíveis para pensar a transversalização coerente do desenvolvimento, como se identifica na PCD e em sua origem em práticas de Estados individuais e da própria UE e da OCDE, vê-se na abordagem da UE um patchwork normativo - uma costura que não necessariamente entrega uma abordagem sólida - com vistas a transversalizar os ODS.

Centrando-se na PCSD, e que se espelha agora para a abordagem onusiana, uma vez que nominalmente passa a corresponder à meta 17.14 do Objetivo 17 da agenda, a UE reforça a dimensão interconectada dos objetivos, assim como a necessidade de uma articulação multistakeholder para sua implementação, sem, entretanto, amarrar com clareza nesta abordagem e estratégia um papel para as PMEs.

Se, de um lado, a Comissão Europeia (2020) através de uma SME Strategy for a sustainable and digital Europe, reconhece que "Os 25 milhões de empresas pequenas e médias na Europa são a espinha dorsal da economia da UE" e que a transição para uma economia verde e digital - ambições estratégicas da UE - atribui às PMEs um papel de importância, de outro lado, do ponto de vista da Agenda 2030, a UE não insere uma preocupação mais clara com esses mesmos atores em seus esforços de localização.

Assim, o compromisso ético-político que perpassa a agenda ODS, expresso no slogan "leaving no one behind" (traduzido aqui como não deixar ninguém para trás), perde a chance de se articular com o princípio do think small first (pensar no menor primeiro) na formulação de políticas europeias endereçadas para as PMEs. Enquanto o primeiro princípio expressa um compromisso moral com o gancho espacial da Agenda 2030, reconhecendo que a paisagem do desenvolvimento não pode ser excludente, este último princípio articula-se com a minimização dos impactos de um ambiente de negócios globalizado repleto de meandros regulatórios sobre as PMEs e, por extensão, com implicações sobre a sociedade.

Diante deste quadro, esta pesquisa e artigo sustentam que, se as PMEs trilham (e se seguirão fazendo) e se comprometem com os ODS, esta jornada não deverá ser possível individualmente. Assim, a partir de um paradigma focado na colaboração em vários níveis e com distintos stakeholders, o artigo buscou levantar práticas - não homogêneas e de caráter bottom-up - reveladoras do esforço de PMEs europeias em diversas frentes para construir métodos e ferramentas que viabilizem sua adesão e contribuição com a localização, territorialização e espacialização dos ODS.

Ainda que o território europeu tenha se estabelecido como recorte inicial, restou evidente que práticas dinâmicas têm também inserido as PMEs nesta Agenda em paisagens do Sul Global, ampliando a capacidade das PMEs se comprometerem e exercerem sua influência no cumprimento da Agenda 2030.

As pesquisas envolvendo as PMEs e a Agenda 2030, mesmo que incipientes, abrem um campo de pesquisa a ser explorado, tal como o artigo revela, permitindo um encontro produtivo do campo disciplinar das Relações Internacionais com os estudos ligados à Gestão de Negócios, oferecendo ainda caminhos metodológicos férteis para apontar para a faceta empresarial da localização dos ODS, sobretudo via PMEs.

## REFERÊNCIAS

AHLSTRÖM, H.; SJÅFJELL, B. Why policy coherence in the European Union matters for global sustainability. **Environmental Policy and Governance**, v. 33, n. 3, p. 272–287, 2023.

BAUMANN-PAULY, D. et al. Organizing corporate social responsibility in small and large firms: size matters. **Journal of Business Ethics**, v. 115, n. 4, p. 693-705, 2013.

BHADURI, A. et al. Achieving sustainable development goals from a water perspective. **Frontiers in Environmental Science**, 2016.

BIEKŠA, K. et al. Assessment of Sustainable Economic Development in the EU Countries with Reference to the SDGs and Environmental Footprint Indices. **Sustainability**, v. 14, n. 18, p. 11265, 2022.

CANTELE, S.; ZARDINI, A. What drives small and medium enterprises towards sustainability? Role of interactions between pressures, barriers, and benefits. **Corporate Social Responsibility and Environmental Management**, v. 27, n. 1, p. 126-136, 2019.

CASTELLANI, Paola; ROSSATO, Chiara; GIARETTA, Elena; VARGAS-SÁNCHEZ, Alfonso. Partner selection strategies of SMEs for reaching the Sustainable Development Goals. **Review of Managerial Science**, 2023.

CÁZAREZ-GRAGEDA, K. **The whole of government approach**: Initial lessons concerning national coordinating structures for the 2030 agenda and how review can improve their operation. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2019.

\_\_\_\_\_. **The whole of society approach**: Levels of engagement and meaningful participation of different stakeholders in the review process of the 2030 Agenda. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2018.

CHARVERIAT, C. **The Green Deal**: Origins and Evolution, 2023. Disponível em: <https://geopolitique.eu/en/articles/the-green-deal-origins-and-evolution/>. Último acesso em 04 de abril de 2023.

COLGAN, A.; KENNEDY, L.A.; DOHERTY, N. **A Primer on implementing whole of government approaches**. Dublin: Centre for Effective Services, 2014.

DALTON, V. The challenge of engaging with and reporting against the SDGs for SMEs such as Sydney Theatre Company. **Journal of Management & Organization**, v. 26, n. 6, p. 975-994, 2020.

DONOVAN, J. D. et al. **Corporate sustainability assessments: Sustainability practices of multinational enterprises in Thailand**. New York: Routledge, 2016.

EUROPEAN COMMISSION. **Commission Recommendation of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises (Text with EEA relevance) (notified under document number C(2003) 1422)**. EUR-Lex [10 de janeiro de 2022]. 2003. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32003H0361>. Último acesso em 04 de abril de 2023.

EUROPEAN COMMISSION. **COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS An SME Strategy for a sustainable and digital Europe**. 2020. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0103>. Último acesso em 04 de abril de 2023.

EUROPEAN COMMISSION. **European Climate Law**. Disponível em [https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-climate-law\\_en](https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-climate-law_en). Último acesso em 04 de abril de 2023.

EUROPEAN COMMISSION. **European Consensus on Development**. Disponível em [https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/european-development-policy/european-consensus-development\\_en](https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/european-development-policy/european-consensus-development_en). Último acesso em 04 de abril de 2023.

EUROPEAN COMMISSION. **Global Gateway**. Online. Disponível em: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_en). Último acesso em 04 de abril de 2023.

EUROPEAN COMMISSION. **SME Definition**. Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. Disponível em [https://single-market-economy.ec.europa.eu/smes/sme-definition\\_pt](https://single-market-economy.ec.europa.eu/smes/sme-definition_pt). Último acesso em 04 de abril de 2023.

EUROPEAN COMMISSION. **TOOL #23**. The SME test. Better regulation toolbox 2023. Disponível em: <https://commission.europa.eu/system/files/2023-09/BRT-2023-Chapter%203-Identifying%20impacts%20in%20evaluations%20fitness%20checks%20and%20impact%20assessments.pdf>. Último acesso em 04 de abril de 2023.

GANSON, B.; HOELSCHER, K. Theorising MSMEs in Contexts of Urban Violence. **Journal of Illicit Economies and Development**, v. 2, n. 2, p. 222–241, 2021.

GARCÍA-SÁNCHEZ, I. M. et al. "Sell" recommendations by analysts in response to business communication strategies concerning the Sustainable Development Goals and the SDG compass. **Journal of Cleaner Production**, v. 255, p. 120194, 2020.

GLOBAL COMPACT NETWORK UK. **Environmental Sustainability for SMEs**. Disponível em: <https://www.unglobalcompact.org.uk/environmental-sustainability-for-smes/>. Acesso em: 06 out. 2023.

GLOBAL TASKFORCE. **All SDGs are local**. Towards an action agenda in habitat III. Global Taskforce, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3Hh1BNf>. Acesso em: 04 abr. 2023.

GREGERSEN, C; MACKIE, J.; TORRES, C. **Implementation of the 2030 Agenda in the European Union**: constructing an EU approach to Policy Coherence for Sustainable Development. ECDPM Discussion Paper. n. 197. 2016.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. **Nota de Repúdio ao Desmonte do Sistema de Governança dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Brasil**. 2019. Disponível em: <https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2019/11/nota-de-repc39adio-ao-desmonte-do-sistema-de-governanc387a-dos-ods-no-brasil.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2023.

GUARINI, E.; MORI, E.; ZUFFADA, E. Localizing the Sustainable Development Goals: a managerial perspective. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, v. 34, n. 5, p. 583-601, 2022.

HERAS-SAIZARBITORIA, I.; URBIETA, L.; BOIRAL, O. Organizations' engagement with sustainable development goals: From cherry-picking to SDG-washing? **Corporate Social Responsibility and Environmental Management**, v. 29, n. 2, p. 316-328, 2022.

JABBARI, Habib; ANVARI, Auzu. **No Region/Space Left Behind: Assessment of the SDGs from a Socio-spatial View**. NEC Paper, 2017. Disponível em: <https://nec.undp.org/publications/no-regionspace-left-behind-assessment-sdgs-socio-spatial-view>. Acesso em: 08 out. 2023.

JIMÉNEZ, E.; DE LA CUESTA-GONZÁLEZ, M.; BORONAT-NAVARRO, M. How Small and Medium-Sized Enterprises Can Uptake the Sustainable Development Goals through a Cluster Management Organization: A Case Study. **Sustainability**, v. 13, n. 11, p. 5939, 2021.

JOHNSON, M.; SCHALTEGGER, S. Two decades of sustainability management tools for SMEs: how far have we come? **Journal of Small Business Management**, v. 54, n. 2, p. 481-505, 2015.

KOH, Jaekyung; HUH, Taewook; YE, Minji. Desenvolvendo um índice de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para governos locais: o caso da província de Gyeonggi na Coreia. **Ecosystem Health and Sustainability**, v. 7, n. 1, 2021.1.

KRANTZ, Venus; GUSTAFSSON, Sara. Localizing the sustainable development goals through an integrated approach in municipalities: early experiences from a Swedish forerunner. **Journal of Environmental Planning and Management**, v. 64, n. 14, p. 2641-2660, 2021.

LOCAL 2030. **Localizing SDGs**. Disponível em: <https://www.local2030.org/>. Acesso em: 04 abr. 2023.

LU, J. et al. Assessment of corporate social responsibility by addressing sustainable development goals. **Corporate Social Responsibility and Environmental Management**, v. 28, n. 2, p. 686-703, 2020.

MALEKPOUR, S. et al. Achieving the sustainable development goals requires transdisciplinary innovation at the local scale. **One Earth**, v. 3, n. 3, p. 300-313, 2020.

MARCONI, C. A. et al. **A União Europeia e seu *global actorness*: desafios intra e extra-europeus**. 2023. Disponível em [https://europa.fecap.br/wp-content/uploads/2023/06/Report-3\\_UE\\_Global\\_Actorness\\_24pg\\_V3.pdf](https://europa.fecap.br/wp-content/uploads/2023/06/Report-3_UE_Global_Actorness_24pg_V3.pdf). Último acesso em 08 de outubro de 2023.

NYGAARD, S.; KOKHOLM, A. R.; HUULGAARD, R. D. Incorporating the Sustainable Development Goals in Small- to Medium-Sized Enterprises. **Journal of Urban Ecology**, p. 1-10, 2022.

OECD. **A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals: Synthesis Report**. OECD Urban Policy Reviews. Paris: OECD Publishing, 2020.

OKITASARI, M. et al. **Governance and National Implementation of the 2030 Agenda: Lessons from Voluntary National Reviews**. Policy Brief - United Nations University Institute for the Advanced Study of Sustainability. 2019. Disponível em <http://collections.unu.edu/eserv/UNU:7386/UNU-IAS-PB-No18-2019.pdf>. Último acesso em 04 de abril de 2023.

OOSTERHOF, P. D. **Localizing the Sustainable Development Goals to Accelerate Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development**. Asian Development Bank

- The Governance Brief, Vol. 33, 2018. Disponível em: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/472021/governance-brief-033-sdgs-implementation-2030-agenda.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2023.

OPPONG, N.B. **Sustainable Development Goals and Small and Medium Enterprises: A Comparative Study of Emerging Economies and Sub-Saharan Africa**. *Global Business Review*, 1-14, 2022

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Policy Coherence for Sustainable Development 2018: Towards Sustainable and Resilient Societies**. Paris, 2018.

PACTO MUNDIAL RED ESPAÑA. **Guía para PYMES ante los Objetivos de Desarrollo Sostenible**. 2019. Disponível em: <https://www.pactomundial.org/wp-content/uploads/2019/12/Guía-para-pymes-ante-los-ODS.pdf>. Acesso em: 06 out. 2023.

PEDERSEN, C. S. The UN Sustainable Development Goals (SDGs) are a Great Gift to Business!. *Procedia CIRP*, v. 69, p. 21-24, 2018.

PURVIS, B.; MAO, Y.; ROBINSON, D. Three pillars of sustainability: in search of conceptual origins. *Sustain Sci*, v. 14, p. 681-695, 2019.

RAES, S., Understanding SME heterogeneity: Towards policy relevant typologies for SMEs and entrepreneurship: An OECD Strategy for SMEs and Entrepreneurship. **OECD SME and Entrepreneurship Papers**. No. 28, OECD Publishing, Paris, 2021.

ROSATI F.; FARIA L.. Addressing the SDGS in sustainability reports: the relationship with institutional factors. *Journal of Cleaner Production*, v. 215 p.1312-1326, 2019.

SCHEYVENS, R. et al. The private sector and the SDGs: the need to move beyond 'business as usual'. *Sustainable Development*, v. 24, n. 6, p. 371-382, 2016.

SDG COMPASS. **SDG Compass: The Guide for Business Action on the SDGs**. SDG Compass, 2015. Disponível em: <https://sdgcompass.org/>. Acesso em: 10 out. 2023.

SONNTAG, R.; LEWIS, G. J.; RASZKOWSKI, A. The Importance of Implementing SDGs by Small and Medium Size Enterprises: Evidence from Germany and Poland. *Sustainability*, v. 14, n. 24, p. 16950, 2022.

STERLING, E. et al. Creating a space for place and multidimensional well-being: lessons learned from localizing the SDGs. *Sustainability Science*, v. 15, n. 4, p. 1129-1147, 2020.

SUWALA, L.; HANS-HERMANN, A. Family firms and corporate spatial responsibilities in Germany: implications for urban and regional planning and management. In: BASCO, R.; STOUGH, R.; SUWALA, L. (Org.). **Family Business and Regional Development**. UK: Routledge, 2021.

SUWALA, L.; HANS-HERMANN A.. **Corporate Spatial Responsibility and Sustainable Development Goals**. EconStor Open Access Articles and Book Chapters. ZBW - Leibniz Information Centre for Economics, p. 141-153, 2020.

THINYANE, M. Localizing the SDGs for Micro, Small and Medium Enterprises: Participatory Indicators Development in Tamil Nadu - India. **United Nations University**, 2020.

TOPPLE, C.; DONOVAN, J. D.; MASLI, E. K.; BORGERT, T. Corporate sustainability assessments: MNE engagement with sustainable development and the SDGs. **Transnational Corporations**, v. 24, n. 3, p. 61-71, 2017.

TREMBLAY, D. et al. A systemic approach for sustainability implementation planning at the local level by SDG target prioritization: the case of Quebec City. **Sustainability**, v. 13, n. 5, p. 2520, 2021.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. **How UCLG Contributes to the SDGs**. 2018. Disponível em: <https://www.uclg.org/>. Acesso em: 11 mai. 2023.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. **How UCLG Contributes to the SDGs**. [11 maio 2022]. Disponível em: <https://www.uclg.org/>. Acesso em: 04 abr. 2023.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Localizing the SDGs Toolbox**. 2022. Disponível em: [https://sdgintegration.undp.org/localizing-sdgs-toolbox?utm\\_source=EN&utm\\_medium=GSR&utm\\_content=US\\_UNDP\\_PaidSearch\\_Brand\\_English&utm\\_campaign=CENTRAL&c\\_src=CENTRAL&c\\_src2=GSR&gclid=Cj0KCQjws\\_pKUBhCvARIsAB2IYusgXO1jHQB7osnW8bPxOFmQgXWH4ABaF3qvIwzKQxRQ-EF34Mu7GJkaAqLTEALw\\_wcB](https://sdgintegration.undp.org/localizing-sdgs-toolbox?utm_source=EN&utm_medium=GSR&utm_content=US_UNDP_PaidSearch_Brand_English&utm_campaign=CENTRAL&c_src=CENTRAL&c_src2=GSR&gclid=Cj0KCQjws_pKUBhCvARIsAB2IYusgXO1jHQB7osnW8bPxOFmQgXWH4ABaF3qvIwzKQxRQ-EF34Mu7GJkaAqLTEALw_wcB). Acesso em: 04 abr. 2023.

UNITED NATIONS GLOBAL COMPACT. **Europe**. Disponível em: <https://unglobalcompact.org/engage-locally/europe>. Acesso em: 04 abr. 2023.

UNSDGS. **Operationalizing leaving no one behind**. 2022. Disponível em: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2022-04/Operationalizing%20LNOB%20-%20final%20with%20Annexes%20090422.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2023.

URBAN DATA PLATFORM PLUS. The localisation of the Sustainable Development Goals (SDGs). Disponível em: <https://urban.jrc.ec.europa.eu/sdgs/?lng=en>. Acesso em: 10 out. 2023.

VERBOVEN, H.; VANHERCK, L.. Sustainability management of SMEs and the UN Sustainable Development Goals. **UWF UmweltWirtschaftsForum**, Vol. 24, pp. 165–178, 2016.

WAYNE-NIXON, L.; WRAGG-MORRIS, T.; MISHRA A.; MARKLE, D.. Localizing the 2030 Agenda. In: **Good Practice in 2030 Agenda Implementation Series**. Vancouver and Ottawa: British Columbia Council for International Cooperation and Canadian Council for International Co-operation, 2019.

ZEIGERMANN, Ulrike. Governing Sustainable Development through Policy Coherence? The Production and Circulation of Knowledge in the EU and in the OECD. **European Journal of Sustainable Development**, v. 7, n. 1, p. 133-149, 2018.



# OS PLANOS TERRITORIAIS DE TRANSIÇÃO JUSTA NA UNIÃO EUROPEIA: UMA ANÁLISE DE POLÍTICAS REGIONAIS DE TRANSIÇÃO ENERGÉTICA NA SUÉCIA E NA DINAMARCA

*Emilia Davi Mendes*<sup>1</sup>

*Flávia Collaço*<sup>2</sup>

## RESUMO

As emissões de gases de efeito estufa (GEE) provocadas por indústrias, economias e sociedades têm impactado diretamente nas mudanças climáticas, atentando para a necessidade de um amplo processo de descarbonização. Este processo, por sua vez, deve incluir preocupações de justiça e equidade a fim de que as mudanças sociotécnicas operadas não aprofundem desigualdades ou recaiam de modo desproporcional sobre grupos sociais vulnerabilizados. No âmbito da União Europeia (UE), a ideia de “transição justa” vem ganhando o centro das discussões e de importantes pacotes de políticas, a exemplo do Pacto Ecológico Europeu, que criou o Mecanismo de Transição Justa (MTJ). Esta pesquisa tem como objetivo identificar quais mecanismos são utilizados pela Suécia e Dinamarca em seus Planos Territoriais de Transição Justa (PTTJ) para promover a transição energética e climática de forma justa em regiões intensivas em carbono. As regiões selecionadas para análise neste estudo são Norrbotten (Suécia) e Jutlândia do Sul (Dinamarca). A metodologia empreendida neste estudo consistiu em uma abordagem de pesquisa qualitativa, incluindo a análise do contexto socioeconômico, dos principais documentos de estratégia climática e energética nacional e regional, bem como a análise e mapeamento dos mecanismos de intervenção estipulados pela Suécia e Dinamarca em seus PTTJs para promover a transição justa nestas regiões. Os resultados indicam que a UE, enquanto organismo supranacional, desempenha significativo poder de impacto nas políticas regionais de transição energética, uma vez que vincula as suas metas de desenvolvimento aos países-membros, assim como condiciona o acesso ao Fundo para a Transição Justa à elaboração de PTTJs. Outrossim, os PTTJs de Norrbotten e Jutlândia do Sul demonstram coerência com os objetivos estipulados, embora ainda necessitem avançar em preocupações mais amplas de justiça envolvendo equidade de gênero, pobreza energética e participação de povos tradicionais na tomada de decisão.

---

<sup>1</sup>Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Pós-graduanda em Direitos, Desigualdades e Governança Climática pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Bacharela em Direito pela Universidade Estadual Vale do Acaraú - UVA.

<sup>2</sup>Professora Visitante do Programa de Pós-graduação em Adm. e Controladoria e do Parque Tecnológico da Universidade Federal do Ceará. Gestora de Políticas Públicas, Mestre e Doutora em Energia pela Universidade de São Paulo.

**PALAVRAS-CHAVE:** transição energética. União Europeia. Planos Territoriais de Transição Justa. Suécia. Dinamarca.

*TERRITORIAL JUST TRANSITION PLANS IN THE EUROPEAN UNION: AN ANALYSIS OF REGIONAL ENERGY TRANSITION POLICIES IN SWEDEN AND DENMARK*

**ABSTRACT**

Greenhouse gas (GHG) emissions caused by industries, economies, and societies have directly impacted climate change, highlighting the need for a broad decarbonization process. This process, in turn, must include concerns for justice and equity so that socio-technical changes do not deepen inequalities or fall disproportionately on vulnerable social groups. Within the European Union (EU), the idea of "just transition" has become central to discussions and important policy packages, such as the Green Deal, which created the Just Transition Mechanism (JTM). This research aims to identify which mechanisms are used by Sweden and Denmark in their Territorial Just Transition Plans (TJTPs) to promote a just energy and climate transition in carbon-intensive regions. The regions selected for analysis in this study are Norrbotten (Sweden) and South Jutland (Denmark). The methodology undertaken in this study consisted of a qualitative research approach, including analysis of the socio-economic context, key national and regional climate and energy strategy documents, and analysis and mapping of the intervention mechanisms stipulated by Sweden and Denmark in their TJTPs to promote the transition fairly in these regions. The results indicate that the EU, as a supranational body, has significant power to impact regional energy transition policies, since it binds its development goals to member countries, as well as making access to the Just Transition Fund conditional on the elaboration of TJTPs. Furthermore, the Norrbotten and South Jutland TJTPs demonstrate coherence with the stipulated goals, although they still need to advance broader justice concerns involving gender equity, energy poverty, and participation of traditional peoples in decision-making.

**KEYWORDS:** energy transition. European Union. Territorial Just Transition Plans. Sweden. Denmark.

## INTRODUÇÃO

O maior número de emissões de gases de efeito estufa (GEE) vem do setor de energia (73,2%), sendo a queima de combustíveis fósseis o principal fator a contribuir com a mudança climática (OUR WORLD IN DATA, 2022). Os riscos da mudança climática são claros e alertam para a necessidade de urgentes transformações a fim de descarbonizar indústrias, economias e sociedades.

Diante desse cenário, é esperado que os sistemas energéticos transicionem para uma matriz totalmente renovável globalmente, com foco crescente nas diferenças regionais. No entanto, antes que os benefícios da transição sistêmica para a neutralidade climática sejam percebidos, sociedades terão que gerenciar os impactos socioeconômicos e de governança causados por estas mudanças. Nesse sentido, o alinhamento de transições técnicas com políticas e instituições locais de maneira socialmente inclusiva é de crescente importância (MARCZINKOWSKI; ØSTERGAARD; MAUGER, 2022).

Uma transição energética justa rumo à economia de baixo carbono pode ser definida como um processo de mudança estrutural tecnológica e socioeconômica de longo prazo, que afeta a geração, distribuição, armazenamento e uso de energia e causa rearranjos a níveis micro, meso e macro, enquanto também garante que as funções

socioeconômicas almeçadas serão realizadas através de meios descarbonizados de produção de energia e consumo, resguardando a justiça social, equidade e bem-estar (GARCÍA-GARCÍA; CARPINTERO; BUENDÍA, 2020).

Segundo García-García (2020), em uma perspectiva prática, a transição é um mix de escolha instrumental (para fomentar a substituição de fontes de energia) e mudança instrumental (para adaptar o esquema de políticas em correspondência aos desafios multidimensionais que devem ser enfrentados). No âmbito da União Europeia, a ideia de “transição justa” vem ganhando o centro das discussões e de importantes pacotes de políticas, a exemplo do Pacto Ecológico Europeu (COMISSÃO EUROPEIA, 2019), assim como a nível global a matéria tem avançado em importantes diretrizes como a Agenda 2030 da United Nations (UN) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (UN, 2015).

Esta pesquisa busca compreender como a agenda para a transição energética justa tem sido estruturada no âmbito da União Europeia (EU) e como tem impactado nas políticas de desenvolvimento regional de territórios. As regiões selecionadas neste estudo para análise de seus contextos e particularidades socioeconômicas, desafios pontuados e mecanismos de intervenção propostos são Norrbotten (Suécia) e Jutlândia do Sul (Dinamarca).

Este artigo está dividido em seis partes: (i) introdução; (ii) métodos de pesquisa; (iii) definição de transição energética justa; (iv) uma revisão acerca da governança para transição justa na UE e da política por ela estipulada para a elaboração de Planos Territoriais de Transição Justa (PTTJs); (v) uma análise e mapeamento das políticas regionais de transição energética trazidas pelos PTTJs de Norrbotten e Jutlândia do Sul; e (vi) conclusão.

## 1. MÉTODOS DE PESQUISA

Este estudo buscou analisar os PTTJs das regiões de Norrbotten (Suécia) e da Jutlândia do Sul (Dinamarca) a fim de compreender quais mecanismos são estipulados pelas respectivas políticas a fim de promover a transição energética e climática de forma justa em regiões identificadas como lideranças na transição energética e ao mesmo tempo, mais negativamente afetadas por este processo.

Em primeiro lugar, procedeu-se com a escolha dos países alvo da análise. Para tanto utilizamos o *Energy Transition Index* (ETI) do *World Economic Forum* para avaliar os países quanto ao desempenho de seus sistemas energéticos, bem como sua prontidão para a transição para um futuro energético seguro, sustentável, acessível e confiável (WEF, 2021). Na listagem de países trazidos no último relatório com a ferramenta (2021), dois Estados-membro da União Europeia figuram dentro dos top 3 países melhor avaliados no processo de transição energética, quais sejam, Suécia (1º) e Dinamarca (3º).

Em seguida, a escolha das regiões dentro dos países partiu da análise dos PTTJs e dos territórios por eles identificados como mais impactados pela transição energética. A decisão pautou-se nas regiões que traziam mais desafios e potencialidades

concernentes especificamente ao processo de transição energética, visto que os planos endereçavam também outros aspectos da transição para a sustentabilidade e que transpõem a questão energética. Assim, foram selecionadas as regiões de Norrbotten, na Suécia, e da Jutlândia do Sul, na Dinamarca.

A análise dessas regiões foi baseada em uma abordagem de pesquisa qualitativa, incluindo: (1) uma análise do contexto socioeconômico usando métodos de revisão sociodemográfica e econômica regional; (2) uma revisão documental dos principais documentos de estratégia climática e energética nacional e regional a fim de compreender os motivos que tornam estas regiões mais afetadas negativamente pela transição; e (3) análise e mapeamento dos mecanismos de intervenção estipulados pela Suécia e Dinamarca em seus PTTJs para promover a transição energética e climática de forma justa nas regiões selecionadas.

O estudo valeu-se da análise dos PTTJs, dos planos integrados para energia e clima dos países, bem como das regiões estudadas, além de outros tratados e políticas relacionadas, a fim que os casos em estudo fossem posicionados dentro de uma estrutura conceitual empiricamente fundamentada de políticas nacionais e regionais de transição justa. Desse modo, entende-se terem sido construídos os elementos de busca do conhecimento aptos a responder a pergunta de pesquisa que norteia este estudo: *quais mecanismos<sup>3</sup> são utilizados pela Suécia e Dinamarca em seus PTTJs para promover a transição energética e climática de forma justa em regiões intensivas em carbono?*

## 2. DEFININDO TRANSIÇÃO ENERGÉTICA JUSTA

A ideia de “transição justa” está intimamente relacionada à noção de desenvolvimento sustentável. Enquanto a transição justa é um conceito amorfo, cuja definição e interpretação é concebida diferentemente por diversos atores, uma visão ampla da literatura acerca desse tópico pontua três dimensões conceituais fundamentais. A primeira consiste na dimensão técnica relacionada à mudança em direção a tecnologias livres de carbono e portanto, neutras para o clima; a segunda trata da dimensão de justiça social, centrada no envolvimento e participação da sociedade civil no processo de transição, de modo a preservar empregos e proteger os mais vulneráveis dos impactos socioambientais potencialmente danosos decorrentes, tanto das mudanças climáticas, quanto pela implementação das políticas climáticas. Por fim, a terceira dimensão se preocupa com o aspecto espacial, buscando assegurar que políticas de transição levem em consideração as especificidades territoriais que atendem às necessidades de populações locais e regionais (MOODIE et al., 2021).

Na perspectiva da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2015), a transição para uma economia verde equilibra-se entre oportunidades de progresso social, incluindo sua potencial criação de “empregos verdes”, e importantes desafios, a exemplo dos custos econômicos e sociais consistentes na reestruturação necessária e os seus impactos a nível individual e comunitário, o que implica na extinção de determinados postos de trabalho e na preocupação na manutenção da qualidade dos

---

<sup>3</sup> Nesta pesquisa entende-se por mecanismos as estratégias, ações, dinâmicas entre outros elementos que viabilizam a implementação dos instrumentos de políticas públicas (leis, políticas, planos, programas e normas) de promoção da transição energética.

empregos possivelmente criados. Nesse sentido, além de ser sustentável do ponto de vista ambiental, a transição em direção a um modelo econômico-social pautado no desenvolvimento sustentável necessita ser também socialmente justa. Ao considerar preocupações sociais envolvendo trabalho, equidade e redistribuição na transição verde, entende-se as noções de crescimento sustentável (*green growth*) e transição justa como complementares e aliadas à implementação de políticas visando o desenvolvimento sustentável (SABATO; MANDELLI, 2018).

Nesta linha, o conceito de “transição energética justa” se situa como parte de conceitos mais amplos, que precisam ser compreendidos. Existem três camadas conceituais que se sobrepõem, sendo elas: a transição socioecológica, a transição energética e, finalmente, a transição energética justa. A primeira conceituação refere-se ao processo de mudança de um modelo socioecológico para outro mais sustentável; a segunda implica no processo de transformação que, almejando-se a descarbonização, operam-se modificações na geração, distribuição, armazenamento e uso de energia e ocasiona o rearranjo de políticas, economias e sociedades. A terceira e última trata-se de uma das diversas possibilidades de se modelar uma transição energética, neste modelo, adiciona-se preocupações de justiça e equidade ao processo e aos resultados da transição energética (GARCÍA-GARCÍA; CARPINTERO; BUENDÍA, 2020).

### 3. O PACTO ECOLÓGICO EUROPEU E OS PLANOS TERRITORIAIS DE TRANSIÇÃO JUSTA (PTTJs)

No âmbito da União Europeia (UE), o Pacto Ecológico Europeu (COMISSÃO EUROPEIA, 2019), desenha a nova estratégia de crescimento do bloco, com vistas a tornar a Europa o primeiro continente neutro para o clima. Este pacote de iniciativas estratégicas estabelece um ambicioso objetivo a longo prazo de transformar a UE em uma economia moderna, eficiente em termos de recursos e competitiva, onde não existam emissões líquidas de GEE até 2050, e dissociando o crescimento econômico da utilização de recursos sem deixar ninguém ou nenhuma região para trás. Ele destaca a necessidade de uma mudança transformadora em todos os setores, como transporte, energia, agricultura, construção e indústria, evitando o aprisionamento em práticas insustentáveis.

No que concerne especificamente ao setor energético, o Pacto Ecológico Europeu traçou objetivos claros visando a transição para sistemas energéticos de matriz limpa. A produção e uso de energia é responsável por mais de 75% das emissões de GEE na UE, nesse sentido, descarbonizar o sistema energético europeu é fundamental para o alcance dos objetivos climáticos estipulados. A fim de reduzir a emissão de GEE em ao menos 55% até 2030, a Comissão Europeia propôs aumentar para 40% a meta vinculante de energias renováveis que compõem a matriz europeia. Além disso, a Comissão propôs aumentar os objetivos de eficiência energética a nível da UE e torná-los vinculativos, para alcançar até 2030 uma redução global de 36-39% no consumo de energia primária e final (COMISSÃO EUROPEIA, 2022a).

Como parte do Pacto Ecológico Europeu, foi criado o Mecanismo de Transição Justa (MTJ) a fim de distribuir equitativamente riscos e benefícios e garantir uma transição socioecológica que seja justa para todos. O MTJ tira lições de processos

anteriores de transformação estrutural e visa evitar experiências passadas de abandono de territórios como consequência da desindustrialização. Baseia-se na experiência de iniciativas anteriores e existentes, como as anteriores iniciativas comunitárias sobre a diversificação de áreas industriais dependentes de indústrias em crise, a *Coal Regions in Transition Initiative*, que adota uma abordagem integrada para a transição em 34 regiões com economias altamente dependentes do carvão, turfa e xisto betuminoso, ou a ação-piloto nas Regiões em Transição Industrial (EUROPEAN COMMISSION, 2021a).

É inovador pois combina o foco em regiões dependentes de combustíveis fósseis e intensivas em GEE e o objetivo da neutralidade climática com uma abordagem centrada no local para aliviar os impactos negativos da transição. Este mecanismo fornece apoio direcionado para ajudar a mobilizar cerca de 55 bilhões de euros durante o período 2021-2027 nas regiões mais afetadas, de modo a aliviar o impacto socioeconômico da transição. O MTJ conta com outros dois instrumentos: o Fundo para a Transição Justa (FTJ) e a Plataforma para a Transição Justa (PTJ).

O FTJ é uma ferramenta fundamental para apoiar os territórios mais afetados pela transição rumo à neutralidade climática, fornecendo-lhes apoio personalizado. É executado em regime de gestão partilhada, no quadro geral da política de coesão, que é a principal política da UE para reduzir as disparidades regionais e fazer face às mudanças estruturais do bloco. O fundo tem a missão de aliviar os custos socioeconômicos decorrentes da transição climática, apoiando a diversificação econômica e a reconversão dos territórios em causa.

Isso significa apoiar investimentos produtivos em pequenas e médias empresas, a criação de novas empresas, pesquisa e inovação, reabilitação ambiental, energia limpa, qualificação e requalificação de trabalhadores, assistência à procura de emprego e inclusão ativa de programas de busca de emprego, bem como a transformação de instalações intensivas em carbono quando esses investimentos levam a cortes substanciais de emissões e proteção de empregos. Além do montante inicial que o fundo foi equipado, consistente em 17,5 bilhões de euros (a preços de 2018; 19,2 bilhões de euros a preços atuais) espera-se mobilizar também cerca de 30 mil milhões de euros em investimentos (COMISSÃO EUROPEIA, 2022b).

Por sua vez, a Plataforma para a Transição Justa (PTJ) consiste em um ponto único de acesso e helpdesk. Ele fornece suporte técnico e consultivo abrangente. As autoridades e os beneficiários podem acessá-lo para encontrar tudo o que precisam saber sobre os fundos, incluindo oportunidades, atualizações regulatórias relevantes ou iniciativas específicas do setor. A plataforma também promove ativamente o intercâmbio de boas práticas entre todas as partes interessadas envolvidas, inclusive por meio de encontros físicos e virtuais regulares. Além disso, esse mecanismo desempenha um papel chave munindo autoridades e governos com o suporte técnico necessário para a elaboração de seus Planos Territoriais de Transição Justa (PTTJ) (COMISSÃO EUROPEIA, 2022c).

A fim de desbloquear e implementar recursos do MTJ, em especial através do acesso ao FTJ, os Estados-Membros da UE devem preparar PTTJs estratégicos, que farão parte dos seus programas de política de coesão. Os PTTJs devem ser elaborados pelos Estados-membros juntamente com autoridades locais e regionais relevantes dos territórios mais afetados. Devem fornecer um plano detalhado para cumprir os

requisitos climáticos da UE e as metas energéticas até 2030 e 2050, e evidências do impacto desse processo de transição. Esses planos devem identificar territórios específicos afetados pela transição. Para ser elegível para financiamento da FTJ, esses territórios devem ser capazes de justificar sua dependência de combustíveis fósseis ou atividades intensivas em GEE, os desafios sociais, econômicos, demográficos e ambientais decorrentes da extinção ou transformação de atividades, e os impactos negativos resultantes da transição (EUROPEAN COMMISSION, 2021a).

Para a Comissão Europeia, é fundamental que os PTTJs sejam elaborados e implementados através de processos inclusivos e transparentes, baseados no conhecimento e expertise local e regional a fim de garantir que as políticas de transição energética e climática atendam às necessidades da população e não deixam ninguém para trás. A identificação dos territórios mais afetados negativamente pelo processo de transição se baseiam nos Planos Nacionais para Energia e Clima, bem como estratégias de longo prazo e outros documentos estratégicos relevantes relacionados a biodiversidade ou economia circular.

Segundo Krawchenko e Gordon (2022), as transições têm dinâmicas únicas baseadas no local, para as quais são necessárias diversas estratégias. O desenvolvimento regional – concebido de forma ampla – envolve esforços para reduzir as disparidades territoriais e apoiar o desenvolvimento econômico e social em todos os tipos de regiões. Isso pode implicar apoio e intervenções abrangendo os níveis nacional, regional e local, e a coordenação entre eles. Os PTTJs desenvolvidos no âmbito da UE são um importante mecanismo para a promoção desta coordenação multinível, promovendo conexões no âmbito nacional e supranacional, sem perder de vista as particularidades e desafios que se operam no plano local.

Fatores como estruturas socioeconômicas regionais, estratégias climática e energética nacional e regional, e mecanismos de intervenção estipulados pelos instrumentos de políticas públicas destacam a importância dos processos de governança regional na formulação e implementação de uma transição justa. As seções seguintes empenham-se na compreensão destes aspectos e do processo de formulação de políticas regionais de transição energética a partir da análise dos PTTJs da Suécia e da Dinamarca e suas aplicações em dois dos territórios identificados como mais afetados negativamente pelo processo de transição nestes países.

#### 4. PTTJS E POLÍTICAS REGIONAIS DE TRANSIÇÃO ENERGÉTICA NA SUÉCIA E NA DINAMARCA

A gestão da transição para a sustentabilidade requer a formulação de um planejamento estratégico, com metas e objetivos bem definidos, que incluam o investimento em desenvolvimento e implantação de soluções inovadoras, eliminando práticas insustentáveis e garantindo que a transformação ocorra de maneira justa.

É certo que nem todos os Estados-membros, regiões e cidades partem do mesmo ponto quando se trata de transição energética. Portanto, diferentes regiões apresentam capacidades diversas de responder à transição, assim como as populações e trabalhadores serão afetados de modos distintos. O MTJ desenhado pelo plano de

investimento do Pacto Ecológico Europeu compromete-se em promover uma transição justa, na qual nenhuma região será preterida.

Como visto, o MTJ inclui em seu arcabouço o FTJ, que é estabelecido no quadro da política de coesão (*cohesion policy*), a principal política da UE para reduzir as disparidades e lidar com a mudança estrutural em suas regiões. O Fundo centra-se na busca por diversificação econômica e recapacitação, objetivando apoiar regiões que enfrentam sérios desafios socioeconômicos devido ao processo de transição. No entanto, o financiamento da política de coesão deve ser orientado por PTTJs, que são condição necessária para que os Estados-membros e suas regiões mais afetadas negativamente pela transição consigam obter acesso ao Fundo (EUROPEAN COMMISSION, 2021b).

Os PTTJs devem:

- identificar quais territórios são mais impactados e descrever o processo de transição a nível nacional para neutralidade climática até 2050;
- avaliar os desafios da transição baseados nos impactos sociais, econômicos e ambientais;
- identificar o número de empregos afetados, bem como outros impactos sociais, as necessidades de desenvolvimento e os objetivos vinculados;
- desenvolver uma estratégia de transição, assegurando a coerência com outras visões, estratégias e planos nacionais, regionais ou territoriais, tendo em conta as potencialidades e megatendências regionais;
- apoiar as transições para a sustentabilidade ao abrigo do Pacto Ecológico Europeu com a política de coesão;
- identificar as ferramentas políticas necessárias para implementar uma transição justa, incluindo a integração de aspectos de transição para todas as políticas relevantes;
- identificar necessidades de financiamento, incluindo apoio do Fundo e Mecanismo de Transição Justa, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo de Coesão e instrumentos nacionais de financiamento, bem como financiamento do setor privado; desenvolver um plano de ação para implementar a estratégia, definindo tarefas e prazos;
- identificar necessidades de governança, incluindo monitoramento e avaliação e órgãos responsáveis (EUROPEAN UNION, 2021).

Nos próximos subtópicos, analisa-se o papel dos PTTJs na modelagem de políticas regionais de transição energética, a partir do estudo dos planos da Suécia e Dinamarca e os mecanismos por eles definidos a fim de implantar uma transição energética justa nas respectivas regiões intensivas em carbono de Norrbotten e da Península da Jutlândia (Jutlândia do Sul).

**Tabela 1.** Estudo de caso dos países e regiões selecionados.

País	Compromisso <i>net zero</i>	Compromisso de transição energética	Região impactada
Suécia	Reduzir as emissões de GEE do setor de ESR em pelo menos 63% até 2030. Zerar a emissão de GEE até 2045 e, então, alcançar emissões negativas.	Aumentar a parcela de energia renovável no consumo bruto de energia em 65% até 2030. A meta para 2040 é 100% da eletricidade gerada a partir de fontes renováveis.	Norrbotte
Dinamarca	Reduzir as emissões de GEE em 70% até 2030. Zerar a emissão de GEE até 2050.	Aumentar a parcela de renováveis no consumo bruto de energia em 55% até 2030. Participação renovável em eletricidade acima de 100% do consumo até 2030, garantindo que pelo menos 90% do consumo de aquecimento urbano seja baseado em fontes de energia que não sejam carvão, petróleo ou gás.	Jutlândia do Sul

#### 4.1 NORRBOTTEN, SUÉCIA

Norrbotten é o maior e mais setentrional condado da Suécia e representa quase um quarto da área total do país, ao mesmo tempo, abriga apenas 2,5% da sua população. Norrbotten faz parte do Ártico, o que torna o enfrentamento das mudanças climáticas e ambientais ainda mais decisivo para as oportunidades futuras do condado, uma vez que o aumento da temperatura no Ártico está acontecendo quase duas vezes mais rápido do que no resto do mundo (SWEDISH AGENCY FOR ECONOMIC AND REGIONAL GROWTH, 2022).

No que concerne ao aspecto socioeconômico, Norbotten é dominado por indústrias baseadas em matérias-primas, principalmente provenientes de florestas, minério e energia hidrelétrica. A indústria é composta por um pequeno número de plantas muito grandes, principalmente nas indústrias de mineração, siderurgia, papel e celulose, e um grande número de pequenas plantas como serrarias e indústrias de

engenharia. O setor industrial representa cerca de 80% das emissões de GEE do condado e os transportes cerca de 10% (SWEDISH AGENCY FOR ECONOMIC AND REGIONAL GROWTH, 2022).

O condado de Norrbotten possui uma estratégia climática e energética conjunta que se aplica a 2020-2024 e que foi elaborada tomando como base as metas nacionais da política climática e energética de longo prazo (COUNTY ADMINISTRATIVE BOARD OF NORRBOTTEN, 2019). As emissões da indústria estão diminuindo como resultado de melhorias de eficiência e da transição para combustíveis renováveis, mas ainda correspondem a um nível alto, de modo que todas as instalações precisam de conversão para neutralidade climática. Norrbotten apresenta uma elevada vulnerabilidade uma vez que algumas instalações desempenham um papel decisivo para o emprego e para a economia, inclusive a nível nacional, ao mesmo tempo que representam emissões muito elevadas.

Essa região é responsável por 90% da produção de minério de ferro na Europa. Essa produção constitui o início da cadeia de valor da siderurgia e tem importância decisiva para o estabelecimento dessa indústria na região. Combinados, os setores de mineração e siderurgia dominam claramente a economia regional. Em 2018, 6.900 pessoas estavam empregadas diretamente nessas indústrias, o que corresponde a 10,7% do número total de empregos em Norrbotten (MOODIE et al., 2021).

Em Luleå, por exemplo, a siderúrgica SSAB EMEA AB emprega 1.325 pessoas, correspondendo a 1,2 por cento de todos os empregos na região. Com base nos multiplicadores de emprego apresentados por Moodie et al. (2021), se a atividade desta fábrica fosse descontinuada em resposta a políticas e regulamentos climáticos rigorosos, um total de 1.965 empregos equivalentes a tempo integral poderiam ser perdidos em Norrbotten. Isso inclui os empregos iniciais perdidos na própria fábrica da SSAB EMEA AB, bem como 640 empregos indiretos perdidos na região devido a ligações reversas na cadeia de valor do aço. Nesse sentido, é fundamental que a transição socioecológica seja feita mantendo a competitividade e preservando postos de trabalho para a população local.

A estratégia climática e energética de Norrbotten (2020-2024) adota as mesmas metas estipuladas a nível nacional, incluindo o objetivo de zerar as emissões de GEE até 2045 e tornar o uso de energia 50% mais eficiente em 2030 quando comparado a 2005. A energia hidrelétrica no condado representa cerca de 13% do fornecimento de eletricidade do país e Norrbotten está em terceiro lugar no número de turbinas eólicas por condado. Para atingir a meta de 100% de produção de eletricidade renovável em 2040, Norrbotten tem como principal desafio o acesso a combustíveis e energias renováveis e abastecimento seguro de eletricidade com expansão das redes elétricas.

Além disso, a transição para uma economia neutra em carbono afeta aspectos culturais de populações tradicionais. Isto se deve ao fato de que Norrbotten é sede dos povos Sami, que são os únicos povos reconhecidamente indígenas a habitar a Europa. Trata-se de uma minoria cultural e étnica que vive predominantemente na tradicional região Sami (Sápmi) e que encontram-se sob o risco de terem suas manifestações culturais e de subsistência fortemente afetadas pelas mudanças climáticas. Outrossim, a mudança climática pode incluir a necessidade de novas instalações industriais e investimentos em energia renovável. Garantir que estes empreendimentos levem em

consideração a necessidade de manutenção de terras e rotas de migração para a criação de renas pelos povos Sami pode envolver conflitos de interesses e enfatiza a necessidade de novas soluções (SWEDISH AGENCY FOR ECONOMIC AND REGIONAL GROWTH, 2022).

O Plano Territorial de Transição Justa (PTTJ) desenvolvido para o território de Norrbotten estipula uma série de intervenções em prol do objetivo de converter a indústria siderúrgica do condado para a neutralidade de carbono. O objetivo específico do plano destaca a necessidade de capacitar regiões e pessoas para gerir os impactos sociais, econômicos e ambientais da transição para os objetivos energéticos e climáticos da UE para 2030 e 2050, com base no Acordo de Paris.

As medidas propostas pelo PTTJ incluem apoiar uma produção de aço livre de fósseis. A iniciativa estimada para eliminar a maior parte das emissões de CO<sub>2</sub> é substituir o carvão de coque na produção de aço por eletricidade livre de combustíveis fósseis e hidrogênio verde. A indústria siderúrgica SSAB, em Luleå, é atualmente o maior ponto emissor de CO<sub>2</sub> na Suécia. A SSAB planeja reduzir suas emissões de CO em 25% até 2025, convertendo um alto-forno em Oxelösund em um forno de arco elétrico. Antes de 2030, o alto-forno da SSAB em Luleå será convertido e um laminador será construído para permitir a produção sem combustíveis fósseis, com base na planta de demonstração que a HYBRIT está construindo. (SWEDISH AGENCY FOR ECONOMIC AND REGIONAL GROWTH, 2022). Isso elimina em grande parte as emissões de CO<sub>2</sub> da SSAB Luleå até 2030 e são medidas a serem apoiadas pelo Fundo para a Transição Justa (FTJ).

Além disso, o PTTJ prevê medidas para apoiar esforços que incluem pesquisa, inovação e desenvolvimento de tecnologia de escala para a produção e armazenamento de hidrogênio verde, bem como outras etapas do processo em uma cadeia de valor livre de fósseis para a produção de aço. Serão feitos investimentos também em pesquisa e inovação de outras fontes alternativas de energia, como biogás, biogásol e biocarvão. Já a inovação para a produção de matérias-primas inclui medidas de apoio a processos de circularidade que podem, por exemplo, contribuir para o surgimento de cadeias de valor integradas para fluxos de materiais primários, secundários e terciários na indústria siderúrgica.

Quanto à requalificação e capacitação de mão-de-obra, o PTTJ estipula que o sistema de treinamento interno e certificações na indústria precisa ser complementado e fortalecido por um sistema de conhecimento baseado em pesquisa. Nesse sentido, o FTJ pode apoiar a implementação de treinamento para aprimoramento de pessoal e conversão de habilidades em demanda na indústria siderúrgica e sua cadeia de valor; ações que promovam a aprendizagem ao longo da vida, bem como ações que promovam a cooperação entre os agentes educativos e a indústria em causa para o desenvolvimento de novas formas de ensino e métodos educativos (*triple-helix collaborations*).

Por fim, o desenvolvimento de competências para especialização inteligente, transformação industrial, empreendedorismo e adaptabilidade empresarial deve incluir integralmente intervenções para combater qualquer tipo de discriminação ou

um mercado de trabalho segregado por gênero. Nessa linha, a perspectiva de equidade deve estar presente em todas as etapas de implementação do programa, de modo que as iniciativas propostas no plano de transição contribuam particularmente para os princípios da educação e aprendizagem ao longo da vida, igualdade de gênero, equidade, não-discriminação, acessibilidade e igualdade de oportunidades (SWEDISH AGENCY FOR ECONOMIC AND REGIONAL GROWTH, 2022).

**Tabela 2.** Mecanismos propostos nos Plano Territorial de Transição Justa Sueco (Norrbottn County).

Norrbottn, Suécia		
Resultado almejado: Que a cadeia de valor da indústria siderúrgica em Norrbotten transicione para a neutralidade de carbono e a meta de emissões zero. Os métodos desenvolvidos devem ser difundidos o máximo possível e tornar-se escaláveis. Manter o emprego na indústria siderúrgica em Norrbotten por meio de competitividade sustentável e de longo prazo.		
Desafio para a transição	Ação proposta	Transição almejada na região
Necessidade de apoio do governo para superar a falha do mercado e atender necessidades de investimento.	Instrumentos de política nacional em apoio ao desenvolvimento de novas tecnologias, compartilhando os riscos em investimentos de longo prazo e ajudando a criar oportunidades para pilotos e instalações de demonstração.  Investimentos no uso de tecnologia e infraestrutura de energia limpa, incluindo armazenamento de energia e redução de emissões de GEE.	Transição para a produção de aço neutro em carbono (apoio às instalações da indústria siderúrgica da UE em Norrbotten).  Promover o uso de materiais reciclados como matéria-prima; apoio a processos de produção ecologicamente corretos e eficiência de recursos; surgimento de cadeias de valor integradas na indústria siderúrgica.

Investimentos na melhoria da economia circular, inclusive por meio de medidas de prevenção e redução de resíduos, eficiência de recursos, reutilização e reciclagem.

<p>Necessidade de maior competência da cadeia de valor da indústria siderúrgica.</p>	<p>Mapeamento das necessidades de competências da indústria siderúrgica; apoio a redes e <i>clusters</i> para iniciativas de aprimoramento de habilidades na indústria siderúrgica; atualização e requalificação de competências dos colaboradores e da sua cadeia de valor; desenvolvimento de competências da mão-de-obra nova; medidas de validação de competências e reforço do trabalho estratégico das empresas com questões de qualificação.</p>	<p>Aprimoramento de habilidades e capacitação de funcionários e candidatos a empregos a fim de que a mudança tecnológica para descarbonização da indústria siderúrgica seja realizada.</p>
<p>Necessidade de mais pesquisa e desenvolvimento para a cadeia de valor da indústria siderúrgica: economia circular, insumos, biocarvão e hidrogênio verde.</p>	<p>Investimento em pesquisa e inovação, inclusive em universidades e organizações públicas de pesquisa, e promoção da transferência de tecnologias avançadas.</p>	<p>Inovação para a produção de matérias-primas críticas para a inovação e materiais necessários para uma transição para uma sociedade livre de fósseis; PD&amp;I para armazenamento de energia em larga escala e desenvolvimento e implementação de tecnologias livres de fósseis e outras fontes</p>

## 4.2 JUTLÂNDIA DO SUL, DINAMARCA

Conforme o Acordo Climático para a Energia e a Indústria (DANISH MINISTRY OF CLIMATE ENERGY AND UTILITIES, 2020a), a Dinamarca vem enfrentando uma expansão ambiciosa de estruturas para energias renováveis e desenvolvimento de tecnologias verdes, deve contribuir para a redução das emissões de GEE em setores onde atualmente é extraordinariamente difícil reduzir as emissões. O acordo contém, entre outras coisas, o desenvolvimento, expansão e integração de tecnologias verdes no setor de energia e indústria, que juntamente com o acordo climático para gestão de resíduos devem garantir uma redução de GEE de 3,4 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub> em 2030.

O Plano Nacional Integrado de Energia e Clima da Dinamarca estipula a meta de que 55% do consumo total de energia em 2030 deve vir de fontes de energia renováveis (DANISH MINISTRY OF CLIMATE ENERGY AND UTILITIES, 2019). Esta ambição no aumento da cobertura por energia renovável é também apoiada pelo Declaração de Esbjerg de maio de 2022, onde Alemanha, Dinamarca, Bélgica e Holanda estabeleceram uma meta comum para fornecer pelo menos 65 GW de energia eólica *offshore* em 2030, e de pelo menos 150 GW em 2050. A ambição é que os países possam fornecer metade da energia verde de eólicas *offshore* de que a UE precisa em 2050 a fim de que, assim, consiga atingir seu objetivo de neutralidade climática.

O PTTJ da Dinamarca designou as regiões Norte e Sul da Península da Jutlândia como as mais afetadas pelo processo de transição socioecológica. Este estudo atém-se à análise processo de transição no território correspondente à Jutlândia do Sul (*South Jutland*), situada na costa oeste da península, no sudoeste da Dinamarca. Esta região abriga em torno de 40% das empresas industriais com maior emissão de poluentes do país. É também onde se situa o município de Esbjerg, o centro energético da Dinamarca e onde se localiza a maioria dos empregos nos setores de petróleo e gás (DANISH BUSINESS AUTHORITY, 2022).

O Porto de Esbjerg tem funcionado historicamente como um portal de serviços para a indústria de petróleo e gás, e o setor desempenha um papel significativo para o crescimento e o emprego em Esbjerg e arredores, onde há uma alta concentração de empresas com conhecimento especializado na produção de energia. Com a eliminação da extração de petróleo e gás no país até 2050 (DANISH MINISTRY OF CLIMATE ENERGY AND UTILITIES, 2020b), espera-se que as oportunidades de emprego na área ao redor de Esbjerg sejam afetadas significativamente, o que é apoiado em um relatório da Region Southern Denmark, que já em 2017 identifica um declínio inicial no emprego no setor de petróleo e gás (REGION SOUTHERN DENMARK, 2017).

O emprego direto total na indústria de petróleo e gás na região sul da Dinamarca é estimado em aproximadamente 5.700 empregados, com a grande maioria empregada em atividades ligadas ao porto de Esbjerg. Além do emprego direto, o emprego derivado é estimado em mais 4.400 empregados, enquanto o emprego induzido é

estimado em aproximadamente 5.100. No geral, cerca de 15.000 pessoas empregadas no porto de Esbjerg podem ser afetadas pela eliminação gradual da produção de petróleo e gás. Além disso, há a necessidade de iniciar extensivamente medidas de eliminação gradual para a extração, processamento e queima de petróleo, gás e outros combustíveis fósseis, bem como a ampliação de soluções de energia renovável e neutras em CO<sub>2</sub> (DANISH MINISTRY OF CLIMATE ENERGY AND UTILITIES, 2020b).

Os mecanismos trazidos pelo PTTJ desenvolvido para o território da Jutlândia do Sul buscam lidar com os impactos socioeconômicos de converter a bem-estabelecida indústria local de petróleo e gás em uma indústria verde ou renovável. O plano apresenta grande preocupação com a recapacitação da mão-de-obra altamente capacitada do setor energético local para que a mesma transicione justo a uma economia pautada na neutralidade climática.

O objetivo do plano projeta-se no sentido de que a Jutlândia do Sul se torne uma metrópole internacional de energia verde com foco no desenvolvimento, teste e demonstração de futuras tecnologias verdes e soluções de acoplamento do setor, inclusive em relação a Power-to-X e sistemas de energia integrados. Para remediar os desafios socioeconômicos e de emprego que a região enfrenta em conexão com a eliminação gradual da produção de combustível fóssil, será necessário que a força de trabalho da indústria possa ser usada nas crescentes indústrias verdes que a Jutlândia do Sul tem bons pré-requisitos para a criação, por exemplo, no setor de turbinas eólicas offshore ou em relação ao Power-to-X (DANISH MINISTRY OF CLIMATE ENERGY AND UTILITIES, 2020b).

Nesse sentido, o PTTJ estipula medidas de investimento em infraestrutura energética renovável e inovação tecnológica a serem realizadas com o auxílio do Fundo para a Transição Justa (FTJ), bem como atividades de requalificação da força de trabalho da indústria de petróleo e gás através de cursos e programas de treinamento. Além disso, preocupa-se com o processo de investimento para o desenvolvimento de novas tecnologias e processos sustentáveis, que superam em muitos os valores despendidos com a produção pela indústria fóssil em funcionamento. A fim de otimizar investimentos e reduzir eventuais falhas de mercado, o plano aposta em medidas que despertem o ecossistema empreendedor na região e aumentem a competitividade tecnológica. Essas medidas incluem o desenvolvimento de projetos-piloto e criação de hubs de sustentabilidade.

São previstas também medidas de incentivo para Pequenas e Médias Empresas (PMEs), a fim de que também invistam em sua transição socioecológica sustentável. Desse modo, recursos do FTJ podem ser utilizados para subsidiar PMEs para que possam tornar-se mais eficientes em termos de recursos e energia e, assim, mais competitivas. Os subsídios podem ser direcionados para consultoria em relação à transição verde ou para investimentos em tecnologias verdes e circulares. Nesse sentido, almeja-se criar oportunidades para que empresas da Jutlândia do Sul integrem a economia sustentável e circular mais estreitamente em seus negócios diários e, assim, acelerem a transição verde.

**Tabela 3.** Mecanismos propostos nos Plano Territorial de Transição Justa Dinamarquês (*South Jutland*).

South Jutland, Dinamarca		
<p><b>Resultado almejado:</b> A eliminação gradual da produção de combustíveis fósseis e transição para uma economia verde com foco no desenvolvimento de tecnologias sustentáveis, combinada à adaptação esperada da força de trabalho local para atuação na nova indústria.</p>		
Desafio para a transição	Ação proposta	Transição almejada na região
<p>Necessidade de converter a bem-estabelecida indústria de petróleo e gás em uma indústria verde.</p>	<p>Investimentos em infraestrutura energética, incluindo parques eólicos <i>offshore</i>, <i>Carbon capture, utilisation and storage (CCUS)</i>, combustíveis verdes de eletricidade e hidrogênio (<i>Power-to-X</i>).</p> <p>Incentivos para a transição verde de Pequenas e Médias Empresas (PMEs) por meio de subsídios para consultoria e para investimentos em tecnologias verdes e circulares.</p>	<p>Permitir que <i>South Jutland</i> realize o seu amplo potencial de negócios e empregos associado a novas tecnologias ecológicas importantes, como PtX, CCUS, e, assim, mitigar os significativos desafios socioeconômicos resultantes do processo de desativação da indústria de petróleo e gás.</p>
<p>Muitas tecnologias verdes estão longe de serem competitivas em relação às alternativas fósseis, e a disposição de pagar do consumidor não cobre os custos adicionais de produtos e serviços verdes.</p>	<p>Investimento em desenvolvimento, maturação, teste e demonstração de tecnologia, bem como escalonamento em toda a cadeia de valor para reduzir as incertezas antes que as empresas comecem a fazer produções maiores.</p>	<p>Desenvolvimento de cadeias de valor para o hidrogênio e outras tecnologias verdes, onde a produção, infraestrutura, demanda e pesquisa são ampliadas com vistas a apoiar a transição verde nos setores onde a eletrificação não é possível ou econômica.</p>

<p>Estabelecer um mercado competitivo para soluções de hidrogênio verde e PtX (<i>CO2 hubs</i> e <i>CCUS infrastructure</i>).</p>		
<p>Necessidade de reter a mão de obra altamente especializada do setor energético na região e convertê-las para o trabalho nas indústrias verdes em ascensão.</p>	<p>Iniciar esforços direcionados de requalificação da força de trabalho da indústria de petróleo e gás através de cursos e programas de treinamento.</p>	<p>Requalificação e qualificação da mão-de-obra necessária, bem como para a formação contínua de pessoas que já estão no mercado de trabalho, mas que precisam de novas habilidades para desenvolver, instalar, estabelecer, operar e atender as novas soluções verdes.</p>

## CONCLUSÃO

Transições reservam diferentes características e particularidades de acordo com as dinâmicas econômico e socioespaciais do território em que se desenvolvem. Esta análise de duas regiões identificadas como mais negativamente afetadas pelos PTTJs da Suécia e Dinamarca revelam os desafios observados, os objetivos traçados e os mecanismos empregados em cada território a fim de promover uma transição energética e climática justa.

Nesse sentido, mesmo como partes de um mesmo bloco supranacional e fortemente influenciados pela política de coesão e pelo pacote de iniciativas estratégicas traçadas pelo Pacto Ecológico Europeu, os Estados-membros e regiões analisadas desempenham um importante papel de planejar e gerenciar a transição para a neutralidade climática a partir de um contexto sociotécnico, político e institucional único. O desenvolvimento regional possui grande relevância em toda a gama de intervenções que os governos têm buscado para administrar as transições de maneira justa e equitativa para as comunidades.

Outrossim, a União Europeia, enquanto organismo supranacional, desempenha significativo poder de impacto nas políticas regionais de transição, uma vez que vincula as suas metas de desenvolvimento aos países-membros, assim como condiciona o acesso ao Fundo para a Transição Justa à elaboração de PTTJs que cumpram os requisitos estipulados no Regulamento (UE) 2021/1056.

No que concerne aos mecanismos e intervenções para uma transição justa estipulados por Norrbotten (Suécia), estes demonstram coerência com o objetivo de converter a indústria siderúrgica do condado para a neutralidade de carbono. Há o

reconhecimento dos desafios para o estímulo da inovação tecnológica e da recapacitação da mão-de-obra, ao mesmo tempo em que se estipula investimentos direcionados ao rompimento destas barreiras. Destaca-se também a valorização da parceria tríplice hélice (governo, empresas e universidades) para a aceleração de pesquisa, inovação e desenvolvimento necessários à transição. Entretanto, dois pontos do plano com potencial para agregar questões de justiça e equidade quedaron superficiais e sem previsão de mecanismos claros, sendo eles a equidade de gênero e o respeito aos modos de vida e subsistência dos povos tradicionais Sami e a sua participação política na tomada de decisões.

Atendo-se aos mecanismos previstos para a região da Jutlândia do Sul (Dinamarca), há também coerência com as ousadas metas de descarbonização e eliminação da produção de combustíveis fósseis até 2050 em uma região caracterizada pela indústria de petróleo e gás, altamente intensiva em carbono. O plano destaca a valorização dos ecossistemas de inovação e empreendedorismo, a fim de que a região se torne uma metrópole internacional de energia e tecnologias verdes, assim como estipula medidas de requalificação da mão-de-obra para que a mesma transicione junto à indústria energética. Outras preocupações que reservam questões de ética, equidade e justiça tais como equidade de gênero e pobreza energética não são alvo de menção pelo plano, assim como por outros documentos de política nacional e regional, para os quais o termo “transição justa” é pouco recorrente e não há previsão específica tratando de aspectos de justiça na transição.

Este estudo forneceu uma visão geral dos tipos de mecanismos e intervenções para transição justa que foram estipulados para os próximos anos em regiões da UE que enfrentam transições energéticas e industriais. Há muito a aprender sobre como as transições socioecológicas e, mais especificamente, energéticas, podem ser gerenciadas de maneira justa para regiões, trabalhadores e comunidades. Este é um campo relativamente novo e em evolução do estudo das transições, para o qual há muitos desafios a serem superados e ainda há muito a ser debatido e compreendido sobre como combinar intervenções de desenvolvimento setorial e regional com mecanismos efetivos de governança, monitoramento e avaliação em vários níveis (local, regional, nacional e supranacional).

## REFERÊNCIAS

COUNTY ADMINISTRATIVE BOARD OF NORRBOTTEN. **Climate and Energy Strategy for the County of Norrbotten 2020–2024. Objectives for 2045**; County Administrative Board of Norrbotten: Luleå, Sweden, 2019. Disponível em: <https://www.lansstyrelsen.se/download/18.4a4eb7416faedec1251e974/1580983411596/Climate%20and%20energy%20strategy%20for%20the%20county%20of%20Norrbotten%202020-2024.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2022.

COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão — **The European Green Deal**, 2019, 640 Final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>. Acesso em: 27 nov. 2022.

COMISSÃO EUROPEIA. **Delivering the European Green Deal** — Cleaning our energy system, 2022a. Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal\\_en#cleaning-our-energy-system](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_en#cleaning-our-energy-system). Acesso em: 27 nov. 2022.

COMISSÃO EUROPEIA. **Just Transition funding sources** — The Just Transition Fund, 2022b. Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism/just-transition-funding-sources\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism/just-transition-funding-sources_en). Acesso em: 27 nov. 2022.

COMISSÃO EUROPEIA. **Just Transition Platform**, 2022c. Disponível em: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/funding/just-transition-fund/just-transition-platform\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/just-transition-fund/just-transition-platform_en). Acesso em: 27 nov. 2022.

DANISH BUSINESS AUTHORITY. **Draft Territorial Plan for Just Transition**, 2022. Disponível em: <https://udviklingidanmark.erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/2022-08/Udkast%20til%20Territorialplan%20for%20Retf%C3%A6rdig%20Omstilling.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2022.

DANISH MINISTRY OF CLIMATE ENERGY AND UTILITIES. **Danish Climate Agreement for Energy and Industry 2020** – Overview, 2020a. Disponível em: [https://kefm.dk/Media/C/B/faktaark-klimaftale%20\(English%20august%202014\).pdf](https://kefm.dk/Media/C/B/faktaark-klimaftale%20(English%20august%202014).pdf). Acesso em 29 nov. 2022.

DANISH MINISTRY OF CLIMATE ENERGY AND UTILITIES. **Agreement between the government (Social Democracy), the Liberal Party, the Danish People's Party, the Radical Liberal Party, the Socialist People's Party and the Conservative People's Party on the future of oil and gas extraction in the North Sea of 3 December 2020**, 2020b. Disponível em: [https://kefm.dk/Media/0/3/Nords%C3%B8aftale%20\(2\).pdf](https://kefm.dk/Media/0/3/Nords%C3%B8aftale%20(2).pdf). Acesso em: 30 nov. 2022.

DANISH MINISTRY OF CLIMATE ENERGY AND UTILITIES. **Denmark's Integrated National Energy and Climate Plan**, 2019. Disponível em: [https://energy.ec.europa.eu/system/files/2020-01/dk\\_final\\_necp\\_main\\_en\\_0.pdf](https://energy.ec.europa.eu/system/files/2020-01/dk_final_necp_main_en_0.pdf). Acesso em 29 nov. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. **Commission staff working document on the territorial just transition plans**. Brussels, 23.9.2021 SWD (2021) 275 final, 2021a. Disponível em: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/funding/just-transition-fund/swd\\_territ\\_just\\_trans\\_plan\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/funding/just-transition-fund/swd_territ_just_trans_plan_en.pdf). Acesso em: 28 nov. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. **Factsheet: The Just Transition Platform** — Accompanying Member States and regions to achieve a just transition, 2021b. Disponível em:

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/factsheet/jtp\\_factsheet\\_12102021\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/factsheet/jtp_factsheet_12102021_en.pdf). Acesso em: 28 nov 2022.

EUROPEAN UNION. **Regulation (EU) 2021/1056 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 establishing the Just Transition Fund**, 2021. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021R1056>. Acesso em: 29 nov. 2022.

GARCÍA-GARCÍA, Pablo; CARPINTERO, Óscar; BUENDÍA, Luis. Just energy transitions to low carbon economies: A review of the concept and its effects on labour and income. **Energy Research & Social Science**, v. 70, p. 101664, 2020. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2214629620302395>. Acesso em: 27 nov. 2022.

ILO. **Guidelines for a Just Transition Towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All**; ILO Publications: Geneva, Switzerland, 2015.

KRAWCHENKO, Tamara Antonia; GORDON, Megan. Just transitions for oil and gas regions and the role of regional development policies. **Energies**, v. 15, n. 13, p. 4834, 2022. Disponível em: <https://www.mdpi.com/1996-1073/15/13/4834>. Acesso em: 27 nov. 2022.

MARCZINKOWSKI, Hannah Mareike; ØSTERGAARD, Poul Alberg; MAUGER, Romain. Energy transitions on European islands: Exploring technical scenarios, markets and policy proposals in Denmark, Portugal and the United Kingdom. **Energy Research & Social Science**, v. 93, p. 102824, 2022. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214629622003279>. Acesso em: 30 nov. 2022.

MOODIE, John et al. Towards a territorially just climate transition — Assessing the Swedish EU territorial just transition plan development process. **Sustainability**, v. 13, n. 13, p. 7505, 2021. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2071-1050/13/13/7505>. Acesso em: 27 nov. 2022.

REGION SOUTHERN DENMARK. "**Regional positions of strength: The Danish offshore industry --/ National mapping of the business area**", 2017. Damvad 2017: The oil and gas sector in Denmark. Disponível em: [https://www.energycluster.dk/wp-content/uploads/2021/02/den\\_danske\\_offshorebranche\\_2017\\_-\\_national\\_kortlaegning\\_af\\_forretningssomradet.pdf](https://www.energycluster.dk/wp-content/uploads/2021/02/den_danske_offshorebranche_2017_-_national_kortlaegning_af_forretningssomradet.pdf). Acesso em: 30 nov. 2022.

SABATO, Sebastiano; MANDELLI, Matteo. **The EU's potential for promoting an eco-social agenda**. Relatório preparado para o projeto "Sustainable welfare societies: Assessing linkages between social and environmental policies", NOVA Norwegian Social Research. Bruxelas: OSE, 2018. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Matteo-Mandelli-2/publication/336141218\\_THE\\_EU'S\\_POTENTIAL\\_FOR\\_PROMOTING\\_AN\\_ECO-SOCIAL\\_AGENDA/links/5d920cf3299bf10cff1a7dfa/THE-EUS-POTENTIAL-FOR-PROMOTING-AN-ECO-SOCIAL-AGENDA.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Matteo-Mandelli-2/publication/336141218_THE_EU'S_POTENTIAL_FOR_PROMOTING_AN_ECO-SOCIAL_AGENDA/links/5d920cf3299bf10cff1a7dfa/THE-EUS-POTENTIAL-FOR-PROMOTING-AN-ECO-SOCIAL-AGENDA.pdf). Acesso em: 28 nov. 2022.

OUR WORLD IN DATA. **Emissions by sector.** 2022. Disponível em: <https://ourworldindata.org/emissions-by-sector#energy-electricity-heat-and-transport-73-2>. Acesso em: 10 dez. 2022.

SWEDISH AGENCY FOR ECONOMIC AND REGIONAL GROWTH. **Operativt Program: Fonden för en Rättvis Omställning.** 2022. Disponível em: <https://tillvaxtverket.se/download/18.514f1406183713436a519603/1664345732793/Program%20FRO.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2022.

UNITED NATIONS. **Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1,** 21st October 2015. Disponível em: <https://sdgs.un.org/2030agenda>. Acesso em: 30 nov. 2022.

WEF. **Fostering Effective Energy Transition, 2021 Edition.** Insight Report. World Economic Forum, April 2021. Disponível em: [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Fostering\\_Effective\\_Energy\\_Transition\\_2021.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_Fostering_Effective_Energy_Transition_2021.pdf). Acesso em: 30 nov. 2022.





---

## ARTIGOS

---





## A COMPLEXIDADE DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E UMA VISÃO ECOSISTÊMICA DO PNAE

*Carla Maria Barreto Gonçalves<sup>1</sup>,  
Germana Belchior<sup>2</sup>  
Liziane Paixão<sup>3</sup>*

### RESUMO

A efetivação do direito à educação e o combate à insegurança alimentar têm sido questões prioritárias que, na história do Brasil, se concretizam por meio de políticas diversas e em um ponto de convergência estratégico, entre eles está o Direito à Alimentação Escolar e a relevância do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). Tais institutos têm se aperfeiçoado desde seu surgimento, na década de 1950, mas visualizam-se retrocessos e um comprometimento de sua efetividade. Verifica-se que prevalecem ópticas simplificadoras sobre um problema que parece melhor compreendido sob o paradigma da Complexidade de Edgar Morin. Por meio de metodologia de natureza qualitativa e exploratória, e com auxílio do método dedutivo, a pesquisa buscar responder ao seguinte questionamento: como e em que medida os fundamentos do direito à alimentação escolar influenciam uma visão ecossistêmica do Pnae? O modelo vigente, oriundo da própria institucionalização do Programa de Alimentação Escolar, ainda adota uma visão limitada e cartesiana, na medida em que enxerga o Pnae como uma política de natureza federal e não nacional, no âmbito das competências constitucionais. É preciso, desse modo, abrir possibilidades para uma visão ecossistêmica do Pnae, percebendo as conexões da natureza do direito à alimentação escolar com seus atores e mecanismos de efetivação.

**Palavras-chave:** Direito à Alimentação Escolar. Complexidade. Insegurança Alimentar. Programa Nacional de Alimentação Escolar. Pnae.

### *THE COMPLEXITY OF RIGHT TO SCHOOL FEEDING AND AN ECOSYSTEM VIEW OF PNAE*

### ABSTRACT

*The implementation of the right to education and fight against food insecurity have been priority issues that in the history of Brazil and which have been implemented through different policies. At a merging point between them we can find the Right to School Feeding and the promotion of National School Feeding Program (Pnae). Such institutes have improved since their emergence in the 1950s, but setbacks and a progress can both be seen. However, it appears*

<sup>1</sup>Mestra em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Professora do Centro Universitário Christus.

<sup>2</sup>Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Atualmente, está cursando Estágio Pós-Doutoral em Direito no Centro Universitário de Brasília (Ceub).

<sup>3</sup>Doutora em Direito pela Université d'Aix-Marseille III, Professora Titular do Mestrado e Doutorado em Direito do Ceub. Bolsa para Estágio Pós-Doutoral pela Fap-DF 2023-2024.

*that simplifying approaches prevail over a problem that seems better understood under Edgar Morin's Complexity paradigm. Using a qualitative and exploratory methodology, and with the help of the deductive method, the research seeks to answer the following question: how and to what extent do the foundations of the right to school food influence an ecosystemic view of the Pnae? The current model, arising from the institutionalization of the School Meal Program itself, still adopts a limited and Cartesian vision, in which Pnae is a federal policy instead of a national one, within the scope of constitutional powers. It is therefore necessary to open up possibilities for an ecosystemic view of the Pnae, understanding the connections between the nature of the right to school food, its actors and enforcement mechanisms.*

**Keywords:** School feeding right. Complexity. Food Insecurity. School National Feeding National. Pnae.

## 1. INTRODUÇÃO

A efetivação do direito à educação é prioridade nas diversas agendas do governo brasileiro e, da mesma forma, o problema da insegurança alimentar é quadro grave que, na história do Brasil, é enfrentado por políticas públicas diversas, dentre os quais estão os relevantes debates sobre a importância da alimentação escolar no Brasil, uma relevante convergência entre direitos fundamentais. Mas como uma política brasileira educacional e alimentar especialmente exitosa, se destaca o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), com origem em meados da década de 50 com a elaboração do Plano Nacional de Alimentação e Nutrição.

Desde sua concepção, o Pnae conta com importantes contribuições nas áreas da segurança alimentar e desenvolvimento educacional, sendo um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo e notável aumento de atendimento entre 2008 e 2018, passando de 35 milhões para 40 milhões de estudantes. Esse aprimoramento, inclusive, é resultado da aliança estabelecida com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e a normatização do Pnae, por meio da Lei nº 11.947/09, cujo objetivo é contribuir para o crescimento e desenvolvimento biopsicossocial, aprendizagem, desempenho escolar e formação de hábitos alimentares saudáveis nos alunos. Para alcançar tais objetivos, empregam-se ações de educação alimentar e nutricional e fornecimento de refeições que atendam às necessidades nutricionais durante o período escolar.

Assim, a viabilização de um programa desse escopo e escala exige o gerenciamento de muitos insumos, das mais variadas naturezas. Isto é, deve-se pensar nos recursos financeiros, estruturais, logísticos, humanos, ecológicos, dentre outros. Logo, é fundamental reconhecer a condição dinâmica e complexa dessa empreitada, ao mesmo tempo em que ela deve ser cuidadosamente compreendida em seus detalhes.

Dessa forma, propõe-se uma análise panorâmica da natureza e dos fundamentos do direito à alimentação escolar, assim como uma visão ecossistêmica do Pnae, balanceando seus avanços e retrocessos, de forma a analisar a maneira como esse assunto tem sido compreendido por estudiosos e profissionais do Direito. Diante disso, a pesquisa tem como questionamento principal o seguinte: como e em que medida os fundamentos do direito à alimentação escolar influenciam uma visão ecossistêmica do Pnae?

O trabalho está dividido em três partes, além da introdução e considerações finais. A metodologia utilizada é de natureza qualitativa e exploratória, por meio do método dedutivo. Em um primeiro momento, será abordado o panorama do Programa Nacional de Alimentação Escolar e a consolidação de um direito à alimentação escolar. Em seguida, será desenvolvido um estudo sobre o pleno direito à alimentação escolar e sua complexidade. Por fim, serão apresentadas reflexões sobre a efetivação jurídica do direito à alimentação escolar, por meio de uma visão ecossistêmica do Pnae.

## 2. PANORAMA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E A CONSOLIDAÇÃO DE UM DIREITO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 6º, inclui a educação no elenco de direitos sociais fundamentais. Dessa forma, ao aplicar à educação a ressalva de pertencer aos direitos sociais, o constituinte coloca a educação no mesmo patamar da saúde e do trabalho, aplicando-se, dessa forma, as mesmas prerrogativas necessárias à sua plena efetivação enquanto direito social.

O art. 208, inciso VII, da Constituição, assegura que “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”.

Dentro desse contexto, destaca-se o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação, cuja missão é prestar assistência técnica e financeira aos estados e municípios para melhorar a educação do país.

Com 55 anos de existência voltados ao aprimoramento da educação básica pública, o FNDE se tornou o maior parceiro dos 26 estados, dos municípios e do Distrito Federal, com a oferta de programas tradicionais em diversas áreas, dentre os quais se destaca o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

É relevante entender que, para muitas famílias brasileiras, as férias escolares significam fome. A partir de tal afirmação, Idoeta e Sanches (2019, *online*) desenvolvem reportagem sobre o papel fundamental da merenda escolar no cenário de insegurança alimentar brasileiro. A matéria também apresenta depoimentos de moradores da favela de Paraisópolis, em São Paulo, que iriam recorrer à casa da avó para se alimentar e habitantes do Parque Paranoá, em Brasília, onde crianças passam seus dias livres empinando pipas de estômago vazio.

A gravidade desse cenário ilustra bem o panorama traçado, que é de um louvável aprimoramento na consolidação do direito à alimentação escolar e do Pnae, na medida em que a frequência escolar equivale a, pelo menos, uma refeição. Contudo, de maneira ambivalente, os desafios com a alimentação escolar representam um problema que é, ao mesmo tempo, antigo e atual. Logo, acredita-se na importância de que seja compreendido o seu histórico para que sejam mais bem avaliados seus problemas contemporâneos.

Assim, quanto à sua consolidação inicial, explicam Pedraza *et al* (2019, p. 94 e 95) que, em 1955, por meio de decreto presidencial de Juscelino Kubitschek, primeiro foi criada a Campanha da Merenda Escolar (CME) e que, em 1956, ampliada nacionalmente para abranger todo o país. Em 1965, houve outra mudança na denominação de “Campanha Nacional de Alimentação Escolar” (Pnae), uma opção que, substituindo o termo “merenda” por “alimentação escolar”, antecipa dimensões simbólicas desse direito, que serão exploradas no tópico seguinte quanto às principais características do direito à alimentação escolar<sup>4</sup>.

Contudo, fundamental entender desde logo como essas características resultam de processos árduos de avanços e retrocessos marcantes das políticas alimentares no contexto educacional. Assim, retomando o panorama com levantamentos de Silva *et al* (2018, p. 02), tem-se que, na década de 1970, houve outra mudança terminológica e estrutural, que transformou a “Campanha” em “Programa Nacional de Alimentação Escolar”, convertendo-a em uma gestão centralizada e burocrática que, a partir da década de 1980, também inicia uma descentralização com maior autonomia aos municípios<sup>5</sup>.

A partir da década de 1990, sob vigência da Constituição de 1988, novas mudanças, dessa vez com maior escala e durabilidade, como a criação de uma estrutura de controle social que fiscalizasse a descentralização dos recursos da alimentação escolar, por meio de Conselhos de Alimentação Escolar (CAE)<sup>6</sup> e, no âmbito das políticas alimentares de modo geral, houve importante avanço com a instalação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea). Este funcionou como órgão de assessoramento da Presidência da República e se tornou um “espaço institucional para a participação e o controle social na formulação, no monitoramento e na avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional e combate à fome” (Verdélío, 2023).

Segundo detalha Verdélío (2023), tal órgão foi criado em 1993 pelo então presidente Itamar Franco, mas posteriormente revogado e substituído pelo programa Comunidade Solidária, de Fernando Henrique Cardoso. Já em 2003, o então presidente Luís Inácio Lula da Silva restabelece o Consea proposto por Franco e, até que se iniciasse o mandato de Jair Bolsonaro, em 2019, tal órgão permanecera em plena

---

4 Cumpre ressaltar, a propósito, que a importância do cuidado com as nomenclaturas adotadas, pois, tendo sido inclusive objeto de pesquisa de Silva *et al* (2018), a alimentação escolar se manifesta como uma prática que contribui para a constituição de identidades escolares. Portanto, tem-se verificado que o tratamento dispensado a esse direito, na dimensão da linguagem, costuma refletir o seu grau de importância.

5 A compra direta de comunidades indígenas e quilombolas, com produção e entrega no mesmo local ou em locais próximos, reduz custos logísticos para o poder público. Com o Decreto nº 10.531/2020, foi instituída a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil, de 2020 a 2031, e o seu eixo social orienta políticas de inclusão e combate à insegurança alimentar e nutricional e promove inclusão produtiva de povos e comunidades tradicionais e outros grupos sociais vulneráveis, especialmente no meio rural. Logo, priorizar alimentos produzidos pelos povos indígenas significa uma alimentação escolar que respeita a cultura e as tradições de estudantes dessas comunidades.

6 Como apontam Lopes *et al* (2019, p. 38), a existência de Conselhos garante publicidade às ações do Estado, amplia a democracia conferindo espaços a atores tradicionalmente excluídos. No Brasil, inicialmente implantados em áreas como Saúde e Direitos das Crianças e Adolescentes, se expandiu para setores como o do desenvolvimento rural sustentável e o da alimentação escolar. Desse modo, o conselho é obrigatório para que o município receba recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar para compra de alimentação escolar, conforme a Lei 8.913/94.

atividade. Assim, entre os anos de 2019 e 2022, o Consea esteve desativado até que, em 2023, foi novamente reativado por Luís Inácio Lula da Silva<sup>7</sup>.

De todo modo, as demais providências históricas permitiram que Silva *et al* (2018) afirmassem que o início do século XXI foi o cenário político em que a Segurança Alimentar e Nutricional foi uma prioridade de governo, que também se refletiu em importante aliança com organismos internacionais<sup>8</sup>. Por meio do Consea, houve interlocução e legitimidade com movimentos sociais e militância na luta pelo Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável (DHAA) para todo brasileiro. Inclusive, dentre outros importantes marcos estabelecidos, em 2006 se deu a promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, com a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e a inclusão da alimentação como direito social por meio da Emenda Constitucional no 64/2010 (Silva *et al* 2018, p. 02).

Dentre todos, uma das medidas mais decisivas, e em vigor até o momento em que se desenvolve esta pesquisa, foi a aprovação da Lei n. 11.947, em 16 de junho de 2009. Além de aprimorar políticas pré-existentes, por meio de tal lei o programa foi estendido para alunos do Programa Mais Educação, para jovens e adultos matriculados em escolas públicas, bem como se determinou que 30% do dinheiro repassado pelo FNDE deveriam ser voltados para a compra de produtos oriundos da agricultura familiar (Ferreira *et al*, 2019, p. 97).

Após a publicação da Lei 11.947/09, passaram a ser atendidos pelo Programa todos os estudantes da educação básica da rede de ensino público dos 5.570 municípios, 26 estados e do Distrito Federal, além das escolas federais. Ou seja, a universalidade dos alunos da educação básica matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público) da educação infantil, do ensino fundamental e médio, incluindo a educação indígena, quilombola, do Atendimento Educacional Especializado (AEE) e da Educação de Jovens e Adultos (EJA).

A mencionada norma inova com dois eixos importantes – acesso a alimentos e educação alimentar e nutricional – e também com a reserva de recursos para os gêneros alimentícios da agricultura familiar, priorizando produtos advindos de assentamentos da reforma agrária, comunidades quilombolas e povos indígenas tradicionais. A agricultura familiar tem relevante papel socioeconômico para o desenvolvimento local e seu fortalecimento como uma das pré-condições para uma sociedade economicamente eficiente e socialmente mais justa. Isto possibilita a participação de

---

7 Cf. COUTINHO, Diogo Rosenthal et al. Direito e inovação em compras públicas: o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **REI-Revista de Estudos Institucionais**, v. 8, n. 2, p. 203-228, 2022; Brasil, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/02/presidente-lula-retoma-consea-e-prioriza-agenda-de-combate-a-fome>

8 Um marco histórico foi a aliança estabelecida em 2008 entre o Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), agência especializada das Nações Unidas que lidera esforços internacionais nos temas alimentação e agricultura e atua junto a mais de 194 países no combate à fome e à má nutrição. O propósito da cooperação é compartilhar a experiência do Brasil com outros países por meio da cooperação Sul-Sul, no marco do Programa de Cooperação Internacional Brasil (FAO), criado pelo crescente interesse de outros países em desenvolvimento em conhecer políticas brasileiras exitosas em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e Agricultura. Desde então, o FNDE/MEC e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), coordenam o sistema de cooperação técnica internacional e contam com a parceria da FAO.

indígenas e quilombolas nos processos de comercialização de sua produção para o Pnae, promovendo renda, respeito às tradições e à cultura alimentar local e oferta de alimentação escolar de qualidade<sup>9</sup>. Enfim, o Pnae ainda contribui de forma positiva para a questão ecológica, pois estimula a agricultura familiar local, o consumo sustentável e a educação ecológica nas escolas.

Contudo, apesar dos aprimoramentos, restam muitos desafios do processo, presentes na teoria e na prática. Tanto que, segundo José *et al* (2021, pp. 11 e 12), a produção científica relacionada ao Pnae ainda é incipiente, pois mesmo com crescimento a partir de 2010 não se encontraram “trabalhos de âmbito nacional envolvendo amostra representativa da população beneficiada, tampouco estudos que avaliem o impacto do programa sobre aspectos como hábitos alimentares e rendimento escolar”. Da mesma forma, a concretização do Pnae, como sinalizam Silva *et al* (2018, p. 04), tem arcabouço jurídico-normativo e resoluções operacionais insuficientes à realização e apropriação plena desse direito, pois no programa ainda prevalece uma cultura clientelista e assistencialista que deve ser transformada em uma cultura de direitos, a partir de uma política de segurança alimentar e nutricional fundamentada num Direito Humano à Alimentação Saudável.

Então, para que esse direito seja garantido, como se verá no tópico seguinte mais detidamente, tem cabido ao Estado a adoção das principais providências. Existe, nesse sentido, uma política pública permanente que, nesta pesquisa, se adota a síntese de Bucci (2019, p. 816), que a conceitua como uma “ação governamental coordenada e em escala ampla, atuando sobre problemas complexos, a serviço de uma estratégia determinada, tudo isso conformado por regras e processos jurídicos”. Como se verá, todos os aspectos dessa política merecem atenção: sua coordenação, sua escala, a complexidade do problema enfrentado, dentre outros. É o que se fará no tópico a seguir.

Antes cumpre ainda o registro de que, até fechamento desta pesquisa, a Lei n. 11.947/09 já foi alterada em algumas ocasiões e a mais recente se deu pela Lei n. 14.734/2023, determinando que Estados, Distrito Federal e Municípios forneçam instalações físicas, recursos humanos e recursos financeiros para o pleno funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Tal alteração reflete o que Lopes *et al* (2019, p. 38) alertam sobre como “a falta de estrutura para atuação do Conselho, a capacitação fragilizada dos membros, a formação organizacional desse espaço, a cultura participativa e a política local, a assimetria de informação, dentre outros elementos, pode prejudicar a atuação de um”.

Essa inovação, por sua vez, além de ser a mais recente, é a que melhor evidencia os aspectos que serão analisados na última parte deste trabalho e que, enfim, corroboram com a visão que se propõe nesta pesquisa: que se reconheça a

---

<sup>9</sup> Inclusive, apontam Ferreira *et al* (2019, p. 101) que, até 1993 a compra da merenda escolar, centralizada com o governo federal que adquiria insumos e os distribuía para Estados e Municípios, gerava muito desperdício com a deterioração de muitos insumos no trajeto e então, a partir de 1994, houve a descentralização das compras dos insumos por meio de convênios com as unidades federativas.

complexidade do direito à alimentação e, assim, que possa surgir uma visão ecossistêmica do Pnae.

### 3. O PLENO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E SUA COMPLEXIDADE

A alimentação escolar é categoria que, historicamente, ocupa o imaginário brasileiro como tema de alta sensibilidade que merece prioridade máxima. Novamente, como tema de produções jornalísticas, é nítida a gravidade das denúncias, como a reportada por Della Barba e Souza (2016), de que “[n]o lugar de arroz, feijão e carne, biscoito e bebida láctea de morango. [...] Revoltados (e famintos), um grupo de estudantes secundaristas resolveu usar as redes sociais para denunciar a falta ou a precarização de suas merendas”.

A seriedade com que se fiscalizam as refeições escolares evidencia sua importância, e a sua má qualidade é o elo final de uma cadeia que precisa ser avaliada desde seu início. Então, para que se compreendam os principais desafios na efetivação plena desse direito, é preciso antes conhecer alguns de seus principais atributos.

Nesse sentido, como visto, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 6º, incluiu o direito à educação e à alimentação no elenco de direitos sociais fundamentais. Contudo, na medida em que se interpreta o direito à alimentação escolar como convergência entre o direito à educação e à alimentação, o texto constitucional dispõe expressamente do direito à alimentação escolar como um dever do Estado para efetivar a educação, conforme prenuncia o inciso VII do Art. 208 da Carta Magna<sup>10</sup>.

Revela-se, então, uma lógica antiga de que o alimento escolar, assim como a garantia do transporte escolar, por exemplo, é ferramenta garantidora do direito educacional. Afinal, é sabido o quanto a precariedade, e até a ausência, de recursos como alimentação e transporte corroboram para o mau desempenho e evasão escolar.

Diante disso, é importante observar que os direitos à educação e à alimentação consistem em direito fundamental de segunda geração, ou dimensão, que não basta que sejam formalmente anunciados e garantidos, mas concretamente efetivados por prestação do poder público. Ao incumbir o Estado como principal (e não único) devedor, o constituinte estipula diversas obrigações ao Poder Público. Configuração de um Estado de Bem-estar Social que foi detidamente apreciada pelo jurista Norberto Bobbio (2007) ao propor que o Direito, para além de uma estrutura normativa, ganha a função de conformar a sociedade.

Essa é visão também é avaliada por Diogo Coutinho (2013, p. 185), que reforça a importância de Bobbio em reconhecer que as normas jurídicas se voltaram à realização de objetivos públicos concretos, de modo que "o direito público passa a desenhar, operacionalizar e disciplinar um conjunto amplo de ações para a implementação e

---

10 O art. 208, inciso VII, da Constituição, assegura que “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”.

monitoramento de políticas públicas”<sup>11</sup>. Esse desenho, inclusive, pode tanto se estruturar por meio de uma lógica repressiva, mas também fomentadora, pois, como lembram Matias e Belchior (2007, p. 167), percebeu-se que o Direito assumia uma função promocional para além da repressiva, de modo que na primeira o Estado assume o papel de encorajador (leia-se premiador) e na segunda de desencorajador de condutas.

Assim, os deveres estatais tanto se manifestam como obrigações positivas (de fazer) e negativas (não fazer), influenciando a interpretação e eficácia das normas educacionais. Então, a educação, em especial, é um direito fundamental e humano do estudante que repercute no dever do Estado, e na família, de obrigações positivas quanto à garantia de sua prestação. Ademais, é direito fundamental com *status* formal (pois está previsto no Texto – art. 205, *caput*<sup>12</sup>) e material (porque seu conteúdo é imprescindível à dignidade humana). Tem, por conseguinte, aplicabilidade imediata, com fundamento no art. 5º, § 1º, da Constituição de 1988, com supremacia normativa conferida pela ordem jurídica constitucional. Trata-se da coerência interna dos direitos fundamentais, baseada no princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, sendo capazes de ensejar efeitos jurídicos.

Essa relevância jurídica, contudo, não foi uma constante na história do direito à alimentação e do Pnae. Como visto no tópico anterior sobre sua trajetória, o que inclusive se iniciou como uma Campanha, assumiu contornos normativos e exigibilidade jurídica após a Constituição de 1988, sendo aprimorado enquanto política pública a partir da Lei n. 11.719/09. Antes desses marcos, pode-se afirmar que a alimentação escolar oscilava sob a dinâmica das vontades políticas, não sendo uma política estruturada.

Sobre tal fato, Bucci (2019) afirma que a persistência das estruturas legais ao longo do tempo – como a estruturação do Sistema Único de Saúde – tem sido um dilema para a teoria jurídica das políticas públicas, pois nem sempre se compatibiliza tais sistemas (de vocação permanente, ‘políticas de Estado’) com a noção de programa de ação governamental, pois esta tem sido adotada como delimitador da política pública. A autora afirma ainda que “geralmente uma política nasce ‘de governo’ e se transforma em ‘de Estado’, à medida que assume uma institucionalização mais completa, passando a depender menos das forças políticas que patrocinaram seu nascimento” (Bucci, 2019, p. 806).

Acredita-se que essa institucionalização progressiva, esse aprimoramento do Pnae, deve contar com os diversos atores com ele envolvidos. Especialmente os juristas, que precisam abandonar abordagens mais formalistas e burocráticas para adotar modelos mais pragmáticos. Nesse sentido, como afirma Coutinho (2013, p. 193), quando o campo do direito interage com políticas públicas, ele abrange extensa gama de normas e processos e pode servir como instrumentos normativos, objetivos das políticas, para prover arranjos institucionais ou construir canais de *accountability* e

---

11 O autor explica que, especialmente após a contribuição Kelseniana, o Direito teria uma função repressiva, na qual se coíbem atos ilícitos por sanções negativas; enquanto poderia haver a função promocional, que através de sanções positivas (premiais) encorajassem condutas (Bobbio, 2007, p. 05 e 06).

12 O art. 205, da Constituição assevera que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

participação, logo “o direito permeia intensamente as políticas públicas em todas as suas fases ou ciclos”.

Somente com o devido reconhecimento dos recursos e compreensões que devem ser mobilizados, é que se poderá vislumbrar uma prestação efetiva e eficiente da alimentação escolar. Assim, reconhecida essa natureza prestacional, ainda é preciso discorrer sobre a diversidade de fundamentos desse direito. Afinal, a alimentação escolar pode ser compreendida como direito à educação de qualidade, direito à alimentação – nutritiva e saborosa – como a prática sociocultural e até como atividade de impactos econômicos e ambientais, por exemplo. Todas essas dimensões, por sua vez, o tornam um direito caracterizado, na sua efetivação prática, por uma transversalidade, ou intersetorialidade e, na sua teoria, pela transdisciplinaridade. Nesta pesquisa, contudo, se propõe a adoção do recorte da complexidade que permeia o direito à alimentação escolar, o que demanda um olhar mais sistêmico e transdisciplinar do seu conteúdo e da sua efetividade.

Primeiro, explica-se o sentido de “transversalidade” porque, como alerta Martins (2020, p. 113), sua polissemia e aplicabilidade encontram caminhos diversos na gestão pública, faltando-lhe linearidade técnica. O mesmo ocorre com a noção de “transdisciplinaridade”, com debates igualmente úteis ao colaborar com o diálogo de saberes. Como adverte Belchior (2019, p. 85), ainda que inexistam entendimentos unívocos, não se confunde transdisciplinaridade, pluridisciplinaridade e interdisciplinaridade. Enquanto a pluridisciplinaridade estuda o objeto de uma única disciplina por várias disciplinas simultaneamente, a interdisciplinaridade cuida da transferência de métodos de uma disciplina para outra e a transdisciplinaridade trata do que está além.

Dessa forma, é possível a diversos profissionais e estudiosos lidar com a alimentação escolar simultaneamente, como o nutricionista, que considera nutrientes, ou o gestor dos recursos financeiros pondera a quantidade, durabilidade e a eficiência do processo de compra. Destaca-se, ainda, a figura da merendeira, profissional que cozinha a alimentação nas escolas, bem como do agricultor familiar, responsável por plantar e cultivar o alimento da forma mais saudável possível. É incontestável que, quanto maior as interações entre todos os atores envolvidos, mais completa será a alimentação ofertada. É nessa interação que se teria, inicialmente, uma abordagem transversal e transdisciplinar do direito à alimentação escolar.

Inclusive, como leciona Pombo (2008, p. 11), os prefixos conferem diferentes horizontes de sentido e o prefixo “trans” deve refletir uma convergência de pontos de vista que, diferentemente das ideias de “pluri” e de “inter”, propõe um ponto de fusão. Essa é uma condição específica que, inclusive, é o fio condutor da pesquisa de Martins (2020, p. 114), que aponta como a “articulação das políticas coaduna-se com o envolvimento maior da sociedade na gestão da coisa pública, o que ressignifica a organização estatal que deve ser percebida, na essência, como transversal e condutora de ações transversais”.

A partir dessa característica, outras equivalências surgiram nos trabalhos consultados, como a gestão intersetorial do Pnae, demonstrando que o direito à

alimentação escolar depende de muitos fatores e agentes para sua efetivação, motivo pelo qual essa multiplicidade representa muitos desafios. Como bem lembram Ferreira *et al* (p. 98), “[a]lém de colaborar com o desenvolvimento biopsicossocial dos alunos, o Pnae melhora o rendimento escolar, contribui para a assiduidade dos estudantes e participa, mesmo que indiretamente, na construção dos hábitos alimentares dos escolares”<sup>13/14</sup>.

Assim, além das múltiplas dimensões humanas positivamente afetadas, a consecução de tal direito impõe conhecimentos e estratégias de gestão muito plurais. Não foi à toa que, como verificaram José *et al* (2021, p. 10), o assunto da gestão e funcionamento do Pnae, como tema de pesquisa, ganhou mais visibilidade a partir da descentralização do programa, a criação dos CAE e a inclusão do nutricionista como responsável técnico.

Então, como o direito à alimentação escolar se alicerça sobre mais de um fundamento, depende de mais uma instituição e de conhecimentos diversos para ser efetivado, ainda é preciso considerar a maneira como essas dimensões interagem. Por essa razão que, a partir de então, será preciso falar sobre a complexidade desse direito, que traduz o caráter dinâmico que permeia as ações do Pnae.

Antes, é importante a demarcação do sentido de complexidade adotado nesta pesquisa, pois como lembra Belchior (2019, p. 49), quando a palavra ‘complexidade’ vem à mente, normalmente se transmite o sentido de incômodo, confusão, obscuridade, insegurança, do que não é simples. Contudo, no campo da epistemologia, inclusive a jurídica, existe o chamado “paradigma da complexidade”, sendo o francês Edgar Morin um de seus divulgadores. Em síntese, o referido paradigma surge para contornar as limitações do paradigma cartesiano, hegemônico no pensamento científico e que, sob influência central de René Descartes e outros pensadores a ele alinhados, tende a simplificar a realidade e desmembrar os saberes a fim de especializá-los.

Simplificações que têm sido, inclusive, reconhecidas como prejudiciais às visões jurídicas. Como relembra Coutinho (2013, p. 187), para juristas administrativistas, políticas públicas são, em regra, formalmente uma sucessão de atos administrativos, e não um continuum articulado e dinâmico, e essa “visão fragmentária impõe limitações severas à compreensão de políticas públicas como planos de ação prospectivos que, para fazer serem efetivos e eficazes, precisam de alguma dose de flexibilidade e revisibilidade”.

Assim, ao considerar fenômenos e processos sociais, Morin definiu alguns princípios para direcionar o pensamento complexo. Não são, obviamente, leis no sentido do modelo mecanicista, de caráter invariável. Referidos princípios são sempre

---

13 Os autores também mencionam que “[u]m ponto bastante discutido na merenda escolar está associado a regionalismo, aspecto, sabor, sociabilidade, familiaridade e estranhamento. Onde algumas combinações alimentares e o horário que a merenda é servida colidem com a cultura do local onde está sendo oferecida e acabam gerando estranheza, mesmo sendo alimentos conhecidos, o horário em que são ofertados tornam-se atípicos” (Ferreira *et al*, 2019, p. 105).

14 O autor explica que, especialmente após a contribuição Kelseniana, o Direito teria uma função repressiva, na qual se coíbem atos ilícitos por sanções negativas; enquanto poderia haver a função promocional, que através de sanções positivas (premiações) encorajassem condutas (Bobbio, 2007, p. 05 e 06).

revistos, ampliados e ressignificados, na medida em que a complexidade é um método vivo e social.

O pensamento complexo é rico e é utilizado em vários campos do conhecimento. Em virtude do objeto desta pesquisa, será feito um recorte da proposta moriniana, motivo pelo qual serão analisados os sete princípios mais recorrentes em estudos sobre complexidade e sua relação com o direito à alimentação escolar, quais sejam: (i) princípio sistêmico; (ii) princípio hologramático; (iii) princípio do círculo retroativo; (iv) princípio do círculo recursivo; (v) princípio da autoeco-organização; (vi) princípio dialógico; e, por último, (vii) princípio da reintrodução do conhecimento em si mesmo.

Exige-se do jurista um pensamento que religue, contextualize e reúna saberes, pois a verdade não é unívoca. Para que se compreenda a alimentação escolar e sua efetivação jurídica, se impõe uma visão que transcenda o reconhecimento de dois direitos convergentes - educação e alimentação. É preciso buscar conhecimentos de áreas diversas, não somente a jurídica, para dar uma resposta adequada aos problemas que lhe são postos e que decorrem de relações cada vez mais complexas da humanidade.

Segundo Morin, a ideia de complexidade deve partir de sua etimologia, em que o termo *complexus* significa “tecido em conjunto”. Assim, ele propõe que se possa vislumbrar um conjunto de “constituintes heterogêneos inseparavelmente associados: coloca o paradoxo do uno e do múltiplo [...] o tecido de acontecimentos, ações, interações, retroações, determinações, acasos, que constituem o nosso mundo fenomênico” (Morin, 2005, p. 13). Percebe-se que, embora possa haver uma semelhança com o que se explicou acerca da transversalidade, a complexidade vai mais além.

Nota-se que a transversalidade supera parcialmente o modelo cartesiano ao reconhecer ligações entre teorias e práticas distintas – como cultura, direito, educação, gestão de políticas públicas, socialização e nutrição – mas ela tende a ignorar as interações recíprocas e dinâmicas entre elas, um reconhecimento típico do paradigma da complexidade moriniana. Ou seja, é como se a transversalidade oferecesse uma aproximação da realidade da alimentação escolar por meio de uma fotografia; mas a complexidade propõe um filme.

Nesse sentido, como bem reforçam Silva *et al* (2018, p. 07), “a cultura alimentar de uma dada comunidade é um processo dinâmico de trocas entre o local e o global e, por conseguinte, afetada por processos de homogeneização da cultura alimentar promovida pela globalização”. Assim, buscando preservar um rigor metodológico a um tema que parece não dinâmico, é preciso invocar alguns dos princípios da proposta moriniana que explicam essa retroalimentação e dinamicidade, que correspondem respectivamente aos princípios da recursividade (recursão organizacional) e o sistêmico (ou organizacional).

Quanto ao princípio da recursividade, Morin (2005, p. 74) explica que ele se assemelha a um turbilhão, um processo recursivo em que coexistem, ao mesmo tempo, produto e produtor, ou seja, os produtos e os efeitos são ao mesmo tempo causas e produtores daquilo que os produz. Essa compreensão sintetiza muito bem, por exemplo, como a alimentação escolar adequada instrumentaliza uma boa educação.

Sob muitos aspectos, a alimentação garantirá a educação, com assiduidade e bons resultados. Da mesma forma, uma estrutura educacional satisfatória garante uma boa alimentação, completa, nutritiva, consciente. Ignorar essas influências recíprocas seria um arriscado reducionismo cartesiano e, conseqüentemente, um comprometimento do potencial da alimentação escolar.

Já o princípio sistêmico é aquele em que o conhecimento das partes está ligado ao conhecimento do todo, pois “[d]o átomo à estrela, da bactéria ao homem e à sociedade, e a organização de um todo produz qualidades ou propriedades novas [...]” (Morin, 2003, p. 93 e 94). Ou seja, a partir desse princípio torna-se muito claro como há uma soma complexa entre especialmente os atores do Pnae e suas práticas. Na medida em que o respeito ao alimento regional, por exemplo, é uma constante nos quatro cantos do país, cada região terá seu insumo predominante. Há semelhanças e individualidades simultâneas que precisam ser observadas e garantidas.

O princípio dialógico é bastante frequente na alimentação escolar, quando se verifica a dinâmica de seus atores e instituições. São vários, incluindo Governo, profissionais, estudantes, conselheiros, nutricionistas, merendeiras, gestores, órgãos de controle, dentre outros. É importante que todos possam buscar fortalecer o diálogo, a fim de proporcionar retroalimentação positiva na estrutura da política, em busca de aprimoramento, controle e monitoramento constante. Para isso, segue-se para o derradeiro tópico que abordará justamente um dos mais relevantes do programa: sua estrutura de atores.

#### 4. PELA EFETIVIDADE JURÍDICA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E UMA VISÃO ECOSISTÊMICA DO PNAE

Em um bairro da Zona Oeste do Rio de Janeiro, um conselheiro tutelar foi chamado para atender o caso de uma menina de sete anos que se envolveu em conflito com uma colega, com a professora e, por fim, com a direção. A fim de compreender se o episódio se tratava de uma reprodução de violência, quando uma criança agredida reproduz a agressão que sofre, a criança relatou a vontade de comer. Segundo o conselheiro tutelar, entrevistado pela reportagem da BBC Brasil, esse é um caso comum de muitas famílias moradoras de bairros pobres (Carrança, 2021). A partir desse evento, elucida-se o quanto a insegurança alimentar, além de ser evento grave *per si*, repercute em outras diversas instâncias da existência e convivência humana. A boa convivência escolar, um ótimo desempenho cognitivo e o próprio combate à insegurança alimentar encontram no direito à alimentação escolar um poderoso instrumento, motivo pelo qual fortalecê-lo é uma urgência.

Assim, demonstrados os atributos, fundamentos e a complexidade desse direito no tópico anterior, é necessário refletir sobre sua efetividade e pensar nos principais e mais eficientes meios e atores pelos quais esse direito é concretizado e mantido. Para isso, acredita-se que o Pnae pode ser inicialmente compreendido como um arranjo jurídico-institucional, mas caracterizado por uma complexidade que lhe converta em um ecossistema.

Um arranjo jurídico-institucional é conceituado como categoria que, segundo Bucci e Coutinho (2017), propõe o entendimento do aparato jurídico como espécie de

‘tecnologia’ de construção institucional que, não raro, tende a falhar, pois o Direito é um dos principais “gargalos” à efetividade e à potencialidade democrática das políticas públicas que estrutura. Assim, tal categoria permitiria uma crítica interna às políticas públicas, em vez dos tradicionais “juízos e interpretações ‘externas’ usualmente feitos por juristas ao analisar a legalidade ou constitucionalidade de tais políticas” (Bucci e Coutinho, 2017, p. 324).

Considerando os agentes que integram o Pnae, tem-se como principal unidade organizadora, que o gere e financia, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação. Para acompanhar e fiscalizar, existem ainda atores como o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria Geral da União (CGU), o Ministério Público e, dada a importância do controle social dos recursos, existem os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE).

A fim de executar as políticas, também integram o Pnae as Entidades Executoras (EEx), que são secretarias de educação dos Estados, Distrito Federal, municípios e escolas federais; a Unidade Executora (UEX), membro da sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, instituída por iniciativa da escola, da comunidade ou de ambas, que representam a comunidade escolar, bem como as secretarias de saúde e agricultura dos entes federados e os conselhos representativos dos profissionais de nutrição.

Ocorre que no funcionamento do arranjo entre esses atores, ainda prevalecem visões limitadas e cartesianas que desconsideram o conteúdo complexo que o direito à alimentação contém, uma vez que se relaciona com educação, saúde, segurança alimentar e nutricional, bem como questões ambientais e de agricultura familiar. Esse âmbito de proteção deveria implicar numa responsabilidade compartilhada de todos os entes federativos, devendo-se repensar no papel atual que a União exerce no âmbito do Pnae, trazendo para o debate a função dos Estados e dos municípios na implementação da política pública de alimentação escolar, e não apenas de execução e gestão do que é financiado pelo FNDE.

Então, a fim de superar essa visão limitada, propõe-se a compreensão do Pnae como a de um ecossistema que, como define Morin (2003, p. 27), “significa que o conjunto das interações entre populações vivas no seio de uma determinada unidade geofísica constitui uma unidade complexa de caráter organizador”. Dessa forma, percebe-se que na medida em que existe um conjunto de interações entre populações, existe uma unidade geofísica que estabelece uma unidade organizadora. Assim, torna-se relevante compreender o funcionamento desse ecossistema, corroborando inclusive com os resultados de José *et al* (2021) quanto ao estado da arte na pesquisa relativa ao Pnae, que aponta que a gestão e o funcionamento do programa no segundo lugar dentre os temas mais pesquisados.

Como se viu, no ecossistema do Programa Nacional de Alimentação Escolar há muitos atores envolvidos na política, uma pluralidade de órgãos, instituições e representantes da sociedade civil, com diálogos intersetoriais e multidisciplinares. Logo se impõe uma governança em rede dinâmica e complexa, diferente do modelo

tradicional de política pública e sendo tantos os atores e recursos envolvidos, merecendo especial atenção o modelo federativo no âmbito do Pnae, bem como seu financiamento.

Segundo legislação vigente, o Programa tem natureza suplementar, devendo Estados e Municípios garantir recursos para políticas estaduais e locais. O governo federal, por meio do FNDE, repassa a estados, municípios e escolas federais, valores financeiros de caráter suplementar efetuados em 10 parcelas mensais (de fevereiro a novembro) para a cobertura de 200 dias letivos, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino, com base no Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. Os valores per capita são definidos em Resolução do Conselho Deliberativo do FNDE. Após seis anos sem correção, os valores para todas as etapas e modalidades da educação básica foram reajustados em percentuais que variam de 28% a 39%, por meio da Resolução do Conselho Deliberativo do FNDE (CD/FNDE) nº 2, de 10 de março de 2023. Tais questões ainda fomentam debates mais acirrados, porque a depender de sua condição, é possível deliberar sobre o alcance dos recursos financeiros que podem ser destinados à garantia desse direito. Isto é, caso o direito à alimentação escolar seja reconhecido como um direito à educação, seria possível que recursos do Fundeb a ele fossem destinados, por exemplo, não sendo assim natureza meramente de assistência social.

Enfim, considerando que o paradigma da complexidade e a visão ecossistêmica evidencia o quão limitadas e simplistas tendem a ser as análises jurídicas do Pnae, apresentam-se duas propostas com visões ecossistêmicas que visam a um aprimoramento do Pnae. A primeira delas consiste no processo de progressiva inclusão e valorização das merendeiras no Ecosistema do Pnae e a segunda corresponde à proposta de que o programa se torne nacional, por meio de novo pacto federativo, superando sua atual configuração de uma política federal.

Sobre as merendeiras, Pedraza *et al* (2018) apontam que, em sua revisão de literatura, apenas um artigo versou sobre a atuação das merendeiras, o que é preocupante, pois como bem afirmam, a atividade dessas profissionais é “essencial ao Programa, uma vez que as mesmas interagem diretamente com os alunos, estabelecendo vínculos que possibilitam conhecer suas preferências alimentares e dar orientações sobre hábitos alimentares saudáveis” (Pedraza *et al*, 2018, p. 1558). Contudo, pode-se apontar mudanças intensas, como pelo fato de que em 01/11/2023 o domínio eletrônico do FNDE divulgou um concurso para valorizar o papel dessas profissionais na oferta de uma alimentação adequada e saudável. Segundo a matéria, “[a] proposta é eleger, divulgar e premiar receitas criadas por merendeiras e merendeiros das escolas públicas de todo o Brasil. [...] até selecionar cinco profissionais (um de cada região do país) que participarão da etapa final no formato de reality show [...]” (Brasil, 2023a).

Interessante destacar o aspecto afetivo do nome “merendeiras”, sendo a forma mais acolhedora de reconhecimento, e não meramente de cozinha. As merendeiras são profissionais da educação que exercem o trabalho de levar não apenas comida para o prato dos estudantes, mas alma, coragem e afeto, conforme se verifica nos relatos publicados em obra que trata da evolução da Alimentação Escolar no país e das receitas premiadas em concursos promovidos pelo FNDE. (Brasil, 2023).

No tocante à proposta de um Sistema Nacional, em 10/07/2023 o portal virtual do FNDE reproduziu o texto de sua então presidente, Fernanda Pacobahyba, acerca de sua proposta de estabelecer um Sistema Nacional de Alimentação Escolar, de modo que o Pnae deixaria de ser exclusivamente gerido pela União. A proposta seria de que esse sistema, com formato semelhante ao do Sistema Único de Saúde (SUS) estabelecesse “uma política estruturada e compartilhada pelo governo federal, estados e municípios, cabendo ao Ministério da Educação a coordenação da política” (Brasil, 2023b). Assim, essas e outras mudanças na natureza do Pnae parecem, enfim, refletirem o ideal de complexidade que se buscou reconhecer ao longo deste trabalho.

O modelo de financiamento vigente, oriundo da própria institucionalização do Programa de Alimentação Escolar, adota, assim, uma visão limitada e cartesiana, na medida em que enxerga o Pnae como uma política de natureza federal e não nacional, no âmbito das competências constitucionais. Além disso, o entendimento adotado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no sentido de que alimentação escolar não é considerada uma despesa educacional também contribui para forçar (e até vincular) uma interpretação meramente literal do Texto Constitucional, motivo pelo qual é preciso repensar a natureza constitucional do direito à alimentação escolar.

O estudo aprofundado em torno direito à alimentação escolar é necessário, na medida em que sua fundamentação contribui para seu âmbito de proteção, repercussão, bem como definição de responsabilidades e financiamento no Brasil. É preciso compreender a alimentação escolar não meramente em seu caráter assistencialista, mas como um direito humano e fundamental à dignidade das crianças e jovens brasileiros, que possui complexo conteúdo que se relaciona com educação, saúde, segurança alimentar e nutricional, bem como questões ambientais e de agricultura familiar.

Isso acaba repercutindo, por exemplo, numa responsabilidade compartilhada de todos os entes federativos, devendo-se repensar, portanto, no papel atual que a União exerce no âmbito do Pnae, trazendo para o debate a função dos Estados e dos municípios na implementação da política pública de alimentação escolar, e não apenas de execução e gestão do que é financiado pelo FNDE.

Sobre o financiamento da educação pública brasileira, deve-se considerar o previsto no art. 212 da Constituição Federal: “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Mais adiante, segundo o §4º, os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, inciso VII serão financiados com recursos de contribuições sociais e outros recursos orçamentários. A educação básica pública, entretanto, terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma legal.

No âmbito da legislação infraconstitucional, além da Lei do Pnae, é importante considerar a Lei nº 9.392, de 1996, que institui as diretrizes e bases da educação nacional, conhecida como LDB. É uma espécie de lei geral da educação brasileira. Seu

art. 71 assevera que “não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social” (inciso IV).

No que concerne especificamente sobre o financiamento da educação, a Lei nº 14.113, de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), prevê, em seu art. 29, que “é vedada a utilização dos recursos dos Fundos para financiamento das despesas não consideradas de manutenção e de desenvolvimento da educação básica, conforme o art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996” (inciso I). Em outras palavras, a partir da análise conjunta dos dispositivos supracitados, numa interpretação meramente literal, visualiza-se que a alimentação escolar não poderia ser financiada com recursos do Fundeb, nem tampouco do salário-educação, o que limita não só o aporte financeiro que poderia ser dos outros entes federativos, bem como o escopo de atuação da política pública. Não se faz uma política social estruturada sem recurso público e governança, motivo pelo qual é fundamental repensar o modelo e o financiamento da política de alimentação escolar brasileira.

Diante disso, a questão do financiamento merece reflexão hermenêutica, como de eventual necessidade de mudança legislativa para fortalecer a segurança jurídica da natureza da alimentação escolar, como do seu escopo e poder de atuação federativa. O problema, portanto, é de governança estrutural da política pública, o que repercute na natureza do direito à alimentação escolar, alcance, limites e financiamento, motivo pelo qual a visão ecossistêmica do Pnae deve ser fortalecida e internalizada por todos seus atores.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) é uma referência internacional de política pública intersetorial de educação, de segurança alimentar e nutricional e de desenvolvimento local sustentável. No Brasil, a alimentação escolar é um direito garantido constitucionalmente, com recursos financeiros previstos no orçamento anual do Ministério da Educação, por meio do FNDE, gratuito e universal para 40 milhões de estudantes, diariamente.

O Pnae consiste no repasse de recursos financeiros federais para o atendimento de estudantes matriculados em todas as etapas e modalidades da educação básica nas redes municipal, distrital, estadual e federal e nas entidades qualificadas como filantrópicas ou por elas mantidas, nas escolas confessionais mantidas por entidade sem fins lucrativos e nas escolas comunitárias conveniadas com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Seu objetivo é contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

O modelo vigente, oriundo da própria institucionalização do Programa de Alimentação Escolar, ainda adota uma visão limitada e cartesiana, na medida em que

enxerga o Pnae como uma política de natureza federal e não nacional, no âmbito das competências constitucionais. É preciso, desse modo, abrir possibilidades para uma visão ecossistêmica do Pnae, percebendo as conexões da natureza do direito à alimentação escolar com seus atores e mecanismos de efetivação.

Como se vê, considerando o ecossistema do Programa Nacional de Alimentação Escolar, são muitos os atores envolvidos na política, o que demanda uma pluralidade de órgãos, instituições e representantes da sociedade civil, com diálogos intersetoriais e multidisciplinares, motivo pelo qual se impõe uma governança em rede, que é dinâmica e complexa, diferente do modelo tradicional de política pública.

É preciso compreender, ainda, a alimentação escolar não meramente em seu caráter assistencialista, mas como um direito humano e fundamental à dignidade dos estudantes brasileiros, que possui complexo conteúdo que se relaciona com educação, saúde, segurança alimentar e nutricional, bem como questões ambientais e de agricultura familiar.

Isso acaba repercutindo, por exemplo, numa responsabilidade compartilhada de todos os entes federativos, devendo-se repensar, portanto, no papel atual que a União exerce no âmbito do Pnae, trazendo para o debate a função dos Estados e dos municípios na implementação da política pública de alimentação escolar, e não apenas de execução e gestão do que é financiado pelo FNDE, por meio de uma visão ecossistêmica da política pública.

## REFERÊNCIAS

BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Fundamentos Epistemológicos do Direito Ambiental**. 2 ed. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2019.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito**. Manole, 2007.

BRASIL, 2023a. FNDE. Notícias. **FNDE divulga reality show Vida de Merendeira**. Publicado em 01/11/2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/noticias/fnde-divulga-reality-show-vida-de-merendeira> . Acesso em 25 de janeiro de 2023.

BRASIL, 2023b. FNDE. Notícias. **Conheça a proposta do Sistema Nacional de Alimentação Escolar**. Publicado em 10/07/2023 11h19. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/noticias/conheca-a-proposta-do-sistema-nacional-de-alimentacao-escolar> . Acesso em 25 de janeiro de 2023.

BRASIL. FNDE. **Brasil da Alimentação Escolar: um giro pelas melhores receitas**. Disponível em [https://centrodeexcelencia.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Brasil-da-Alimentacao-Escolar\\_.pdf](https://centrodeexcelencia.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Brasil-da-Alimentacao-Escolar_.pdf). Acesso em 2 de fevereiro de 2024.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito**. Manole, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (DPP). **Revista estudos institucionais**, v. 5, n. 3, p. 791-832, 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas *in* **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**, Blucher, 2017.

CARRANÇA, Thais. '**Minha aluna desmaiou de fome**': professores denunciam crise urgente nas escolas brasileiras. Da BBC News Brasil: São Paulo. 17 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59215351>. Acesso em:

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. A política pública como campo multidisciplinar, v. 2, p. 181-206, 2013.

DELLA BARBA, Mariana; SOUZA, Felipe. 'Água e sal' para o almoço? Diário no Facebook reúne flagras de merenda escolar. Da BBC News Brasil: São Paulo. 06 de abril de 2016. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160404\\_salasocial\\_merenda\\_escolas\\_fs](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160404_salasocial_merenda_escolas_fs). Acesso em 31/01/2024

JOSÉ, Maria Eduarda Ribeiro; Azevedo, Ana Beatriz Coelho; Quadros, Jhenifer Paiva; Bandoni, Daniel Henrique; Canella, Daniela Silva. Produção científica sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar: o estado da arte. **Interagir: pensando a extensão**, n. 31, p. 1-23, 2021. <https://doi.org/10.12957/interag.2021.54509>

FERREIRA, Helen Gonçalves Romeiro; ALVES, Rodrigo Gomes; MELLO, Silvia Conceição Reis Pereira. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): alimentação e aprendizagem. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, v. 22, n. 44, p. 90-113, 2019.

IDOETA, Paula Adamo; SANCHES, Mariana. **Sem merenda**: quando férias escolares significam fome no Brasil. Da BBC News Brasil: São Paulo. 15 julho 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48953335>. Acesso em 25 de janeiro de 2023.

LOPES, Bruno de Jesus et al. Análise das deficiências dos conselhos de alimentação escolar com base nos relatórios de fiscalização municipal da Controladoria Geral da União. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 15, n. 7, 2019.

MARTINS, Naiara Ferreira. **A função normativa dos conselhos de alimentação escolar na indução do sistema de articulação transversal do PNAE**: a participação descentralizada da sociedade na mobilização do direito fundamental à alimentação. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2020.

MATIAS, João Luís Nogueira; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Direito, economia e meio ambiente: a função promocional da ordem jurídica e o incentivo a condutas ambientalmente desejadas. **Nomos**. Fortaleza, v. 27, p. 155-176, jul./dez., 2007.

MORIN, Edgar. **Introdução ao Pensamento Complexo**. Trad. Eliane Lisboa. Porto Alegre: Sulina, 2005.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita**: repensar a reforma, reformar o pensamento. Eloá Jacobina. 8a ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

PEDRAZA, Dixis Figueroa et al. Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: revisão da literatura. **Ciência & saúde coletiva**, v. 23, p. 1551-1560, 2018.

POMBO, Olga. Epistemologia da Interdisciplinaridade. **Revista Do Centro De Educação E Letras Da Unioeste** - Campus de Foz do Iguaçu, v. 10, nº 1, p. 9-40. 2008.

SILVA, Edleuza Oliveira; AMPARO-SANTOS, Lígia; SOARES, Micheli Dantas. Alimentação escolar e constituição de identidades dos escolares: da merenda para pobres ao direito à alimentação. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 34, 2018.

VERDÉLIO, Andreia. Governo reinstala Conselho Nacional de Segurança Alimentar. São Paulo. **Agência Brasil**, 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-02/governo-reinstala-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar> . Acesso em 25 de janeiro de 2023.



# IMPACTO DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA E DO PROCESSO JUDICIAL FISCAL NA DESOBEEDIÊNCIA TRIBUTÁRIA <sup>193</sup>

*Antonio Paulo Machado Gomes<sup>194</sup>*  
*Jacqueline Veneroso Alves da Cunha<sup>195</sup>*  
*Fabiano Teodoro de Rezende Lara<sup>196</sup>*

## RESUMO

O Brasil é um país propício para as pesquisas tributárias, pois possui alta complexidade tributária e características institucionais relevantes, como os parcelamentos especiais. Todos

---

<sup>193</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 "This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001"

<sup>194</sup> Sócio da JCM Consultores e Contabilidade, ex-Conselheiro do CARF e professor do IBMEC. Mestre e Doutor em Contabilidade e Controladoria pela UFMG. Pós-graduado em Finanças e Controladoria pela FGV e especialista em Planejamento Tributário e Gestão Tributária pela IBEP. Vencedor do prêmio CAPES de melhor tese de doutoramento em 2021 com o trabalho intitulado: O impacto da complexidade tributária e dos parcelamentos especiais na tomada de decisão da (des)obediência tributária das empresas brasileiras listadas na B3: um estudo sob a ótica da teoria dos jogos. Lecionou nas faculdades UFMG, UNIBH, IEC/PUC, Novos Horizontes e IETEC. Tem experiência na área de Ciências Contábeis, atuando principalmente nos seguintes temas: Gestão Fiscal, Gerenciamento Tributário, Compliance Fiscal, Planejamento Tributário, Contabilidade Fiscal e Contabilidade.

<sup>195</sup> Graduação em Ciências Contábeis (1995), pelo Unicentro Newton Paiva (BH/MG), Mestrado (2002) e Doutorado (2007) em Ciências Contábeis, pela Universidade de São Paulo (SP/SP). Professor Associado da Universidade Federal de Minas Gerais. Leciona no Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade e na Graduação em Ciências Contábeis e em Controladoria e Finanças da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bolsista Produtividade em Pesquisa 2 (Pq-2018). Diretora-Científica da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Contábeis (Anpcont), no biênio 2018-2019. Coordenadora de projetos de pesquisa financiados com recursos do CNPq, um deles ainda em andamento, a saber: Chamada Universal CNPq/MCTIC/FNDCT n 18/2021, processo n. 408203/2021-8. Consultora ad hoc para análise de mérito técnico-científico em processos decisórios de ações de fomento junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e à Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco (Facepe). Editora Associada do periódico Contabilidade Finanças, da FEA/USP e Editora da Revista Brasileira de Contabilidade, editada pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC). Membro de Conselhos Editoriais e Revisora de artigos para eventos e periódicos, qualificados pelo Qualis/Capes. Coordenadora da área de Educação do USP International Conference in Accounting e do Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade de 2014 a 2020. Coordenadora do Comitê Científico do Prêmio Internacional de Produção Contábil #8232; Técnico-Científica Prof. Dr. Antônio Lopes de Sá (CRCMG), desde 2011 e Coordenadora do Prêmio Olívio Koliver (CFC), desde 2014. #8232; Mantém parceria em projetos de pesquisas com professores da Universidade Federal do Ceará, Universidade Federal do Paraná, Universidade de Viçosa e Universidade de São Paulo. Subcoordenadora do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da UFMG, 2017-2022. Orientadora da tese vencedora do Prêmio CAPES de Teses da área de Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo - Edição 2021. Líder do Nepec - Núcleo de Estudos sobre Pesquisas e Educação Contábil.

<sup>196</sup> Bacharel (1996), Mestre (2001) e Doutor (2008) em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais e Bacharel em Comunicação Social pela PUC-MG (1996). Foi Assessor Jurídico do Tribunal de Justiça de Minas Gerais de 1997 a 2010. Atualmente é Professor Associado de Direito Econômico da Faculdade de Direito da UFMG (Graduação, Mestrado e Doutorado). Professor Visitante da Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento (2018). Membro do Instituto dos Advogados de Minas Gerais (IAMG). Membro do TJD-MG. Membro da Comissão de Arbitragem da OAB/MG. Advogado.

esses aspectos podem contribuir substancialmente para a compreensão do comportamento empresarial e individual frente ao tributo. Nesse sentido, esta pesquisa tem por objetivo responder à seguinte questão: Qual o impacto da transação tributária na decisão das empresas de encerrar (ou não) suas demandas fiscais e jurídicas à luz da teoria dos jogos? Para tanto, desenvolveu-se um modelo teórico baseado na Teoria do Jogos e em Gomes et al. (2023) para identificar qual a melhor decisão estratégica para o contribuinte tendo em vista a complexidade tributária brasileira e os acordos de transação tributária. Como resultado observou-se que o único equilíbrio de Nash é {desobedecer (impugnar, recorrer, embargar, parcelar); fiscalizar (autuar)}, demonstrando que a complexidade tributária e os parcelamentos especiais repetitivos incentivam a desobediência tributária, mesmo o contribuinte tendo que arcar com o aumento da dívida tributária pelos encargos legais e pelos custos para garantir o processo judicial fiscal, tais como depósito judicial, seguro e fiança garantia ou penhora. Para confirmar os achados teóricos e comprovar empiricamente, realizou-se o estudo do Caso Gerdau de Ágio Interno. Os resultados empíricos corroboraram os achados teóricos, evidenciando que o longo prazo da cobrança fiscal no Brasil, aliado à frequente necessidade de caixa do Estado incentiva a desobediência tributária dos contribuintes. Assim, espera-se que este estudo contribua para demonstrar a necessidade da retirada da complexidade tributária desnecessária do sistema tributário brasileiro.

**Palavras-chave:** Teoria dos jogos, Complexidade Tributária, Parcelamentos Especiais, Desobediência Tributária. Sistema Tributário Nacional.

#### *IMPACT OF TAX TRANSACTION AND TAX JUDICIAL PROCESS ON TAX NON-COMPLIANCE*

##### **ABSTRACT**

Due to its intricate tax regulations and institutional features such as special instalment programs, Brazil provides a conducive environment for tax-related research. This study aims to examine the impact of tax transactions on companies' decisions to either conclude or pursue their fiscal and legal claims, using game theory as its foundation. A theoretical model was developed based on Game Theory and Gomes et al. (2023) to identify the optimal strategy for taxpayers in light of the complexity of the Brazilian tax system and tax transaction agreements. The results revealed that the unique Nash equilibrium is characterized by the strategy {disobey (challenge, appeal, embargo, parcel); supervise (audit)}. This demonstrates that tax complexity and recurring special instalment programs incentivize tax non-compliance, despite the associated legal costs and expenses related to the tax judicial process. To validate the theoretical findings, a case study of the Gerdau Internal Goodwill Case was conducted. Empirical results substantiated the theoretical conclusions, highlighting that the protracted nature of tax collection in Brazil, coupled with the State's frequent need for financial resources, encourages taxpayer tax non-compliance. This study underscores the importance of simplifying the Brazilian tax system by eliminating unnecessary complexities.

**Keywords:** Game theory, Tax Complexity, Special Tax Installments, Tax Disobedience. National Tax System.

## 1. INTRODUÇÃO

A complexidade tributária foi definida pelo *Office of Tax Simplification* (OTS, 2015), como a dificuldade que o contribuinte tem para cumprir suas responsabilidades fiscais e entender as suas respectivas obrigações tributárias. Em virtude do atraso dessas obrigações pelo contribuinte, surgiu a figura do *Tax amnesty*, considerado um

parcelamento especial que é oferecido aos inadimplentes, com benefícios de redução de multa, juros e alongamento do prazo de pagamento (Baer e LeBoegne, 2008).

No cenário brasileiro, uma forma de parcelamento especial, a Transação Tributária, está definida no inciso III, do art. 156 da Lei nº 5.172/66, Código Tributário Nacional (CTN). O CTN preconiza que a extinção do crédito tributário poderá ocorrer através de uma transação tributária entre o contribuinte e o Estado. Portanto, uma das formas de liquidação dos passivos tributários no Brasil é por meio de um acordo entre o Estado e o contribuinte, no qual se estabelecerá as condições para extinção do crédito tributário.

Destaca-se que até o ano de 2020 o instituto da transação tributária não havia sido objeto de regulação ampla. Com a publicação da Lei nº 13.988/2020, a transação tributária foi regulamentada e foram definidas duas modalidades de transação, por adesão e individual. No caso da adesão, a proposta já está moldada pelo Poder Público, enquanto na individual cabe ao contribuinte apresentar os seus termos e negociá-los com o Poder Público. Até abril de 2023 a União Federal já havia publicado 26 editais de acordo de transação tributária.

Conforme o Edital de Transação por Adesão (ETA) nº 9/22, os contribuintes classificados como desobedientes tributariamente por terem utilizado do ágio para diminuir os seus pagamentos de imposto sobre a renda (IRPJ) e contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL), poderiam negociar com benefícios os débitos em discussão administrativa ou judicial referentes ao aproveitamento fiscal de despesas de amortização de ágio decorrentes de aquisição de participações societárias (ágio interno).

O Edital nº 9/22 estabelece que essa modalidade de transação tributária concede ao contribuinte os seguintes benefícios: entrada de 5% do valor total das inscrições selecionadas, sem desconto, em até cinco meses e o pagamento do saldo restante dividido em: (i) até 7 meses, com desconto de 50% sobre o valor do montante principal, da multa, juros e dos demais encargos; (ii) até 31 meses, com desconto de 40% sobre o valor do montante principal, da multa, juros e dos demais encargos; (iii) até 55 meses, com desconto de 30% sobre o valor do montante principal, da multa, juros e dos demais encargos. Essa transação tributária concede descontos até mesmo sobre o principal da dívida, extrapolando, inclusive, os parcelamentos especiais federais até então publicados. Portanto, a transação tributária também se configura como um tipo de parcelamento especial.

Estudos como o de Andreoni, Erard & Feinstein (1998), têm demonstrado que os parcelamentos especiais incentivam a desobediência tributária. No Brasil, Gomes, Cunha, Francisco e Lara (2023) evidenciaram que a complexidade tributária e os parcelamentos especiais repetitivos incentivam a desobediência tributária no âmbito do processo administrativo fiscal brasileiro. Todavia, o modelo proposto pelos autores não contemplou o processo judicial fiscal.

O estudo de Gomes et al. (2023) demonstrou que o combustível da agressividade tributária é a complexidade tributária, ou seja, é a dificuldade de aplicar a lei tributária

que produz a oportunidade da agressividade tributária. Além disso, os autores evidenciaram que os parcelamentos especiais até então vigentes no Brasil reduzem o valor presente dos tributos, tendo em vista os benefícios de redução de multa, juros, alongamento de pagamentos ou utilização de crédito tributários não líquidos, como os prejuízos fiscais de Imposto de Renda para pagamento de dívidas tributárias. Logo, os autores demonstraram que a agressividade tributária nasce com a complexidade tributária e se desenvolve pelos parcelamentos especiais.

Contudo, Gomes et al. (2023) estudaram somente uma parte do processo tributário, o qual nasce com o contribuinte apurando o tributo devido e realizando seu recolhimento; a fiscalização surge depois validando ou não a apuração do contribuinte e no caso de não validação, o contribuinte tem o processo administrativo fiscal para defender sua apuração e no caso de não obter êxito, tem novamente uma chance de defender sua apuração no processo judicial fiscal. Todavia, o processo judicial exige dois esforços dos contribuintes, quais sejam, (i) uma punição por levar o processo a via judicial com os encargos de 20% sobre o débito tributário e (ii) a necessidade de garantir o débito tributário, seja com depósito judicial, seguros, fiança ou bens. Portanto, o processo judicial é mais dispendioso para o contribuinte. Logo, para se ter uma visão completa dos efeitos do processo tributário nas decisões dos contribuintes, não basta estudar somente uma parte, mas, sim, o processo inteiro.

Esta pesquisa busca preencher essa lacuna e esta pesquisa tem por objetivo responder a seguinte pergunta: Qual o impacto da transação tributária na decisão das empresas de encerrar (ou não) suas demandas fiscais e jurídicas à luz da teoria dos jogos? .

Para atingir o objetivo proposto, o estudo busca entender se a transação tributária relativa ao Edital nº 9/22 (Transação do Ágio) é economicamente vantajosa aos contribuintes desobedientes dentro do modelo teórico ampliado proposto. Adicionalmente, a pesquisa propõe identificar empiricamente se as empresas tomam as mesmas decisões estratégicas identificadas no modelo, selecionando o Caso Gerda de Ágio Interno para testar a hipótese de que a Complexidade Tributária e a Transação Tributária incentivam a desobediência tributária.

O Brasil, desde a regulamentação da Transação Tributária, restringiu os parcelamentos especiais a essa nova modalidade, que não foi estudada por Gomes et al. (2023). Logo, há necessidade de verificar se esse novo tipo de parcelamento especial altera ou não a decisão dos contribuintes pela desobediência tributária. Então, esta pesquisa busca entender se os encargos legais, mais as garantias e a nova transação tributária mudam as conclusões obtidas pelo estudo de Gomes et al. (2023).

Conforme Jacob (2018) a pesquisa tributária pode contribuir substancialmente para compreensão do comportamento empresarial e como as características institucionais de um país moldam os efeitos dos tributos no comportamento empresarial. Além disso, a literatura tem demonstrado que os formuladores de políticas do mundo inteiro mudam com frequência os impostos corporativos ou os pagamentos sobre distribuição de lucro para estimular o crescimento econômico (Jacob, Müller & Michaely, 2017; Giroud & Rauh, 2017; Patel, Seegert & Smith, 2017).

É fato que o Brasil necessita de uma grande reforma tributária, todavia as últimas reformas estão em sentido contrário à conclusão da pesquisa de Gomes et al. (2023), pois todas aumentaram a complexidade tributária no Brasil. Desta forma, esta pesquisa contribui para demonstrar cientificamente a necessidade da simplificação tributária no Brasil, ajudando os formuladores de políticas públicas nesse trabalho.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 A teoria dos jogos

A teoria dos jogos tem como objeto de estudo as estratégias desenvolvidas pelos tomadores de decisão na busca da maximização da sua utilidade esperada. Busca identificar quais são as estratégias racionais dos tomadores de decisão através da modelagem do jogo, ou seja, da identificação do jogo, dos seus participantes, das estratégias possíveis de serem tomadas pelos seus participantes e quais são os seus retornos (*payoffs*) dada a interação das estratégias possíveis de cada jogador. Portanto, a teoria dos jogos preocupa-se em identificar as estratégias racionais do jogo, quando os jogadores têm conhecimento de que o resultado depende não só da sua própria estratégia, mas também daquelas escolhidas pelos demais jogadores, podendo essas estratégias serem diferentes ou possuírem objetivos comuns (Von-Neumann e Morgenstern, 1944; Bierman, 2010; Gomes, 2020).

Em um jogo existem (i) os jogadores, (ii) as estratégias e (iii) as recompensas (*payoffs*) que podem ser positivas ou negativas. Cada jogador racional adota uma estratégia com o intuito de maximizar a sua recompensa, baseado na crença de qual é a estratégia do seu concorrente.

Dados esses elementos, a teoria dos jogos estabelece o equilíbrio do jogo que nada mais é que a estratégia ótima a ser tomada, levando em consideração a estratégia do adversário (Pohlmann e Iudicibus, 2006). A identificação dos equilíbrios do jogo pode ser realizada basicamente de três formas: (i) equilíbrio da estratégia dominante, (ii) equilíbrio da estratégia dominante iterada e (iii) equilíbrio de Nash.

A teoria dos jogos propõe a primeira etapa para a solução de qualquer jogo estático: determinar e eliminar de considerações posteriores todas as estratégias estritamente dominadas de cada jogador. Feito isso, a única estratégia que restará será a estratégia dominante. Desta forma, o equilíbrio da estratégia dominante é aplicado somente para jogos estáticos, ou seja, para jogos sem interações sucessivas.

Já para jogos com interações sucessivas a teoria dos jogos propõe o equilíbrio da estratégia dominante iterada, no qual considera-se que, a cada iteração, todas as estratégias dominadas serão eliminadas simultaneamente, independentemente da ordem na qual as estratégias estritamente dominadas são eliminadas, pois sempre se chega ao mesmo conjunto limite de estratégias dominantes (Bierman, 2010).

Contudo, na maioria dos jogos não existe qualquer equilíbrio de estratégia estritamente dominante ou de estratégia estritamente dominante iterada. Ou seja, a eliminação sequencial de estratégias dominadas não chega a um resultado único.

Então, para superar esse obstáculo, o professor John C. Nash desenvolveu uma nova metodologia denominada de Equilíbrio de Nash, que representa a situação na qual nenhum jogador tem algo a ganhar mudando sua estratégia individualmente, o que leva a uma estabilidade no jogo (Nash, 1951). Todavia, em alguns jogos o equilíbrio de Nash não é observado em estratégias puras. Logo, para superar essa limitação, Bierman (2010), aconselha considerar o jogo do ponto de vista probabilístico, no qual o jogador deve escolher uma distribuição de probabilidade sobre suas estratégias puras.

## 2.2 Desobediência Tributária

Conforme Pohlmann e Iudícibus (2006), a obediência tributária é uma verdadeira linha de pesquisa dada a semelhança de enfoque teórico e a recorrência ou frequência com que os estudos se sucedem, sendo que o objetivo principal dentro dessa linha de pesquisa é entender os motivos que levam os contribuintes a recolherem ou não os seus tributos devidos.

Gomes (2020) define a desobediência tributária como o descumprimento da legislação fiscal cujo resultado é um recolhimento a menor do tributo devido. Tal desobediência pode ocorrer de duas formas. A desobediência involuntária, na qual o contribuinte paga um valor menor do tributo em virtude da complexidade e ambiguidade da legislação, ou seja, o contribuinte não deseja recolher um tributo a menor, mas não consegue interpretar e aplicar corretamente a legislação tributária. Na segunda forma a desobediência é voluntária, o contribuinte busca na complexidade tributária formas de reduzir seus passivos fiscais. Mesmo conhecendo a legislação tributária, o contribuinte prefere recolher um valor menor do tributo devido.

A partir desse conceito, Gomes et al. (2023) desenvolveram um modelo teórico que buscou entender qual é a decisão racional lógica de um contribuinte e da fiscalização em um processo administrativo fiscal com alta complexidade tributária e com parcelamentos especiais repetidos. De acordo com o modelo teórico dos autores, contribuinte e fiscalização estão em um jogo dinâmico, no qual o contribuinte precisa tomar uma decisão estratégica de obedecer ou desobedecer à legislação tributária. A fiscalização tomará a sua decisão estratégica de fiscalizar ou não o contribuinte. Como resultado, os pesquisadores identificaram que o único equilíbrio de Nash desse jogo da desobediência tributária é para o contribuinte desobedecer a legislação tributária e recolher o tributo devido e não pago tempestivamente em um parcelamento especial com seus benefícios. Enquanto a melhor estratégia para a fiscalização é autuar o contribuinte e receber o tributo devido em um parcelamento especial.

O modelo desenvolvido por Gomes et al., (2023) demonstrou que a complexidade tributária e os parcelamentos especiais repetitivos, dentro do processo administrativo fiscal brasileiro, produzem efeitos adversos à sociedade, pois identificaram que a melhor decisão estratégica para o contribuinte é desobedecer a legislação tributária e para a fiscalização, dado a decisão estratégica do contribuinte, é fiscalizar e autuar o contribuinte, independentemente do tipo de desobediência tributária realizada por este, voluntária ou involuntária.

Esta pesquisa amplia o modelo de Gomes et al., (2023) inserindo a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública para testar o resultado com a inserção dessa variável.

Para o desenho deste modelo adotaram-se os fundamentos da Teoria dos Jogos de Dois Níveis de Putnam (1988). Segundo essa teoria a estratégia vencedora no nível I, depende de um conjunto de vitórias em um nível II. Ou seja, somente se tem uma vitória no nível I se ela for ratificada no nível II. Portanto, o contribuinte tomará a sua decisão estratégica considerando as decisões/julgados dos tribunais superiores, a saber: Supremo Tribunal Federal (STF) e Superior Tribunal de Justiça (STJ).

### 2.3 Complexidade tributária

A complexidade tributária é definida como a dificuldade que os contribuintes enfrentam para cumprir suas obrigações fiscais e compreender suas responsabilidades tributárias. Ela surge devido à quantidade de leis, regulamentações e ambiguidades presentes na legislação tributária. A complexidade tributária pode ser classificada como necessária ou desnecessária. A complexidade necessária refere-se ao mínimo de complexidade requerido para atingir os objetivos da política fiscal, enquanto a complexidade desnecessária envolve fatores como processos duplicados, legislação complexa e imprecisa, regulamentações excessivas e obrigações acessórias desnecessárias (OTS, 2015; Ulph, 2014).

A complexidade tributária pode gerar incerteza e insegurança, dificultando a compreensão das leis e afetando a segurança jurídica do sistema tributário. Conforme Gomes (2020) a complexidade tributária afeta a obediência fiscal, pois pode levar a erros na apuração dos tributos devidos, bem como oferecer oportunidades para a evasão ou elisão fiscal. Logo, segundo Laffer, Winegarden e Childs (2011) a complexidade tributária pode levar os contribuintes à desobediência tributária involuntária e voluntária.

Destaca-se que a complexidade tributária aumenta os custos de conformidade para os contribuintes, tornando mais dispendioso o cumprimento das obrigações fiscais. Além disso, diferentes interpretações da legislação fiscal entre os contribuintes podem resultar em decisões econômicas que evitam o pagamento dos tributos, bem como pode levar a pagamento de tributos desnecessários. Desta forma, a complexidade tributária tem um impacto negativo no crescimento econômico dos países, uma vez que resulta em custos adicionais para a sociedade. Além disso, a complexidade tributária afeta negativamente o crescimento econômico, pois cria incertezas e desencoraja investimentos e empreendedorismo (Gomes, 2020).

### 2.4 Parcelamentos Especiais

Parcelamentos especiais (*Tax Amnesty*) são programas oferecidos pelo governo a contribuintes inadimplentes, nos quais eles têm a oportunidade de pagar seus tributos atrasados com redução de juros, multas e sem sofrer penalidades criminais. Esses programas temporários visam aumentar a arrecadação dos governos, permitindo que

os contribuintes inadimplentes regularizem sua situação fiscal e voltem a cumprir suas obrigações tributárias (Baer e LeBorgne, 2008; Gomes et al., 2023).

O objetivo dos parcelamentos especiais é tanto o aumento da arrecadação de curto prazo quanto o estímulo à conformidade tributária no longo prazo. A ideia por trás disso é que os contribuintes que se beneficiam dos parcelamentos especiais têm menos probabilidade de voltar a ficar inadimplentes, pois enxergam essa oportunidade como uma forma de se tornarem novamente contribuintes honestos (Alm e Martinez-Vazquez, 2003; Andreoni et al., 1998; Torgler, 2003).

Conforme Torgler (2003) esses parcelamentos especiais têm sido adotados em diversos países, incluindo Bélgica, França, Itália, Espanha, Argentina, Colômbia, Índia, Portugal, Rússia, entre outros. No Brasil, o governo federal também tem utilizado parcelamentos especiais para aumentar a arrecadação, como o REFIS, PAES, PAEX, PERT, entre outros (Paes, 2012 e 2014).

No entanto, pesquisas têm mostrado que os parcelamentos especiais podem ter efeitos negativos na obediência tributária. Estudos indicam que a concessão de parcelamentos especiais leva a um declínio na conformidade tributária, ou seja, os contribuintes passam a ter maior propensão a não pagar seus tributos, na expectativa de se beneficiarem de futuros parcelamentos (Hasseldine, 1998; Alm & Martinez-Vazquez, 2003; Paes, 2012; Ross & Buckwalter, 2013; Paes, 2014; Bayer, Oberhofer & Winner, 2015; Shevlin, Thornock & Williams, 2017). Além disso, a percepção de injustiça por parte dos contribuintes que pagam seus tributos em dia, enquanto outros são beneficiados com parcelamentos especiais, também pode afetar negativamente a moral tributária e estimular a desobediência fiscal (Luitel, 2014; Mikesell, 2012; Ross, 2013; Torgler, 2007; Gomes et al., 2023)

Embora os parcelamentos especiais possam resultar em um aumento temporário da arrecadação, a quantia adicional de recursos geralmente não é significativa. A baixa adesão ao parcelamento por parte dos grandes devedores e a concessão de benefícios amplos demais são alguns dos fatores que contribuem para isso (Paes, 2014).

## 2.5 Acordo de Transação Tributária

Apesar do art. 171 do Código Tributário Nacional (CTN – Lei nº 5.172/1966) estabelecer que o Estado pode celebrar transação tributária com o Contribuinte, mediante concessões mútuas, a qual importará na liquidação do litígio e consequente extinção de crédito tributário (art. 156 do CTN), sua regulamentação só ocorreu com a publicação da Medida Provisória nº 889/2019, convertida na Lei nº 13.988/2020.

O acordo de transação tributária pode envolver uma ou mais condições especiais, como: o parcelamento da dívida, um desconto no valor total, a extensão do prazo de pagamento ou uma entrada com valor reduzido, ou seja, é um tipo de parcelamento especial. Desta forma, ao invés de esperar a cada 3 anos a publicação de um parcelamento especial, agora o contribuinte pode fazer um acordo diretamente com o Estado ou aguardar uma transação por edital para se candidatar à uma negociação especial.

A Lei nº 13.988/2020 estabeleceu os requisitos e as condições para que a União, as suas autarquias e fundações, e os devedores ou as partes adversas realizem transação resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária. Segundo a lei, o acordo de transação tributária tem três modalidades: (i) por proposta individual ou adesão, na cobrança de débitos inscritos em dívida ativa ou na cobrança de débitos de competência da Procuradoria-Geral da União (PGU); (ii) por adesão, nos demais casos de contencioso judicial ou administrativo tributário; (iii) por adesão, no contencioso tributário de pequeno valor.

Destaca-se que na proposta individual, o acordo de transação tributária é definido segundo o cenário específico do contribuinte, com base em documentação que comprove a possibilidade do acordo. Já na modalidade por adesão, o governo estabelece os critérios que o contribuinte deve cumprir para se candidatar ao acordo.

Desde a publicação da Lei nº 13.988/20 a União Federal publicou 23 editais para transação tributária por adesão, dentre eles o de Transação do contencioso tributário referente à amortização fiscal do ágio (Edital de Transação por Adesão (ETA) nº 9/22). Portanto, já ocorreram várias transações tributárias.

De acordo com Edital de Transação por Adesão (ETA) nº 9/22, os contribuintes classificados como desobedientes tributariamente por terem utilizado do ágio interno para diminuir os seus pagamentos de imposto sobre a renda (IRPJ) e contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL), puderam negociar com benefícios os débitos em discussão administrativa ou judicial referentes a esse ágio interno.

Os benefícios concedidos são: entrada de 5% do valor total das inscrições selecionadas sem desconto, dividida em até cinco meses e o pagamento do saldo restante poderá ser dividido em: (i) até 7 meses, com desconto de 50% sobre o valor do montante principal, da multa, juros e dos demais encargos; (ii) até 31 meses, com desconto de 40% sobre o valor do montante principal, da multa, juros e dos demais encargos; (iii) até 55 meses, com desconto de 30% sobre o valor do montante principal, da multa, juros e dos demais encargos. Veja que essa transação tributária concede descontos até mesmo sobre o principal da dívida, extrapolando inclusive os parcelamentos especiais federais até então publicados (Edital nº. 9/22).

Portanto, verifica-se que a transação tributária é um novo tipo de parcelamento especial vigente no Brasil. Destaca-se que diversas pesquisas têm demonstrado que os parcelamentos especiais têm relação com a desobediência tributária (Mikesell, 1986; Fisher, Goodeeris & Young, 1989; Crane & Nourzad, 1990; Alm & Beck, 1993; Das-Gupta, Lahiri & Mookherjee, 1995; Hasseldine, 1998; Christian, Gupta & Young, 2002; Luitel & Sobel, 2007; Cavalcante, 2010; Morais et al., 2011; Mikesell & Ross, 2012; Paes, 2012; Ross e Buckwalter, 2013; Paes, 2014; Bayer et al., 2015; Shevlin, Thornock & Williams, 2017). A lógica dessas pesquisas é a de que os parcelamentos especiais proporcionam aos contribuintes recolhimentos mais favoráveis no parcelamento especial do que no recolhimento tempestivo.

Desta forma, esta pesquisa busca entender como o novo formato de parcelamento especial vigente no Brasil, a transação tributária, impacta na decisão das empresas de

encerrar ou não suas demandas fiscais e jurídicas sobre determinada complexidade tributária brasileira, o ágio.

## 2.6 Processo Judicial Fiscal

O processo judicial fiscal é regulamentado no Brasil pela Lei nº 6.830/1980, a qual dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública. Caracteriza-se como dívida ativa tributária o crédito da Fazenda Pública proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas não pagos tempestivamente pelos contribuintes e inscritos na dívida pública pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (§ 2º do art. 39 da Lei nº 4.320/1964). Portanto, é um título de crédito executivo e consequentemente uma receita do Estado. Destaca-se que a dívida ativa regularmente inscrita goza da presunção de certeza e liquidez, ou seja, trata-se de um título de crédito executivo de valor certo e de liquidez comprovada, portanto compõe o orçamento da União.

O processo judicial fiscal inicia-se após o encerramento do processo administrativo fiscal com a inscrição do débito tributário do contribuinte na dívida ativa pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Ressalta-se que neste momento há um acréscimo de 10% sobre o valor total do débito (principal, multa e juros).

A partir deste termo de inscrição de dívida ativa a PGFN passa a ter a Certidão de Dívida Ativa (CDA) para instruir o processo judicial contra o contribuinte devedor e neste momento de ingresso da ação judicial o débito do contribuinte tem um novo acréscimo de 10%. Portanto, o processo judicial fiscal impõe ao contribuinte um acréscimo total de 20% sobre o total do débito tributário, além dos custos de garantia do débito tributário.

O segundo passo depois da inscrição da dívida ativa é o protocolo da petição inicial pela PGFN (ajuizamento da ação judicial) que é realizada independentemente de provas, uma vez que a CDA pressupõe liquidez e certeza. Tendo o juiz de primeira instância acatado o pedido da petição inicial faz-se a citação ao devedor para que ele pague a dívida ou a garanta através de uma das seguintes modalidades: depósito judicial, fiança bancária, seguro garantia ou penhora.

Ressalta-se que conforme o art. 914 do Código do Processo Civil (CPC - Lei nº 13.105/2015), os Embargos à Execução são uma ação judicial autônoma que serve com opção de defesa para quem suporta um processo de execução forçada, e poderão ser opostos independentemente de penhora, depósito ou caução. Todavia, somente a oposição de embargos não suspenderá a execução principal, conforme disciplina o art. 919 do CPC, pois a suspensão do processo principal de execução é condicionada à garantia do juízo, que se dará por meio de penhora, depósito ou caução suficientes, e do preenchimento dos requisitos para a concessão de tutela provisória, a teor do que dispõe o §1º, do art. 919 do CPC.

Sendo assim, caso o contribuinte devedor não realize o pagamento, parcelamento ou a garantia da dívida, a União, por meio da PGFN, poderá realizar a penhora em qualquer bem do executado, exceto os que a lei declara absolutamente impenhoráveis.

Iniciada a ação judicial de cobrança do débito tributário e estabelecido quem é o Autor do processo (PGFN), Réu (contribuinte) e o Juiz, pessoa investida pelo Estado, responsável por analisar e julgar, imparcialmente, as questões apresentadas pelo autor e pelo Réu, segue-se o curso normal de uma demanda judicial: a Contestação, a Réplica, a Etapa Probatória, e a Sentença.

Ressalta-se que caso alguma das partes não concorde com a decisão proferida pelo juiz, em parte dela ou em todo, poderá utilizar a segunda instância para socorrer o seu direito. Os Tribunais (Regionais Federais e Estaduais) têm função de exame do recurso, podendo reexaminar questões de fato e de direito. Caso a parte alegue violação à lei federal ou à Constituição da República na decisão proferida pelos Tribunais, podem submeter o reexame ao STF quanto às ofensas à Constituição e ao STJ quanto às ofensas à lei. As decisões do STJ, acerca das violações à lei, também podem ser reexaminadas pelo STF se alegada violação à Constituição. Portanto, é possível que o exame do caso seja levado até o STF, que proferirá decisão definitiva, retornando o processo à primeira instância para o Cumprimento de sentença, isso é, executar o crédito, constituir direitos, encerrar negócios. Também no cumprimento de sentença pode haver questionamentos, ainda que em menor amplitude.

Portanto, o processo judicial fiscal é composto por três fases, sendo que para sua utilização há o aumento do débito tributado pela incidência dos encargos legais de 20% sobre o montante tributário devido, bem como a necessidade de garantias. Logo, essas variáveis devem ser consideradas pelos contribuintes na decisão de obedecer ou desobedecer a legislação tributária.

Como já ressaltado esta pesquisa amplia o modelo de Gomes et al. (2023) inserindo o processo judicial fiscal e agregando as variáveis encargos legais e custos com as garantias exigidas em seu modelo teórico para verificar se suas conclusões, quais sejam, que a complexidade tributária e os parcelamentos especiais incentivam à desobediência tributária, permanecem as mesmas. Assim, no próximo tópico apresenta-se o Jogo da Desobediência Tributária considerando o processo judicial fiscal com suas particularidades.

### 3. DO JOGO DA DESOBEDIÊNCIA TRIBUTÁRIA COMPLETO

Antes de apresentar o Jogo da Desobediência Tributária Completo cabe esclarecer as modificações realizadas no modelo de jogo de Gomes et al. (2023). A escolha metodológica dos autores foi considerar a multa estável, não sofrendo atualização ao longo do julgamento pelo CARF. Contudo, nos termos da Súmula CARF nº 108, aprovada pelo Pleno em 03/09/2018, “incidem juros moratórios, calculados à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia - Selic, sobre o valor correspondente à multa de ofício.” Portanto, segundo o CARF a multa de ofício tem a atualização da Taxa Selic. Todavia, o entendimento do CARF não é pacífico no âmbito judicial. Os contribuintes sustentam a inaplicabilidade da correção da multa pelos juros Selic. Entretanto, para verificar se a correção da multa pelos juros Selic altera os resultados encontrados por Gomes et al. (2023), esta pesquisa corrigirá a multa pelos juros Selic, conforme preconiza a Súmula nº 108.

Além disso, conforme visto anteriormente, quando o contribuinte devedor tem sua inscrição na dívida ativa o seu débito tem um acréscimo de 10% e quando é ajuizada a cobrança desse crédito, mais 10%. Ou seja, sobre o débito tributário atualizado tem-se encargos legais de 20%. Sendo assim, a remuneração da Fiscalização  $R_f$  deve ser reescrita da seguinte forma:

$$R_f = \left[ (T_t - T_p) \cdot \left\{ 1 + \left[ \sum_1^n selic + \left( multa + \sum_1^m selic \right) \right] \right\} \right] \cdot (1 + \text{encargos legais de 20\%}) \quad (10)$$

Onde:  $R_f$  é a remuneração esperada da fiscalização;  $T_t$  é o tributo estimado pela fiscalização;  $T_p$  é o tributo pago; *selic* são os juros calculados pela taxa Selic entre a data de vencimento e a data de pagamento do tributo mais 1% no mês de recolhimento; *multa* é aquela aplicada sobre o tributo não recolhido adicionada dos juros calculados pela taxa Selic entre a data de vencimento da multa estabelecida no auto de infração e a data de pagamento mais 1% no mês de recolhimento; *encargos legais* de 20% incidentes pela inscrição na dívida ativa e pela execução fiscal.

Para fins de simplificação os juros Selic e a multa atualizada serão representados por  $m$ ,  $[\sum_1^n selic + (multa + \sum_1^m selic)] = m$  e os encargos legais por  $e$ :

$$R_f = [(T_t - T_p) \cdot (1 + m)] \cdot e \quad (11)$$

Tendo em vista a publicação da Lei nº 13.988/2020 que trata do acordo de transação tributária, os contribuintes podem firmar com o Estado transações que reduzem as multas, os juros e os encargos legais, e aproveitar de prazos de pagamento ampliados. Desta forma, a remuneração da Fiscalização deixa de ser  $R_f$  para ser  $P_f$ , no qual o tributo não pago tempestivamente é recolhido nas condições do acordo de transação tributária:

$$P_f = \{[(T_t - T_p) \cdot (1 + m)] \cdot e\} \cdot r \quad (12)$$

Onde:  $P_f$  é a remuneração esperada da fiscalização;  $T_t$  é o tributo estimado pela fiscalização;  $T_p$  é o tributo pago;  $m$  são as penalidades aplicadas na autuação;  $e$  são os encargos legais incidentes sobre a execução fiscal; e  $r$  são os benefícios do acordo de transação tributária.

Da mesma forma que Gomes et al. (2023) analisando os acordos de transação tributária do ponto de vista do contribuinte, percebe-se a possibilidade de um retorno para a desobediência tributária, pois a renda da desobediência ( $R_i$ ) pode ser maior que o pagamento no acordo de transação tributária ( $P_f$ ), ou seja,  $(R_i - P_f > 0) = P_i$

$$P_i = \{[(T_t - T_p) \cdot (1 + \delta)^n] - g\} - \{[(T_t - T_p) \cdot (1 + m)] \cdot e\} \cdot r \quad (13)$$

Onde:  $P_i$  é a remuneração esperada do contribuinte;  $T_t$  é o tributo estimado pela fiscalização;  $T_p$  é o tributo pago;  $\delta$  é o custo de oportunidade do contribuinte;  $n$  o número de meses entre a data de vencimento do tributo devido e a sua liquidação no acordo de transação tributária;  $g$  é o custo com a garantia na execução fiscal, que pode ser depósito judicial, seguro ou penhora;  $m$  são as penalidades aplicadas na autuação;  $e$  são os encargos legais incidentes sobre a execução fiscal; e  $r$  são os benefícios dos acordos de transação tributária.

Depreende-se da Equação 13 que o resultado do desobediente  $P_i$  será positivo se, e somente se  $R_i > P_i$ : Portanto, para isso acontecer, o custo de oportunidade  $\delta$  tem que ser maior que a remuneração da fiscalização menos os benefícios do acordo da transação tributária, ou seja,  $(\delta - g) > \sqrt[n]{[1 + (m \cdot e \cdot r)]} - 1$ .

A partir dessas informações complementares às de Gomes et al. (2023) a função utilidade do contribuinte pode ser assim reescrita:

$$E[U] = (1 - p) \cdot U[(T_t - T_p) \cdot (1 + \delta)^n] + p \cdot U\{[(T_t - T_p) \cdot (1 + \delta)^n - g]\} - \{[(T_t - T_p) \cdot (1 + m)] \cdot e\} \cdot r \quad (14)$$

Ou simplificando:

$$E[U] = (1 - p) \cdot U(R_i) + p \cdot U(P_i) \quad (15)$$

Onde: E é o operador de expectativa; U é a função utilidade;  $R_i$  é renda da desobediência atualizada conforme Equação 1; e  $P_i$  é renda da desobediência menos o pagamento no parcelamento especial conforme Equação 13.

Nos mesmos moldes de Gomes et al. (2023) pode-se comprovar as afirmações aqui expostas, pois em total honestidade ( $T_t - T_p = 0$ ) a utilidade esperada é zero:

$$\begin{aligned} E[U] &= (1 - p) \cdot U[(T_t - T_p) \cdot (1 + \delta)^n] + p \cdot U\{[(T_t - T_p) \cdot (1 + \delta)^n - \\ &\quad - [(T_t - T_p) \cdot (1 + (m \cdot r))]\} \\ E[U] &= (1 - p) \cdot U[(0) \cdot (1 + \delta)^n] + p \cdot U\{[(0) \cdot (1 + \delta)^n - [(0) \cdot (1 + (m \cdot r))]\} \\ E[U] &= 0 \end{aligned} \quad (16)$$

Já se o custo de oportunidade for maior que as punições reduzidas pelos benefícios do acordo de transação tributária ( $\delta - g > \sqrt[n]{[1 + (m \cdot e \cdot r)]} - 1$ ) a utilidade esperada será positiva, maior que 1. Logo, a maximização da função utilidade proposta na equação 15 será obtida, substituindo  $(1 + \delta)^n - g$  por  $\delta - g$  e  $(1 + (m \cdot e \cdot r))$  por  $m \cdot e$ . Assim, a derivada do custo de oportunidade será em função da Selic para o período máximo, bem como a diferença máxima entre o custo de oportunidade e a Selic, no intuito de comprovar que a desobediência é superior às punições deduzidas dos benefícios da transação tributária.

Da condição de primeira ordem tem-se que:

$$\begin{aligned} \frac{dEU}{dSelic} &= \delta - g \cdot (1 - p) \cdot U'(T_t - T_p) + (\delta - g - m \cdot e) \cdot p \cdot U'(T_t - T_p) > 0 \\ U'(T_t - T_p) &[\delta - g \cdot (1 - p) + (\delta - g - m \cdot e) \cdot p] > 0 \\ [\delta - g \cdot (1 - p) + (\delta - g - m \cdot e) \cdot p] &> 0 \\ \delta - g - \delta p - g + \delta p - g - m \cdot e \cdot p &> 0 \\ \delta - g &> m \cdot e \cdot p \end{aligned}$$

Assim, comprova-se que o custo de oportunidade da desobediência tributária menos o custo de execução fiscal é maior que a probabilidade de pagamento da punição reduzida pelos benefícios do acordo de transação tributária, ou seja,  $(\delta - g > \sqrt[n]{[1 + (m \cdot e \cdot r)]} - 1)$ .

Logo, a partir dos pressupostos apresentados estabelecem-se as variáveis do modelo teórico para o jogo da desobediência tributária completo como:

(j) o conjunto de jogadores,  $j = [\text{contribuintes (1) e fiscalização (2)}]$ ;

(b) o conjunto de participantes independentes, os julgadores,  $b = [\text{DRJ, CARF, Juiz primeira instância, Tribunal e Tribunais Superiores}]$ ;

(i) o conjunto das estratégias: para os contribuintes é  $S_i^1 = \{\text{obedecer e desobedecer}\}$  e para a fiscalização  $S_i^2 = \{\text{fiscalizar e não fiscalizar}\}$ ;

(k) o conjunto dos movimentos possíveis dos jogadores: dos contribuintes  $k^1 = (\text{pagar, impugnar, recorrer, embargar e parcelar})$ , da fiscalização  $k^2 = (\text{autuar e não autuar})$ , dos julgadores  $k^b = (\text{anular e manter})$  os autos de infração.

(U) o conjunto de recompensas dos jogadores, sendo:

$C_i = \text{Saídas de caixa do contribuinte};$

$C_f = \text{Custo do Estado};$

$R_f = \text{Auto de infração com as penalidades e acréscimos legais};$

$P_f = \text{Auto de infração com as reduções das penalidades pelo acordo de transação tributária};$

$R_i = \text{Rentabilidade da desobediência tributária};$

$P_i = \text{Rentabilidade da desobediência tributária menos o parcelamento do auto de infração, com as reduções das penalidades pelo acordo de transação}.$

A Figura 3 apresenta a Matriz de Recompensas (*Pay-offs*) do Jogo da Desobediência Tributária Completo, considerando os custos da execução fiscal, bem como o pagamento de acordo com a transação tributária firmada com a PGFN.

	Contribuinte	Fiscalização	Movimentos – fiscalização (contribuinte, [julgadores])	Fiscal
	{estratégia}			
U:	Obedecer	Não Fiscalizar		
	Obedecer	Fiscalizar	Não autuar	
	Obedecer	Fiscalizar	Autuar (impugnar, recorrer, [anular])	
	Obedecer	Fiscalizar	Autuar (impugnar, recorrer, [manter], embargar, [anular])	
	Obedecer	Fiscalizar	Autuar (impugnar, recorrer, [manter], embargar, [manter], pagar)	
	Obedecer	Fiscalizar	Autuar (impugnar, recorrer, [manter], embargar, [manter], parcelar)	
	Desobedecer	Não Fiscalizar		

Desobedecer	Fiscalizar	Não autuar
Desobedecer	Fiscalizar	Autuar (impugnar, recorrer, [anular])
Desobedecer	Fiscalizar	Autuar (impugnar, recorrer, [manter], embargar, [anular])
Desobedecer	Fiscalizar	Autuar (impugnar, recorrer, [manter], embargar, [manter], pagar)
Desobedecer	Fiscalizar	Autuar (impugnar, recorrer, [manter], embargar, [manter], parcelar)

**Figura 3:** Matriz de Recompensas (*Pay-offs*)

**Fonte:** elaborado pelos autores

Portanto, as recompensas ocorrem quando os contribuintes adotam as seguintes {estratégias} e (movimentos) {obedecer, desobedecer (pagar, impugnar, recorrer, embargar, pagar e parcelar)} e a fiscalização {fiscalizar, não fiscalizar (autuar e não autuar)}, sendo que as recompensas serão aumentadas ou diminuídas quando os julgadores adotam as suas decisões [anular e manter].

Da mesma forma que Gomes et al. (2023) assume-se que o auto de infração do contribuinte cuja estratégia é obedecer é menor que o auto de infração do contribuinte desobediente, bem como do custo da fiscalização. Logo, se a fiscalização autuar um contribuinte obediente terá somente custos, pois não recuperará o investimento naquela auditoria fiscal. Ademais, o contribuinte obediente ao ser fiscalizado terá somente custos, seja de atendimento à fiscalização, assim como do processo administrativo fiscal, no processo judicial fiscal e o possível pagamento ou parcelamento do auto de infração. Assume-se também que  $\delta - g > \sqrt[n]{(1 + (m \cdot e \cdot r))} - 1$  quando o contribuinte adota a estratégia da desobediência, logo  $P_f < R_f$  e  $P_i < R_i$ . O auto de infração recolhido no parcelamento especial é maior que o custo de fiscalização e do processo administrativo fiscal, bem como no processo judicial fiscal ( $P_i > C_f$ ). O equilíbrio no jogo ocorre quando do atingimento do objetivo, isto é, quando o contribuinte maximiza sua utilidade esperada e a fiscalização recebe seu auto de infração lavrado.

Portanto, analisando a Matriz de Recompensas (*Pay-offs*) do Jogo (Figura 3), constata-se que quando o contribuinte adota a estratégia de obedecer, não se verifica remuneração, mas somente saídas de caixa, seja através de pagamentos de custos de defesa ou pagamento do auto de infração. Desta forma, essa estratégia é estritamente dominada pela decisão de desobediência, na qual o contribuinte possui uma expectativa de remuneração positiva em qualquer que seja a estratégia da fiscalização ou movimento dos órgãos julgadores. Além disso, tendo em vista que o auto de infração na desobediência é maior que o auto de infração na obediência, bem como há recuperação do custo da fiscalização, do processo administrativo fiscal e do processo judicial fiscal, a remuneração da fiscalização na desobediência é maior que na obediência. Sendo assim, o único equilíbrio de Nash no Jogo da Desobediência

Tributária Completo continua a ser o observado em Gomes et al. (2023), qual seja, *{desobedecer (impugnar, recorrer, embargar, parcelar); Fiscalizar (autuar)}*.

Para corroborar esse entendimento apresenta-se agora o Jogo da Desobediência Tributária Completo por meio da Árvore de Decisão, sendo que a dinâmica também se inicia com o Contribuinte escolhendo uma entre as duas estratégias *{obedecer ou desobedecer}*, a Fiscalização movimenta-se na sequência escolhendo *{fiscalizar ou não fiscalizar}* e adota um dos dois movimentos possíveis (autuar ou não autuar). Em seguida, o contribuinte adota os seus movimentos: (pagar, parcelar, impugnar, recorrer e embargar). A Figura 4 apresenta a árvore para o Jogo da Desobediência Tributária Completo, sendo que o jogo começa na ponta da pirâmide do diagrama onde o Contribuinte escolhe entre desobedecer ou obedecer a legislação tributária. Dois ramos partem da raiz para baixo e cada um representa uma das escolhas, desobedecer ou obedecer. Cada ramo aponta para um nó de decisão da Fiscalização, já que esse jogador toma sua decisão de entrada depois que o contribuinte apura e recolhe seu tributo. De cada um desses dois nós de decisão estendem-se dois ramos que representam os dois movimentos possíveis à Fiscalização, fiscalizar ou não fiscalizar. Se a Fiscalização decidir fiscalizar apresentam-se mais dois nós de decisão, autuar ou não autuar. Em cada nó de decisão terminal estão demonstradas as possíveis recompensas para a Fiscalização e para o Contribuinte, sempre nessa ordem. E, assim, segue o jogo da esquerda para direita até o final, que acontece quando o contribuinte escolhe parcelar o auto de infração com os benefícios do acordo de transação tributária.

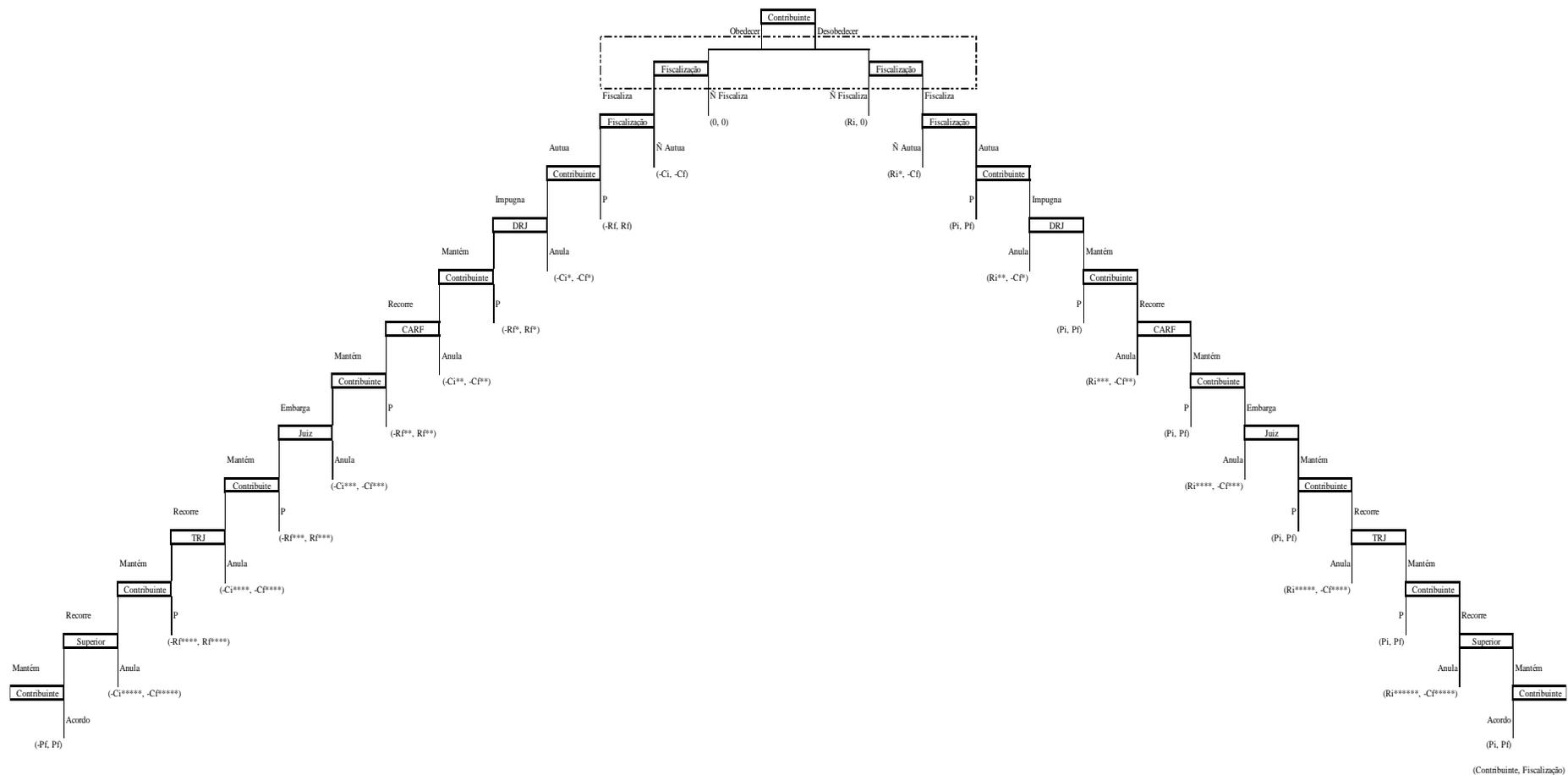


Figura 4: Árvore para o Jogo da (Des)obediência tributária Completo

Fonte: Elaborado pelos autores.





Analisando a Árvore do Jogo da Desobediência Completo (Figura 4) verifica-se também que o contribuinte que adota a estratégia {obedecer} apresenta durante todo o jogo saídas de caixa e em nenhuma fase do jogo tem expectativa de entrada de caixa, uma vez que terá custos com atendimento à fiscalização e depois com os processos administrativo fiscal e judicial fiscal.

Em contrapartida o contribuinte que adota a estratégia {desobedecer} auferirá resultados positivos quando a fiscalização adota a estratégia {não fiscalizar} ou o movimento (não autuar). Esses resultados positivos também são observados quando os julgadores (DRJ, CARF, Juiz, TRJ e Superior) adotam o movimento de anular o auto de infração. Além disso, o contribuinte desobediente, que aplicou o recurso da desobediência, poderá auferir fluxos de caixa positivos em qualquer momento do jogo quando resolver parcelar seu auto de infração ao abrigo dos benefícios fiscais do acordo de transação tributária.

Já a fiscalização também não terá resultados positivos quando fiscaliza um contribuinte obediente, uma vez que o auto de infração é menor que o custo de fiscalização, sendo que o prejuízo somente aumenta com o passar do tempo pelos investimentos nos processos administrativo fiscal e judicial fiscal. A única oportunidade de a fiscalização receber recursos positivos pelo auto de infração é quando fiscaliza um contribuinte que adotou a estratégia da desobediência e adota o movimento de (parcelar) ao abrigo do acordo de transação tributária. Pois, o auto de infração do desobediente é superior ao do obediente e suficiente para superar o custo da fiscalização.

Portanto, a estratégia {obedecer} é estritamente dominada pela estratégia {desobedecer} e a estratégia {não fiscalizar} é estritamente dominada pela estratégia {fiscalizar}. Logo, dado a necessidade de caixa do Estado, que precisa negociar com os contribuintes concedendo-lhes benefícios fiscais, tais como, redução de multa e juros, alongamento de prazos e anulação de crimes tributários, alinhada à complexidade tributária, que gera incertezas a toda sociedade, fornece um ambiente perfeito para os contribuintes identificarem fluxos de caixa positivos com a desobediência tributária. Portanto, enquanto o Estado não fizer uma reforma tributária que deixe mais simples o sistema tributário nacional sempre haverá oportunidades para os contribuintes serem remunerados através dos tributos.

Então, corroborando com os achados de Gomes et al. (2023) percebe-se no jogo da desobediência completo que mesmo com os aumentos dos encargos legais, bem como dos gastos com as garantias necessárias ao processo judicial fiscal, o único equilíbrio de Nash é {*desobedecer (impugnar, recorrer, embargar, parcelar) e fiscalizar (autuar)*}.

#### 4. CASO GERDAU – ÁGIO INTERNO

Com objetivo de realizar uma triangulação e verificar empiricamente se as conclusões observadas neste artigo através das análises da Matriz de Recompensas - Pay-offs (Figura 3) e da Árvore de Decisão para o Jogo da (Des)obediência tributária Completo (Figura 4) podem ser constatadas no dia a dia das empresas, analisa-se o Caso Gerdau de Ágio Interno. O Caso Gerdau de Ágio Interno é de notório conhecimento

da academia em diversas ciências (Direito, Contabilidade e Economia), bem como no âmbito dos processos administrativo e judicial fiscal, nos quais os julgadores se debruçaram sobre os diversos processos para concluir se a operação foi legítima ou não.

No Caso Gerdau de Ágio Interno, o Grupo realizou operações de reorganização societária (subscrição de capital, incorporação e cisão). A combinação dessas operações gerou um ágio que teve reflexos na apuração do Imposto de Renda e da Contribuição Social de diversas empresas do Grupo. Segundo a fiscalização o ágio emanado da operação seria indedutível, pois tratava-se de ágio interno gerado artificialmente no grupo econômico. Todavia, o Grupo Gerdau sustentava a legitimidade da dedução realizada, pois toda a operação foi realizada na estrita legalidade, nos termos do art. 36 da Lei 10.637/02 e nos artigos 7º e 8º da Lei 9.532/97.

O caso teve início com a reorganização societária ocorrida a partir de dezembro de 2004, envolvendo várias sociedades empresárias vinculadas ao Grupo Gerdau, quais sejam: (i) a Gerdau S/A, (ii) a Gerdau Participações S/A, (iii) a Gerdau Açominas S/A, (iv) a Gerdau Internacional Empreendimentos Ltda, (v) a Gerdau Aços Especiais S/A, (vi) a Gerdau Comercial de Aços S/A, (vii) a Gerdau Aços Longos S/A e (viii) Gerdau América do Sul Participações S/A.

No momento imediatamente anterior ao início da reorganização, em 29/12/2004, a Gerdau S/A detinha a maioria do capital votante da Gerdau Açominas S/A (91,49%), da Gerdau Participações S/A (98,98%) e da Gerdau Internacional Empreendimentos Ltda (94,88%). Contudo, neste mesmo dia, com base nos Laudos de Avaliação Econômica das Participações Societárias, elaborado pela empresa Metal Data Engenharia e Representações, em 22/12/2004, a Gerdau S/A aumentou capital da Gerdau Participações S/A com as ações da Gerdau Açominas S/A e parte da Gerdau Internacional Empreendimentos Ltda, gerando neste aumento de capital um ganho de capital, bem como um ágio a ser amortizado de R\$ 10.347.317.617,46, sendo R\$ 9.460.436.468,30 relativos à Gerdau Açominas S/A e R\$ 886.881.149,16 relativos à Gerdau Internacional Empreendimentos.

Destaca-se que conforme o art. 36 da Lei nº 10.637/2002 esse ganho de capital da Gerdau S/A obtido pela mais valia das ações da Gerdau Açominas S/A e da Gerdau Internacional Empreendimentos Ltda na incorporação de capital da Gerdau Participações S/A não precisaria ser tributado naquele momento, pois haveria um diferimento da tributação para quando da alienação das novas ações obtidas. Ressalta-se que o art. 36 da Lei nº 10.637/2002 somente foi revogado pela Lei nº 11.196/2005, portanto à época da reorganização societária do Grupo Gerdau ele estava vigente.

Assim, em 09/05/2005, quatro meses após a integralização de capital pela Gerdau S/A na Gerdau Participações, esta foi incorporada pela sua controlada Gerdau Açominas S/A. Com a incorporação, a Gerdau Açominas passou a amortizar o ágio que estava registrado na Gerdau Participações, relativo ao investimento que esta detinha na própria Gerdau Açominas. Neste ponto, cabe destacar que conforme os artigos 7º e 8º da Lei nº 9.532/97 o ágio poderia reduzir a base de cálculo do IRPJ e da CSLL. Portanto, a Gerdau Açominas S/A não estava infringindo à lei.

Efetuada a incorporação, a Gerdau Açominas passou a amortizar o ágio absorvido da Gerdau Participações, à taxa de 1/120 ao mês. Isso ocorreu durante três meses, após

os quais houve uma cisão parcial da Gerda Aço Minas, com redução do seu capital social e com incorporação das parcelas cindidas por quatro sociedades, quais sejam, (i) Gerda Aços Especiais, (ii) Gerda Aços Longos, (iii) Gerda Comercial de Aços e (iv) Gerda América do Sul. Logo, a partir de agosto/2005 as novas empresas advindas da cisão da Gerda Aço Minas passaram a amortizar o ágio num prazo de 117 meses, pois já havia ocorrido a amortização de três meses na cindida.

Em 03/08/2009, ou seja, quatro anos após o início da amortização do ágio, a Receita Federal do Brasil iniciou a fiscalização da amortização do ágio interno do Grupo Gerda. Diversas foram as fiscalizações, sendo que todas as empresas que amortizaram o ágio foram autuadas por todo o período de amortização. Em 2012, dois anos após o encerramento da primeira autuação, o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) publicou os primeiros Acórdãos (decisões) a respeito do ágio amortizado pelo Grupo Gerda, conforme Figura 5, com um resumo das principais decisões.

Processo	Acórdão	Sessão	Recorrente	Ano-Calendário	Decisão
16682.720271/201154	1301-001.434	12/02/2014	Gerda Aços Longos S/A	2006, 2007, 2008, 2009, 2010	Negar provimento ao recurso voluntário
16682.720533/201423	1302-002.349	17/08/2017	Gerda Aços Longos S/A	2011	Negar provimento ao recurso voluntário quanto a indedutibilidade do ágio.
16682.722531/201631	1301-003.351	18/09/2018	Gerda Aços Longos S/A	2012	Negar provimento ao recurso voluntário no que diz respeito à dedutibilidade do ágio interno
16682.720556/2018-61	1402-006.322	14/08/2023	Gerda Aços Longos S/A	2013	Negar provimento ao recurso voluntário em relação às despesas com amortização de ágio

11080.7237 02/2010-19	1101- 00.709	11 /04/2012	Gerd au Comercial de Aços S/A	20 05, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010	Dar provimento ao recurso voluntário
16643.0002 76/2010-42	1101- 000.811	02 /10/2012	Gerd au Internacio nal	20 05	Dar provimento ao recurso voluntário
11080.7237 01/2010-74	1101- 00.710	11 /04/2012	Gerd au Aços Especiais S/A	20 05, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010	Dar provimento ao recurso voluntário
11080.7327 40/201143	1402- 002.322	04 /10/2016	Gerd au Aços Especiais S/A	20 06, 2007	Negar provimento ao recurso voluntário.
11065.7206 50/201521	1201- 001.896	20 /09/2017	Gerd au Aços Especiais S/A	20 10, 2011, 2012	Negar provimento ao recurso voluntário.
16682.7227 32/201638	1402- 003.700	23 /01/2019	Gerd au S/A	20 11	Dar provime nto ao recurso de ofício
16682.7203 14/2018-78	1401- 004.053	10 /12/2019	Gerd au S/A	20 13, 2014, 2015	Negar provimento ao recurso voluntário.
16682.7222 38/2017-54	1402- 006.106	22 /09/2022	Gerd au S/A	20 12	Dar provimento ao recurso voluntário para reconhecer a amortização do ágio
16682.7205 23/2017-31	1402- 006.107	22 /09/2022	Gerd au S/A	20 13	Dar provimento ao recurso voluntário para reconhecer a amortização do

					ágio e cancelar os Autos de Infração.
--	--	--	--	--	---------------------------------------

**Figura 5:** Relação de processos julgados no CARF do Caso Gerdau – Ágio Interno

**Fonte:** Elaborado pelos autores

Observa-se na Figura 5 a heterogeneidade nas decisões, pois algumas são favoráveis ao Grupo Gerdau e outras não. Ou seja, conforme Gomes et al. (2023) e aqui exposto, dado a complexidade da legislação tributária brasileira, os julgadores não conseguem ter certeza da apuração dos tributos. Logo, tomam decisões contraditórias sobre um mesmo tema, gerando insegurança jurídica para toda a sociedade.

Conforme a alínea a.6 do item II, que trata dos passivos contingentes não provisionados, da nota explicativa 19 - Passivos Tributários, Cíveis e Trabalhistas e Ativos Contingentes, das Demonstrações Contábeis do Grupo Gerdau de 2022, a Gerdau S.A. e suas controladas são partes em processos administrativos e judiciais relativos à glosa da dedutibilidade do ágio gerado internamente, da base de cálculo do IRPJ e CSLL, decorrente da reorganização societária realizada em 2004/2005 no valor total atualizado em 2022 de R\$ 8.734.573 (mil).

Depreende-se da reprodução acima que do total da dívida atualizada (R\$8.734.573 mil), 66% (R\$5.755.883 mil) tem decisão favorável ao Grupo Gerdau no judiciário, apesar de não ter ainda uma decisão definitiva. Percebe-se, também, uma variância nas decisões, sendo positivas em alguns órgãos julgadores e negativas em outros. Corroborando a afirmação que a complexidade tributária brasileira gera insegurança jurídica para toda a sociedade, uma vez que os órgãos julgadores tomam decisões diferentes em todas as suas esferas. Ou seja, dado a complexidade tributária, o contribuinte não sabe qual é a base correta do tributo, nem a fiscalização e nem os julgadores. Logo, não se sabe quem é desobediente e quem é obediente do ponto de vista tributário.

Pois bem, aplicando o modelo matemático proposto por Gomes et al. (2023) e expandido neste artigo, o valor total do ágio interno do Grupo Gerdau de R\$10.347.317.617,46, gerou uma economia tributária para o Grupo de R\$3.518.087.989,94 que foi utilizado em 120 parcelas mensais e sucessivas conforme relatórios dos Acórdãos do CARF. Logo, atualizando essa economia tributária pela Taxa Selic a juros compostos tem-se um valor atualizado até dezembro de 2022 de R\$11.133.760.732,65. Ressalta-se que este valor foi identificado, dividindo a economia tributária por 120 parcelas, o que resultou uma economia mensal de R\$29.317.399,92, a qual foi atualizada pela taxa Selic a juros compostos, entre o mês de utilização e 31/12/2022.

Portanto, a economia tributária pela decisão estratégica da {desobediência} gerou uma remuneração fiscal para o Grupo Gerdau de R\$11.133.761 mil, enquanto a dívida atualizada, mesmo com os encargos legais, é de R\$8.734.573 mil. Logo, um ganho de R\$2.399.188 mil para o Grupo Gerdau que mesmo tento que arcar com o custo do

seguro garantia de 8% sobre os valores em discussão judicial (R\$5.755.883 mil), o que acarretaria em R\$ 460.471 mil, ainda traria um ganho tributário de R\$ 1.938.717 mil. Tal afirmação corrobora as conclusões identificadas neste artigo, bem como com as apresentadas por Gomes et al. (2023).

Cabe destacar que essa simulação partiu do pressuposto que o custo de oportunidade ( $\delta$ ) foi a taxa Selic. Todavia, a economia obtida pelo Grupo Gerdau pode ter sido utilizada para compra de estoques, pagamento de folha ou Capex que aumentaram a rentabilidade do patrimônio líquido do Grupo. Ou, poderia ter sido utilizado para quitação de empréstimos e financiamentos. Desta forma, tendo em vista a racionalidade que impõe a Teoria dos Jogos, tem-se a impressão que o ganho obtido pelo Grupo Gerdau pode ter sido até maior, uma vez que um ser racional, diante dessa situação, colocaria o benefício da economia tributária no maior custo de oportunidade possível à época da decisão.

Por fim, ressalta-se que se o Grupo Gerdau tivesse aderido ao acordo de transação tributária do Edital de Transação por Adesão (ETA) nº 9/22, o benefício fiscal também seria considerável. Com um desconto de 50% dos 95% da dívida (R\$8.734.573 mil), uma vez que se tem a necessidade de pagar 5% sem nenhuma redução, o Grupo Gerdau poderia pagar em 8 meses o valor de R\$4.585.651 mil. O que, comparado ao benefício identificado de R\$11.133.761 mil, geraria um ganho de R\$6.548.110 mil. Todavia, tendo em vista que o judiciário sinaliza para um ganho aos contribuintes, no caso o movimento do judiciário está sendo (anular), verifica-se, dentro do modelo, a remuneração plena do contribuinte ( $R_i$ ). Logo, a decisão de aderir ao acordo de transação tributária é estritamente dominada pela estratégia de aguardar a decisão final do judiciário. Novamente, esse fato corrobora os achados desta pesquisa e da de Gomes et al. (2023).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme Varsano (1996) a mais radical das reformas tributárias realizadas no Brasil foi, certamente, a da década de 1960 que culminou com a publicação do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966) e foi pensada como um bloco, um verdadeiro sistema tributário nacional. Com essa reforma eliminou-se a cumulatividade até então vigente no Brasil, eliminou-se tributos ineficientes e publicou-se novos tributos eficientes que aumentaram a arrecadação. Todavia, poucos anos depois a cumulatividade foi novamente introduzida no sistema tributário nacional, com a exigência do PIS, seguida do Finsocial, substituído pela Cofins.

Dado a demanda por novas fontes de receita, criou-se à CSLL, o IPMF, depois substituído pela CPMF que, finalmente, foi eliminado da legislação fiscal. Por fim, foi implementada a não cumulatividade das contribuições sociais, PIS e Cofins, que geraram um verdadeiro emaranhado de legislação, no qual a própria Receita Federal do Brasil, em sua coletânea, afirmava que não sabia se toda a legislação vigente estava ali publicada.

Portanto, é de notório conhecimento que o Brasil precisa novamente de uma radical reforma tributária, que simplifique a vida dos contribuintes e traga certeza sobre como apurar e pagar os tributos no Brasil. Contudo, para ser eficiente tem que se pensar

em um novo sistema tributário que diga com clareza ou razoável certeza qual é a fonte de riqueza do Estado para que com essa informação o Estado desenhe seus investimentos e suas despesas, sem a necessidade de buscar a qualquer custo, novas fontes de receita que só distorcem o sistema tributário nacional e geram insegurança à toda sociedade.

Para ajudar nesse novo desenho e demonstrar a necessidade de retirar a complexidade tributária desnecessária do sistema tributário nacional o objetivo geral desta pesquisa foi responder a seguinte pergunta: Qual o impacto da transação tributária na decisão das empresas de encerrar (ou não) suas demandas fiscais e jurídicas à luz da teoria dos jogos?

Para tanto, desenvolveu-se um modelo teórico nos moldes da Teoria do Jogos e do trabalho de Gomes et al. (2023) para identificar qual seria a melhor decisão estratégica para o contribuinte tendo em vista a complexidade tributária brasileira e os acordos de transação tributária. Como resultado observou-se que o único equilíbrio de Nash é {desobedecer (impugnar, recorrer, embargar, parcelar); fiscalizar (autuar)}. Demonstrando, nos mesmos moldes de Gomes et al. (2023), que a complexidade tributária e os parcelamentos especiais repetitivos incentivam a desobediência tributária, mesmo o contribuinte tendo que arcar com o aumento da dívida tributária pelos encargos legais e pelos custos para garantir o processo judicial fiscal, tais como depósito judicial, seguro e fiança garantia ou penhora.

Ainda para confirmar os achados teóricos, realizou-se o estudo do Caso Gerdau de Ágio Interno cujos resultados corroboraram os resultados da teoria e demonstraram que devido ao longo prazo da cobrança fiscal no Brasil, aliado à frequente necessidade de caixa do Estado, que para supri-la tem que conceder descontos consideráveis aos contribuintes, há incentivos à desobediência tributária dos contribuintes.

Desta forma, enquanto houver a necessidade extrema de caixa pelo Estado e a confusão tributária brasileira, a melhor escolha para o contribuinte racional aumentar a performance do seu empreendimento é desobedecer à legislação tributária, Ou seja, optar por diminuir os passivos tributários no presente e pagá-los no futuro ao abrigo de algum parcelamento especial, caso seja necessário, pois ainda existe a chance do judiciário respaldar a decisão estratégia de desobediência tributária.

Nesses termos, esta pesquisa avançou o conhecimento da literatura sobre agressividade fiscal ao verificar que as empresas podem utilizar-se da complexidade tributária e da transação tributária para tomar sua decisão pela desobediência tributária.

O estudo evidenciou ainda, que a complexidade tributária gera insegurança jurídica, tornando a jurisprudência vacilante e aumentando os custos administrativos e judiciais que são arcados por toda a sociedade com julgamentos em várias esferas do processo. Ademais, a complexidade tributária faz com que os contribuintes e a fiscalização tenham dúvidas sobre a aplicação da lei, gerando um ambiente de desconfiança entre as partes.

Adicionalmente, um ambiente vulnerável pode afetar a moral tributária dos contribuintes, pois deixa espaço para aqueles desonestos não recolherem tempestivamente seus tributos se financiando com os recursos do Estado. E, pode fazer com que os contribuintes honestos se sintam ultrajados e desmotivados a honrar seus compromissos tributários tempestivamente, porque viram seus concorrentes desonestos serem beneficiados com subvenções fiscais (transações tributárias). Portanto, este estudo abre espaço para a percepção de que os parcelamentos especiais podem não ser justos para a sociedade.

Sendo assim, esta pesquisa também entende a necessidade de constituição de um órgão independente para identificação da complexidade tributária desnecessária no Brasil, nos moldes hoje desenvolvido pela OTS - *Office of Tax Simplification* no Reino Unido.

Como possíveis caminhos para novas pesquisas na área sugere-se o mesmo estudo com outras empresas para verificar se os achados serão os mesmos, bem como estudos focados nos tributos municipais e estaduais.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alm, J., & Beck, W. (1993). Tax amnesties and compliance in the long run: A time series analysis. *National Tax Journal*, 53-60.
- Alm, J., & Martinez-Vazquez, J. (2003). Institutions, paradigms, and tax evasion in developing and transition countries.
- Andreoni, J., Erard, B., & Feinstein, J. (1998). Tax compliance. *Journal of economic literature*, 36(2), 818-860.
- Bayer, R. C., Oberhofer, H., & Winner, H. (2015). The occurrence of tax amnesties: Theory and evidence. *Journal of Public Economics*, 125, 70-82.
- Bierman, H. S., & Fernandez, L. (2010). *Teoria dos Jogos*. 2ª edição.
- Cavalcante, R. Estudo Exploratório Acerca da Influência do Parcelamento de Débitos sobre a Arrecadação Tributária da União. Monografia Especialização em orçamento Público do Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU, 2010. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2293025.PDF>.
- Christian, C. W., Gupta, S., & Young, J. C. (2002). Evidence on subsequent filing from the state of Michigan's income tax amnesty. *National Tax Journal*, 703-721.
- Coletto Pohlmann, M., & de Iudícibus, S. (2006). Classificação da pesquisa tributária: uma abordagem interdisciplinar. *Enfoque: reflexão contábil*, 25(3).
- Crane, S. E., & Nourzad, F. (1990). Tax rates and tax evasion: evidence from California amnesty data. *National Tax Journal*, 189-199.
- Das-Gupta, A., Lahiri, R., & Mookherjee, D. (1995). Income tax compliance in India: An empirical analysis. *World Development*, 23(12), 2051-2064.
- Fisher, R. C., Goddeeris, J. H., & Young, J. C. (1989). Participation in tax amnesties: The individual income tax. *National Tax Journal*, 15-27.
- Giroud, X., & Rauh, J. (2017). State taxation and the reallocation of business activity: evidence from establishment-level data (Working Paper).[sl]:[sn].

- Gomes, A. P. M. (2020). O impacto da complexidade tributária e dos parcelamentos especiais na tomada de decisão da (des) obediência tributária das empresas brasileiras listadas na B3: um estudo sob a ótica da teoria dos jogos.
- Gomes, A. P. M., Cunha, J. V. A. D., Francisco, J. R. D. S., & Lara, F. T. D. R. (2023). Modelo teórico para discussão da desobediência tributária a partir da teoria dos jogos. *BBR. Brazilian Business Review*, 20, 281-300.
- Hasseldine, J., & Li, Z. (1999). More tax evasion research required in new millennium. *Crime, law and social change*, 31(2), 91-104.
- Jacob, M. (2018). A note on tax research. *Revista Contabilidade & Finanças*, 29, 339-342.
- Jacob, M., & Michaely, R. (2017). Taxation and dividend policy: the muting effect of agency issues and shareholder conflicts. *Review of Financial Studies*, 30, 3176-3222.
- Laffer, A. B., Winegarden, W. H., & Childs, J. (2011). The economic burden caused by tax code complexity. The Laffer Center for Supply-Side Economics.
- Le Borgne, E., & Baer, K. (2008). Tax amnesties: Theory, trends, and some alternatives. International Monetary Fund.
- Luitel, H. S. (2007). Short-run and long-run effects of tax amnesties on tax revenues: evidences from US states. In *Proceedings of the hundredth annual conference on taxation* (pp. 402-413).
- Luitel, H. S. (2014). *Is Tax Amnesty a Good Tax Policy?: Evidence from State Tax Amnesty Programs in the United States*. Lexington Books.
- Mikesell, J. L. (1986). Amnesties for state tax evaders: The nature of and response to recent programs. *National Tax Journal*, 39, 507.
- Mikesell, J. L., & Ross, J. M. (2012). Fast money? The contribution of state tax amnesties to public revenue systems. *National Tax Journal*, 65(3), 529-562.
- Mikesell, J. L., & Ross, J. M. (2012). Fast money? The contribution of state tax amnesties to public revenue systems. *National Tax Journal*, 65(3), 529-562.
- Morais, C., Macedo, L., & Borges, R. (2011). O Resultado Arrecadatório do REFIS, do PAES e do PAEX e seu Impacto na Sensação de Risco Subjetivo pelos Devedores. Monografia do Curso de Administração Tributária da Escola de Administração Fazendária-ESAF.
- Nash, J. (1951). Non-cooperative games. *Annals of mathematics*, 286-295.
- Office of Tax Simplification (OTS), Complexity Index (2015), retrieved 26 September 2017 from <https://www.gov.uk/government/publications/office-of-tax-simplification-complexity-index>
- Paes, N. L. (2012). O Parcelamento Tributário e Seus Efeitos sobre o Comportamento dos Contribuintes. *Revista Economia*.
- Paes, N. L. (2014). Os efeitos dos parcelamentos sobre a arrecadação tributária. *Estud. Econ., São Paulo*, vol. 44, n.2, p. 323-350, abr.-jun. 2014
- Patel, E., Seegert, N., & Smith, M. (2017). At a loss: The real and reporting elasticity of corporate taxable income. Available at SSRN 2608166.
- Putnam, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*. Vol. 42, No. 3, p. 427-460, 1988.
- Ross, J. M., & Buckwalter, N. D. (2013). Strategic tax planning for state tax amnesties: Evidence from eligibility period restrictions. *Public Finance Review*, 41(3), 275-301.

Ross, J. M., & Buckwalter, N. D. (2013). Strategic tax planning for state tax amnesties: Evidence from eligibility period restrictions. *Public Finance Review*, 41(3), 275-301.

Shevlin, T., Thornock, J., & Williams, B. (2017). An examination of firms' responses to tax forgiveness. *Review of Accounting Studies*, 22(2), 577-607.

Torgler, B. (2003). Tax morale: Theory and empirical analysis of tax compliance (Doctoral dissertation, University\_of\_Basel).

Torgler, B. (2007). *Tax Compliance and Tax Morale: A Theoretical and Empirical Analysis*. Cheltenham, UK: Edward Elgar

Ulph, D. T. (2014). *Measuring tax complexity*. Kluwer Law International.

Varsano, R. (1996). *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*.

Von-Neumann, J., Morgenstern, O. *Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton: Princeton University Press, 1944.



# SOLUTIONS FONDÉES SUR LA NATURE : LEVIER OU FREIN POUR LA PRÉSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ ? RÉFLEXIONS JURIDIQUES

Alexandra Langlais <sup>1</sup>

## RESUME

Le texte explore le déséquilibre entre la lutte contre le changement climatique et celle contre l'érosion de la biodiversité, soulignant une focalisation prédominante sur le premier. Malgré des similitudes dans les politiques et les outils, la biodiversité est souvent reléguée à un rôle secondaire, illustré par des exemples tels que l'utilisation des essences d'eucalyptus dans le cadre du mécanisme REDD. Cependant, il devient de plus en plus crucial de reconnaître les interactions entre la biodiversité et le climat. Les solutions fondées sur la nature, promues par l'IUCN, représentent une réponse intégrée à ces défis, mettant en avant la protection et la restauration des écosystèmes pour répondre aux enjeux de société. Cependant, malgré leur attrait, ces solutions suscitent des débats sur la relation entre l'homme et la nature, ainsi que sur les garanties juridiques pour leur mise en œuvre. Ainsi, l'expression « solutions fondées sur la nature » peut, dérouter dans la mesure où les composantes qui la caractérisent sont loin d'être toutes consensuelles et font ressurgir des débats récurrents sur la relation de l'homme à la nature. Les solutions fondées sur la nature sont accompagnées, en sus d'une définition commune, d'une série de principes « dans le but d'orienter (leur) application efficace et appropriée »<sup>2</sup>. Ces principes restent cependant relativement flous quant aux garanties juridiques offertes à la préservation de la biodiversité.

**Mot-Clé:** Biodiversité. Changement Climatique. Solutions fondées sur la nature. Accord de Paris.

??

## RESUMO

*O texto analisa o desequilíbrio entre os esforços para combater a mudança climática e aqueles voltados para mitigar a perda de biodiversidade, destacando uma predominância de foco na primeira. Apesar de semelhanças nas políticas e ferramentas, a biodiversidade muitas vezes é relegada a um papel secundário, como ilustrado por exemplos como o uso de essências de eucalipto no contexto do mecanismo REDD. No entanto, torna-se cada vez mais crucial reconhecer as interações entre a biodiversidade e o clima. As soluções baseadas na natureza, promovidas pela IUCN, representam uma resposta integrada a esses desafios, priorizando a proteção e restauração dos ecossistemas para abordar as questões sociais. Contudo, apesar de seu apelo, essas soluções geram debates sobre a relação entre o homem e a natureza, bem como sobre as garantias jurídicas para sua implementação. Assim, a expressão "soluções*

<sup>1</sup>Directrice de recherche au CNRS. Institut de l'Ouest : Droit et Europe (IODE). Faculté de droit et de science politique de l'université de Rennes 1.

<sup>2</sup>UICN, 2016. Motion 77, considérant n° 5 et pt 2 de l'annexe 2

*baseadas na natureza" pode causar confusão, pois as componentes que a caracterizam não são todas consensuais e ressurgem debates recorrentes sobre a relação do homem com a natureza. As soluções baseadas na natureza são acompanhadas, além de uma definição comum, por uma série de princípios "com o objetivo de orientar sua aplicação eficaz e apropriada". No entanto, esses princípios permanecem relativamente vagos quanto às garantias jurídicas oferecidas para a preservação da biodiversidade.*

**Palavras-chave:** Biodiversidade. Mudança Climática. Soluções baseadas na natureza. Acordo de Paris

## INTRODUCTION

La lutte contre l'érosion de la biodiversité est souvent restée dans l'ombre de celle menée contre le changement climatique. En premier lieu, une telle divergence d'intérêt à l'égard de ces deux changements qualifiés de globaux peut aisément s'expliquer par le caractère beaucoup plus diffus de la biodiversité. Alors que l'action contre le changement climatique s'articule autour de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, celle destinée à combattre l'effondrement de la biodiversité s'annonce moins ciblée, la biodiversité formant elle-même un ensemble particulièrement hétérogène. Cette divergence n'a toutefois pas empêché la politique de lutte contre l'érosion de la biodiversité de calquer largement ses outils ainsi que son système institutionnel sur celui de la politique de lutte contre le changement climatique. Par exemple, à l'instar des marchés d'unités de carbone ont été développé des marchés d'unité de biodiversité. De même l'IBPES (plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques) s'est largement inspirée du GIEC (groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat)<sup>3</sup>. En second lieu, ce déséquilibre dans l'attention portée au changement climatique et à la biodiversité a pu se traduire par une certaine forme d'« accessoirisation » de la biodiversité et donc à une certaine forme de hiérarchisation des enjeux. La forêt et les premières expériences du mécanisme REDD (Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts dans les pays en développement) avant qu'il ne soit assorti d'un « + » sont particulièrement éloquentes : la constitution de forêt ne visait qu'à alimenter les crédits carbone sans réelle considération pour la forêt elle-même. L'exemple le plus représentatif est le recours aux essences d'eucalyptus comme réponse à un besoin de bois supérieur à la capacité de régénération des forêts mais également comme solution pour lutter contre la déforestation. L'intérêt de planter ces essences exotiques tient à leur croissance rapide assortie d'un rendement élevé en produits ligneux. Un rapport de 1986 de la FAO souligne la grande popularité des eucalyptus, notamment en Australie ou en Asie du Sud-est. Cependant, à l'origine de ce rapport figurent les craintes formulées à l'égard des eucalyptus en raison d'un risque d'« appauvrissement du milieu en ce qui concerne les sols, les ressources en eau et la faune sauvage, même lorsque les plantations sont établies sur des terrains en friche dépourvues d'arbres »<sup>4</sup>.

Loin de cette concurrence entre ces changements globaux, il s'avère de plus en plus nécessaire de souligner et soutenir les interactions réciproques entre la biodiversité et le changement climatique<sup>5</sup>, actuellement de plus en plus considérée par les deux politiques qui les sous-

<sup>3</sup> N. H. Fournereau et A. Langlais, « Ecosystem services: promoting new synergies between European strategies on climate and biodiversity? » in F. Maes, A. Cliquet, W. du Plessis et H. MacLeod-Kilmurray (sous la dir.), *Biodiversity and climate change, Linkages at International, National and local levels*, Edward Elgar Editor, 2013, pp. 65-93.

<sup>4</sup> FAO, Les effets écologiques des eucalyptus, Étude FAO forêt pat M.E.D Poore et C. Fries, Rome, 1986, 118 p., <http://www.fao.org/3/ap415f/ap415f00.pdf>, consulté le 10 juin 2019

<sup>5</sup> UICN France, 2018. Les Solutions fondées sur la Nature pour lutter contre les changements climatiques et réduire les risques naturels en France. Paris, France.

tendent. Les solutions fondées sur la nature, portées par l’IUCN, apparaissent comme l’expression ou du moins l’une des expressions de cette vision intégrée des enjeux à la fois de la biodiversité et du changement climatique. Elles sont définies comme « des actions visant à protéger, gérer de manière durable et restaurer les écosystèmes naturels ou modifiés pour relever directement les enjeux de société de manière efficace et adaptative tout en assurant le bien-être humain et des avantages pour la biodiversité »<sup>6</sup>. La biodiversité devient un enjeu important car ce sont surtout les écosystèmes terrestres et les océans qui stockent le carbone<sup>7</sup>. De plus, une dégradation généralisée et accélérée de ces écosystèmes constitue non seulement une source considérable d’émissions de gaz à effet de serre<sup>8</sup> et diminue leur capacité à séquestrer le carbone<sup>9</sup>.

En raison de cette approche intégrée revendiquée, il n’apparaît pas surprenant que les solutions fondées sur la nature reçoivent une écoute de plus en plus attentive. Cependant, si ce concept est séduisant jusque dans sa terminologie, l’expression « solutions fondées sur la nature » peut, dérouter dans la mesure où les composantes qui la caractérisent sont loin d’être toutes consensuelles et font ressurgir des débats récurrents sur la relation de l’homme à la nature (I). Les solutions fondées sur la nature sont accompagnées, en sus d’une définition commune, d’une série de principes « dans le but d’orienter (leur) application efficace et appropriée »<sup>10</sup>. Ces principes restent cependant relativement flous quant aux garanties juridiques offertes à la préservation de la biodiversité. Les conditions de cette garantie ne pourraient-elles pas être recherchées dans la prise en compte de l’« intégrité des écosystèmes » figurant dans l’accord de Paris ? (II).

## **I- Les solutions fondées sur la nature : une formulation attractive mais terminologiquement sujette à controverses**

L’usage du terme « solutions » comme celui de fondé « sur la nature » sont deux termes qui n’ont certainement pas été choisis au hasard. L’expression traduit la recherche d’une notion englobante de la diversité des actions envisageables. Elle traduit également une certaine

---

<sup>6</sup> UICN, 2016. Motion 77 : Définition des Solutions fondées sur la Nature. Plus précisément, c’est lors du Congrès mondial de la nature de l’UICN qui s’est tenu en 2016 à Hawaii que cette motion définissant les solutions fondées sur la nature a été prise.

<sup>7</sup> K. Jo Mulongoy et A. Cung, « Les approches d’atténuation et d’adaptation aux changements climatiques fondées sur les écosystèmes », *RJE*, n° spécial, 2011, p. 29 : « Environ 2500 gigatonnes de carbone sont stockées dans les écosystèmes terrestres comparativement à environ 750 gigatonnes dans l’atmosphère. Un montant supplémentaire d’environ 38 000 gigatonnes est stocké dans les océans ». Ces solutions ont été mentionnées comme des solutions par le GIEC pour rester en deçà des 1,5 degré de réchauffement climatique, Ippc, Global warming of 1,5 °C, Special report on the impacts of global warming of 1,5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the therat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty, Summary for policymakers, Incheon, 8 octobre 2018, p. 33, pt C.3.1.

<sup>8</sup> Ibid, p. 30 : « La déforestation qui représente environ 13 millions d’hectares de forêt perdus chaque année, est responsable de 18 à 25 % des émissions de gaz à effet de serre annuelles ».

<sup>9</sup> Les modes d’utilisation des terres y participent comme vient récemment de le rappeler le rapport du GIEC consacré aux modes d’utilisation des terres, GIEC, Rapport spécial sur le changement climatique, la désertification, la dégradation des terres, la gestion durable des sols, la sécurité alimentaire et les flux de gaz à effet de serre dans les écosystèmes terrestres, Genève, 8 août 2019.

<sup>10</sup> UICN, 2016. Motion 77, considérant n° 5 et et pt 2 de l’annexe 2

pédagogie en simplifiant la dynamique qu'elle défend. Plus encore, il peut s'agir d'une vision imagée pour mettre en scène le rôle à attribuer à la biodiversité. Cependant, les « images sont comme des procédés déformants et jouent comme de véritables obstacles épistémologiques à la mise au point du concept »<sup>11</sup>. Certains auteurs ont pu conclure que l'usage d'images et de métaphores est de nature à renforcer le flou du droit<sup>12</sup>. Dans la mesure où les solutions fondées sur la nature ont une vocation normative, la question mériterait d'être posée. De façon plus immédiate, chacun des principaux termes formant l'expression de solutions fondées sur la nature résonne de manière particulière dans le droit actuel. En effet, les termes de « solution » (A) comme celui de « nature » (B) font ressurgir de vieux débats sur la relation entre l'homme et la nature, laquelle est au cœur du droit de l'environnement.

#### A- L'emploi du terme « Solutions »

Au sens littéral, le terme solution signifie « Réponse à un problème, à une question »<sup>13</sup>. Il peut également s'entendre comme étant l'« élément d'un ensemble donné pour lequel une équation ou un système d'équations est satisfait »<sup>14</sup>. Dès lors, il peut être compris aussi bien comme un résultat que comme un élément contribuant à l'obtention d'un résultat.

En renvoyant à un résultat, les solutions fondées sur la nature peuvent être taxées de solutions à finalité anthropocentrée. Ceci se reflète dans l'expression du but général attribué aux solutions fondées sur la nature<sup>15</sup> par l'IUCN où de nombreuses attentes sociétales sont formulées. En effet, il est spécifié que le but général des solutions fondées sur la nature est de « soutenir la réalisation des objectifs de développement de la société et sauvegarder le bien-être humain de manière à refléter les valeurs culturelles et sociales et à renforcer la résilience des écosystèmes, leur capacité de renouvellement et la fourniture de services ; les solutions fondées sur la nature sont conçus pour relever les principaux enjeux de société tels que la sécurité alimentaire, le changement climatique, la sécurité de l'eau, la santé humaine, les risques de catastrophe, le développement économique et social ». Rapporté à la question de la préservation de la biodiversité, le but fixé par ces solutions fondées sur la nature peut faire ressurgir un débat entre une vision instrumentale et une vision intrinsèque de la biodiversité<sup>16</sup>.

Par solution, il peut également s'agir d'un élément contribuant à l'obtention d'un résultat. Cet élément peut prendre la forme d'une action, d'une technique, d'un outil technologique... En l'espèce, derrière le terme « solutions » se cacheraient dans ce cas toute la réflexion éthique sur l'ensemble des actions et techniques permettant de façonner la nature en vue de répondre à une finalité précise. Ceci nous permet de faire aisément un parallèle avec la compensation écologique « décriée sur le plan éthique et consacré sur le plan juridique »<sup>17</sup>. Toutefois, si plusieurs éléments permettent de croiser la dynamique de la compensation écologique et celle des solutions fondées sur la nature, elles ne se confondent pas. Les solutions fondées sur la nature, à l'inverse de la compensation écologique, pourraient s'insérer dans une logique de

<sup>11</sup> M. Doat, « Remarques sur les rapports entre concepts juridiques et complexité », in M. Doat, J. Le Goff, P. Pédrot (dir.), *Droit et complexité. Pour une nouvelle intelligence du vivant*, Presses universitaires de Rennes, 2008, p. 184.

<sup>12</sup> Ibid, p. 184.

<sup>13</sup> Dictionnaire Larousse.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> UICN, 2016. Motion 77, Annexe 1, pt 2 motion IUCN.

<sup>16</sup> M. Pétel, « La nature : d'un objet d'appropriation à un sujet de droit. Réflexions pour un nouveau modèle de société », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2018/1 (Volume 80), p.207 -239.

<sup>17</sup> B. Grimonprez, « Réparer le vivant : éthique de la compensation », *Revue juridique de l'environnement*, n° 4/2017, p. 681.

réparation des atteintes à l'environnement (ante et post) mais non s'y limiter. Ces solutions apparaissent beaucoup plus englobantes.

Néanmoins, compensation écologique et solutions fondées sur la nature se rejoignent dans la mesure où elles sont tous deux largement amenées à faire usage de techniques d'ingénierie écologique<sup>18</sup>. Le recours à ces techniques fait encore l'objet de controverses. Comme nous l'indique Benoît Grimonprez, « si la capacité de l'homme à détruire l'environnement est avérée, celle de le reproduire est contestée ». Il ajoute que « la civilisation aurait fait sortir l'homme de la nature si bien, qu'il ne pourrait que venir perturber son fonctionnement harmonieux. A cette aune, la nature retravaillée est toujours taxée d'artificielle : elle est l'équivalent d'une contrefaçon (...). La technique humaine est jugée au plan moral comme un acte qui dénature le vivant ». L'auteur conclut que si « l'espèce humaine est bien d'essence « naturelle » pourquoi faudrait-il retirer cet attribut à toutes ces actions »<sup>19</sup>. A cet effet, il rappelle dans la lignée des travaux de Philippe Descola d'une séparation radicale entre nature et culture n'a pas lieu d'être<sup>20</sup>. En outre, l'entrée dans l'ère de l'anthropocène<sup>21</sup>, soit la période de l'histoire de la Terre à partir de laquelle l'influence de notre espèce sur son milieu a commencé à le transformer radicalement, invite à repenser les fondements de notre action humaine sur la nature. En particulier, pour certains auteurs, elle s'inscrirait dans un devoir de réparation de la nature et

---

<sup>18</sup> « Pour mettre en application ce type de solution, on peut utiliser plus particulièrement le génie écologique et végétal, qui représente l'ensemble des techniques reposant sur un principe d'utilisation du vivant, animal et végétal, et plus globalement de moyens et de processus naturels, pour préserver, restaurer ou gérer les écosystèmes en répondant de manière efficace à divers objectifs écologiques, économiques et sociaux », F. Rey, V. Breton, Pascal Breil et P. Mériaux, « Les solutions fondées sur la nature pour accorder la prévention des inondations avec la gestion intégrée des milieux aquatiques », Irstea, Sciences Eaux et Territoires, n° 26, 2018, p. 36. V. également G. Barnaud et J.L. Chapuis, « Ingénierie écologique et écologie de la restauration : spécificités et complémentarités », *Ingénieries*, n° spécial 2004, p. 123 et s.

<sup>19</sup> B. Grimonprez, *op.cit.*, p. 684.

<sup>20</sup> Ph. Descola, *Par-delà nature et culture*, Gallimard, 2005.

<sup>21</sup> Ch. Bonneuil, J.B. Fressoz, *L'événement anthropocène. La terre, l'histoire et nous*, éd. Le Seuil, coll. Anthropocène, 2013 ; R. Beau et C. Larrère, *Penser l'anthropocène*, Presses universitaires de Science Po, coll. Académique, 2018.

commanderait à ce titre une action humaine<sup>22</sup>. Dans le sillage des fondements d'une intervention humaine, c'est également le degré de cette intervention humaine qui se pose. L'idée d'un niveau d'intervention acceptable semble s'exprimer derrière la célèbre phrase du philosophe anglais Bacon, « on ne commande la nature qu'en lui obéissant ». Elle semble également présente dans la revendication d'un pilotage de la nature et non d'une fabrication de celle-ci<sup>23</sup>.

Ces réflexions axées sur les enjeux d'une des composantes des solutions fondées sur la nature ne sont pas neutres. Elles projettent différentes représentations du monde naturel. En particulier, l'accès à de nouvelles techniques ou technologies fait évoluer cette représentation en modifiant notre manière d'intervenir sur ce monde naturel. En outre, elles participent à nourrir le fondement de toute intervention juridique. Il en va de même de l'emploi du terme « nature » sur lequel ces solutions sont fondées.

### **B) L'emploi du terme « nature »**

De prime abord, il est aisé de comprendre l'idée véhiculée par cette expression : une solution fondée sur la nature, par opposition, ne serait pas fondée sur de l'artificiel. On retrouve cette même idée dans le concept européen d'infrastructures vertes<sup>24</sup>, lequel s'oppose aux infrastructures grises. Les infrastructures vertes y sont définies comme « un réseau constitué de zones naturelles et semi-naturelles et d'autres éléments environnementaux faisant l'objet d'une planification stratégique, conçu et géré aux fins de la production d'une large gamme de services écosystémiques ». Les mêmes arguments comparatifs entre une solution naturelle et

---

<sup>22</sup> A. Aragao, « Du devoir d'abstention au devoir d'action », in A. Langlais et M. Lemoine-Schonne, (Coord.), *Construire le droit des ingénieries climatiques Au croisement des enjeux climatiques et écosystémiques*, UGA Editions, coll. Ecotopiques, Grenoble, 2024.

<sup>23</sup> C. Larrère, R. Larrère, *Penser et agir avec la nature. Une enquête philosophique*, Paris, La découverte, 2015.

<sup>24</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité de région, Infrastructure verte – Renforcer le capital naturel de l'Europe, COM (2013) 249 final du 6 mai 2013.

une solution artificielle sont utilisés. Concernant les infrastructures vertes, la Commission européenne souligne qu'il s'agit d'« un outil qui a fait ses preuves et qui permet de générer des avantages écologiques, économiques et sociaux grâce à des solutions naturelles »<sup>25</sup>. De même, la Commission précise qu'« elle permet également de ne pas dépendre d'une infrastructure dont la construction est coûteuse alors que, souvent, la nature peut offrir des solutions moins onéreuses et plus durables »<sup>26</sup>. Ces mêmes arguments sont mobilisés pour vanter les mérites des solutions fondées sur la nature au lieu et place des solutions grises. En particulier, elles apportent une réponse à un ensemble d'enjeux lorsque les solutions grises ne répondent qu'à un seul problème<sup>27</sup> et s'avèreraient plus avantageuses économiquement<sup>28</sup>. Cependant, cette dichotomie entre naturel et artificiel s'avère fragile, souvent interrogée et malaisée à appréhender juridiquement.

En particulier, l'enjeu est ici de situer l'intervention humaine dans cette dualité entre le naturel et l'artificiel. Pour certains auteurs, une telle réflexion n'aurait plus lieu d'être. C'est le cas si l'on considère que l'homme fait partie de la biosphère, il n'est pas extérieur à son environnement mais fait corps avec lui. A ce propos, Philippe Descola avait souligné que « la nature est une invention de l'occident »<sup>29</sup> pour indiquer que la séparation humains-non humains est culturellement marqué et donc non partagé. L'intervention de l'homme ne serait donc pas plus artificielle que celle d'une autre espèce<sup>30</sup>. D'autres auteurs considèrent que, de par l'ampleur de notre empreinte humaine, nous sommes entrés dans l'ère de l'anthropocène, littéralement l'« âge de l'homme »<sup>31</sup>. Par exemple, pour Bruno Latour, cette entrée met un terme également au grand partage moderne entre nature et culture dès lors que l'histoire de la Terre rejoint l'histoire des civilisations<sup>32</sup>. Dans cette logique, il suggère directement d'abandon du terme de nature<sup>33</sup>. Dans ce cas, l'objet de nature ne serait donc pas un terme pertinent pour éclairer le choix et l'ambition de solutions fondées sur la nature. A l'inverse, d'autres auteurs voient dans cette abandon de la nature, un risque de prôner l'éthique de la technique et non de la nature. Dans ce cas, la reconnaissance de notre entrée dans l'ère de l'anthropocène aurait pour conséquence non plus d'abandonner l'idée de nature mais d'admettre qu'elle est largement dépendante de nos actions et qu'une éthique, ici de l'anthropocène, s'avèrerait nécessaire pour favoriser notamment le respect de la nature<sup>34</sup>.

---

<sup>25</sup> Ibid, p. 2.

<sup>26</sup> Ibid, p. 3.

<sup>27</sup> Cahiers biodiv2050, *Evaluation socio-économique des solutions fondées sur la nature*, n° 17, juin 2019, p. 8 et s.

<sup>28</sup> B.G Reguero, M.W. Beck, D.N Bresch, J.Calil, I. Meliane, 2018. Comparing the cost effectiveness of nature-based and coastal adaptation: A case study from the Gulf Coast of the United States, PLoS ONE 13, 11 avril 2018, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0192132>

<sup>29</sup> Ph. Descola, «La nature est une invention de l'occident » in présentation de son intervention au colloque de rentrée des 18, 19 et 20 octobre 2017 au Collège de France "Les natures en questions", <https://youtu.be/YsS7E4zRnhE>, consulté le 14 juin 2019.

<sup>30</sup> B. Grimonprez, art. cit.

<sup>31</sup> Pour B. Bensaude-Vincent et S. Loeve, il s'agit de « l'annonce d'une nouvelle ère centrée sur l'homme », B. Bensaude-Vincent, S. Loeve, « Penser carbone », in R. beau et al., *Penser l'anthropocène*, Presses de Sciences Po, 2018, p. 379.

<sup>32</sup> B. Latour, « Face à Gaïa », Paris, La découverte, 2015.

<sup>33</sup> Cité par B. Bensaude-Vincent, op. cit., p. 378 : Latour interviewé par Alexandre Lacroix, « Les pieds sur terre », Philosophie magazine, 94, 2015, p. 62-67, p. 64.

<sup>34</sup> D. Jamieson, « Respecter la nature », in R. beau et al., *Penser l'anthropocène*, Presses de Sciences Po, 2018, p. 446.

Dans le même temps, même si le terme de nature peut s'avérer inadapté, il pourrait s'avérer plus consensuel. Si l'on revient sur la conception européenne des solutions fondées sur la nature, la définition retenue des infrastructures vertes par la Commission européenne est particulièrement explicite quant à la finalité de ces solutions dite « naturelles » : elles sont « conçu(es) et géré(es) aux fins de la production d'une large gamme de services écosystémiques ». Au regard de la vocation normative internationale des solutions fondées sur la nature, éviter tout renvoi explicite aux services écosystémiques<sup>35</sup> est une garantie pour imposer le concept au plus grand nombre. A ce titre, il n'est pas inutile de rappeler que les inquiétudes et incompréhensions relatives à la notion de services écosystémiques a conduit à faire évoluer le cadre conceptuel de la Plateforme Intergouvernementale sur la Biodiversité et les Services Ecosystémiques (IPBES) afin d'intégrer une approche pluraliste reconnaissant la diversité des valeurs<sup>36</sup>. En particulier, le cadre conceptuel fourni par les services économiques a été considéré comme maladroit en enfermant cette diversité de valeurs dans une relation de producteurs à consommateurs<sup>37</sup>. Le terme de « nature's contributions to people » ou les valeurs attribuées aux contributions de la nature à l'homme est désormais celui qui est reconnu dans le cadre conceptuel de l'IPBES et qui permet « d'embrasser explicitement des concepts reflétant d'autres visions du monde des relations homme-nature et des systèmes de connaissance (par exemple, le concept de « cadeaux de la nature » existant dans de nombreuses cultures indigènes) »<sup>38</sup>.

Toutefois, en définitive, si le choix terminologique s'est arrêté sur celui de nature, c'est en réalité sur l'écosystème que l'expression est fondée<sup>39</sup>. En d'autres termes, les solutions fondées sur la nature s'appuieraient dès lors sur une vision scientifique de la nature, soit un système complexe du vivant et moins sur une approche culturelle de celle-ci. Pour autant, si les écosystèmes sont bien au cœur de la convention sur la diversité biologique de Rio de 1992, la garantie d'une préservation de la biodiversité reste encore une question non résolue. Une partie de la réponse serait à rechercher non pas dans le terme de solutions, ou dans celui de nature, mais dans la jonction entre les deux. La force des solutions fondées sur la nature ne devrait pas résider dans une acceptation « molle » de cet élément de jonction entre solutions et nature. L'expression « fondées sur » devrait être entendue dans son sens le plus littéral,

<sup>35</sup> La multifonctionnalité des solutions fondées sur la nature est annoncée comme une contribution essentielle à la fourniture de services écosystémiques tout en étant élargie à la biodiversité, Cahiers de la BIODIV2015, p. 9.

<sup>36</sup> U. Pascual et al. « Valuing nature's contributions to people: the IPBES approach », *Current Opinion in Environmental Sustainability*, Elsevier, 2017, vol. 26, p. 7-16.

<sup>37</sup> UNEP: IPBES-2/4, Conceptual framework for the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. In Report of the Second Session of the Plenary of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, 2014; V. aussi, UNEP: IPBES 5/INF/25, Work programme of the Platform: methodological assessment regarding the diverse conceptualization of multiple values of nature and its benefits. In fifth session Session of the Plenary of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, 2017 : <https://www.ipbes.net/sites/default/files/.../pdf/ipbes-5-inf-25.pdf>

<sup>38</sup> U. Pascual et al, op. cit., p. 9. Traduit par nous.

<sup>39</sup> V. par exemple, Les cahiers de la BIODIV'2030, op. cit., édito, « les solutions fondées sur la nature, qui se basent sur les fonctionnalités des écosystèmes pour atténuer et s'adapter au changement climatique de façon durable, répondent à une approche intégrée des enjeux globaux » V. également, l'article écrit par des représentants du secrétariat de la convention sur la diversité biologique « Les Solutions fondées sur la Nature, qui se basent sur les fonctionnalités des écosystèmes pour atténuer et s'adapter au changement climatique de façon durable, répondent à une approche intégrée des enjeux globaux », dans les propos introductifs. V. également l'article écrit par des représentants du secrétariat de la convention sur la diversité biologique qui renvoient à des « approches d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques fondées sur les écosystèmes », K. Jo Mulongoy et A. Cung, « Les approches d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques fondées sur les écosystèmes », *RJE*, n° spécial, 2011, p. 29.

d' « élément essentiel sur lequel s'appuie tout le reste »<sup>40</sup>. Ce n'est qu'à ce prix que les écosystèmes bénéficieront de toute l'attention qu'ils méritent et que les solutions fondées sur la nature pourront offrir de vraies opportunités pour la préservation de la biodiversité au-delà donc de leur intérêt dans la lutte contre le changement climatique. À la lecture des rapports et communications formulés par l'IUCN, cette option semble clairement être celle choisie. Inger Andersen, directrice générale de l'IUCN mentionnait très récemment que « les Solutions fondées sur la Nature se concentrent sur la protection et la restauration des systèmes naturels à grande échelle ». Pour garantir une telle vision, le concept d'« intégrité des écosystèmes » figurant dans l'accord de Paris s'annonce plein de ressources (II).

## **Partie II- Le potentiel du concept d'« intégrité des écosystèmes » comme garant de la préservation de la biodiversité dans l'application des SFN**

S'assurer de l'application des SFN, impliquent que ces dernières soient en mesure de répondre pleinement aux objectifs de lutte contre le changement climatique. Cela exige aussi que ces solutions soient réalisées dans le respect de la biodiversité et contribue à lutter contre son érosion afin de devenir également un outil au service de la biodiversité. Cette attention spécifique à l'égard de la biodiversité semble pouvoir trouver un écho dans la notion d'« intégrité de tous les écosystèmes » consacrée par l'Accord de Paris du 12 décembre 2015, accord qui lui-même accorde un intérêt explicite aux solutions fondées sur la nature. Si l'esprit retenu dans ce concept n'est pas étranger aux notions et concepts retenus dans les actuels systèmes juridiques, il reste cependant juridiquement discret (A). Or, pour répondre aux attentes notamment juridiques associées à l'idée de solutions fondées sur la nature, il convient de lui faire exprimer tout son potentiel juridique, que ce soit dans sa capacité à couvrir l'ensemble des hypothèses, qu'elles soient ou non inédites, et ce en vue de garantir le respect et la promotion de la biodiversité lors de la mise en œuvre de SFN (B).

### **A- L'« Intégrité de tous les écosystèmes » : un concept encore juridiquement discret**

Sans faire usage de la notion de solutions fondées sur la nature, l'Accord de Paris dans son article 7, pt 9 en a clairement accepté l'idée. En effet, il est indiqué que « Chaque Partie entreprend, selon qu'il convient, des processus de planification de l'adaptation et met en œuvre des mesures qui consistent notamment à mettre en place ou à renforcer des plans, politiques et/ou contributions utiles, y compris en faisant intervenir : a) La réalisation de mesures, d'engagements et/ou d'efforts dans le domaine de l'adaptation; b) Le processus visant à formuler et réaliser des plans nationaux d'adaptation; c) L'évaluation des effets des changements climatiques et de la vulnérabilité à ces changements en vue de formuler des mesures prioritaires déterminées au niveau national, compte tenu des populations, des lieux et des écosystèmes vulnérables; d) Le suivi et l'évaluation des plans, des politiques, des programmes et des mesures d'adaptation et les enseignements à retenir; e) Le renforcement de la résilience des systèmes socioéconomiques et écologiques, notamment par la diversification économique et la gestion durable des ressources naturelles ». Plus encore, il est également possible de considérer que ces solutions fondées sur la nature sont considérées à double titre :

---

<sup>40</sup> Définition du fondement selon le dictionnaire Larousse.

au titre de systèmes écologiques mais également au titre de puits et réservoirs de gaz à effet de serre.

Le fait de mentionner dès le préambule de cet accord, que sera pris en compte « l'intégrité de tous les écosystèmes » peut s'annoncer comme un fort indice en faveur de la préservation de la biodiversité dès lors que le préambule vise à guider l'interprétation des termes de l'accord. Il est énoncé que « notant qu'il importe de veiller à l'intégrité de tous les écosystèmes, y compris les océans, et à la protection de la biodiversité, reconnue par certaines cultures comme la Terre nourricière, et notant l'importance pour certaines cultures de la notion de « justice climatique », dans l'action menée face aux changements climatiques ». Cette mention s'avère par ailleurs cruciale à la lecture d'un précédent paragraphe dans le préambule de l'Accord de Paris. Il est en effet fait mention des obligations auxquelles les parties doivent faire face au moment où elles prennent des mesures pour lutter contre les changements climatiques<sup>41</sup>. S'il est fait référence aux droits de l'homme, au droit à la santé, ...aucune référence explicite à des obligations environnementales ou plus spécifiquement à la préservation de la biodiversité n'est formulée.

Cependant, faire ensuite mention d'« intégrité environnementale » et non plus d'« intégrité de tous les écosystèmes » dans le corps du texte de l'accord peut contribuer à brouiller les pistes. Ce brouillard conceptuel peut s'épaissir lorsque l'on souligne que la formulation la plus habituellement usitée est celle d'intégrité écologique<sup>42</sup>. Ces options terminologiques n'aident pas à clarifier et stabiliser les conséquences juridiques susceptibles de découler de ce concept d'intégrité et donc de garantir le respect et la promotion de la biodiversité de solutions fondées sur la nature destinée à lutter contre les effets du changement climatique.

Certes, l'esprit de cette notion n'est pas complètement étranger au droit existant, y compris lorsqu'il n'appartient pas au langage juridique du droit européen<sup>43</sup>. Cependant, si elle vise à se porter garante de la préservation de la biodiversité lors de l'application de SFN, l'intégrité de tous les écosystèmes doit exprimer tout son potentiel pour servir d'assise juridique à une protection de la biodiversité mais également pour éviter tout projet démiurgique où l'homme se prendrait pour un apprenti sorcier.

## **B) Penser à la construction d'un cadre juridique applicable aux SFN : le potentiel de l'intégrité des écosystèmes.**

Selon le dictionnaire Larousse, l'intégrité revêt plusieurs sens lesquels correspondent à plusieurs facettes de l'intégrité. L'intégrité y est définie d'une part, comme l'« état de quelque chose qui a toutes ses parties, qui n'a subi aucune diminution, aucun retranchement », d'autre part, comme l'« état de quelque chose qui a conservé sans altération ses qualités, son état originel » et enfin, la « qualité de quelqu'un, de son comportement, d'une institution qui est intègre, honnête ». L'intégrité s'entend donc à la fois dans une dimension spatiale, fonctionnelle mais également morale. Cette triple dimension de l'intégrité permettrait d'asseoir le champ juridique de la protection des écosystèmes, socle des solutions fondées sur la nature.

<sup>41</sup> « Conscientes que les changements climatiques sont un sujet de préoccupation pour l'humanité tout entière et que, lorsqu'elles prennent des mesures face à ces changements, les Parties devraient respecter, promouvoir et prendre en considération leurs obligations respectives concernant les droits de l'Homme, le droit à la santé, les droits des peuples autochtones, des communautés locales, des migrants, des enfants, des personnes handicapées et des personnes en situation vulnérable et le droit au développement, ainsi que l'égalité des sexes, l'autonomisation des femmes et l'équité entre les générations ».

<sup>42</sup> A. Michelot, « Ecological integrity in European law », in L. Westra, P. Taylor, A. Michelot, *Confronting Ecological and Economic Collapse*, Londres, Routledge, 2013, chap. 5.

<sup>43</sup> *Ibid.*

Établir juridiquement une protection des écosystèmes à partir de ce concept d'intégrité des écosystèmes fait par ailleurs également écho par ailleurs aux principes de mise en œuvre que l'UICN s'est dotée pour consolider le recours à ces SFN<sup>44</sup>.

Cette triple composante de l'intégrité appliquées à l'écosystème nous renvoie à de nouveaux enjeux du droit, lesquels invitent, en premier lieu, à penser à une évolution des modes d'écriture du droit et, en second lieu, à une meilleure prise en compte juridique de certains enjeux sociaux dans l'application des solutions fondées sur la nature. »

Concernant une meilleure prise en compte de certains enjeux sociaux dans l'application de solutions fondées sur les écosystèmes, la dimension morale de l'intégrité des écosystèmes invite à une réflexion sur la valeur morale de référence pour guider nos choix et nos actions, soit pour guider nos conduites vers des choix irréfutables. Au cœur de cette réflexion figure le concept de justice environnementale. Si certains auteurs déplorent le manque de considérations accordées à ce concept dans les Accords de Paris<sup>45</sup>, l'inscription de l'intégrité des écosystèmes et de justice environnementale dans une même phrase dans le préambule de l'Accord peut être lue comme une vigilance pour considérer cette dimension morale de l'intégrité. Si l'on s'attarde sur la finalité affichée des SFN (une lutte contre le changement climatique préservant également les écosystèmes), les SFN peuvent être considérées comme une source de bénéfices environnementaux. Cependant, le nœud du problème ne sera pas ici, comme c'est classiquement le cas, axé sur la problématique de la distribution des bénéfices et des nuisances liés à l'environnement<sup>46</sup> mais visera la charge supportée ou l'investissement réalisé en faveur de l'environnement par les différents pays ou institutions locales. Des différences de niveau de contributions environnementales peuvent créer des inégalités spatiales et géographiques au nom de l'environnement et appeler à des redistributions de ces « charges environnementales ». Par exemple, les solutions fondées sur la nature réalisées et entretenues sur un territoire pourront bénéficier à d'autres territoires qui n'ont, quant à eux, pas investis dans de telles solutions. Le choix de ces territoires peut parfois s'imposer de lui-même<sup>47</sup> et être vécu comme une forme d'injustice par l'État ou l'institution locale concerné. Certains auteurs nous mettent en garde contre un risque à « penser la redistribution uniquement en termes de droits ou permis d'émissions (lequel) témoigne d'une conception anthropocentrée de l'environnement comme « gâteau à se partager » plutôt que biens

---

<sup>44</sup> Motion pour l'intégration des SfN dans les stratégies adoptée au Congrès mondial de la Nature (2016), V. aussi, Atelier international « Mise en œuvre de solutions basées sur la nature pour lutter contre le changement climatique : focus sur la région méditerranéenne » qui s'est déroulée à Marseille du 22 au 24 janvier 2019, <http://planbleu.org/fr/event/atelier-international-mise-en-oeuvre-de-solutions-basees-sur-la-nature-pour-lutter-contre-le>, consulté le 10 mars 2019.

<sup>45</sup> A. Michelot, « La justice climatique et l'Accord de Paris sur le climat », Revue juridique de l'environnement 2016/1, (Volume 41), pp. 71 à 79.

<sup>46</sup> Comme cela a pu être souligné, « l'inéquité dans la distribution est au fondement de la justice environnementale. Les travaux relatifs à ce champ d'analyse soulignent que les coûts des pollutions comme les bénéfices de la protection de l'environnement sont inégalement répartis à travers la société ». A cet effet, sont distingués « les coûts disproportionnés subis par certaines catégories de populations, tels que les localisations de déchets dangereux » et « les inégalités dans les bénéfices de biens environnementaux tels que les parcs, les aires naturelles de jeux, la qualité de l'eau et de l'air », J. Ballet, D. Bazin, J. Pelenc, « Justice environnementale et approche par les capacités », *Revue de philosophie économique*, vol. 16, 2015, p. 17 et s.

<sup>47</sup> C'est tout particulièrement le cas de l'Amazonie considéré comme le poumon vert de la planète.

communs à défendre »<sup>48</sup>. Ce même auteur rappelle que « ces questions de justice concernent aussi les conditions par lesquelles il est possible de pérenniser une coexistence êtres-milieu sans nuire aux pratiques collectives d'usages des milieux qui contribuent aux biens communs »<sup>49</sup>. Dans cette veine, les paiements pour services environnementaux (PSE)<sup>50</sup>, soit le financement des efforts ou des contributions fournis en faveur de l'environnement, peuvent également se poser en ces termes pour appréhender cette logique de protecteur/payé. En particulier, l'efficacité environnementale de cet outil ne doit pas effacer l'équité comme dimension essentielle des PSE pour penser la distribution des bénéfices du PSE et conserver la relation de groupes autochtones notamment à leur milieu.

Quant à l'enjeu lié à une évolution des modes d'écriture du droit<sup>51</sup>, il est en phase avec ce qu'expriment les dimensions spatiales et fonctionnelles de l'intégrité appliquées à l'écosystème. L'objet de l'attention, l'écosystème, exprime en lui-même, une ouverture à la complexité du vivant ainsi qu'à la nécessité de prendre en compte une variabilité spatiale. En effet, l'écosystème a été défini comme « le complexe dynamique formé de communautés de plantes, d'animaux et de micro-organismes et de leur environnement non vivant qui, par leur interaction, forment une unité fonctionnelle » (article 2 convention sur la diversité biologique). Cette notion qui est au cœur de la convention sur la diversité biologique doit être distinguée de celle d'« habitat », les écosystèmes dépassant toute échelle spatiale particulière<sup>52</sup>. Cependant, plus encore, exiger le respect de l'intégrité spatiale et fonctionnelle de l'écosystème invite à formuler des réponses juridiques en vue de lutter contre des atteintes à l'intégrité des composantes d'un écosystème, qu'il s'agisse de son aire géographique ou de ses qualités intrinsèques, soit ses fonctions écologiques<sup>53</sup>. Cependant, en l'état, le droit n'est pas nécessairement armé pour couvrir la variabilité de ces atteintes ou bien encore pas totalement adapté pour appréhender les atteintes à la complexité dynamique des écosystèmes.

Dès lors, avec le respect de ces intégrités, se dessine un appel à une nouvelle écriture du droit qui pourrait prendre la forme d'une plus grande flexibilité juridique. Les motivations d'un recours à une plus grande flexibilité juridique peuvent assez aisément se comprendre et s'entendre. En premier lieu, en raison de la variabilité spatiale associée à celle de l'hétérogénéité spatiale des écosystèmes, une plus grande flexibilité juridique pour appliquer des SFN ou des solutions fondées sur les écosystèmes, pourrait être envisagée. Pour illustrer les bénéfices apportés par les solutions fondées sur la nature, la directrice générale de l'IUCN en propose une liste non exhaustive soulignant la diversité des échelles d'action et l'hétérogénéité des solutions possibles : « Les Solutions fondées sur la Nature se concentrent sur la protection et la restauration des systèmes naturels à grande échelle. Les forêts et autres espaces naturels, par exemple, aident à stabiliser les pentes et ainsi à réduire le risque de glissement de terrain. Les zones humides sont primordiales pour l'approvisionnement en eau potable ; elles abritent une biodiversité importante, servent de zone tampon pour réduire l'impact des inondations et sécheresses et sont un lieu privilégié pour la reproduction des espèces aquatiques et terrestres.

<sup>48</sup> L. Laigle, « Quels rapports de la notion d'anthropocène à la justice climatique ? », in R. Beau et al, op. cit., p. 471.

<sup>49</sup> Ibid, p. 471. V. également A. Michelot (Dir.), *Justice climatique, enjeux et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 2016.

<sup>50</sup> A. Langlais, *L'agriculture et les paiements pour services environnementaux : quels questionnements juridiques ?*, PUR, 2019.

<sup>51</sup> D. Bourcier, « Pour une morphogénèse du droit : comment analyser l'émergence d'un concept juridique ? », [https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/40/daniele\\_bourcier.pdf\\_4a0932a08c088/daniele\\_bourcier.pdf](https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/40/daniele_bourcier.pdf_4a0932a08c088/daniele_bourcier.pdf).

<sup>52</sup> E. Morgera, « The ecosystem approach and the precautionary principle » in E. Morgera et J. Razzaque, *Biodiversity and nature law*, Elgar Encyclopedia of environmental law, 2017, vol. 3, p. 71.

<sup>53</sup> A. Langlais et J. Baudry, « Fonctions écologiques » in F. Collart Dutilleuil, A. Van Lang et V. Pironon (dir.) *Dictionnaire juridique des transitions écologiques*, Institut universitaire de Varenne, 2018, p. 421 et s.

(...)Les Solutions fondées sur la Nature telles que la reforestation, l'investissement dans la santé des sols et la restauration d'écosystèmes côtiers peuvent permettre la séquestration du carbone et apporter plus d'un tiers des réductions d'émissions nécessaires d'ici 2030 »<sup>54</sup>. Une telle vision par écosystème n'appellerait pas une écriture radicalement différente du droit, lequel s'est d'ores et déjà soucié d'écosystèmes spécifiques comme la montagne. Plus encore, l'ouverture juridique plus récente à une meilleure prise en compte des paysages<sup>55</sup> et de leurs fonctionnalités témoignent de cette aptitude à capter l'hétérogénéité des écosystèmes. C'est également à cette échelle que la promotion des SFN est envisagée<sup>56</sup>.

Par ailleurs, c'est également en raison de la complexité du vivant et de son corolaire, les incertitudes scientifiques, que la question de la flexibilité juridique se pose. En effet, en mettant en perspective la complexité du vivant, le rapport entre le droit et la science est de nouveau au cœur des débats et du parallélisme entre la loi scientifique et celle juridique. Comme nous l'indique Danièle Bourcier, « en ce qui concerne les paradigmes scientifiques, on peut observer (...) que la notion de loi est née avec le déterminisme. Depuis la révolution quantique, le statut de loi a changé en science : la notion de prévisibilité est de plus en plus aléatoire. La même évolution peut être observée pour la loi juridique. Depuis quelques décennies, d'autres paradigmes sont nés, qui n'ont pas encore été explorés systématiquement par le droit : celui du désordre par exemple (...) »<sup>57</sup>. En effet, on peut retrouver ce même fondement déterministe dans la loi. Comme le souligne André-Jean Arnaud, les juristes ont été formés à l' « idée que la norme juridique est close, certaine, fixe, établie, stable, simple, claire, que formalisme et hiérarchie lui sont consubstantiels, que la continuité est de son essence »<sup>58</sup>. Conscients de ces évolutions, plusieurs auteurs se sont attachés à penser le lien entre complexité et droit et à s'interroger sur un modèle juridique conciliant l'ordre et le mouvement<sup>59</sup>. Ces réflexions ont un écho certain dans le droit de l'environnement en général et plus spécifiquement dans l'application du droit aux SFN. Le droit de l'environnement qui s'est construit à partir d'une représentation stable et linéaire de la nature<sup>60</sup> s'est plutôt appuyé sur des outils qui visent à conserver un certain « équilibre naturel ». Or, pour répondre à cette complexité, synonyme d'aléatoire, de changement et d'imprévisible, certains auteurs soulignent que l'enjeu pour le droit est d'être plus adaptatif<sup>61</sup> pour accompagner les trajectoires sur lesquelles nous sommes engagés. Cette plus grande flexibilité dont les formes restent encore à consolider pourrait faciliter la mise en œuvre juridique de solutions fondées sur la nature. Cette ouverture à la flexibilité ne marquerait toutefois pas le basculement de la prévision vers la précaution. En

<sup>54</sup> Mission Economie et biodiversité, *Évaluation socioéconomique des Solutions fondées sur la Nature, Les cahiers de la BIODIV2050*, juin 2019, p. 4, <http://www.mission-economie-biodiversite.com/type-publication/biodiv2050>.

<sup>55</sup> Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, JO 9 août 2016. V. également convention européenne du paysage du 20 octobre 2000.

<sup>56</sup> V. motion IUCN, op. cit.

<sup>57</sup> D. Bourcier, op. cit., p. 215.

<sup>58</sup> A.J. Arnaud, « L'impact du discours de la complexité sur l'enseignement du droit » in M Doat, J. Le goff, P. Pédrot (dir.), *Droit et complexité. Pour une nouvelle intelligence du vivant*, Presses universitaires de Rennes, 2008, p. 159.

<sup>59</sup> M. Delmas-Marty, « 21. La grande complexité juridique du monde », in P. Bourguin (éd.), *Déterminismes et complexités : du physique à l'éthique. Autour d'Henri Atlan*. Paris, La Découverte, « Recherches », 2008, p. 349-362. URL : <https://www.cairn.info/determinismes-et-complexites--9782707150905-page-349.htm>

<sup>60</sup> par exemple, V. Arnold, Craig (Tony) Anthony and Gunderson, Lance, *Adaptive Law and Resilience* (February 27, 2013). *Environmental Law Reporter*, Vol. 43, pp. 10426-10443, May 2013; University of Louisville School of Law Legal Studies Research Paper Series No. 2014-04. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2225619>

<sup>61</sup> Craig Anthony A., Gunderson L., « Adaptive law », in Ahjond S. Garmestani and Craig R. Allen (eds), *Social-Ecological Resilience and Law*, Columbia university Press, 2014, chapitre 11.

effet, la précaution actionnable uniquement en cas de dommage grave et irréversible<sup>62</sup> s'inscrirait dès lors dans un « monde de la certitude du pire »<sup>63</sup> alors qu'il s'agit en l'espèce d'agir dans un monde certes incertain mais en se rendant « disponible à la pluralité des éventualités », en maintenant « l'ouverture des possibles au lieu de céder à la sidération de la catastrophe »<sup>64</sup>. En d'autres termes, il s'agirait de rechercher des solutions adaptatives, soit des solutions offrant une capacité à évoluer ou à se modifier selon le contexte. La dimension adaptative étant au cœur des solutions fondées sur la nature, le recours à ces dernières pourrait s'inscrire dans un schéma juridique.

En tout état de cause, une protection juridique contre les atteintes à l'intégrité des écosystèmes implique d'une certaine manière de le respecter en tant qu'entité pleine et entière, et donc au-delà d'une seule vision utilitariste. Elle impulse également naturellement une responsabilité envers les écosystèmes et donc un garde-fou contre d'éventuelles dérives dans l'application de ces SFN.

---

<sup>62</sup> Article 5 de la Charte de l'environnement, « Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage ».

<sup>63</sup> C. Larrère, « Anthropocène : le nouveau grand récit ? », in R. Beau et al., *Penser l'anthropocène*, Presses de Sciences Po, 2018, p. 492.

<sup>64</sup> Ibid, p. 492.



## HUMAN RIGHTS IN INTERNATIONAL COOPERATION FOR DEVELOPMENT CONTRASTING LEGAL AND POLICY APPROACHES

*Koen De Feyter*<sup>1</sup>

### ABSTRACT

Various United Nations instruments emphasize the essential link between human rights and development, advocating for international cooperation to achieve both. The United Nations Declaration on the Right to Development asserts that development encompasses human rights and emphasizes the duty of states to cooperate internationally to remove obstacles to development. Intergovernmental organizations and states, including emerging donors like Brazil and India, are integrating human rights into development cooperation efforts. This contribution outlines approaches taken by key actors and suggests an ideal model for development. This contribution examines the approaches of United Nations development agencies, the European Union, and China in integrating human rights into development cooperation. The landscape of development cooperation has become increasingly diverse, with countries traditionally seen as recipients—such as Brazil, India, South Africa, and the United Arab Emirates—emerging as providers of cooperation. These "new" donors assert that their relationships with partner countries are more respectful and free from colonial influences, including in their approach to human rights.

**Keyword:** Direitos Humanos. Cooperação Internacional. Direito ao desenvolvimento. Países emergentes.

### *EDUCOMMUNICATION PRACTICES FOR INCLUDING CITIZENS IN THE BRAZILIAN SOCIAL SECURITY*

### ABSTRACT

*Diversos instrumentos das Nações Unidas enfatizam a ligação essencial entre direitos humanos e desenvolvimento, defendendo a cooperação internacional para alcançar ambos. A Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento afirma que o desenvolvimento engloba os direitos humanos e destaca o dever dos Estados de cooperar internacionalmente para remover obstáculos ao desenvolvimento. Organizações intergovernamentais e estados, incluindo doadores emergentes como Brasil e Índia, estão integrando os direitos humanos nos esforços de cooperação para o desenvolvimento. Esta contribuição delinea as abordagens adotadas por atores-chave e sugere um modelo ideal para o desenvolvimento. A contribuição examina as abordagens das agências de desenvolvimento das Nações Unidas, da União Europeia e da China na integração dos direitos humanos na cooperação para o desenvolvimento. O cenário da cooperação para o desenvolvimento tornou-se cada vez mais diversificado, com países tradicionalmente vistos como receptores, como Brasil, Índia, África do Sul e Emirados Árabes Unidos, emergindo como provedores de*

---

<sup>1</sup>Professor of Public International Law, University of Antwerp (Belgium), Research Group on Law and Development.

*cooperação. Esses "novos" doadores afirmam que seus relacionamentos com os países parceiros são mais respeitosos e livres de influências coloniais, incluindo em sua abordagem aos direitos humanos.*

**Palavras-Chave:** *Direitos Humanos. Cooperação Internacional. Direito ao desenvolvimento. Países emergentes.*

## INTRODUCTION

For decades various instruments adopted at the United Nations have taken that view that human rights are integral to development, and that the realization of development (including human rights) requires international cooperation.<sup>2</sup>

By way of example, the United Nations Declaration on the Right to Development<sup>3</sup> contains straightforward language in this respect. The Declaration provides that development includes the full realization of all human rights and fundamental freedoms<sup>4</sup>, and adds unambiguously that States “should take steps to eliminate obstacles to development resulting from failure to observe civil and political rights, as well as economic social and cultural rights”<sup>5</sup> - a clear rejection of the position that development needs to be achieved before human rights can be realized. The Declaration also emphasizes that States have the duty to co-operate with each other in ensuring development and eliminating obstacles to development<sup>6</sup>. According to the Declaration, “as a complement to the efforts of developing countries, effective international co-operation is essential in providing these countries with appropriate means and facilities to foster their comprehensive development”.<sup>7</sup>

As a result, intergovernmental organisations and States providing development cooperation have attempted to define the legal and policy consequences of their commitment to human rights for the assistance they provide, both in terms of their relationship with the partners countries and in terms of the sectors for cooperation. This has proven to be a hazardous undertaking, leading to a variety of interpretations on how the relationship between development and human rights is to be understood.

This contribution focuses on the approaches taken by the United Nations development agencies, the European Union and China.

The landscape of countries providing cooperation for development is becoming increasingly varied. Countries formerly perceived of uniquely as recipient countries

<sup>2</sup> According to the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations, States have the duty to cooperate with

one another in the various spheres of international relations to promote international economic stability and progress and, to that end, to cooperate in the promotion of universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all, and in the elimination of all forms of racial discrimination and all forms of religious intolerance (UN General Assembly resolution 2625/XXV (24 October 1970). In international human rights treaty law, the importance of international cooperation is explicitly recognized in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (art. 2, para 1), the Convention on the Rights of the Child (art. 4) and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (art. 32).

<sup>3</sup> United Nations Declaration on the Right to Development, General Assembly resolution 41/128 (4 December 1986).

<sup>4</sup> *Ibid.*, art. 1, para 1.

<sup>5</sup> *Ibid.*, art. 6, para 3.

<sup>6</sup> *Ibid.*, art. 3, para 3.

<sup>7</sup> *Ibid.*, art. 4, para 2.

such as Brazil, India, South Africa and the United Arab Emirates have stepped in as cooperation providing countries. These 'new' donors take the view that since their relationship with partner countries is not tainted by colonialism, the cooperation they provide is more respectful of the recipient countries' leadership, including on human rights.<sup>8</sup> An analysis of the legal and policy approaches of these individual countries to the integration of human rights into cooperation for development is beyond the scope of this contribution, but a section on South-South cooperation is included.

The contribution closes with a short section suggesting an ideal type of development cooperation program that encompasses human rights.

## 1. THE UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS BASED APPROACH TO DEVELOPMENT COOPERATION

In 2003, the United Nations Development Group adopted the following *Common Understanding of a human rights-based approach to development cooperation* (HRBAD)<sup>9</sup>:

"1. All programmes of development co-operation, policies and technical assistance should further the realisation of human rights as laid down in the Universal Declaration of Human Rights and other international human rights instruments.

2. Human rights standards contained in, and principles derived from, the Universal Declaration of Human Rights and other international human rights instruments guide all development cooperation and programming in all sectors and in all phases of the programming process.

3. Development cooperation contributes to the development of the capacities of 'duty-bearers' to meet their obligations and/or of 'rights-holders' to claim their rights".

The Common Understanding built on the Vienna Declaration and Programme of Action adopted at the World Conference on Human Rights. The World Conference Declaration had stated that while development facilitated the enjoyment of human rights, "the lack of development may not be invoked to justify the abridgment of internationally recognized human rights".<sup>10</sup> In a subsequent section, the document called for increased coordination on human rights within the United Nations system.<sup>11</sup> The section called into question the division within the United Nations system between development and human rights institutions and created a mandate for the UN Secretary-General and subsequently for the UN High Commissioner for Human Rights to bridge the gap.

---

<sup>8</sup> For example, see United Arab Emirates Ministry of Foreign Affairs & International Cooperation, Promoting Global Peace and Prosperity. The UAE Policy for Foreign Assistance 2022 Update, 8 available at <https://www.mofa.gov.ae/en/The-Ministry/UAE-International-Development-Cooperation/UAE-Foreign-Aid-Policy>.

<sup>9</sup> The Human Rights Based Approach to Development Cooperation. Towards a Common Understanding Among UN Agencies (5 May 2003) is available as <https://unsdg.un.org/resources/human-rights-based-approach-development-cooperation-towards-common-understanding-among-un>.

<sup>10</sup> World Conference on Human Rights, Vienna Declaration and Programme of Action (25 June 1993), Section I, para 10; endorsed by the UN General Assembly in resolution 48/121 (20 December 1993).

<sup>11</sup> *Ibid.*, Section II (A).

The Common Understanding was thus primarily intended to assist United Nations entities in ensuring that their development programming was human rights compliant. Today the Common Understanding is used more broadly as a reflection of how the UN understands the human rights-based approach to development cooperation. The text is frequently referenced by other multi- and bilateral donors and civil society organisations as a starting point for their own human rights-based policies.

The document does not directly address the cooperation receiving country. It offers advice to UN agencies (and in the broad interpretation to development agencies generally) on how to integrate human rights in the cooperation programmes and policies they offer to recipient countries. The integration of human rights into development cooperation programs is considered a best practice. References to any legal obligations the UN agencies may have to engage in a human rights-based approach or to the organization's own accountability to rights holders are absent from the text. The document does not prescribe; the main preoccupation is to ensure coherence between the UN organisations that have chosen to adopt a human rights-based approach.

It is worth further investigating to what degree the agencies affiliated with the UN Sustainable Development Group<sup>12</sup> have committed to and implemented the human rights-based approach in practice. There may well be a great deal of variation in the extent to which UN resident coordinators and UN country teams prioritize human rights. Agency priorities also shift over time. UNICEF adopted a human rights approach to programming in 1998<sup>13</sup> and was a frontrunner within the UN family. A study on the UNICEF human rights based approach and its application in a water and sanitation project in the Bas-Congo in the DRC<sup>14</sup> found that by 2015 the official rhetoric had remained but that attention to the approach in strategic and operational documents had dwindled.<sup>15</sup> This was confirmed by the evaluation of a specific program in the DRC: the commitment to HRBAD had mainly taken place at the discursive level. HRBAD Principles were absent from the operational documents, and even more from interventions.<sup>16</sup> No mechanisms for sharing local rights holders' input on practical or programmatic concerns had been built, and no efforts were undertaken to investigate local human rights understandings.<sup>17</sup>

The remainder of this section is not so much concerned with follow-up within the UN system of the Common Understanding but rather with difficulties that have surfaced when actors providing cooperation for development have attempted to operationalize the integration of human rights along the lines suggested in the Common Understanding.

The explanatory note to the Common Understanding explains that a cooperation program that only incidentally contributes to the realization of human rights does not

<sup>12</sup> See <https://unsdg.un.org/>. The international financial institutions are not a part of this group.

<sup>13</sup> UNICEF, Guidelines for human-rights based programming, Executive Directive, CF/EXD/1998-04 (21 April 1998).

<sup>14</sup> Tine Destrooper, An analysis of the human rights-based approach to development. UNICEF's role in the villages assainis program in the Bas-Congo (2015), University of Antwerp, 250p. – available in open-access as <https://www.uantwerpen.be/en/research-groups/law-and-development/publications/localising-human-rights/>

<sup>15</sup> Ibid., 59.

<sup>16</sup> Ibid., 208.

<sup>17</sup> Ibid., 217.

necessarily constitute a human rights-based approach to programming. Ideally, activities in all sectors should contribute to the realization of one or several human rights. In the development cooperation jargon, this aspiration became known as the need to 'mainstream' human rights in development cooperation. The Common Understanding further adds that in a cooperation program all human rights should have an a priori equal status and that all individuals affected by the program are equally entitled to human rights protection.

It is unlikely that any development agency can fully achieve mainstreaming human rights across all its activities. In practice, development agencies tend to apply human rights to specific sectors (i.e., sectors most closely covered by corresponding human rights) or to fund projects specifically dedicated to human rights. In practice development agencies may well prioritize certain rights over others (e.g., because of their constituent documents or by way of a policy choice or due to public pressure within their own society). It is also not self-evident to ensure that development programs benefit all intended beneficiaries equally and to avoid that a development program creates new inequalities between beneficiaries and rights holders that are in the same situation but that are not targeted by the program's activities. Development agencies may also be selective in applying a human rights-based approach in only some recipient countries. The bottom line of "mainstreaming" is to ensure that no intervention that the development agency supports contributes to human rights violations.

The seminal element of the Common Understanding is the emphasis on capacity enhancement of both the rights holders and duty bearers through development cooperation.

Except for direct assistance given to human rights defenders or individuals at risk, support to rights holders tends to be directed at civil society and indigenous organisations. These may include both service providing organisations and social movements that adopt a human rights approach as well as human rights advocacy organisations. In deciding which organisations to prioritise for support, the extent to which they represent and defend the rights of those (most) under threat may serve as an appropriate criterion, as the end goal is to strengthen the capacity of the rights holders to claim their rights. Such an assessment is ideally based on an in-country presence that is mandated to enter direct contacts with rights holders. On the other hand, once the criterion is satisfied and an organisation is selected for support, an emphasis on capacity enhancement suggests that the support should aim at strengthening the organisation's own plans and strategies, preferably over an extended period, rather than to provide funding for short term projects reflecting donor priorities. In countries where the domestic fundraising basis is slim, the dependency of human rights based civil society organisations on international or foreign funding has impacted upon their relationship with the domestic government and on how they are perceived within the society.

Support to capacity enhancement of the duty bearer raises a number of additional concerns. Development agencies tend to perceive of States as the main, if not the only

human rights duty bearer. Obviously, the human rights obligations that the receiving country (the “partner country”) has subscribed to - at levels varying from the global to the local - form the starting point. Assessments by the United Nations human rights system of how these obligations have been implemented provide valuable information on the design of a development cooperation program that addresses gaps in the capacity of the State to meet its human rights obligations.

Again, the emphasis on capacity enhancement suggests that support should be given to the capacity of the recipient government’s own plans and strategies to address human rights issues in the country. The domestic government has the primary responsibility for the realization of both human rights and development within its jurisdiction, and this responsibility needs to be respected by international or foreign development agencies.

The difficulty is that the human rights records of States are often mixed, as United Nations human rights assessments amply show. There is a risk that the development agency’s capacity enhancement effort will be seen as providing legitimacy to governmental laws, policies and practices that are subject to human rights criticism. This risk is most evident when support is given to the executive branch of the government. Governments are however seldom homogeneous and various ministries may have different stances on human rights issues. It may well be possible to support benevolent ministries on human rights issues that are less confrontational but that can keep human rights practice alive. For example: the government of the recipient State may be interested in cooperation on moving towards the banning of child marriage, but not on curbing excessive use of force by law enforcement officials. In such circumstances, the development agency could still usefully engage in human rights-based cooperation on the issue to which the recipient government is open if the development intervention is complemented by a political (foreign policy) dialogue including public diplomacy raising the human rights issues on which no development cooperation can be achieved.

Apart from the executive branch other State organs may also be addressed through human rights-based development cooperation. They include strengthening the capacity of the parliament and the judiciary to protect human rights and their independence from the executive. Local authorities including city administrations are often the first State organs that human rights claimants encounter, and they may be less driven by the national interest as defined by the domestic government.

Guardian institutions are potential bridge builders between the duty bearers and the rights holders. They include national or sub-national human rights institutions, ombudsmen, anti-corruption commissions, electoral commissions and the like.

Development agencies may also wish to support initiatives for governmental authorities and civil society actors to engage with each other to arrive at optimal solutions, i.e., initiatives that respond as effectively as possible to human rights needs as identified by the rights holders.

The Common Understanding document remains silent on the suspension of development cooperation due to human rights violations. The explanatory note to the Common Understanding does list “accountability and rule of law” as one of the human

rights principles that are to be considered in a human rights-based approach to development. This principle requires that when duty bearers fail to comply with human rights “aggrieved rights-holders are entitled to institute proceedings for appropriate redress before a competent court or other adjudicator in accordance with the rules and procedures provided by law”. It would thus be proper for a development agency to assist the rights-holders directly or indirectly in doing so.

At the World Conference on Human Rights, the emphasis was equally on cooperation for the realization of human rights. The World Conference called on States “to refrain from any unilateral measure not in accordance with international law and the Charter of the United Nations that create obstacles to trade relations among States and impedes the full realization of human rights (...) in particular the rights of everyone to an [adequate] standard of living”.<sup>18</sup>

The United Security Council has imposed sanctions ranging from comprehensive trade and economic sanctions to more frequently used targeted measures such as arms embargoes, travel bans, and financial or commodity restrictions in response to some (but not all) situations involving gross and systematic violations of human rights.<sup>19</sup> A clear example was the UN Security Council initiative to intervene in the civil war in Libya at the end of the Gaddafi era. The relevant UN Security Council resolutions refer to the need to protect the civilian population against gross and systematic violations of human rights including arbitrary detention, enforced disappearances, torture and summary executions and attacks that might amount to crimes against humanity.<sup>20</sup>

## 2. THE EUROPEAN UNION HUMAN RIGHTS-BASED APPROACH

The European Union (EU) is a staunch defender of the application of a human rights-based approach to development cooperation<sup>21</sup>.

The EU external human rights policy is scattered across a multitude of legal and policy instruments. According to the Treaty of the European Union the EU is “founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities”.<sup>22</sup> The Treaty commits the EU to uphold these values, including the universality and indivisibility of human rights and fundamental freedoms “in the wider world”.<sup>23</sup> Under its constituent document the European Union is therefore under an obligation to uphold human rights in its external action.

Development cooperation is a shared competence between the European Union and its Member States. The European Union has the competence to carry out activities and conduct a common policy, but this “shall not result in Member States being

---

<sup>18</sup>World Conference on Human Rights, Vienna Declaration and Programme of Action (25 June 1993), Section I, para 31

<sup>19</sup> As officially confirmed at <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/information>.

<sup>20</sup> See UN Security Council resolutions 1970 (26 February 2011) and 1973 (17 March 2011).

<sup>21</sup> In some of the more recent EU instruments, the terminology shifts from ‘development cooperation’ to ‘international partnerships’.

<sup>22</sup> Art. 2, Treaty on European Union, Official Journal C 202 (7.6.2016).

<sup>23</sup> Ibid., art. 3, paras 5 and 21.

prevented from exercising theirs”.<sup>24</sup> The EU and the Member States separately maintain development cooperation budgets. The European Union is also required to ensure policy coherence by taking “into account of the objectives of development cooperation in the policies that it implements which are likely to affect developing countries”<sup>25</sup> which implies a commitment to extend the human rights-based approach to all areas of external action.

In 2014, the European Council, consisting of the heads of state or government of the 27 EU member states, the European Council President and the President of the European Commission adopted conclusions on a rights-based approach to development cooperation, encompassing all human rights.<sup>26</sup> In the document, the Council commits to step up its efforts in ensuring the effective implementation of a rights-based approach to development based on the universality and indivisibility of human rights and on four additional principles “that should be central to EU development cooperation”: inclusion and participation in decision-making processes; non-discrimination, equality and equity; transparency and accountability.<sup>27</sup> In June 2017, as a response to the UN 2030 Agenda on Sustainable Development the EU Council, the Parliament and the Commission, together with the Member States adopted the European Consensus on Development.<sup>28</sup> This document too declares that the EU and its Member States will implement a rights-based approach to development cooperation, encompassing all human rights and that this approach i.a. will include addressing the multiple discriminations faced by vulnerable people and marginalised groups.<sup>29</sup>

Over the years, the EU has adopted a number of human rights Guidelines “on issues of importance to the EU (...) that are priorities for the EU and its Member States”.<sup>30</sup> They are intended as practical tools to support EU missions to advance the EU human rights policy. The Guidelines have no legally binding force; they serve as steering instruments for the EU’s human rights external action. Most of the Guidelines deal with civil and political rights and with humanitarian law – reflecting Europe’s internal historical tradition and the contemporary consensus between the Member States. The EU Guidelines on Safe Drinking Water and Sanitation<sup>31</sup> are an exception to the focus on civil and political rights. Although the title of the document avoids human rights language,<sup>32</sup> the text leaves no doubt that the EU and the Member States subscribe to the human rights to drinking water and sanitation as components of the right to an

<sup>24</sup> Art. 4, Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal C 202 (7 June 2016).

<sup>25</sup> Ibid. art. 208, para 1.

<sup>26</sup> Council Conclusions on a rights-based approach to development cooperation, encompassing all human rights Foreign Affairs (Development) Council Meeting (19 May 2014) available as [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/foraff/142682.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/142682.pdf). Council conclusions set up political commitments; they do not intend to have legal effects.

<sup>27</sup> Ibid., para 4.

<sup>28</sup> The New European Consensus on Development. Our World, our dignity, our future (2017/C 210/01). Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission Official Journal of the European Union C 210/1 (30 June 2017)

<sup>29</sup> Ibid., para 16.

<sup>30</sup> Language taken from [https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-human-rights-guidelines\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-human-rights-guidelines_en).

<sup>31</sup> EU Guidelines on Safe Drinking Water and Sanitation, Council doc 10145/19 (17 June 2019) available as <https://www.consilium.europa.eu/media/39776/st10145-en19.pdf>.

<sup>32</sup> Initially, not all EU Member States appear to have agreed about whether there was a *human* right to water and sanitation. The reference in the Guideline to a rights-based a human rights-based approach may be a remnant of that discussion.

adequate standard of living, building on agreed UN language. The Guidelines explicitly adopt a rights-based approach and apply the EU's working principles of a human rights-based approach to safe drinking water and sanitation.<sup>33</sup>

Since 2012, the EU Council has adopted Action Plans on Human Rights and Democracy. They set the EU's priorities for the advancement of human rights and democracy worldwide. The current plan spans the 2020-2024 period.<sup>34</sup> It emphasizes the empowerment and defence of individuals as rights holders and seeks to strengthen long-term partnerships and cooperation with civil society actors, human rights defenders and social movements and to counter the closing of civic space. Thematically the action plan confirms many of the EU's entrenched priorities: the death penalty, torture, the protection of civilians in armed conflict, freedom of thought, conscience and religion, the rights of children and older persons, and non-discrimination. Gender equality, gender-based violence, sexual and reproductive rights and LGBTI rights figure prominently.

In the context of the support of human rights defenders, the material scope widens to include "raising individual cases related to inter alia legitimate land tenure rights, labour rights, natural resources, environmental issues, freedom of peaceful assembly and association indigenous peoples' rights as set out in the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, climate change, and those resulting from corporate abuses".<sup>35</sup> Support is also offered to indigenous peoples by promoting their participation in relevant human rights and development processes and by upholding the principle to free, prior and informed consent in all decisions affecting them.

An innovation of the current action plan was the support to measures to address the high risk and serious impacts of climate change, environmental degradation and biodiversity loss on the exercise of human rights such as the rights to life, health, safe drinking water and sanitation, food, adequate housing and standard of living, including for climate-induced displaced people. The section on economic, social, cultural, and labour rights<sup>36</sup> includes support to state authorities on complying with environmental regulations, including the promotion of good governance and community-based natural resources management; and on developing and implementing laws, regulations, policies and on water, food, land, natural resources, housing and property that uphold human rights. The right to self-determination and the right to development are absent from the document.

The current financial instrument for the human rights-based approach to development is the Global Europe: Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI).<sup>37</sup> The instrument regulates all external action funds

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, 9-11.

<sup>34</sup> EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024, available as [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu\\_action\\_plan\\_on\\_human\\_rights\\_and\\_democracy\\_2020-2024.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_2020-2024.pdf).

<sup>35</sup> *Ibid.*, 12.

<sup>36</sup> *Ibid.*, 15-16.

<sup>37</sup> Global Europe: Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument, EU Regulation 2021/947 of the European Parliament and the Council (9 June 2021), Official Journal of the European Union L 209/1 (14 June 2021).

for the 2021-2027 period. Article 8, that deals with the general principles of the text states in part:

(b) The Instrument shall apply a rights-based approach encompassing all human rights, whether civil and political or economic, social and cultural in order to integrate human rights principles, to support the right holders in claiming their rights, with a focus on poorer, marginalised and vulnerable people and groups, including persons with disabilities, and to assist partner countries in implementing their international human rights obligations. That approach shall be guided by the principles of ‘leaving no one behind’, equality and non-discrimination on any grounds.

This general principle applies not only to development cooperation, but to all areas of the EU external action. Annex III, part 1 of the regulation offers more specifics on the thematic “area of intervention” of human rights and democracy.

A striking feature of the NDICI (and of its predecessor the European Instrument for Democracy and Human Rights) is the EU’s direct support to non-State actors regardless of whether the recipient country gives its consent to provide such support. According to the regulation:

... Union assistance under the Human Rights and Democracy thematic programme and the Civil Society Organisations thematic programme should have a specific complementary and additional role by virtue of its global nature and its independence of action from the consent of the governments and public authorities of the third countries concerned. That role should allow for cooperation and partnership with civil society, especially on sensitive human rights and democracy issues. The Union should pay particular attention, in a flexible manner, to countries and urgency situations where human rights and fundamental freedoms are most at risk and where disrespect for those rights and freedoms is particularly pronounced and systematic.<sup>38</sup>

In addition, the funding instrument includes a European Fund for Sustainable Development Plus (EFSD+) that raises financial resources for sustainable development from the private sector for inclusive economic development, and the External Action Guarantee that is to be used for de-risking activities and leveraging private investment.<sup>39</sup> The EFSD+ is presented as a means of contributing to the achievement of the objectives and general principles laid down in Articles 3 and 8 of the Regulation, and hence subject to a human rights based approach as well.

According to preambular paragraph 40 of the NDICI Regulation, assistance could be suspended in the event of degradation in democracy, human rights or the rule of law in third countries, and that possibility is also envisaged in the section dealing with geographic programmes.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Ibid., preambular paragraph 42 and art. 12, para 2(e). The instrument also envisages direct awards to human rights defenders to finance urgent protection actions and needs. See art. 27, para 3(a).

<sup>39</sup> Ibid., chapter IV.

<sup>40</sup> Ibid., art. 4, para 5(b).

The European Union and the Member States built on the inclusion of human rights as a fundamental value in the EU constituent documents to impose 'autonomous' sanctions on third countries beyond the sanctions imposed by the United Nations Security Council. A 2004 document already listed the EU 'Basic Principles on the Use of Restrictive Measures'<sup>41</sup>. Restrictive measures were to be taken in line with the EU common foreign and security policy, in conformity with international law, with maximum impact on those whose behaviour "we want to influence"<sup>42</sup> and with minimum adverse consequences for those not targeted. These restrictive measures were intended as instruments "to fight terrorism and the proliferation of weapons of mass destruction and (...) to uphold respect for human rights, democracy, the rule of law and good governance". At the time of writing the EU Sanctions Map showed thirty-five affected countries.<sup>43</sup> A broad package of restrictive measures against a third country would typically include measures against officials, financial institutions and restrictions on the trade in goods, including on arms trade in conflict situations.

The EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024 anticipated the establishment of an additional "new horizontal EU global human rights sanctions regime to tackle serious human rights violations and abuses worldwide".<sup>44</sup> This additional instrument became known as the EU Global Human Rights Sanctions Regime.<sup>45</sup> The regime applies to genocide, crimes against humanity and "serious human rights violations or abuses": torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; slavery; extrajudicial, summary or arbitrary executions and killings; enforced disappearance of persons and arbitrary arrests or detentions.<sup>46</sup> The regime also applies to "other human rights violations or abuses, in so far as those violations or abuses are widespread, systematic or are otherwise of serious concern as regards the objectives of the common foreign and security policy".<sup>47</sup> The "other human rights" listed are all civil and political rights.

The sanctions regime targets State actors, other actors exercising effective control or authority over a territory such as militias; and other non-State actors considering the CFSP policy and the gravity or impact of abuses. The restrictive measures consist of travel bans, asset freezes and a prohibition to make funds or economic resources

---

<sup>41</sup> Council of the European Union, Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions), 10198/1/04 REV 1 (7 June 2004) available as <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10198-2004-REV-1/en/pdf>.

<sup>42</sup> *Ibid.*, para. 6

<sup>43</sup> See <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

<sup>44</sup> EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024, 16.

<sup>45</sup> EU Council Regulation) 2020/1998 (7 December 2020) concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses, Official Journal of the European Union L1 410/1 (7.12.2020) and EU Council Decision (CFSP) 2020/1999 (7 December 2020) concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses OJ L 410 I/13 (7.12.2020).

<sup>46</sup> EU Council Regulation) 2020/1998 (7 December 2020), art. 2, para 1(c).

<sup>47</sup> *Ibid.*, art 2, para 1(d).

available to listed individuals and entities. The measures are to be applied to those committing, supporting or associated with the relevant violations.<sup>48</sup>

The regime applies within EU territory, to EU nationals and legal persons incorporated under the law of a Member State and to all legal persons, in respect of any business done in whole or in part within the Union.<sup>49</sup> The regime thus also affects European development agencies when they cooperate with targeted actors– although some of the derogations (e.g. the humanitarian exception in Article 5 of the regulation) may apply.

Listings (and de-listings) require a unanimous decision by the Council, upon a proposal from a Member State or from the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy.<sup>50</sup> At the time of writing, restrictive measures were imposed under the sanctions regime against State or non-State natural and legal persons in Russia, China, North Korea, Libya, South Sudan, Afghanistan, Myanmar, Eritrea, Central African Republic, Iran, and Syria.

The European Union and its Member States perceive of their autonomous sanction's regime as an example of European global leadership on establishing accountability for human rights violations – particularly in contexts where neither the United Nations nor the domestic government are likely to take action.

At the global level the EU human rights sanctions regime and similar regimes set up unilaterally by developed countries are controversial, both from a political and legal perspective.<sup>51</sup> The UN Human Rights Council has established a Special Rapporteur on the negative impact on Unilateral Coercive Measures on the enjoyment of human rights.<sup>52</sup>

At a level of principle, the EU system can be interpreted as an expression of dissatisfaction with multilateralism. The unilateral imposition of sanctions may well result in an exchange of sanctions. When the EU targeted Chinese officials involved in

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, art.3.

<sup>49</sup> *Ibid.*, art.19.

<sup>50</sup> and EU Council Decision (CFSP) 2020/1999, art.5.

<sup>51</sup> For an overview, see Iryna Bogdanova, *Unilateral Sanctions in International Law and the Enforcement of Human Rights* (2022), Brill/Nijhoff, available in open access.

<sup>52</sup> See <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-unilateral-coercive-measures>. In 2020, the Human Rights Council enigmatically chose to appoint a Belarus national who is a professor at a state university to the position. Academic freedom in Belarus is heavily curtailed. Belarus has been targeted by unilateral sanctions even before the government's support to Russia in the military intervention in Ukraine. This makes it quite easy to discredit the content of her otherwise interesting reports. In 2012, the Human Rights Council appointed a Special Rapporteur on situation of human rights in Belarus – a mandate that has been renewed ever since. See <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-belarus>. The Belarus authorities refuse to cooperate with the Special Rapporteur on Belarus.

the administration of the Uyghur autonomous region<sup>53</sup> China responded by imposing sanctions on EU individuals and entities. An exchange of sanctions is less than helpful in fostering global human rights solidarity or in improving the robustness of the UN human rights machinery. It can also be questioned whether any regional organisation should assume the authority to create a “global” human rights regime with clear extraterritorial effects beyond the region. The imposition of sanctions on government institutions in developing countries and the EU use of a leadership discourse summons memories of the colonial era in many developing countries. The use of leadership language is simply unwise. There are also concerns about the political nature of the exercise. The regime explicitly refers to EU foreign policy concerns as a factor in the assessment of whether to impose sanctions or not for “other” human rights violations, and in any case, the regime reflects the EU’s own specific human rights priorities. The regime is political, not judicial in nature and this may mean that the threshold for determining violations is lower than in the context of a judicial or quasi-judicial procedure. It is also unclear to what extent a proportionality/necessity test between the severity of the violations and the severity of the sanctions applies. The EU regime also considers a broader range of human rights in the context of the imposition of sanctions than the UN Security Council has done so far. Also in that respect, the threshold for sanctions is lower.

Finally, the European Commission has prepared an EU Toolbox on applying the human rights-based approach to international partnerships<sup>54</sup> learning from the practice of implementation and as an instrument to promote consistency in the approaches by the EU, the Member States, and the European Financial Institutions. The document is thus “primarily aimed at staff working in EU external action, practitioners in Member States and the EU’s development and implementing partners”.<sup>55</sup> The Toolbox offers clarification on the five working principles of the human rights-based approach to development as interpreted by the European Union. These principles are to be rigorously applied throughout programming, design and implementation and across all sectors, so the document states. Gender equality should be mainstreamed throughout the principles.<sup>56</sup>

The text constantly emphasizes that human rights are legally binding state obligations. A degree of ambivalence pervades because the instrument serves both as a knowledge tool for staff as well as a prescription of what is expected from the development partners. One criticism of the human rights-based approach is that it serves as an instrument of increased monitoring of the human rights obligations of recipient countries but fails to address the human rights responsibilities of the

---

<sup>53</sup>

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/690617/EPRS\\_ATA\(2021\)690617\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/690617/EPRS_ATA(2021)690617_EN.pdf) See f.

<sup>54</sup> European Commission, *Applying the Human Rights Based Approach to international partnerships*, EU doc. SWD (2021) 179 final (30 June 2021).

<sup>55</sup> *Ibid.*, 4.

<sup>56</sup> *Ibid.*, 8.

cooperation providing country. The exception in the Toolbox is the recognition that the principle of transparency and access to information not only implies legal and policy interventions by the state institutions of the development partner, but also requires that the EU must make sure that it ensures transparency by sharing publicly information and data on decision making and intervention implementation, in a way that is understandable and accessible to all.<sup>57</sup>

It remains unclear what exactly the phrase “legally binding state obligations” refer to in the Toolbox. In the specific context of a development partnership, the notion can be understood in three ways: as the legally binding obligations of the EU and the Member States (i.e. a donor driven interpretation of the partnership); as the legally binding obligations of the development partner (i.e. an interpretation of the partnership that is deferent to the sovereignty of the partner country); or as the legally binding human rights obligations that both partners have in common. The latter interpretation is in alignment with the idea of an equal partnership but implies a recognition that at least with some of the recipient countries the EU human rights priorities cannot be achieved through development cooperation (while other means such as public diplomacy remain available).

The problem arises in an atypical way in the Toolbox. The Toolbox uses a fictional case on the treatment of migrant workers to illustrate how EU staff can implement the human rights-based approach in practice. For the purposes of the fictitious case EU staff is thus encouraged to check whether the country at hand has ratified the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers (ICRMW) and has thus accepted legally binding international obligations to protect migrant workers.<sup>58</sup> This makes eminent sense as of itself. On the other hand, not a single European Member State has ratified the ICRMW notwithstanding calls from the European Parliament to do so. Clearly one can question whether it is appropriate for States that refuse to consent to a treaty and thus internally withhold the protection offered by the treaty to migrant workers to call on States that are parties to the treaty to implement the treaty properly within the context of a relationship that is nominally an equal partnership.

The 2020-2024 EU Action Plan on Human Rights and Democracy commits to broaden the scope of the Toolbox to all EU external action programmes.<sup>59</sup> The commitment is part of the wider objective to ensure that human rights and democracy are “promoted consistently and coherently in all areas of EU external action (e.g., trade, environment, development, counterterrorism”.<sup>60</sup> The action plan also includes the more detailed objective to “strengthen the implementation of human rights provisions

---

<sup>57</sup> Ibid.,12.

<sup>58</sup> Ibid.,18.

<sup>59</sup> EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024, 32.

<sup>60</sup> Ibid., 9.

in EU trade policy, including through the GSP, and by promoting labour rights in the context of FTAs".<sup>61</sup>

### 3. THE CHINA DEVELOPMENT APPROACH OF HUMAN RIGHTS

In February 2021, Wang Yi, the Minister of Foreign Affairs presented China's approach to human rights in remarks to the Human Rights Council under the heading "A People-centred Approach for Global Human Rights".<sup>62</sup> The Minister of Foreign Affairs argued that:

- Human rights should centre on the people. Increasing people's sense of gains, happiness and security is the fundamental pursuit of human rights as well as the ultimate goal of national governance.
- The universality and particularity of human rights should both be upheld. Human rights should be observed and delivered by all countries, but countries must promote and protect human rights in light of their national realities and the needs of their people.
- All aspects of human rights should be advanced, but among them, the rights to subsistence and development are the basic human rights of paramount importance. The scope of human rights is constantly evolving, and the right to health and the environmental right should also be given more prominence.
- Global human rights governance should be advanced through consultation among all countries. The benefits of human rights progress should be shared by people of all countries. Human rights are not a monopoly by a small number of countries, still less should they be used as a tool to pressure other countries and meddle in their internal affairs. All countries should abide by the purposes and principles of the UN Charter, carry out human rights exchange and cooperation on the basis of equality and mutual respect, and jointly promote the sound development of the international human rights cause.

In September of the same year, President Xi Jinping launched a Global Development Initiative.<sup>63</sup> He presented the initiative as China's effort to speed up the implementation of the 2030 Agenda in response to the shocks of COVID-19. The President stressed that development held "the key to people's well-being". He argued that:

We should safeguard and improve people's livelihoods and protect and promote human rights through development, and make sure that development is for the people and by the people, and that its fruits are shared among the people.

---

<sup>61</sup> Ibid., 24.

<sup>62</sup> Available from: [http://geneva.china.mission.gov.cn/eng/dbdt/202102/t20210222\\_9899531.htm](http://geneva.china.mission.gov.cn/eng/dbdt/202102/t20210222_9899531.htm)

<sup>63</sup> The speech that was delivered to 76th session of the United Nations General Assembly on 21 September 2021 is available from <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:apX3DunmsQJ:https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Xi-Jinping-s-full-speech-at-the-U.N.-s-76th-General-Assembly2+&cd=16&hl=en&ct=clnk&gl=au&client=safari>.

In his view, the special needs of developing countries were to be taken care off by such means as debt suspension and development aid, with emphasis on addressing unbalanced and inadequate development among and within countries. He promised that China would step up support for other developing countries in developing green and low-carbon energy and would not build new coal-fired power projects abroad. Cooperation should prioritize poverty alleviation, food security, COVID-19 response and vaccines, development financing, climate change and green development, industrialization, digital economy and connectivity, among other areas. The enhancement of the capacity of developing countries as duty bearers to meet their human rights obligations - a major component of the United Nations human rights based approach to development – was not mentioned as a prioritized sector, although the role of the United Nations in advancing “in a balanced manner, work in all the three areas of security, development and human rights” was fully acknowledged. The President pledged an “additional three billion U.S. dollars of international assistance in the next three years to support developing countries in responding to COVID-19 and promoting economic and social recovery”.

In 2013 China had launched the Belt and Road Initiative, an ambitious infrastructural plan originally aimed at re-establishing historical overland trading routes between China and Europe (“One Road”) and new sea trade infrastructure connecting China, Southeast Asia, Africa and Europe (“One Belt”). The initiative has gradually expanded to other regions (including Latin America) and other sectors.<sup>64</sup> In 2015, the South-South Cooperation Assistance Fund (now Global Development and South-South Cooperation Fund )<sup>65</sup> to “support South-South cooperation and assist developing countries in implementing their agendas” was set up; funding is also provided for cooperation with United Nations development agencies. China also initiated the Asian Infrastructure Investment Bank that according to its Articles of Agreement aims at fostering sustainable economic development by investing in infrastructure and other productive sectors; and at promoting regional cooperation and partnership in addressing development challenges by working in close collaboration with other multilateral and bilateral development institutions.<sup>66</sup>

Li Erping and Yao Yunsong explain that China’s opening up policy was the result of the country’s capital surplus. The country needed to heavily increase its capital export, and this is what the initiatives listed above provided. In addition, China had a production overcapacity and capability of massive infrastructure construction, that, so the authors argue, is consistent with the demands and needs of the developing countries to develop their economy:

The Belt and Road Initiative is not related to any ideology, but a “culture with harmonization” as the foundation of cooperation.”<sup>67</sup>

<sup>64</sup> For background, see Frank Umbach, How China’s Belt and Road Initiative is faring (2022), available at <https://www.gisreportsonline.com/r/belt-road-initiative/>.

<sup>65</sup> <http://en.cidca.gov.cn/southsouthcooperationfund.html>

<sup>66</sup> Article 1, Asian Infrastructure Investment Bank Articles of Agreement (25 January 2019) available as: <https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/download/articles-of-agreement/basic-document-english-bank-articles-of-agreement.pdf>

<sup>67</sup> Li Erping and Yao Yunsong, The Contribution of the Belt and Road Initiative to the Global Right to Development in: Wang Xigen (ed.), *The Right to Development and the Practice of Good Governance*. Brill Nijhoff (2019), 235

At the United Nations Human Rights Council, the development approach to human rights (or the people-centered approach to human rights) serves as China's counternarrative to the EU's human rights-based approach to development. The contrasts are clear.

First, while the EU focuses on the individual as the holder of human rights, China emphasizes the people as rights holder. It is argued that a people-centred/development approach to human rights is more conducive to all civilisations than an approach to human rights that is uniquely focused on individual freedom.<sup>68</sup> The term 'people' refers to the entire population of a country (sometimes: the "nation"<sup>69</sup>) or the "large majority"<sup>70</sup> of the population. At the same time there is some recognition of a need to strengthen development in "weak areas"<sup>71</sup> or to protect the right to development of "underdeveloped subjects"<sup>72</sup>. Within China the need for differentiation is usually addressed in terms of regional development – with region referring to a geographical concept, not to a subject of rights.<sup>73</sup> It is doubtful whether the people's centred approach to human rights includes communities or other social groups within countries as peoples and thus as holders of human rights.<sup>74</sup>

Secondly, while both the European Union and China subscribe to the indivisibility and interdependence of human rights, they prioritize different rights. While the EU strongly advocates civil and political rights, China considers the right to subsistence and the right to development<sup>75</sup> as basic rights of paramount importance. Strikingly neither right is included in the International Human Rights Covenants. The pedigree of the right to subsistence is mainly in philosophical and political science literature where it is defined as "the right to those material provisions needed for one's self-preservation, i.e., those material provisions required for enjoying a minimal physical and physiological well-being"<sup>76</sup> The substance and legal standing of the right to development as a global human right are the subject of intense contemporary debate. The designation of both rights as "basic" rights may imply that their realisation is seen as a requisite for the enjoyment of all other human rights. From there on, it takes only a single step to arrive at the worn-out argument that (economic) development for

---

<sup>68</sup> *Ibid.*, 51-54.

<sup>69</sup> He Zhipeng, *The Development Approach of Human Rights in: Wang Xigen (ed.), The Right to Development and the Practice of Good Governance*. Brill Nijhoff (2019), 50.

<sup>70</sup> Wang Xigen, *Practical Contribution to the Right to Development*" in Wang Xigen (ed.), *The Right to Development and the Practice of Good Governance*. Brill Nijhoff (2019), 173.

<sup>71</sup> *Ibid.*, 186.

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> He Zhipeng argues that development may be seen as a right of a person, of a group, of a community, of a city, of a country or even of a continent. See He Zhipeng, *The Development Approach of Human Rights in: Wang Xigen (ed.), The Right to Development and the Practice of Good Governance*. Brill Nijhoff (2019), 50.

<sup>75</sup> Chapter 4 discusses the right to development at length.

<sup>76</sup> Alejandra Mancilla, *The human right to subsistence* (2019), *Philosophy Compass*, Vol. 14, e12618. Arguably, this description of the right to subsistence relates to the minimum core of the right to an adequate standard of living (Article 11 ICESCR), but it is noteworthy that the language of the global legal instrument is avoided.

the benefit of the people as represented by the government comes first and individual human rights come later.<sup>77</sup>

Thirdly, China and the European Union differ on the imposition of restrictive measures (including the suspension of development cooperation) as an instrument for ensuring accountability for human rights violations. China views such measures as the imposition of a particular view of human rights on the targeted country or actor. Instead, progress on human rights should be achieved through cooperation based on the mutual respect of each other's sovereignty, and thus be based on agreement, not on coercive measures.

Cooperation for development should facilitate the implementation of the development agenda as defined by the government of the recipient country, but the basis of the cooperation should also be the common interest of China and the partner country. In the context of the Belt and Road Initiative, cooperation takes the form of a "market contract or rational agreement"<sup>78</sup> made between the Chinese government and the partner government. Li and Yao acknowledge that a country wishing to take part in the Belt and Road Initiative "should agree to certain obligations"<sup>79</sup> that the authors do not specify, but it is unlikely that these obligations are related to the obligations that the partner country is bound by under international human rights law.

Finally, China's development approach to human rights is intergovernmental in nature. It does not envisage support to civil society organisations acting on behalf of the rights holders, or to human rights defenders directly. Within China, the space for independent action by both domestic and foreign civil society organisations is very limited, and support to civil society organisations abroad unless at a request of a partner country would no doubt be construed as an interference in the country's internal affairs.

Chinese companies implementing cooperation for development are State-owned. China does not have a law regulating corporate activities. In line with what was set out above, it would leave regulation of foreign investors to the domestic law of the host country. Nevertheless, some non-binding guidelines on social and environmental responsibility of Chinese foreign investors - including in follow-up to the UN Guiding Principles on Business and Human Rights - were adopted by Chinese ministries and business associations.<sup>80</sup>

In an analysis of the human rights impact of Chinese investments in Latin America, Merino finds that the combined approach of following domestic law and restrictive interpretation by the companies of the guidelines issued in China has not prevented conflicts with affected communities, because the communities' own understanding of their rights is not taken into account.<sup>81</sup> A 2022 report evaluating

<sup>77</sup> Lyu and Wang write: "When the preliminary economic rights are realized, to ensure political, cultural, social and other rights will gradually become main interests represented by the law". See Lyu Ning, Wang Xigen, *Basic Principles of the Legal System of the Right to Regional Development* in Wang Xigen (ed.), *The Right to Development and the Practice of Good Governance*. Brill Nijhoff (2019), 245.

<sup>78</sup> Li Erping and Yao Yunsong, *The Contribution of the Belt and Road Initiative to the Global Right to Development* in: Wang Xigen (ed.), *The Right to Development and the Practice of Good Governance*. Brill Nijhoff (2019), 236.

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> See Roger Merino, *The Politics of Localizing Human Rights: Chinese Policies and Corporate Practices in Latin America* (2022), *Business and Human Rights Journal* (2022), 11-14.

<sup>81</sup> *Ibid.*, 22.

Chinese development projects in nine Latin American countries by a coalition of more than sixty civil society organisations found a pattern of non-compliance with international standards on human rights and the environment.<sup>82</sup>

China's assertive stance on the development approach of human rights has made an impact at the Human Rights Council<sup>83</sup> and at the Office of the High Commissioner for Human Rights. At China's initiative, the Human Rights Council regularly votes a resolution on "the contribution of development to the enjoyment of all human rights"<sup>84</sup> that recognizes the significant contribution of development to the enjoyment of all human rights and perceives of development and human rights as mutually reinforcing. The 2021 resolution calls upon all States to realize "people-centred development of the people, by the people and for the people".<sup>85</sup> The resolution also entrusts the Office of the High Commissioner for Human Rights with the organization of a number of activities (such as studies and regional seminars on the contribution of development to human rights, which China supports with earmarked funding. OHCHR consequently dedicated a webpage to the contribution of development to human rights displaying activities undertaken.<sup>86</sup>

#### 4. SOUTH-SOUTH AND TRIANGULAR COOPERATION AND HUMAN RIGHTS

At the United Nations, South-South cooperation is defined as "a process whereby two or more developing countries pursue their individual and/or shared national capacity development objectives through exchanges of knowledge, skills, resources and technical know-how and through regional and interregional collective actions, including partnerships involving Governments, regional organizations, civil society, academia and the private sector, for their individual and/or mutual benefit within and across regions".<sup>87</sup> Triangular cooperation involves "Southern-driven partnerships between two or more developing countries supported by a developed country(ies)/or multilateral organization(s) to implement development cooperation programmes and projects".<sup>88</sup>

South-South cooperation is not burdened by the history of colonialism as North-South cooperation often is. Cooperation between developing countries is thus potentially more equal, given proximities of experience or a sense of regional identity.

---

<sup>82</sup> Colectivo sobre Financiamiento e Inversiones Chinas, Derechos Humanos y Ambiente (CICDHA), *DERECHOS HUMANOS Y ACTIVIDADES EMPRESARIALES CHINAS EN LATINOAMÉRICA* (2022), 130p.

<sup>83</sup> See more generally: Raphael Viana David, *CHINA'S GROWING INFLUENCE AT THE UN HUMAN RIGHTS COUNCIL* (2022), *Sur. International Journal of Human Rights*. Vol. 32 available as: <https://sur.conectas.org/en/chinas-growing-influence-at-the-un-human-rights-council/>

<sup>84</sup> E.g., see HRC resolution 47/11 (12 July 2021), adopted by a 31-14-2 vote. China also supports a resolution on the enhancement of international cooperation in the field of human rights emphasizing the need for a cooperative and constructive approach on the part of all stakeholders to resolving human rights issues in international forums, e.g., see HRC resolution 50/4 (7 July 2022), adopted by a 29-16-2 vote. Both resolutions are opposed by European States.

<sup>85</sup> *Ibid.*, para 4.

<sup>86</sup> See <https://www.ohchr.org/en/development/contribution-development-enjoyment-all-human-rights>.

<sup>87</sup> Framework of operational guidelines on United Nations support to South-South and triangular cooperation.

Note by the Secretary-General. UN document SSC/19/3 (14 March 2016), para 10.

<sup>88</sup> *Ibid.*, para. 11.

The Nairobi Outcome document of the High-Level UN Conference on South-South Cooperation reflects this sentiment when it affirms:

South-South cooperation is a common endeavour of peoples and countries of the South, born out of shared experiences and sympathies, based on their common objectives and solidarity, and guided by, *inter alia*, the principles of respect for national sovereignty and ownership, free from any conditionalities. South-South cooperation should not be seen as official development assistance. It is a partnership among equals based on solidarity.<sup>89</sup>

In the Addis Ababa Action Agenda, the importance of South-South cooperation “as a complement, not a substitute” for North-South cooperation is recognized<sup>90</sup>, and “it should continue to be guided by the principles of respect for national sovereignty, national ownership and independence, equality, non-conditionality, non-interference in domestic affairs and mutual benefit”.<sup>91</sup> Developing countries are encouraged to ‘voluntarily’ step up and improve the effectiveness of their cooperation.<sup>92</sup>

The United Nations facilitate South-South cooperation. As a contribution to the realization of the 2030 Agenda, the UN adopted a System Wide Strategy and Action Plan on South-South and Triangular Cooperation for Sustainable Development (2020-2024)<sup>93</sup>. The UN also host an Office (UNOSSC) and a Fund for South-South Cooperation (UNFSSC).<sup>94</sup>

In a celebratory paper, the Office of the High Commissioner for Human Rights perceives of South-South cooperation as a good practice in operationalizing the right to development and highlights the contribution of a number of South-South cooperation projects “to the realization of the right to development as well as other human rights”.<sup>95</sup> The OHCHR paper promotes a “human person and people-centred framework”<sup>96</sup> (sic) for South-South cooperation (SSC). According to the OHCHR paper this framework, building on the right to development, implies that the SSC receiving countries ensure that SSC activities are in sync with the national development priorities and targets for realizing SDGs that are based on participation and contribution of right-holders and that the SSC providing countries do not impose their own development priorities on receiving States, do not determine the sectors for aid allocation, and refrain from imposing predatory conditions that enhance indebtedness or require contracts only for companies of SSC providing countries.<sup>97</sup>

<sup>89</sup> Par. 18, Nairobi Outcome document of the High-Level UN Conference on South-South Cooperation, endorsed by the UN General Assembly in GA resolution 64/222 (21 December 2009).

<sup>90</sup> The Addis Ababa Action Agenda (AAAA) of the Third International Conference on Financing for Development, Outcome document (2015), para 56. – as endorsed in GA resolution 69/313 (27 July 2015).

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> *Ibid.*, para 57.

<sup>93</sup> Available at [www.unsouthsouth.org/wp-content/uploads/2021/04/United-Nations-system-wide-strategy-on-south-south-and-triangular-cooperation-for-sustainable-development-2020-2024.pdf](http://www.unsouthsouth.org/wp-content/uploads/2021/04/United-Nations-system-wide-strategy-on-south-south-and-triangular-cooperation-for-sustainable-development-2020-2024.pdf)

<sup>94</sup> See <https://unsouthsouth.org/> and <https://unsouthsouth.org/un-fund-for-ssc/> respectively.

<sup>95</sup> See OHCHR, Good Practices in Operationalizing the Right to Development (RTD) in South-South Cooperation (SSC) (2023), currently available as: [https://indico.un.org/event/1004988/attachments/9551/27242/Study\\_Good%20Practices%20in%20Operationalizing%20the%20Right%20to%20Development%20in%20South-South%20Cooperation.pdf](https://indico.un.org/event/1004988/attachments/9551/27242/Study_Good%20Practices%20in%20Operationalizing%20the%20Right%20to%20Development%20in%20South-South%20Cooperation.pdf).

<sup>96</sup> *Ibid.*, 1.

<sup>97</sup> *Ibid.*, 2.

The paper recognizes that South-South cooperation operates predominantly at a government-to-government level, but argues that there is room for participation by rights-holders and civil society organisations as long as this is endorsed by the government of the recipient State.<sup>98</sup> Likewise, there is space for human rights impacts assessments of cooperation projects, although this potential remains largely untapped.<sup>99</sup>

An interesting example of South-South Cooperation discussed in the OHCHR paper is the India, Brazil and South Africa Facility for Poverty and Hunger Alleviation (aka the IBSA Fund).<sup>100</sup> The IBSA Fund was established in March 2004 and became operational in 2006 to:

identify replicable and scalable projects that can be disseminated to developing countries on a demand driven basis as examples of best practices in combating poverty and hunger. IBSA Fund-supported projects help partner countries in the Global South to achieve their national priorities, as well as all other internationally agreed development goals.

The United Nations Office for South-South Cooperation serves as the Fund Manager and secretariat of the IBSA Board of Directors (consisting of the three providing countries). The IBSA Fund Annual Report 2020 further elaborates on the Fund's mission by presenting supported projects as concrete expressions of solidarity for the benefit of the most vulnerable and marginalized people with the objectives of promoting food security, addressing HIV/AIDS, extending access to safe drinking water, and promoting quality education and gender equality, all with the aim of contributing to the achievement of the Sustainable Development Goals (SDGs).<sup>101</sup>

In describing the projects supported, the 2020 Annual Report of the IBSA Fund carefully identifies the SDG each project contributes to, but human rights language is avoided (with the exception of a short term project on child marriages in Malawi and Zambia)<sup>102</sup>, nor are any of the projects directly aimed at enhancing the capacity of the receiving government to comply with its human rights obligations or of the rights holders to claim their rights. As represented in the Annual Report, the projects do not appear to be rights based (as the United Nations understands it), but come across as mainstream development projects, aimed at improving livelihoods by providing services and facilities to the beneficiaries. There is also little evidence of an attempt to engage in an analysis of how the projects relate to the broader human rights context at both national and international levels. For example, a project in the department of Beni in Bolivia aims at providing new water wells to both cattle farmers and indigenous communities while the relationships between these two groups of beneficiaries are strained, and the relevance of indigenous rights is ignored.<sup>103</sup> The descriptions of four

---

<sup>98</sup> Ibid., 4.

<sup>99</sup> Ibid.

<sup>100</sup> See [https://www.ibsa-trilateral.org/ibsa\\_fund.html](https://www.ibsa-trilateral.org/ibsa_fund.html).

<sup>101</sup> IBSA Fund Annual Report 2020, 6 available as <http://www.ibsa-trilateral.org/pdf/SSC-IBSA-Report-WEB.pdf>. At the time of writing, this was the most recent Fund Annual Report available on the website.

<sup>102</sup> Ibid., 18-19. Note that one other project in Haiti included training to community leaders on eradicating child labour. See *ibid.*, 28.

<sup>103</sup> Ibid., 13-14.

projects supported in Palestine aimed at constructing or improving sports and medical facilities both on the West Bank and in Gaza (before the current conflict) remain silent on the implications for the interventions of the human rights consequences of the occupation and the complexities of dealing with a divided Palestinian governmental authority.

## FINDINGS

The view that human rights are integral to development is well established at the global level. Violations of human rights are development failures. International cooperation for development should therefore encompass human rights.

By drawing on best practices, an ideal model of integration of human rights into international cooperation for development can be constructed.

In reality, many obstacles remain. If cooperation remains a voluntary endeavour, it is subject to an initiative by the cooperation provider, under the terms decided by the cooperation provider, including on whether to integrate human rights in the cooperation. The cooperation provider may wish to engage in cooperation to push its own human rights agenda or other interests. The establishment of an equal partnership between a cooperation providing and a cooperation receiving actor remains a challenge. This is particularly, but not uniquely so when the cooperation takes place in a post-colonial context.

The commitment to enhance the capacity of both the rights holders and the duty bearers through the cooperation lies at the heart of a development cooperation policy that integrates human rights.

As regards the rights holders, the aim of the cooperation should be to support the human rights priorities and strategies identified by the rights holders themselves. On the part of the cooperation provider this requires awareness of these priorities and strategies – which in turn may depend on a presence within the receiving country that relates as directly as possible to the rights holders, particularly those most under threat of human rights violations. The capacity enhancement objective also requires directing cooperation to civil society organisations that credibly support the human rights agenda as defined by the rights holders. Ideally these credible civil society organisations are supported over an extended period and in a hands-off manner. Long-term progress in the realization of human rights is dependent on strong local actors that can influence governmental human rights policies by speaking up, negotiating, claiming and enforcing human rights protection.

Similarly, intergovernmental cooperation should aim at strengthening the capacity of the duty bearer to comply with its human rights obligations. Cooperation on the common human rights agenda of the cooperation providing and receiving country should not be controversial. This common human rights agenda consists of human rights obligations both States share – either under customary international law or because of human rights treaties that both States have ratified. In an international system based on State sovereignty, the realization of human rights remains dependent on the implementation by domestic authorities of their human rights obligations. The cooperation providing country (or by analogy any other cooperation providing actor) should thus endeavour to identify and forge alliances with ministries, departments and other government agencies with a credible commitment to human rights compliance and a willingness to define the domestic human rights agenda while ensuring active, free and meaningful participation by the rights holders.

It may well not be possible to agree cooperation for development on the full range of human rights concerns. The human rights obligations and agendas of the States engaged in the

cooperation may well not fully overlap. In areas where cooperation is not possible, a concurrent human rights dialogue is necessary. Criticism through foreign policy and public diplomacy remains legitimate, and crucial to address human rights issues on which governments cannot agree to act jointly. Conceptually, human rights criticism by a foreign government is not an intervention in the internal affairs of another country, as the realization of human rights is in the common interest of the international community.

As a minimum cooperation providing actors should ensure that their assistance does not result in human rights violations. When the cooperation does contribute to human rights violations, they should provide for accountability to those harmed and deliver a form of redress. Progress can still happen in this respect: the accountability for human rights violations of cooperation providing actors remains rudimentary.





## 2030 AGENDA AND SUSTAINABLE MIGRATION GOVERNANCE: A COMPARISON BETWEEN EUROPEAN UNION AND BRAZILIAN CONTEXTS

*Sidney Cesar Silva Guerra<sup>1</sup>,  
Luisa Chaloub<sup>2</sup>*

### RESUMO

O foco principal deste artigo é analisar e comparar os contextos migratórios atuais da União Europeia e do Brasil, a partir da Agenda 2030 e da estrutura de governança da migração sustentável. Ademais, procura compreender, por meio de reconstrução histórica e contextual, como a troca de boas práticas entre esses dois atores pode colaborar na construção de uma governança migratória que conduza a um raciocínio que sustente legislação e políticas eficazes nesta matéria. Neste sentido, utiliza-se o método histórico-contextualista, por ser o mais adequado e confiável para a compreensão e melhor avaliação do tema, a fim de antecipar as questões epistemológicas que poderiam surgir a partir deste trabalho. Além disso, a análise comparativa interdisciplinar também se faz necessária. Este artigo traça uma estratégia inédita e necessária para abordar este assunto, a fim de preencher a lacuna da literatura existente na matéria, seja quanto ao tema como da metodologia. Após breve apanhado dos temas propostos, conclui-se que ainda não é possível celebrar aspectos que envolvam a governança migratória, pois há muitos que ainda são forçados a deixar suas casas devido a perseguições individuais, conflitos, ou diversos outros motivos, seja na Europa ou na América do Sul. A resposta dada no Brasil, ao grande fluxo migratório que o país recebeu nos últimos anos, alimenta a esperança de que é possível acolher com mais dignidade e humanidade, servindo de exemplo para o resto do mundo.

**Palavras-chave:** Direitos humanos; Agenda 2030; Governança de Migração Sustentável; União Europeia; Brasil.

**AGENDA 2030 E GOVERNANÇA MIGRATÓRIA SUSTENTÁVEL: UM COMPARATIVO ENTRE OS CONTEXTOS DA UNIÃO EUROPEIA E DO BRASIL**

### ABSTRACT

*The main focus of this paper is to analyse and compare the European Union and Brazilian current migration contexts, through the 2030 Agenda and sustainable migration governance framework. Other than that, it tries to understand, throughout a historical and contextual reconstruction, how the sharing of best practices between those two actors could collaborate in the construction of migration governance that would lead to a reasoning which will substantiate effective legislation and politics in this matter. In this scenario, the contextualist-historical method is adopted, as it is the most suitable and reliable for understanding and better assessing the topic, in order the anticipate the epistemological issues that could arise from this work. Besides that, an interdisciplinary comparative analysis is also necessary. This paper*

<sup>1</sup>Professor Titular da UFRJ

<sup>2</sup>Doutoranda em Direito Internacional

*outlines an unprecedented and necessary strategy for addressing this subject in order to fill the existing literature gap in the field, both in terms of topic and methodology. After a brief overview of the proposed topics, it concludes that although it is not possible to speak of joy or celebration in the context of migration governance, which involves so many still suffering and being forced to leave their homes due to individual persecutions, conflicts, or many other reasons, whether in Europe or South America without. The response given in Brazil, to the large flux of migration which the country received in the last years, feeds the hope that it is possible to welcome these people with more dignity and humanity, serving as an example to the rest of the world.*

**Keywords:** Human Rights; 2030 Agenda; Sustainable Migration Governance; European Union; Brazil

## INTRODUCTION

The migration phenomenon is not new<sup>3</sup>. Human migration may be an age-old activity present in almost every society globally, yet this is the era of heightened interest in the subject, making it one of the trending topics nowadays<sup>4</sup>. The discussions about international migration at the global level are also not recent<sup>5</sup>, and it gains even more prominence with the 2030 Agenda for Sustainable Development recognizing migration as a cross-cutting issue<sup>6</sup> and a powerful driver of sustainable development for migrants and their communities<sup>7</sup>.

This fact has provoked contrary manifestations from various segments of civil society<sup>8</sup>, although this is more pronounced in some regions, namely due to the outbreak of civil wars, ethnic and religious problems, armed conflicts and environmental issues<sup>9</sup>. Indeed, continuous and massive migration has produced serious consequences, both endogenous and exogenous, as Rui Leandro Alves Maia explains:

<sup>3</sup> See the studies produced by GUERRA, Sidney; EMERIQUE, Lilian. *Minority rights and vulnerable groups. Ijuí: Unijuí*, 2008.

<sup>4</sup> MCAULIFFE, M.; TRIANDAFYLLIDOU A. (eds.), 2021. **World Migration Report 2022**. International Organization for Migration (IOM), Geneva, p. 14. Available at: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022>. Access in: 12/05/2022.

<sup>5</sup> UNITED NATIONS. A/RES/73/195 - the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM) - Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2018, p. 1. Available at: [https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711\\_final\\_draft\\_0.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf). Access in: 12/05/2022

<sup>6</sup> UNITED NATIONS. IOM's Global Migration Data Analysis Centre (GMDAC). Global Migration Data Portal. Migration Data and the Sustainable Development Goals (SDGs). Available at: <https://www.migrationdataportal.org/sdgs?node=0>. Access in 09/05/2022.

<sup>7</sup> UNITED NATIONS. A/RES/70/1 - Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. The central reference to migration is made in Target 10.7 to facilitate orderly, safe, regular and responsible migration and mobility of people, including through the implementation of planned and well-managed migration policies. Available at: <https://sdgs.un.org/2030agenda>. Access in: 12/05/2022.

<sup>8</sup> Nesse sentido, vide (JORDAN, Bill. *Irregular migration: the dilemmas of transnational mobility*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2002, p. 15), que aponta [...] o significado sobre a migração irregular, especialmente nos chamados países de primeiro mundo, e apresenta a rejeição da sociedade civil diante desta questão: "Irregular migration – crossing borders without proper authority, or violating conditions for entering another country – has been seen as a threat to the living standards and the cultures of the citizens of rich, predominantly white, First World states. In the 1990s the rise in claims for political asylum by black and Asian migrants to such countries was defined as disguised irregular migration. Public opinion polls conducted in EU member states in 2001 gave 'race relations and immigration' as the fourth most important problem facing both the UK and the other states, well ahead of education, health and poverty".

<sup>9</sup> Sobre esse assunto, vide GUERRA, Sidney. *Sociedade de risco e o refugiado ambiental*. In: **Direito no século XXI**. Curitiba: Juruá, 2008.

Qualquer que seja o sentido que dermos às migrações (internacionais ou internas), permanecem sempre como condicionamentos de explicação os elementos espaço e tempo. As migrações abrangem um número significativo de pessoas que, mudando de um espaço para outro, provocam alterações no tamanho e composição das populações envolvidas: a do espaço da origem e a do espaço do acolhimento<sup>10</sup>.

The number of refugees and economic migrants has increased significantly, either because of the hope of finding new opportunities and better living conditions, or because of extreme poverty, natural disasters, or the worst of all reasons, war. And both those fleeing extreme poverty and those displaced by extreme weather, environmental accidents or war conflicts are, in reality, trying to save the most precious asset: life<sup>11</sup>.

This situation has led to a growing interest in migration and in various attempts to assess and compare countries' migration policies and governance, including immigration, emigration and integration<sup>12</sup>, in an effort to demystify the complexity and diversity of human mobility and resettlement. The exam of the shifts in scale, direction, demography, and frequency can illuminate how migration is evolving while pointing to long-term trends shaped by historical and recent events, looking for medium and long-lasting solutions and informing effective policies, programmes, and operational responses on the ground<sup>13</sup>.

The main focus of this paper is to analyse and compare the European Union and Brazilian current migration contexts, through the 2030 Agenda and sustainable migration governance framework. Other than that, it tries to understand, throughout a historical and contextual reconstruction, how the sharing of best practices between those two actors could collaborate in the construction of migration governance that would lead to a reasoning which will substantiate effective legislation and politics in this matter.

The comparative methodology will be used to compare general features and detailed provisions of different legal systems to ascertain their similarities and differences; process the similarities and differences that have been established, evaluating of the solutions utilized in the different legal systems; and treat the methodological problems that arise in connection with these tasks, including methodological problems arising in connection with the study of foreign law<sup>14</sup>.

In this scenario, the contextualist-historical method is adopted, as it is the most suitable and reliable for understanding and better assessing the topic, in order to anticipate the epistemological issues that could arise from this work. This method allows studying the origin of institutes, revealing the identity of the policy that moved

---

<sup>10</sup> MAIA, Rui Leandro Alves. O sentido das diferenças: migrantes e naturais. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 41.

<sup>11</sup> GUERRA, Sidney; ACCIOLY, Elizabeth. O instituto jurídico do refúgio à luz do direito internacional e alguns desdobramentos na União Europeia. **Revista Jurídica Unicuriitba**, v.2, n. 47, 2017. Disponível em <http://revista.unicuriitba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2026>

<sup>12</sup> UNITED NATIONS. IOM's Global Migration Data Analysis Centre (GMDAC). Global Migration Data Portal. Migration Policies and Governance. Last updated on 29 September 2021. Available at: <https://www.migrationdataportal.org/ar/themes/migrationspolitik-und-regierungsfuehrung>. Access in 09/05/2022.

<sup>13</sup> MCAULIFFE, M. and TRIANDAFYLLIDOU, A. (eds.), *Op. Cit.* p. 14.

<sup>14</sup> BOGDAN, M. (2013). *Concise introduction to comparative law*. Europa Law Publishing.

that construction, recreating the context, and establishing normativity, concerned with identifying similarities and differences and establishing a process that helps to identify the best research gaps. That is why, during this paper, the context and the historical aspects are so relevant and are going to be brought during all of its text.

Besides that, an interdisciplinary comparative analysis is also necessary. The migration approach that is not concerned with mobilizing legal theory or the culture context of its objects is not capable of producing nothing but theoretical constructions allegedly scientific and, at worst, wrong conclusions<sup>15</sup>. Migration is not uniform across the world but is shaped by economic, geographic, and other factors, resulting in distinct migration patterns, such as migration “corridors” developed over many years<sup>16</sup>. It occurs within broader dynamic long-term social, security, political and economic contexts, which restates the relevance of the interdisciplinary methodology as the right choice to help navigate this topic, contributing to a holistic understanding of the world and the place that humans occupy in it<sup>17</sup>.

Therefore, this paper will be organized into different sections: this introduction; 1. Sustainable Migration Governance: from a Historic Study to the Current Scenario, 2. A Brief Overview of the EU and South-American-Brazilian Migration Governance Contexts; 3. A Comparative Study of Migration Governance in the Two Contexts; Conclusion; and references.

## 1. SUSTAINABLE MIGRATION GOVERNANCE: FROM A HISTORIC STUDY TO THE CURRENT SCENARIO

As mentioned before, migration is not uniform across the world but is shaped by economic, geographic, and other factors, resulting in distinct migration patterns, such as migration “corridors” developed over many years<sup>18</sup>. This heterogeneity in the migration paths makes upholding fundamental rights and supporting migrants who are most in need an even more significant challenge. Nonetheless, there is a sense that some of the core values underpinning a well-functioning of global governance system can become key resources supporting the migrants’ rights protection process and their integration into the local community<sup>19</sup>.

From a historical perspective of the effort of the international community to create governance regarding migration issues, one can mention that with the end of World War I (1914-1918) the project for the creation of the League of Nations was conceived, which aimed to create an intergovernmental organization of a permanent nature, based on the principles of collective security and equality among States. The essential attributions of that organization were based on three main pillars:

<sup>15</sup> VASCONCELOS, Raphael Carvalho; DUTRA, Deo Campos. Direito Comparado e Política: Reflexões Necessárias, Comparative Law and Politics: Some Reflections Needed. **Brazilian Journal of International Law** 17, no. 1 (April 2020): 42-56. P. 43. Original in Brazilian Portuguese. Available at: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/6241> Access in: 07/07/2022.

<sup>16</sup> MCAULIFFE, M. and TRIANDAFYLLIDOU, A. (eds.), *Op. Cit.* p. 18.

<sup>17</sup> GARDINI, G.L. (ed.) 2020 **The World Before and After COVID-19: Intellectual Reflections on Politics, Diplomacy and International Relations**. European Institute of International Studies Press, Stockholm, p. 15. Available at: [https://www.ieeiweb.eu/wp-content/uploads/2020/06/Full\\_book\\_FINAL\\_EN2.0-UNIDO.pdf](https://www.ieeiweb.eu/wp-content/uploads/2020/06/Full_book_FINAL_EN2.0-UNIDO.pdf). Access in: 12/05/2022.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>19</sup> MCAULIFFE, M. and TRIANDAFYLLIDOU, A (eds.), *Op. Cit.* p. 22.

international security; economic, social and humanitarian cooperation; and the execution of the Treaty of Versailles, which put an end to that conflict<sup>20</sup>.

The League of Nations established some interesting assumptions for international law and governance, starting with its preamble, which states that member states must accept certain obligations not to resort to war; openly maintain international relations based on justice and honour; rigorously observe the prescriptions of International Law, recognizing henceforth as an effective rule of government procedures; to enforce justice and scrupulously respect all treaty obligations in the mutual relations of organized peoples<sup>21</sup>. It also proposed strategies for maintaining peace and collective security, also indicating mechanisms for peacefully resolving disputes, in particular arbitration, and established generic provisions relating to human rights, highlighting those aimed at the mandate system of the League, the system of minorities and the international standards of labor law – through which States were committed to ensuring fair and dignified working conditions for men, women and children<sup>22</sup>.

It is important to highlight the huge efforts of the League of Nations, the predecessor of the UN, regarding migration issues in 1921, when it was called upon to provide assistance, at the request of the International Committee of the Red Cross, to more than one million Russian refugees displaced by the Russian civil war who in addition to the lack of shelter, they also suffered from a lack of food. Hence, the League of Nations appointed a famous polar explorer, Fridtjof Nansen, as High Commissioner to deal with the problems of Russian refugees and the exodus of close to 2 million refugees from the war between Greece and Turkey<sup>23</sup>.

Nevertheless, the problem of migration and refugees began to gain even more scope as a result of the events produced during the Second World War, in which thousands of people were displaced from their States of origin, producing a very adverse scenario, especially in Europe<sup>24</sup>. In this way, the action taken by the States, even before starting the work of the UN, resulted in the creation, in 1943, of the UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration). In the year 1947, therefore already in force of the United Nations, there was the transfer of attributions and goods to an international organization constituted with the purpose of taking care of the matter related to refugees: the International Organization of Refugees (OIR).

As a result of the low adherence by the Member States of the OIR, it was decided that a new body should be constituted to deal with the problem of refugees. Thus, on December 3, 1949, the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) was created, with the statute being approved on December 14, 1950, with the purpose of finding lasting solutions to the refugee issue.

---

<sup>20</sup> GUERRA, Sidney; ACCIOLY, Elizabeth. O instituto jurídico do refúgio à luz do direito internacional e alguns desdobramentos na União Europeia. **Revista Jurídica Unicuriúba**, v.2, n. 47, 2017. Disponível em <http://revista.unicuriúba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2026>

<sup>21</sup> GENEVA, The Covenant of the League of Nations, 1919. Disponível em: [First World War.com - Primary Documents - Covenant of the League of Nations, 1919-24](http://www.firstworldwar.com/primarydocuments/covenantoftheligaofnations1919-24). Access in: 29/12/2022.

<sup>22</sup> Ibid

<sup>23</sup> Ibid

<sup>24</sup> Ibid

That being so, after more than seventy years, the salience of migration as a critical issue in governance at the international, regional, national and sub-national levels continues to grow, and the increased focus on migration governance, despite the challenges of a geopolitically charged competition, made some progress in the last years towards achieving the SDGs<sup>25</sup>, as well as on the specific issues of migration and displacement via the two Global Compacts for migration and on refugees<sup>26</sup>. The main unfoldings of those migration governance politics in the EU and South-American-Brazilian context will be assessed from the next topic on.

## 2. A BRIEF OVERVIEW OF THE EU AND OF THE SOUTH-AMERICAN-BRAZILIAN MIGRATION GOVERNANCE CONTEXT

Nowadays, Europe is experiencing the deepest of its crises, putting solidarity, loyal cooperation, the rule of law and respect for human rights in check. Between advances and setbacks, the old continent seems to be more concerned with its political destiny, a priority not entirely unreasonable<sup>27</sup>.

The idea that the “common immigration policy and the efficient management of current migration flows to European countries belong to the most sensitive areas of EU law<sup>28</sup>” gain even more importance after the beginning of the Ukrainian war. As stated in the Treaty on the Functioning of the European Union in Article 78<sup>29</sup>, three forms of refugees’ protection can be found at the EU level, based on three main documents respectively: Geneva Convention<sup>30</sup>, Qualitative Directive (applies for the first two),<sup>31</sup> and Temporary Protection Directive<sup>32</sup>. While there is an exhaustive list in the Refugee Convention, the subsidiary protection encompasses categories that go beyond the refugee definition, based on Member States’ obligations under international and European human rights law. Lastly, the Temporary Protection Directive stipulates

<sup>25</sup> UNITED NATIONS. OIM. The Sustainable Development Goals Report 2021. New York. Available at <https://unstats.un.org/sdgs/report/2021/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2021.pdf>. Access in: 12/05/2022.

<sup>26</sup> UNITED NATIONS. A/RES/73/151. 17 December 2018. *Op. Cit.*

<sup>27</sup> GUERRA, Sidney; ACCIOLY, Elizabeth. O instituto jurídico do refúgio à luz do direito internacional e alguns desdobramentos na União Europeia. *Revista Jurídica Unicuritiba*, v.2, n. 47, 2017. Disponível em <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2026>

<sup>28</sup> SCHEU, Harald Christian. Citizenship, Migration and Anti-Discrimination Law. *International Journal for Legal Research. The Lawyer Quarterly*. TLQ 3/2014. P. 195–202. Available at: [www.ilaw.cas.cz/tlq](http://www.ilaw.cas.cz/tlq). Access in: 11/08/2022. P.195.

<sup>29</sup> EUROPEAN UNION. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 13 December 2007, 2008/C 115/01. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12008E078>. Access in 10/05/2022.

<sup>30</sup> UNITED NATIONS. General Assembly, Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951. Available at: [https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html?gclid=Cj0KCQjw4PKTBhD8ARIsAHChzRImzfwJyUsIPEhLmBi6\\_2QmpuydqXAqi4R9wYq\\_x8MVq8iQLycKDGsQaAvCVEALw\\_wcB&gclid=aw.ds](https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html?gclid=Cj0KCQjw4PKTBhD8ARIsAHChzRImzfwJyUsIPEhLmBi6_2QmpuydqXAqi4R9wYq_x8MVq8iQLycKDGsQaAvCVEALw_wcB&gclid=aw.ds). Access in: 12/05/2022.

<sup>31</sup> EUROPEAN UNION. Council of the European Union, Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast), 20 December 2011, OJ L. 337/9-337/26; 20.12.2011, 2011/95/EU. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=EN>. Access in: 12/05/2022.

<sup>32</sup> EUROPEAN UNION. Council of the European Union, Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts Between Member States in Receiving such Persons and Bearing the Consequences Thereof, 7 August 2001, OJ L.212/12-212/23; 7.8.2001, 2001/55/EC. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0055&qid=1648223587338>. Access in: 12/05/2022.

conditions for the grant of protection status in cases of mass or imminent influx, guaranteeing a minimum level of rights and containing arrangements for accessing an asylum determination procedure and incorporates provisions on solidarity and balancing of efforts<sup>33</sup>. The “proper function” of this concept/practice is “to facilitate admission and the obtaining of satisfactory durable solutions” in large-scale influx situations<sup>34</sup>.

It is essential to highlight that the first two forms of protection are not adapted to Europe’s current situation with the large influx of refugees coming from Ukraine. The main reason is that those kinds of protection require an individual examination of each person’s case and therefore require an individual process, which can take some time, and it is not at all suitable when there are millions of people arriving. Meanwhile, temporary protection is the only form of collective protection and *prima facie*<sup>35</sup>.

Before this year, the EU institutions had never activated the TPD “despite reiterated calls to put it in use in human displacement situations resulting from the so-called Arab Spring in the early 2010s or conflicts in countries like Afghanistan, Libya, or Syria”<sup>36</sup>. The main reason for this is that the Directive’s concept of “mass influx” is not defined. Instead, the Council of the European Union should decide when this situation should take place. To do so, a qualified majority is needed in the Council of the European Union. However, this qualified majority has never been reached until now. When certain States<sup>37</sup> asked for this temporary protection directive to be implemented, there was always a blocking minority within the Council, which means that this is an unprecedented episode in more than 20 years of existence of this possibility.

In fact, before its activation, the Commission’s 2020 EU Pact on Migration and Asylum<sup>38</sup> had discredited the usefulness of its existence. They came along with a new legislative proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council

---

<sup>33</sup> TSOURDI, Evangelia Lilian. Part III Regional Regimes, Ch.19 Regional Refugee Regimes: Europe. In: Cathryn Costello, Michelle Foster, Jane McAdam. *The Oxford Handbook of International Refugee Law*. 3 June of 2021. Available in: **Oxford Public International Law** (<http://opil.ouplaw.com>). (c) Oxford University Press, 2022. Access in: 20 May 2022. P. 43.

<sup>34</sup> DURIEUX, Jean-François. Part V The Scope of Refugee Protection, Ch.37 Temporary Protection and Temporary Refuge. In: Cathryn Costello, Michelle Foster, Jane McAdam. *The Oxford Handbook of International Refugee Law*. 3 June of 2021. Available in: **Oxford Public International Law** (<http://opil.ouplaw.com>). (c) Oxford University Press, 2022. Access in: 20 May 2022. P. 57.

<sup>35</sup> UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), Guidelines on International Protection No. 11 : Prima Facie Recognition of Refugee Status, 24 June 2015, HCR/GIP/15/11. Available at: <https://www.unhcr.org/publications/legal/558a62299/guidelines-international-protection-11-prima-facie-recognition-refugee.html> Access in: 12/05/2022.

<sup>36</sup> INELI CIGER, Meltem. 201. Time to Activate the Temporary Protection Directive. **European Journal of Migration and Law**, Vol. 18., No. 1, p. 7. Available at: [https://brill.com/view/journals/emil/18/1/article-p1\\_1.xml?language=en](https://brill.com/view/journals/emil/18/1/article-p1_1.xml?language=en). Access in: 07/07/2022. P. 12.

<sup>37</sup> See for example: EUROPEAN UNION. Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece OJ L 248, 24.9.2015. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=EN>. Access in: 12/05/2022.

<sup>38</sup> EUROPEAN UNION. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum. COM/2020/609 final. 23/09/2020. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0609>. Access in: 12/05/2022.

addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum<sup>39</sup>, which has called for repealing the Temporary Protection Directive because it “no longer responds to Member States’ current reality and needs”. The crisis proposal aimed at tackling the above obstacle by introducing an “immediate protection status” and shifting the activating role from the Council to the European Commission’s hands<sup>40</sup>.

It is important to understand that this process of reforming the EU Migration and Asylum policies is not new and has dragged on in time mainly because of the lack of consensus<sup>41</sup> among the Member States on the implementation of the principle of solidarity<sup>42</sup>. On the contrary, regarding the return system, for example, the Commission started using soft law acts to address this issue in 2015<sup>43</sup>, which demonstrates that discontent with the current regulation is not recent. In this context, “the judiciary, as politically neutral and impartial arbitrators between human rights and states’ migration interests, have become the forum of last resort for solving at least some of the many issues affecting the functioning of the CEAS”<sup>44</sup>.

Unfortunately, the war situation in Ukraine leads to a large number of refugees to the European Union. Observing the Ukrainian map, one can see that, apart from Moldova, all the other states close to Ukraine are member states of the European Union: Poland, Slovakia, Czech Republic, Hungary, and Romania. EU interior ministers dealt with the EU’s response to forced displacements from Ukraine on 27 February 2022 at the Extraordinary Justice and Home Affairs (JHA) Council Meeting. The Commission’s idea to activate the TP Directive found support among EU home affairs representatives. This meeting was followed by the publication of the Commission’s formal proposal<sup>45</sup> to trigger the EU Temporary Protection regime envisaged in the TP Directive, which was accompanied by a Communication<sup>46</sup> providing guidelines to the EU Member States on external border controls. Thus, in an unprecedented move, the European Commission proposed activating the 2001 Temporary Protection (TP) Directive. The EU Member States formally adopted it with

<sup>39</sup> EUROPEAN UNION. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum COM/2020/613 final.23/09/2020. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0613&from=en>. Access in: 12/05/2022.

<sup>40</sup> CARRERA, Sergio; ÎNELI CIGER, Meltem; BRUMAT VosyliuteLeiz. *Op. Cit.* P. 53.

<sup>41</sup> MORARU, Madalina. The Future Architecture of the EU’s Return System. in D. Thym and Odysseus Academic Network (eds.), *Reforming the Common European Asylum System. Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New ‘Pact’ on Migration and Asylum* **Nomos**, 2022 **187-208**. Available at: [https://kops.uni-konstanz.de/bitstream/handle/123456789/57093/Thym\\_2-iogm6mqik8ag0.pdf?sequence=1](https://kops.uni-konstanz.de/bitstream/handle/123456789/57093/Thym_2-iogm6mqik8ag0.pdf?sequence=1). Access in: 16/05/2022. P. 191.

<sup>42</sup> EUROPEAN UNION. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 13 December 2007, 2008/C 115/01. Article 80. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12008E078>. Access in 10/05/2022.

<sup>43</sup> MORARU, Madalina, 2022. *Op. Cit.* P. 188.

<sup>44</sup> MORARU, Madalina, ‘The European Court of Justice Shaping the Right to be Heard for Asylum Seekers, Returnees, and Visa Applicants: An Exercise in Judicial Diplomacy’ (21-61). **European Journal of Legal Studies** Available at: <https://ejls.eui.eu/issues/special-issue-adjudicating-migrants-rights-what-are-european-courts-saying/>. Access in: 20/05/2022. P. 30.

<sup>45</sup> EUROPEAN UNION. Proposal for a Council Implementing Decision establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001, and having the effect of introducing temporary protection COM/2022/91 final. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=COM:2022:91:FIN>. Access in 08/05/2022.

<sup>46</sup> EUROPEAN UNION. Commission Communication Providing operational guidelines for external border management to facilitate border crossings at the EU-Ukraine borders 2022/C 104 I/01 C/2022/1404 OJ C 104I, 4.3.2022. Available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0304\(10\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0304(10)&from=EN). Access in 08/05/2022.

the Council Implementing Decision (EU) 2022/382 on 4 March of 2022<sup>47</sup>, later complemented by other communication<sup>48</sup>. The Decision was followed by one more Communication<sup>49</sup> entitled “European solidarity with refugees and those fleeing war in Ukraine”, published on 8 March 2022, which synthesizes the range of EU lines of action so far adopted, including humanitarian support through emergency macro-financial assistance<sup>50</sup>.

It has already been stated that the speed and scale of large-scale arrivals justified the activation of the TPD, and it was the right move and will provide many benefits to those seeking refuge and the Member States<sup>51</sup>. Even so, numerous questions about its consequences have arisen after the activation. The answers to these questions are of central relevance when analyzing the compatibility of the EU’s responses to forced displacement from Ukraine with the legal human rights and refugee protection standards and the political commitments enshrined in the ideals of an orderly, safe, and regular migration governance, especially as stated in the UN Global Compacts on Refugees (GCR) and Migration (GCM).

Meanwhile, in Latin America, 18 of the 20 states are parties to both the Refugee Convention and its Protocol. Although the global refugee regime is virtually the same for all States that are parties to the Refugee Convention and its Protocol, the refugee definitions that are to be found in domestic legislation vary considerably. This results from a decades-long and uncoordinated process whereby the States have broadened the definition of a “refugee”<sup>52</sup>.

The legal framework in Latin America for the protection of political asylees and refugees also draws on the regional human rights regime, the two most relevant

---

<sup>47</sup> EUROPEAN UNION. Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection ST/6846/2022/INIT OJ L 71, 4.3.2022. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382&from=EN>. Access in 08/05/2022.

<sup>48</sup> EUROPEAN UNION. Communication from the Commission on Operational guidelines for the implementation of Council implementing Decision 2022/382 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection 2022/C 126 I/01 C/2022/1806 OJ C 126I, 21.3.2022. Available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0321\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0321(03)&from=EN). Access in: 08/05/2022.

<sup>49</sup> EUROPEAN UNION. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European solidarity with refugees and those fleeing war in Ukraine. COM/2022/107 final. Available at: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com\\_2022\\_107\\_1\\_en\\_act\\_part1\\_v4.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_2022_107_1_en_act_part1_v4.pdf). Access in: 12/05/2022.

<sup>50</sup> [...] Recently, on the European Council conclusions on Ukraine, the membership applications of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia, Western Balkans and external relations of 23-24 June 2022 the European Council has decided to grant the status of candidate country to Ukraine and to the Republic of Moldova. Accordingly with the European Council President Charles Michel at 23 June “This is a historic moment. Today marks a crucial step on your path towards the EU. Our future is together”. The conclusion also grants Georgia the perspective to become a member, as a response to the Russian imperialism. For further information see: EUROPEAN COUNCIL: Council of the European Union. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2022/06/23-24/> Access in: 08/05/2022.

<sup>51</sup> INELI CIGER, Meltem. 2022. 5 Reasons Why: Understanding the reasons behind the activation of the Temporary Protection Directive in 2022. **EU Migration Law Blog**. Available at: <https://eumigrationlawblog.eu/5-reasons-why-understanding-the-reasons-behind-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022/>. Access in: 20/05/2022.

<sup>52</sup> ANDRADE, José H Fischel. Part III Regional Regimes, Ch.17 Regional Refugee Regimes: Latin America. In: Cathryn Costello, Michelle Foster, Jane McAdam. **The Oxford Handbook of International Refugee Law**. 3 June of 2021. Available in: Oxford Public International Law (<http://opil.ouplaw.com>). (c) Oxford University Press, 2022. Access in: 20 May 2022. P. 18.

instruments being the 1948 American Declaration of the Rights and Duties of Man and the 1969 American Convention on Human Rights. However, the Cartagena Declaration assumed an important role and had an unprecedented impact in Latin America, both on policy, legal developments, and the conduct of protection policy advocacy<sup>53</sup>.

In addition to the global and regional instruments, protection for asylees is generally found within national constitutions, while the legal framework for protecting political asylees and refugees in Latin America is usually found in domestic legislation<sup>54</sup>. The Mercosur Residence Agreement (MRA) provides two-year residence permits (by Argentina, Brazil, and Uruguay), while Colombia adopted a 10-year residence permit<sup>55</sup> in February 2021.

Concerns have been raised regarding the meaning and content of protection in the Temporary Protected Status for Venezuelans (TPSV) and Colombia's resources to provide effective access to social services. However, some also say that “such an approach promotes human rights while also stressing state control”<sup>56</sup>. If successful, the Colombian Temporary Protection Statute could extend access to rights to hundreds of thousands (if not millions) of people. And indeed, it can serve as guidance for the EU “when choosing between enforced temporality and precarity or opening up possibilities for medium and long-term planning and meaningful socio-economic inclusion and security of residence”<sup>57</sup>. As the Colombian approach acknowledges, people will keep crossing borders and seek protection abroad. Therefore, providing them with a regular status that increases their access to rights is the most feasible policy choice.

In the case of large-scale Venezuelan displacement, “Brazil is the only South American country that has applied the Cartagena definition to significant numbers of Venezuelan nationals”<sup>58</sup>, which consists in one of the main reasons for its choice as a case study. Nonetheless, probably the best reason for studying Brazilian integration and migration governance initiatives is the “*Operação Acolhida*” or Operation Welcome<sup>59</sup>, created in March 2018, which is the Brazilian government’s response to the large migratory flow from Venezuela due to the political, economic and social crisis. It is based on three pillars: border ordering, sheltering, and interiorization. The Interiorisation Process of Operation Welcome is the Federal Government’s primary strategy to reduce the pressure on public services in the State of Roraima caused by the exponential increase in the migratory flow resulting from the humanitarian crisis in Venezuela and to promote socio-economic integration in Brazilian society. Consequently, it increases tolerance and raises public awareness, which are key

<sup>53</sup> ANDRADE, José H Fischel, 2022. *Op. Cit.* P. 25.

<sup>54</sup> ANDRADE, José H Fischel 2022. *Op. Cit.* P. 30.

<sup>55</sup> CARRERA, Sergio; INELI CIGER, Meltem; BRUMAT VosyliuteLeiz. *Op. Cit.* P. 40.

<sup>56</sup> BRUMAT, Leiza. (2022), Migrants or refugees? ‘Let’s do both’. Brazil’s response to Venezuelan displacement challenges legal definitions, Migration Policy Centre (MPC), **European University Institute (EUI)**, Florence. Available at: <https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/migrants-or-refugees-lets-do-both-brazils-response-to-venezuelan-displacement-challenges-legal-definitions/>. Access in: 07/07/2022.

<sup>57</sup> BRUMAT, Leiza. (2022), *Op. Cit.*

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> BRAZIL. Casa Civil. Governo Federal. “Sobre a operação acolhida”. About Operation Welcome. Available at: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida-2>. Access in: 13/05/2022.

initiatives for achieving the ultimate goal of safeguarding individual freedoms and empowering migrants and civil society as a whole<sup>60</sup>.

It is essential to highlight that the third phase of this operation is already the most important one. Interiorisation is divided into four modalities, which are (I) institutional, (II) family reunification, (III) social gathering, and (IV) signalled job vacancy. The UNHCR supports all modalities and acts at all stages, be it before departure, during the trip, or even at the final destination. Specifically, in the institutional modality, which includes the departure of Venezuelan people from shelters in Roraima to reception and integration centers in other cities of destination, UNHCR works with non-governmental organizations and civil society entities to promote adequate reception and integration in the places of reception, promoting their peaceful coexistence with the host communities and local development<sup>61</sup>.

The Response for Venezuelans (R4V) platform<sup>62</sup> brings together 13 UN agencies and 37 civil society organizations. Its functions, among others, are elaborating a harmonized annual response plan to assist refugees and migrants and the actions of local governments. Interiorization is a priority for "Plataforma R4V Brasil". One of the work fronts is the sector dedicated exclusively to discussing this strategy, how to support the Federal Government in its implementation and how to train the receiving states and municipalities to facilitate the process of integration of these people in the places of destination. In addition, cross-cutting discussions on the topic take place in other sectors, such as Shelter, Education, Protection, Health, WASH (Water, Sanitation, and Hygiene), and Nutrition<sup>63</sup>.

Another good example would be the platform "MigraCidades: Improving Local Migration Governance in Brazil", the result of a partnership between the International Organization for Migration (IOM) and the Federal University of Rio Grande do Sul (UFRGS), with the support of the National School of Public Administration, which aims to train local actors, boost migratory dialogue, certify government engagement in improving migratory governance and give visibility to good practices identified in Brazilian states and municipalities.

### 3. A COMPARATIVE STUDY OF MIGRATION GOVERNANCE IN THE TWO CONTEXTS

At the regional level, the drivers of regional migration governance schemes follow either a top-down diffusion process of global scripts adopted by some regional trading blocs or a bottom-up and independent decision-making process that considers particular regional concerns or domestic interests. The first explanation:

---

<sup>60</sup> UNITED NATIONS. ACNUR/UNHCR. "Temas específicos: interiorização". Specific topics: interiorization. Available at: <https://www.acnur.org/portugues/temas-especificos/interiorizacao/>. Access in: 13/05/2022.

<sup>61</sup> UNITED NATIONS. ACNUR/UNHCR. *Op. Cit.*

<sup>62</sup> BRAZIL. "Plataforma Regional de Coordenação Interagencial R4V (Response for Venezuelans)". Available at: <https://www.r4v.info/pt/brazil>. Access in: 07/07/2022.

<sup>63</sup> UNITED NATIONS. ACNUR/UNHCR. "Conheça a estratégia que já transformou a vida de 50 mil refugiados e migrantes venezuelanos no Brasil". Discover the strategy that has already transformed the lives of 50,000 Venezuelan refugees and migrants in Brazil. Available at: <https://www.acnur.org/portugues/2021/04/20/conheca-a-estrategia-que-ja-transformou-a-vida-de-50-mil-refugiados-e-migrantes-venezuelanos-no-brasil/>. Access in: 13/05/2022.

Concentrates on common values or universal values — such as human rights — or supposedly successful regional models of migration management that other regions adopt because of a preference for readily available information to shape their decisions and on the other hand, the independent decision-making process explanation points to particular regional or domestic interests, such as the spillover effect of the economic integration projects or the domestic interests of the states.<sup>64</sup>

The formal institutionalization of the European Union or the governance schemes of international organizations has been the templates to create and compare other forms of regional integration and regional governance worldwide<sup>65</sup>. Even though this thought was predominant, at South America, it was possible to criticize the Western or Eurocentric approach at some level, rejecting the tendency to see the Western models as paradigmatic cases to follow. Thus, Compared with the EU, South American countries “on average are more progressive regarding the scope of protection and the socio-economic integration of asylum seekers and refugees”, and it is essential to highlight that “Argentina, Brazil, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, and Mexico surpass EU protection standards”<sup>66</sup>. In the case of large-scale Venezuelan displacement, Brazil is the only South American country that has applied the Cartagena definition to significant numbers of Venezuelan nationals<sup>67</sup>, which could serve as a good example for the EU to deal with the current migration crises.

Even though one can notice important differences in the migration patterns, both the EU and Brazil shared interests in promoting human rights globally, reinforcing this work's relevance. In 2007 they “concluded the Strategic Partnership, reaffirming that they intended to establish dialogues and reach a consensus on the actions that should be taken concerning human rights in the following years through a multilateral approach”<sup>68</sup>. In addition, both parties agreed to hold annual summits to promote a dialogue about human rights, and this could also be an excellent opportunity to share best practices.

In Europe, the efforts to deal with the current situation demonstrated above are based on several different instruments. For example, the Regional Office of Vienna initiated a Migration Data Platform for Evidence-based Regional Development (M-Powered)<sup>69</sup>, designed to help decision-makers leverage migration to support the

<sup>64</sup> BRAZ, Adriana Montenegro. Migration Governance in South America: The Bottom-Up Diffusion Of the residence Agreement Of Mercosur. *Brazilian Journal of Public Administration*. Rio de Janeiro 52(2):303-320, Mar-Apr. 2018. Available at: <https://www.scielo.br/j/rap/a/nRGpNvGhcmQKhzFTGRttPLJ/?lang=en>. Access in: 07/07/2022, P. 13.

<sup>65</sup> *Ibid.* P. 18.

<sup>66</sup> FREIER, F.L; GAUCI, Jean-Pierre. (2020), ‘Refugee Rights Across Regions: A Comparative Overview of Legislative Good Practices in Latin America and the EU’, *Refugee Survey Quarterly*, 39(3), pp. 321–362. In: CARRERA, Sergio; INELI CIGER, Meltem; BRUMAT VosyliuteLeiz. **Universidad Del Pacífico**, 2020. *Op. Cit.*

<sup>67</sup> BRUMAT, Leiza. (2022), *Migrants or refugees? ‘Let’s do both’*. *Brazil’s response to Venezuelan displacement challenges legal definitions*, Migration Policy Centre (MPC), **European University Institute (EUI)**, Florence. In: CARRERA, Sergio; INELI CIGER, Meltem; BRUMAT VosyliuteLeiz. *Op. Cit.*

<sup>68</sup> BOAVENTURA, Elisa Amorim; STEHLÍK, Václav. The Human Rights Protection in the EU Brazil Relations: Structural Considerations and Current Legal Developments. **European Studies** – Volume 6/2019, pp. 141-156. P. Available at: <https://caes.upol.cz/wp-content/uploads/2021/02/BOAVENTURA-STEHLIK.pdf>. Access in: 07/07/2022. P. 148.

<sup>69</sup> UNITED NATIONS. OIM. Migration Data Platform for Evidence-Based Regional Development (M-POWERD). Available at <https://seeecadata.iom.int/>. Access in: 12/05/2022.

advancement of the Global Compact for Migration and the SDGs<sup>70</sup>. There are also agencies at the EU level that help in this process, such as the European Border and Coast Guard Agency (Frontex), the European Union Asylum Agency, the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol), and Eurostat, to keep the situation under constant monitoring and review. Besides that, one can also highlight the importance of the NGOs, especially at the local level as the Counselling Centre for Integration, the Association for Integration and Migration, the Organisation for Aid to Refugees, Inbáze and Caritas of the Diocese of Hradec Králové, and of the academy in this path as the Odysseus Network, among other institutions and projects that contribute to the study of the topic. Unfortunately, not even the most sophisticated mechanisms have been successful in the last year.

At the same time, South America, despite having “uneven” policy responses, has some of the most successful, progressive and liberal migration, and refugee legislation in the world<sup>71</sup>, based on the Cartagena Declaration on Refugees<sup>72</sup> signed in 1984, which responded in an efficient way to the persistent economic crisis, poverty and insecurity that had arisen in Central America, as well as the longer-term experience with forcibly displaced persons and the adoption of political asylum as a response<sup>73</sup>.

It is important to highlight in this comparison that, as mentioned before, the migration path is not homogeneous in the world and unlike the huge contingent of refugees that occupy the political debate in Europe, Latin America has a body of historical minorities highly damaged by years of exploitation and genocide. The situation in South America, where its minorities are concerned, has a different gravity.

It is a historical exclusion - economic and political - of a huge contingent of individuals who, for the most diverse reasons, had precisely their ethnicity as the basis for the withdrawal of their citizenship. When entering a social limbo, Latin American ethnic minorities, notably indigenous and black quilombolas, suffered a series of abuses of their most fundamental rights and the exercise of their autonomy as a high assimilationist and excluding cultural pattern is established. Thus, reducing the autonomy of these people. In short: they have become invisible.

The seriousness of the situation necessarily requires more incisive responses for a possible rebalancing and serves as a good example of the particularities that should be

---

<sup>70</sup> These efforts can be seen all over the world. See, for example: BRAZIL. Supreme Court. News. STF launches RAFA, Artificial Intelligence tool to classify actions in the UN 2030 Agenda Initiative supports the classification of processes in the Supreme according to the United Nations Sustainable Development Goals. 05/12/2022. Available at: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=486889&ori=1>. Access in: 13/05/2022. Which can become a valuable tool for migration studies in Brazilian Supreme Court.

<sup>71</sup> CARRERA, Sergio; İNELI CİĞER, Meltem; BRUMAT VosyliuteLeiz. CEPS Policy Insights No 2022-09/ March 2022. The EU Grants Temporary Protection for People Fleeing War in Ukraine. Time to rethink unequal solidarity in EU asylum policy, **CEPS Policy Insights**. Available at: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eu-grants-temporary-protection-for-people-fleeing-war-in-ukraine/>. Access in: 12/05/2022.

<sup>72</sup> CARTAGENA, 22 November 1984. Regional Refugee Instruments & Related, Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama. Available at: [https://www.oas.org/dil/1984\\_cartagena\\_declaration\\_on\\_refugees.pdf](https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf). Access in: 13/05/2022.

<sup>73</sup> CARRERA, Sergio; İNELI CİĞER, Meltem; BRUMAT VosyliuteLeiz. *Op. Cit.*

taken in consideration when comparing different migration scenarios and politics<sup>74</sup>. Brazilian success with “Operação Acolhida” shows to the European Union (and to the rest of the world) the prominence of its model of governance following a bottom-up scheme and building a local network for cooperation.

Thus, the necessary comparative methodology applied in the above-mentioned context demonstrates the importance of the sharing of best practices in the sustainable migration governance framework, in order to achieve the SDGs. Such comparison may be an inspiration for European governments to build upon and extend them to the populations affected by migration and reflect on the improvement and update of already existing local policies.

## CONCLUSION

As migration and displacement occur within broader dynamic long-term social, security, political and economic contexts; it is important to recognize this phenomenon is not a simple path, especially considering that the world is still in many ways grappling with a significant global upheaval caused by the severe pandemic and now the Ukrainian war that has tested even the most resilient systems, countries, communities and people. Rather than looking only at the here and now, one needs to understand the change in terms of longer-term migration patterns and processes. The significance and implications of any migration crisis such as the Ukrainian war and Venezuela diaspora can only be sufficiently understood and articulated when contextualised and rooted in current knowledge of migration and its subsequent steps.

As demonstrated in this paper, it is urgent to rely on the sharing of best practices and apply the comparative methodology in order to better understand how certain situations can be addressed. Observing and transposing some protective steps from one into another reality (when applicable) can save important time, resources and ultimately, even lives. That is exactly what makes sharing best practices so relevant and using the comparative methodology so appropriate in such cases.

Although it is not possible to speak of joy or celebration in the context of any integration policy, which involves so many still suffering and forced to leave their homes due to individual persecutions, conflicts, or so many other reasons, whether in Latin America, Europe or elsewhere around the world, without a doubt, the response given in Brazil to Venezuelan refugees feeds the hope that it is possible to welcome these people with more dignity and humanity, taking them as active parts of the migration governance process built in the south and for the south, but serving as an example to the rest of the world.

## REFERENCES

---

<sup>74</sup> DUTRA, Deo Campos. “Multiculturalismo e Direito no País das Minorias Invisíveis: Fundamentos e Proposições para uma Nova Leitura da Identidade Constitucional Brasileira”. *Multiculturalism and Law in the Country of Invisible Minorities: Foundations and Propositions for a New Reading of Brazilian Constitutional Identity*. *Revista do Direito*, (53), 67-91. 2017. Original in Brazilian Portuguese. Available at: <https://doi.org/10.17058/rdunisc.v3i53.10477>. Access in: 07/07/2022. P. 85.

ANDRADE, José H Fischel. Part III Regional Regimes, Ch.17 Regional Refugee Regimes: Latin America. In: Cathryn Costello, Michelle Foster, Jane McAdam. **The Oxford Handbook of International Refugee Law**. 3 June of 2021. Available in: Oxford Public International Law (<http://opil.ouplaw.com>). (c) Oxford University Press, 2022. Access in: 20 May 2022.

BOAVENTURA, Elisa Amorim; STEHLÍK, Václav. The Human Rights Protection in the EU Brazil Relations: Structural Considerations and Current Legal Developments. **European Studies** – Volume 6/2019, pp. 141-156. P. Available at: <https://caes.upol.cz/wp-content/uploads/2021/02/BOAVENTURA-STEHLIK.pdf>. Access in: 07/07/2022. P. 148.

BOGDAN, M. **Concise introduction to comparative law**. Europa Law Publishing. 2013

BRAZ, Adriana Montenegro. Migration Governance in South America: The Bottom-Up Diffusion Of the residence Agreeent Of Mercosur. **Brazilian Journal of Public Administration**. Rio de Janeiro 52(2):303-320, Mar-Apr. 2018. Available at: <https://www.scielo.br/j/rap/a/nRGpNvGhcmQKhzFTGRttPLJ/?lang=en>. Access in: 07/07/2022, P. 13.

BRAZIL, 05/12/2022. Supreme Court. News. STF launches RAFA, Artificial Intelligence tool to classify actions in the UN 2030 Agenda Initiative supports the classification of processes in the Supreme according to the United Nations Sustainable Development Goals. Available at: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=486889&ori=1>. Access in: 13/05/2022.

BRAZIL. “Plataforma Regional de Coordenação Interagencial R4V (Response for Venezuelans)”. Available at: <https://www.r4v.info/pt/brazil>. Access in: 07/07/2022.

BRAZIL. Casa Civil. Governo Federal. “Sobre a operação acolhida”. About Operation Welcome. Available at: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida-2>. Access in: 13/05/2022.

BRUMAT, Leiza. (2022), Migrants or refugees? ‘Let’s do both’. Brazil’s response to Venezuelan displacement challenges legal definitions, Migration Policy Centre (MPC), **European**

University Institute (EUI), Florence. Available at: <https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/migrants-or-refugees-lets-do-both-brazils-response-to-venezuelan-displacement-challenges-legal-definitions/>. Access in: 07/07/2022.

BRUMAT, Leiza. (2022), **Migrants or refugees? 'Let's do both'. Brazil's response to Venezuelan displacement challenges legal definitions**, Migration Policy Centre (MPC), European University Institute (EUI), Florence. In: CARRERA, Sergio; İNELI CİĞER, Meltem; BRUMAT VosyliuteLeiz.

CARRERA, Sergio; İNELI CİĞER, Meltem; BRUMAT VosyliuteLeiz. CEPS Policy Insights No 2022-09/ March 2022. **The EU Grants Temporary Protection for People Fleeing War in Ukraine. Time to rethink unequal solidarity in EU asylum policy.** CEPS Policy Insights. Available at: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eu-grants-temporary-protection-for-people-fleeing-war-in-ukraine/>. Access in: 12/05/2022.

CARTAGENA, 22 November 1984. Regional Refugee Instruments & Related, Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, Available at: [https://www.oas.org/dil/1984\\_cartagena\\_declaration\\_on\\_refugees.pdf](https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf). Access in: 13/05/2022.

DURIEUX, Jean-François. Part V The Scope of Refugee Protection, Ch.37 Temporary Protection and Temporary Refuge. In: Cathryn Costello, Michelle Foster, Jane McAdam. **The Oxford Handbook of International Refugee Law**. 3 June of 2021. Available in: Oxford Public International Law (<http://opil.oup.com>). (c) Oxford University Press, 2022. Access in: 20 May 2022. P. 57.

DUTRA, Deo Campos. **Multiculturalismo e Direito no País das Minorias Invisíveis: Fundamentos e Proposições para uma Nova Leitura da Identidade Constitucional Brasileira.** *Revista do Direito*, (53), 67-91. 2017. Available at: <https://doi.org/10.17058/rdunisc.v3i53.10477>. Access in: 07/07/2022. P. 85.

EUROPEAN COUNCIL: Council of the European Union. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2022/06/23-24/> Access in: 08/05/2022.

EUROPEAN UNION. Commission Communication Providing operational guidelines for external border management to facilitate border crossings at the EU-Ukraine borders 2022/C 104 I/01 C/2022/1404 OJ C 104I , 4.3.2022. Available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0304\(10\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0304(10)&from=EN). Access in 08/05/2022.

EUROPEAN UNION. Communication from the Commission on Operational guidelines for the implementation of Council implementing Decision 2022/382 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection 2022/C 126 I/01 C/2022/1806 OJ C 126I, 21.3.2022. Available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0321\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0321(03)&from=EN). Access in: 08/05/2022.

EUROPEAN UNION. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum. COM/2020/609 final. 23/09/2020. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0609>. Access in: 12/05/2022.

EUROPEAN UNION. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European solidarity with refugees and those fleeing war in Ukraine. COM/2022/107 final. Available at: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com\\_2022\\_107\\_1\\_en\\_act\\_part1\\_v4.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_2022_107_1_en_act_part1_v4.pdf). Access in: 12/05/2022.

EUROPEAN UNION. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 13 December 2007, 2008/C 115/01. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12008E078>. Access in 10/05/2022.

EUROPEAN UNION. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 13 December 2007, 2008/C 115/01. Article 80. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12008E078>. Access in 10/05/2022.

EUROPEAN UNION. Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece OJ L 248, 24.9.2015. Available at:

<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=EN>.

Access in: 12/05.2022.

EUROPEAN UNION. Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection ST/6846/2022/INIT OJ L 71, 4.3.2022. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382&from=EN>. Access in 08/05/2022.

EUROPEAN UNION. Council of the European Union, Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts Between Member States in Receiving such Persons and Bearing the Consequences Thereof, 7 August 2001, OJ L.212/12-212/23; 7.8.2001, 2001/55/EC. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0055&qid=1648223587338>. Access in: 12/05/2022.

EUROPEAN UNION. Council of the European Union, Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast), 20 December 2011, OJ L. 337/9-337/26; 20.12.2011, 2011/95/EU. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=EN>. Access in: 12/05/2022.

EUROPEAN UNION. Proposal for a Council Implementing Decision establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001, and having the effect of introducing temporary protection COM/2022/91 final. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=COM:2022:91:FIN>. Access in 08/05/2022.

EUROPEAN UNION. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum COM/2020/613 final.23/09/2020. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0613&from=en>. Access in: 12/05/2022.

FREIER, F.L; GAUCI, Jean-Pierre. (2020), 'Refugee Rights Across Regions: A Comparative Overview of Legislative Good Practices in Latin America and the EU', *Refugee Survey Quarterly*,

39(3), pp. 321–362. In: CARRERA, Sergio; ĪNELI CIĀER, Meltem; BRUMAT VosyliuteLeiz. **Universidad Del Pacífico**, 2020.

GARDINI, G.L. (ed.) 2020 **The World Before and After COVID-19: Intellectual Reflections on Politics, Diplomacy and International Relations**. European Institute of International Studies Press, Stockholm, p. 15. Available at: [https://www.ieeiweb.eu/wp-content/uploads/2020/06/Full\\_book\\_FINAL\\_EN2.0-UNIDO.pdf](https://www.ieeiweb.eu/wp-content/uploads/2020/06/Full_book_FINAL_EN2.0-UNIDO.pdf). Access in: 12/05/2022.

GENEVA, The Covenant of the League of Nations, 1919. Disponível em: [First World War.com - Primary Documents - Covenant of the League of Nations, 1919-24](http://www.firstworldwar.com/primarydocuments/covenantoftheligaun.htm). Access in: 29/12/2022.

GUERRA, Sidney. Sociedade de risco e o refugiado ambiental. In: **Direito no século XXI**. Curitiba: Juruá, 2008.

GUERRA, Sidney. **Curso de direito internacional público**. 14. Ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

GUERRA, Sidney. **Curso de direitos humanos**. 7. Ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

GUERRA, Sidney; ACCIOLY, Elizabeth. O instituto jurídico do refúgio à luz do direito internacional e alguns desdobramentos na União Europeia. **Revista Jurídica Unicuritiba**, n. 47, v.2, 2017. Disponível em <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2026>

GUERRA, Sidney; EMERIQUE, Lilian. **Direito das minorias e grupos vulneráveis**. Ijuí: Unijuí, 2008.

ĪNELI CIĀER, Meltem. 201. Time to Activate the Temporary Protection Directive. **European Journal of Migration and Law**, Vol. 18, No. 1, p. 7. Available at: [https://brill.com/view/journals/emil/18/1/article-p1\\_1.xml?language=en](https://brill.com/view/journals/emil/18/1/article-p1_1.xml?language=en). Access in: 07/07/2022. P. 12.

İNELI CIĞER, Meltem. 2022. 5 Reasons Why: Understanding the reasons behind the activation of the Temporary Protection Directive in 2022. **EU Migration Law Blog**. Available at: <https://eumigrationlawblog.eu/5-reasons-why-understanding-the-reasons-behind-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022/>. Access in: 20/05/2022.

JORDAN, Bill. *Irregular migration: the dilemmas of transnational mobility*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2002.

MAIA, Rui Leandro Alves. **O sentido das diferenças: migrantes e naturais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 41.

MCAULIFFE, M.; TRIANDAFYLLIDOU A. (eds.), 2021. **World Migration Report 2022**. International Organization for Migration (IOM), Geneva, p. 14. Available at: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022>. Access in: 12/05/2022.

MORARU, Madalina, 'The European Court of Justice Shaping the Right to be Heard for Asylum Seekers, Returnees, and Visa Applicants: An Exercise in Judicial Diplomacy' (21-61). **European Journal of Legal Studies** Available at: <https://ejls.eui.eu/issues/special-issue-adjudicating-migrants-rights-what-are-european-courts-saying/>. Access in: 20/05/2022.

MORARU, Madalina. The Future Architecture of the EU's Return System. in D. Thym and Odysseus Academic Network (eds.), *Reforming the Common European Asylum System. Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New 'Pact' on Migration and Asylum* **Nomos, 2022** 187-208. Available at: [https://kops.uni-konstanz.de/bitstream/handle/123456789/57093/Thym\\_2-iogm6mqik8ag0.pdf?sequence=1](https://kops.uni-konstanz.de/bitstream/handle/123456789/57093/Thym_2-iogm6mqik8ag0.pdf?sequence=1) Access in: 16/05/2022.

SCHEU, Harald Christian. Citizenship, Migration and Anti-Discrimination Law. *International Journal for Legal Research*. **The Lawyer Quarterly**. TLQ 3/2014. P. 195–202. Available at: [www.ilaw.cas.cz/tlq](http://www.ilaw.cas.cz/tlq). Access in: 11/08/2022.

TSOURDI, Evangelia Lilian. Part III Regional Regimes, Ch.19 Regional Refugee Regimes: Europe. In: Cathryn Costello, Michelle Foster, Jane McAdam. *The Oxford Handbook of International Refugee Law*. 3 June of 2021. Available in: **Oxford Public International Law** (<http://opil.ouplaw.com>). (c) Oxford University Press, 2022. Access in: 20 May 2022. P. 43.

UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status, 24 June 2015, HCR/GIP/15/11. Available at: <https://www.unhcr.org/publications/legal/558a62299/guidelines-international-protection-11-prima-facie-recognition-refugee.html> Access in: 12/05/2022.

UNITED NATIONS. A/RES/70/1 - Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. The Central Reference To Migration Is Made In Target 10.7 To Facilitate Orderly, Safe, Regular And Responsible Migration And Mobility Of People, Including Through The Implementation Of Planned And Well-Managed Migration Policies. Available at: <https://sdgs.un.org/2030agenda>. Access in: 12/05/2022.

UNITED NATIONS. A/RES/73/195 - The Global Compact For Safe, Orderly And Regular Migration (Gcm) - Resolution Adopted By The General Assembly on 19 December 2018, p. 1. Available at: [https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711\\_final\\_draft\\_0.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf). Access in: 12/05/2022.

UNITED NATIONS. ACNUR/UNHCR. “Conheça a estratégia que já transformou a vida de 50 mil refugiados e migrantes venezuelanos no Brasil”. Discover the strategy that has already transformed the lives of 50,000 Venezuelan refugees and migrants in Brazil. Available at: <https://www.acnur.org/portugues/2021/04/20/conheca-a-estrategia-que-ja-transformou-a-vida-de-50-mil-refugiados-e-migrantes-venezuelanos-no-brasil/> . Access in: 13/05/2022.

UNITED NATIONS. ACNUR/UNHCR. “Temas específicos: interiorização”. Specific topics: interiorization. Available at: <https://www.acnur.org/portugues/temas-especificos/interiorizacao/>. Access in: 13/05/2022.

UNITED NATIONS. General Assembly, Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951. Available at: [https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html?gclid=Cj0KCQjw4PKTBhD8ARIsAHChzRImzfwJyUsIPeHLMBi6\\_2QmpuydqXAqi4R9wYqx8MVq8iQLycKDGsQaAvCVEALw\\_wcB&gclsrc=aw.ds](https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html?gclid=Cj0KCQjw4PKTBhD8ARIsAHChzRImzfwJyUsIPeHLMBi6_2QmpuydqXAqi4R9wYqx8MVq8iQLycKDGsQaAvCVEALw_wcB&gclsrc=aw.ds). Access in: 12/05/2022.

UNITED NATIONS. IOM’s Global Migration Data Analysis Centre (GMDAC). Global Migration Data Portal. Migration Data And The Sustainable Development Goals (SDGs). Available at: <https://www.migrationdataportal.org/sdgs?node=0>. Access in 09/05/2022.

UNITED NATIONS. IOM's Global Migration Data Analysis Centre (GMDAC). Global Migration Data Portal. Migration Policies and Governance. Last updated on 29 September 2021. Available at: <https://www.migrationdataportal.org/ar/themes/migrationspolitik-und-regierungsfuehrung>. Access in 09/05/2022.

UNITED NATIONS. OIM. Migration Data Platform for Evidence-Based Regional Development (M-POWERD). Available at <https://seeecadata.iom.int/>. Access in: 12/05/2022.

UNITED NATIONS. OIM. The Sustainable Development Goals Report 2021. New York. Available at <https://unstats.un.org/sdgs/report/2021/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2021.pdf>. Access in: 12/05/2022.

VASCONCELOS, Raphael Carvalho; DUTRA, Deo Campos. Direito Comparado e Política: Reflexões Necessárias, Comparative Law and Politics: Some Reflections Needed. **Brazilian Journal of International Law** 17, no. 1 (April 2020): 42-56. P. 43. Original in Brazilian Portuguese. Available at: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/6241>. Access in: 07/07/2022.

