



EIXO 1 – A UNIÃO EUROPEIA COMO ATOR GLOBAL

A União Europeia e suas normatividades emergentes: *primeiras aproximações*

ORGANIZADORES

Cláudia A. Marconi (FECAP e PUC-SP)

CONTRIBUIÇÕES

Cláudia A. Marconi (FECAP e PUC-SP)

Lucas Damasceno Tomazella (PPGRI San Tiago Dantas)

Luciana de Almeida (FECAP)

Pedro Nunes (UEPB)

Tabata Aline Rosa (FECAP)

Novembro 2023

Ficha Técnica

Coordenação Geral

Cláudia Alvarenga Marconi - *Coordenadora Acadêmica*

Rafael de Souza Nascimento Miranda - *Coordenação Executiva*

Coordenação dos Eixos de Pesquisa

Prof^a. Dra. Cláudia Alvarenga Marconi

União Europeia como ator global

Prof^a. Dra. Brigitte Weiffen

Democracia, Direitos Humanos e Justiça Internacional

Prof^a. Dra. Marília Carolina Barbosa de Souza Pimenta

Segurança Regional e Internacional

Prof. Dr. Lucas da Silva Taschetto

Comércio, Investimento e Negócios

Prof. Dr. Thauan Santos

Energia, Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Sustentável



Instituto
Brasil - União Europeia
— **FECAP** —



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

O apoio da Comissão Europeia à produção desta publicação não constitui um aval de seu conteúdo, que reflete unicamente o ponto de vista de seus autores, e a Comissão não pode ser responsável por eventuais utilizações que possam ser feitas com as informações nela contidas.

Sobre os autores

Cláudia Alvarenga Marconi

Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, Brasil. Professora da área de Relações Internacionais da Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado (FECAP) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). E-mail: claudia.marconi@gmail.com

Luciana de Almeida

Graduada em Relações Internacionais pela Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado (FECAP), Brasil. Email: lucianaa773@gmail.com

Pedro Nunes

Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Brasil. E-mail: pedronunescks@gmail.com

Lucas Damsceno Tomazella

Mestrando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp, PUC-SP), Brasil. E-mail: ldtomazella@hotmail.com

Tábata Aline Rosa

Graduanda em Relações Internacionais pela Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado (FECAP), Brasil. E-mail: tabatacantieri@gmail.com

Índice

Sumário Executivo.....	6
1. Um panorama das normatividades emergentes da União Europeia (UE).....	7
2. As normatividades emergentes <i>zoomed in</i>	9
2.1 A retomada da Parceria Estratégica UE-Brasil? Uma perspectiva brasileira das fricções e contestações no goevrno Lula III	9
2.2 O Carbon Border Adjustment Mechanism: um Passo Importante Rumo à Neutralidade Climática da União Europeia.....	12
2.3. A ativação da Diretiva de Proteção Temporária (DPT) para os refugiados ucranianos: considerações críticas acerca do ineditismo da EU.....	17
2.3.1 O (não) acolhimento Polonês.....	18
2.3.2 A crise do <i>pushback</i> e a possíveis mudanças.....	18
2.3.3 Uma nova governança das fronteiras europeias.....	20
Referências bibliográficas.....	21

Sumário Executivo

Este Terceiro Relatório intitula-se “A União Europeia e suas normatividades emergentes: primeiras aproximações” e consiste em uma tentativa de cobertura e elaboração deste Eixo 1 do *Módulo Jean Monnet* FECAP considerando algumas das normatividades emergentes da União Europeia (UE) nos anos mais recentes. O objetivo do relatório é, assumindo o papel da UE como ator global (extensivamente discutido nos relatórios um e dois¹), seja como institucionalidade complexa derivada e constitutiva da integração regional, seja como ator coletivo que expressa seu poder de agenda em reiterados domínios temáticos, avançar no contorno e entendimento da paisagem normativa que a UE tem desenvolvido sobretudo nesta última década do século XXI. Com vistas a atender este objetivo, apresenta-se uma seção introdutória de cunho mais amplo, já preocupada em destacar movimentos importantes de construção de novas normatividades, sobretudo em diálogo com o pacote de políticas estabelecido pelo *European Union Green Deal* (2020) e que teve a sua forma jurídica desenhada pela Comissão Europeia e empreendida normativamente pela sua presidente, Ursula von der Leyen. Em seguida, tem-se três seções, assinadas pelos seus respectivos autores e em que é dado destaque aos movimentos e normatividades emergentes da UE. A seção 2.1 intitula-se “A retoma da Parceria Estratégica UE-Brasil? Uma perspectiva brasileira das fricções e contestações no governo Lula III” e contém um apanhado das fricções e ruídos que acompanharam o novo fôlego da parceria estratégica UE-Brasil. A seção 2.2, por sua vez, pretende lidar diretamente com o desenho do *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM) como um passo central da UE em direção ao atingimento da meta da neutralidade climática. Finalmente, na seção 2.3, tem-se um balanço crítico da ativação inédita da já existente (porém até aqui inerte) Diretiva de Proteção Temporária para os refugiados ucranianos. O presente relatório abre, assim, uma segunda fase de pesquisas do Eixo 1 do *Módulo Jean Monnet* FECAP, em que se pretende cobrir as paisagens normativas emergentes construídas pela UE e que se projetam e têm impactos que seguramente não ficam restritos ao espaço europeu ou a seus membros eminentemente governamentais.

¹ Ambos os relatórios produzidos pelo Eixo denominado A UE como ator global, parte do *Módulo Jean Monnet* FECAP, pode ser encontrado em: <https://europa.fecap.br/publicacoes/>.

1. Um panorama das normatividades emergentes da União Europeia (UE)

A construção da UE como um poder normativo corresponde a uma agenda de pesquisa relevante seja do ponto de vista dos Estudos Europeus seja da abertura de uma discussão teórico-prática nas Relações Internacionais em que o papel benevolente da UE possa ser problematizado e não simplesmente assumido como seguro.

Acompanhando interessante reflexão feita por Michelle Pace¹, parece-nos fundamental pensar o poder normativo como uma construção social inacabada (e, portanto, dinâmica) e, desse modo, problematizar os seus significados e dimensionar os seus efeitos: “What is striking about this debate is that the concept of civilian/normative power has not been problematized or clearly defined, allowing for the impression that this form of EC [European Community] /EU power is necessarily a good thing”.

Em torno da construção do poder normativo da UE, Pace² articula um raciocínio que sugere para consequências “desempoderadoras” (nada óbvias) do uso desse poder para a UE e seu *global actorness*. Importa ainda destacar que esse poder normativo aparece geralmente associado ao papel institucional e de formulação de políticas desempenhado pela Comissão Europeia, tal como este relatório evidencia.

Investindo em uma seção larga de seu artigo naquilo que é tratado como limites ao poder normativo europeu, a autora sugere para (i) a assimetria de poder e sua característica endêmica quando pensamos nas relações estabelecidas e estruturadas pelo poder normativo; (ii) a distância entre a retórica construída e mobilizada e a situação de conflito/disputa no terreno, pela qual se problematiza que muitas das normas institucionalizadas pela UE não refletem mais do que os interesses das elites europeias e guardam uma distância das situações factuais, e, ainda (iii) a falta de um poder de *enforcement* das regras europeias, ausência esta que deixa margem para os atores se posicionarem conforme seus interesses³.

Tal como apontado por Cohen-Tanugi⁴, “Europe still aims to define itself as being a power whose influence isn’t rooted in its military force, but in its capacity to set rules or behavioral norms that have

an international outreach”. Pautar-se em normas como critério fundacional de sua legitimidade tem lastro no próprio projeto de integração e em seu caráter único. Em direção contrária ao sentido crítico dado ao poder normativo europeu já mencionado, o autor visita o otimismo mais presente naqueles que mobilizam o conceito e a ideia de normatividade europeia e de poder normativo europeu: “Europe has been able to draw on undeniable successes to establish its normative power”⁵.

Com este quadro das ambiguidades relativas ao poder normativo europeu em mente, o presente relatório inicia, desde o Brasil, um ciclo de observações e tratamento das normatividades emergentes da UE, expressa em um poder normativo que reivindica certo vanguardismo nos últimos anos, conforme será discutido nestas primeiras aproximações reflexivo-analíticas.

A demonstração da força da UE enquanto ator global aparece na medida em que a região tem clamado para si e projetado sobre atores externos desafios cada vez mais ambiciosos, tal como o atingimento da neutralidade climática até 2050 (EUROPEAN CLIMATE LAW, online). Como parte das movimentações estratégicas de sua parte, tem-se o pacote de políticas estabelecido pelo *EU Green Deal*, vigorando desde 2020, com a 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”⁶ frente, sobretudo à

[...] falta de iniciativas reais e suficientes de DS [Desenvolvimento Sustentável]. 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 reciclagem⁷.

Assim, simultaneamente admitindo e posicionando as mudanças climáticas como uma ameaça real intra mas também extra-europeia, e reivindicando para si um pioneirismo quanto a uma estratégia que combinasse o crescimento econômico ao combate das mudanças climáticas, a UE articula esse Pacto Ecológico Europeu, calcado na eliminação das emissões líquidas de gases de efeito estufa até 2050; no crescimento econômico dissociado da utilização de recursos e na inclusão que garanta que ninguém e nenhuma região serão deixadas para trás.

1 PACE, M. (2007), The Construction of EU Normative Power. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 45: 1041-1064. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2007.00759.x>.

2 Ibidem

3 Ibidem

4 COHEN-TANUGI, Laurent. Europe as an international normative power: state of play and perspectives. *Revue Européenne du Droit*. 2021.

5 Ibidem.

6 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.

7 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

Assim, essa movimentação abrangente e ambiciosa vai se constituindo ora em um guarda-chuva ora em um imã para regulações, diretivas, políticas e medidas capazes de viabilizar a grande estratégia para a Europa definida pelos contornos institucionais da UE, orquestrando mais uma vez o seu poder normativo.

Para além, todavia, das normatividades que serão alvo exposto desse relatório, tem-se outras ramificações da estratégia mais ampla de fortalecimento do poder normativo por parte da UE que merecem ser destacadas. Em vigor desde junho de 2023, a *Regulation on Deforestation-free product* consolida a relação íntima entre o desmatamento, as mudanças climáticas e a precarização da biodiversidade. Constituindo-se em uma proposta que vem no bojo do *European Green Deal* (ou Pacto Ecológico Europeu), ela busca “[...] tornar as políticas de clima, energia, transporte e tributação da UE adequadas para reduzir as emissões líquidas de gases de efeito estufa (GEE) em pelo menos 55% até 2030, em comparação com os níveis de 1990. É, também, consequência do *Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) Action Plan*, implementado desde 2003 pela UE⁸.

Exigindo processos de devida diligência criteriosos, tais como a presença de regulação florestal; existência de protocolos de Consulta Prévia, Livre e Informada de povos indígenas impactados pelas atividades econômicas; observância e garantia de direitos de uso da terra, entre outros, para que *commodities* (e seus derivados) como o óleo de palma, a soja, o café, a madeira, o cacau, o gado bovino e a borracha natural sejam colocadas no mercado europeu ou exportados dali, a Regulação em questão se integra com outra normatividade emergente (mesmo que ainda inacabada em sua forma): *EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD)*.

Com um texto aprovado pela Comissão Europeia em fevereiro de 2022, a Diretiva ainda não teve o seu processo de “triálogo” concluído. Em outras palavras, segue a triangulação informal das três esferas decisórias chave da UE, sendo elas a própria Comissão, o Parlamento e o Conselho, na busca de um acordo provisório no âmbito de uma negociação legislativa:

On balance, the EU Parliament’s draft provides for a more robust meaningful engagement obligation than the Commission draft and the Council draft. However, any enthusiasm in this regard must necessarily be tempered as we await the final version of the directive that will be adopted at the completion of the triologue process⁹.

8 MATTOS FILHO. A proposta da regra de combate ao desmatamento da União Europeia. Abril de 2023. Disponível em <https://www.mattosfilho.com.br/unico/combate-desmatamento-uniao-europeia/>. Último acesso em 20 de outubro de 2023.

9 LICHUMA, C. O. ‘Meaningful Stakeholder Engagement 2.0? Tracing Developments in the Revised 2023 OECD Guidelines for Multinational Enterprises’, *Nova Centre on Business, Human Rights and the Environment Blog*, 24th October 2023.

O documentado negociado pela Comissão já embute a demanda sobre as empresas europeias de integrar os seus processos de *due diligence* com suas atividades operacionais, garantindo o alcance de toda a cadeia de valor, seja em suas atividades e vínculos diretos seja nos indiretos. Vale ressaltar a esse respeito que, mesmo que as Pequenas e Médias Empresas (PMEs), por exemplo, não tenham sido o alvo da proposta desenhada, o fato de a futura Diretiva recair sobre as operações das empresas, de suas subsidiárias e cadeias de valor, faz com que os efeitos sejam sobre elas também sentidos.

As PMEs, importa salientar, têm a 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”¹⁰, 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”.

A paisagem das normatividades europeias aqui tratada dialoga também com o poder normativo de outras institucionalidades. É o caso da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico: a OCDE. Na década de 1970, era ela que performava um papel pioneiro quanto à conduta empresarial responsável das grandes empresas. Estabelecendo as *OECD Guidelines for Multinational Enterprises* em 1976, a OCDE trabalhou pela sua revisão em 2011 e agora, em oito de junho de 2023, lançou o seu último *update*.

Modificações importantes parecem seguir (ou deixar) o rastro das preocupações europeias aqui mencionadas. Recomendações quanto a “[...] how enterprises are expected to conduct due diligence on impacts and business relationships related to the use of their products and services; ou a [...] Better protection for at-risk persons and groups including those who raise concerns regarding the conduct of businesses”¹¹, revelam um adensamento da ideia de conduta empresarial responsável e significativa.

As Diretrizes de 2023, quanto às já mencionadas

10 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

11 OECD (2023), *OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/81f92357-en>.

PMEs, sustentam que “While it is acknowledged that small-and medium-sized enterprises may not have the same capacities as larger enterprises, Adherents to the Guidelines nevertheless encourage them to observe the Guidelines’ recommendations to the fullest extent possible¹².”

2. As normatividades europeias emergentes *zoomed in*

Seguindo-se à seção introdutória e de cunho mais amplo, já preocupada em destacar movimentos importantes de construção de novas normatividades por parte da UE nos últimos anos, tem-se nesta segunda parte do Relatório três seções, assinadas pelos seus respectivos autores e em que destaque é dado aos movimentos e normatividades emergentes específicas da UE. A seção 2.1 intitula-se “A retoma da Parceria Estratégica UE-Brasil? Uma perspectiva brasileira das fricções e contestações no governo Lula III” e contém um apanhado das fricções e ruídos que acompanharam o aguardado novo fôlego da parceria estratégica UE-Brasil. A seção 2.2, por sua vez, pretende lidar diretamente com o desenho do *Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)* como um passo central da UE em direção ao atingimento da meta da neutralidade climática. Finalmente, na seção 2.3, tem-se um balanço crítico da ativação inédita da já existente (porém até aqui inerte) Diretiva de Proteção Temporária para os refugiados ucranianos.

Para o relatório próximo, um observatório das políticas (e das relações que compõem um espectro da ação política entre o endosso e o obstáculo anunciado às mesmas) aqui levantadas será mantido, bem como novas normatividades serão tratadas, sobretudo em suas articulações.

2.1 A retomada da Parceria Estratégica UE-Brasil? Uma perspectiva brasileira das fricções e contestações no governo Lula III

Lucas Tomazella

Após quatro anos de um considerável distanciamento nas relações entre o Brasil e a União Europeia (UE), a vitória do presidente Lula nas eleições presidenciais brasileiras de 2022 trouxe a perspectiva de um novo alinhamento para ambos os lados. Nesse sentido, Martins (2023)¹³ argumenta que vários líderes

europeus encararam o novo cenário político brasileiro com grande entusiasmo, visto que perceberam que o governo eleito apresenta uma postura normativa e diplomática muito mais alinhada com a da UE.

A grande animação com o novo presidente brasileiro se deve a duas razões principais. A primeira diz respeito à postura política adotada pelo antecessor de Lula. Bolsonaro desagradava a União Europeia principalmente devido à adoção de políticas ambientais controversas, à oposição ao multilateralismo e às divergências em tópicos cruciais, como as medidas tomadas durante a pandemia do COVID-19 (Scherer, 2022)¹⁴. A segunda razão para a animação com o novo presidente brasileiro é que, antes mesmo de sua eleição, Lula empreendeu diversas viagens à Europa, onde se encontrou com líderes influentes do continente. Durante essas visitas, o então candidato à presidência em 2022 conduziu uma agenda diplomática abrangente, estabelecendo diálogos estratégicos com possíveis apoiadores de sua candidatura. Ao longo dessas reuniões, Lula discutiu tópicos de grande relevância para o sistema internacional, fazendo questão de salientar uma notável afinidade de opiniões com seus interlocutores europeus, particularmente em questões ambientais¹⁵.

As expectativas de uma maior convergência entre a UE e o Brasil foram, em grande parte, atendidas. No entanto, é importante notar que esse alinhamento não é tão estrito como possivelmente Lula tenha indicado durante suas viagens pré-presidenciais e como os líderes europeus inicialmente imaginavam. Nesse sentido, ao longo desse primeiro ano do mandato de Lula, surgiram tópicos em que não houve alinhamento completo ou até mesmo ecoaram fricções e divergências entre o governo brasileiro e as posições tidas como do bloco europeu.

Um primeiro ponto de falta de alinhamento entre o Brasil de Lula e a União Europeia surgiu em relação à recente guerra na Ucrânia. Assim como a UE, o governo brasileiro repudiou e continua repudiando o conflito em território ucraniano e suas consequências. Mesmo tendo votado juntamente do bloco europeu, a favor de uma resolução da Assembleia Geral da ONU, que pede uma paz duradoura na Ucrânia em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas, Lula rejeitou publicamente a ideia de enviar assistência militar à Ucrânia ou aderir às medidas de restrição ocidentais contra a Rússia. Além disso, ele expressou descontentamento com o papel ativo da União Europeia e dos Estados Unidos

¹² Ibidem

¹³ MARTINS, Américo. CNI e Confederação das Empresas Europeias defendem acordo Mercosul-União Europeia. **CNN Brasil**, 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/cni-e-confederacao-das-empresas-europeias-defendem-acordo-mercosul-uniao-europeia/>. Acesso em: 13 out. 2023.

¹⁴ SCHERER, Lucas. A política externa do governo Bolsonaro: Autonomia pelo distanciamento. **Relações Exteriores**, 2023. Disponível em: <https://relacoesexteriores.com.br/politica-externa-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 12 out. 2023.

¹⁵ LEIROZ, Lucas. Lula willing to establish automatic alignment with EU in possible new term. **BRICS Informational Portal**, 2023. Disponível em: <http://infobrics.org/post/34602/>. Acesso em: 12 out. 2023.

no apoio militar estrito à Ucrânia¹⁶.

A postura adotada pelo Brasil neste conflito tem despertado preocupações entre membros da União Europeia quanto à retórica de Lula e ao futuro dessa cooperação bilateral. Historicamente o Brasil tem adotado uma posição cautelosa em relação à doutrina do R2P¹⁷ (Responsabilidade de Proteger), contestando algumas de suas diretrizes. Tal postura, somada ao atual posicionamento diante da guerra em curso, vem refletindo uma falta de alinhamento nas visões sobre a proteção dos direitos humanos em situações de conflito. Portanto, pode se tornar um desafio a construção de uma agenda estreitamente alinhada para os direitos humanos em outras situações também¹⁸.

De acordo com Martins¹⁹, um dos principais obstáculos para um maior alinhamento entre o Brasil e a União Europeia nessa questão, é a tendência aos diálogos unilaterais promovidos pelos europeus. A autora destaca que, em entrevistas com diplomatas brasileiros, ficou evidente a insatisfação com a dinâmica das reuniões entre as partes, onde as recomendações da UE para o Brasil muitas vezes têm prioridade em detrimento do posicionamento brasileiro. Esse viés é interpretado como uma abordagem prescritiva da UE, sendo percebida pelos diplomatas brasileiros como excessivamente paternalista. Tal situação é refletida também em canais da sociedade civil, em que ONGs europeias tendem a abordar e fazer recomendações sobre questões relativas ao território brasileiro sem propriamente escutar os posicionamentos de entidades locais.

Um outro tópico que também é relevante para essa discussão, é o relativo às questões ambientais. Durante o governo Bolsonaro, um dos principais motivos que impulsionaram tensões entre o Brasil e o bloco europeu, foram as políticas ambientais do então presidente, consideradas fracas e permissivas, e que, conseqüentemente, levaram a um grande nível de degradação da Amazônia e de outras biomas brasileiros²⁰. Dessa forma, diante das críticas feitas por Lula à postura ambiental de seu antecessor, seu compromisso declarado em reverter políticas de desmatamento consideradas excessivamente

permissivas na Amazônia e ainda a sua constante reafirmação do alinhamento brasileiro com os objetivos globais de negociações sobre mudanças climáticas, não era de se esperar divergências exatamente nesse ponto entre brasileiros e europeus²¹.

No entanto, é justamente nesse aspecto em que se concentram as maiores divergências entre esses atores no atual momento, o que se reflete na dificuldade em alcançar um acordo bilateral de livre comércio entre o Mercosul e a EU final²². Aqui é válido pontuar que embora o Brasil não represente o Mercosul, ele se apresenta como o país com maior poder econômico e influência internacional dentro do bloco, ou seja, o estabelecimento desse acordo passa necessariamente pela conformidade brasileira²³.

Ainda que por diversos momentos ambas as partes tenham apontado a necessidade e a urgência de se estabelecer esse acordo, na prática acabam demonstrando sinais contraditórios, evidenciando que ainda existem alguns pontos que precisam ser acordados, principalmente no tocante a questões ambientais. Nesse sentido, durante o evento realizado da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, sediado no Brasil, Lula promoveu duras críticas à UE, argumentando que suas medidas protecionistas disfarçadas de preocupações ambientais não representavam o caminho a ser seguido²⁴. Além disso, o presidente brasileiro também afirmou que os países mais ricos e industrializados - sabidamente muitos desses europeus -, deveriam pagar mais pela reparação ambiental em todo o mundo, uma vez que em grande medida foram eles quem mais se desenvolveram a partir da precarização do meio ambiente²⁵.

Tratando agora mais propriamente do conteúdo do acordo, o presidente brasileiro publicamente se manifestou contrário a alguns constrangimentos europeus. Em uma reunião com o chanceler

21 KENKEL, Kai Michael. Back from the Depths: Brazil, the World and the EU after Lula's Electoral Victory. **German Institute for Global and Area Studies (GIGA)**, Hamburgo, 2022.

22 Em junho de 2019, anunciou-se o término das negociações do acordo entre o Mercosul e a União Europeia, após duas décadas de tratativas. Contudo, em anos recentes a UE impõe novas exigências em cima desse acordo para que ele ganhe ratificação de todos os membros do bloco. De forma geral, o acordo estabelece uma significativa redução de tarifas para o comércio entre os países pertencentes aos blocos, englobando todos os produtos industriais. É importante evidenciar que as novas exigências europeias atuam no sentido de disciplinar diretrizes não apenas para o acesso aos mercados, mas também para outras questões, como regulamentações de compras governamentais, direitos de propriedade intelectual e conservação ambiental (MARTINEZ, Thiago Sevilhano. Acordo Mercosul-União Europeia e mudança estrutural: considerações a partir de modelos de equilíbrio geral. **Carta de Conjuntura (Ipea)**, n. 59, 2023.).

23 NOLTE, Detlef. The European Union and Latin America: Renewing the Partnership after Drifting Apart. **German Institute for Global and Area Studies (GIGA)**, Hamburgo 2023.

24 GORTÁZAR, Naiara. Lula accuses the EU of disguising protectionist measures as environmental concern. **El País**, 2023. Disponível em: <<https://english.elpais.com/international/2023-08-10/lula-accuses-the-eu-of-disguising-protectionist-measures-as-environmental-concern.html>>. Acesso em: 13 out. 2023.

25 Ibidem.

16 CABALLERO, Jose. Porque Brasil e outros países democráticos preferem não apoiar a Ucrânia contra a Rússia. **BBC News Brasil**, 2023. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/articles/cw8dzd0025xo>>. Acesso em: 12 out. 2023.

17 A "Responsabilidade de Proteger" (R2P) é um princípio internacional adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2005. Ele se refere à responsabilidade dos estados de proteger suas populações contra genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. O Brasil geralmente apoia o princípio da R2P, mas também tem destacado a importância do respeito à soberania dos estados (Martins, 2023).

18 MARTINS, Américo. CNI e Confederação das Empresas Europeias defendem acordo Mercosul-União Europeia. **CNN Brasil**, 2023. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/cni-e-confederacao-das-empresas-europeias-defendem-acordo-mercossul-uniao-europeia/>>. Acesso em: 13 out. 2023.

19 Ibidem.

20 NOLTE, Detlef. The European Union and Latin America: Renewing the Partnership after Drifting Apart. **German Institute for Global and Area Studies (GIGA)**, Hamburgo 2023.

alemão Olaf Scholz, Lula defendeu que para o acordo ser cumprido, era necessário que algumas mudanças fossem realizadas, pois as cláusulas estabelecidas desprivilegiavam em grande medida as empresas brasileiras²⁶. Em outra oportunidade, Lula argumentou que o Brasil não era obrigado a aceitar um acordo que não respeitasse as necessidades do país. Em sua perspectiva, a resolução da forma como se encontra, não busca promover a reindustrialização brasileira, ao passo que condena o país ao eterno papel de exportador de *commodities* e matérias-primas²⁷.

Ainda sobre manifestações do presidente Lula, em uma reunião com a presidente da Comissão Europeia, Ursula Von der Leyen, o governante brasileiro expôs que os europeus fizeram mudanças no texto do Acordo inserindo a possibilidade de sanções, o que impacta em grande medida os sul americanos, e vai em direção oposta a ideia de confiança mútua que deveria reger a parceria entre os blocos e a própria parceria estratégica entre a UE e o Brasil. Além disso, Lula acrescentou que os europeus há um tempo vêm aprovando leis próprias com efeitos extraterritoriais e que desequilibram o poder do Acordo na medida em que representam restrições, por exemplo, para exportações de produtos agrícolas e industriais brasileiros²⁸.

Relevantes apontamentos também foram feitos por outros membros chave do governo brasileiro. O Ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, em uma audiência no Senado brasileiro, expôs que o acordo apresenta exigências extremamente desproporcionais para o Brasil. Segundo o Ministro, em questões como a lei de desmatamento zero (previamente mencionada neste relatório), o bloco europeu possui diretrizes muito complexas, que acabam não se aplicando ao contexto brasileiro, ainda que com amplo poder de impactar as exportações brasileiras. Ele argumenta também que uma das exigências da UE é que compromissos assumidos no Acordo de Paris deixem de ser voluntários e passem a ser mandatórios, algo com o que o país ainda não pode se comprometer. Por fim, o chanceler explica que o Brasil não pode renunciar aos interesses nacionais nessa negociação, bem como deve adotar uma posição que favoreça os outros países do Mercosul²⁹.

26 VILELA, Pedro. Lula upholds changes in EU-Mercosur agreement. **Agência Brasil**, 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/en/politica/noticia/2023-01/lula-upholds-changes-eu-mercotur-agreement>. Acesso em: 13 out. 2023

27 NOLTE, Detlef. The European Union and Latin America: Renewing the Partnership after Drifting Apart. **German Institute for Global and Area Studies (GIGA)**, Hamburgo 2023.

28 CAMAROTTO, Murillo; MURAKAWA, Fabio. Lula diz à presidente da Comissão Europeia que novas exigências prejudicam acordo com Mercosul. **Valor econômico**, 2023. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2023/06/12/lula-diz-presidente-da-comisso-europeia-que-novas-exigencias-prejudicam-acordo-com-mercotur.ghtml>. Acesso em: 24 out. 2023.

29 AGÊNCIA SENADO. Efetivação de acordos do Brasil com União Europeia e OCDE será 'lenta', diz chanceler. **Senado Federal**, 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/05/11/efetivacao>

No Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) o acordo é recebido de forma mais positiva. O Ministro Geraldo Alckmin, em setembro deste ano, afirmou que a concretização do acordo está próxima de ser celebrada, algo que permitirá a abertura de novas possibilidades econômicas para o Brasil³⁰. Tatiana Prazeres, secretária de Comércio Exterior do MDIC, aponta que de fato a UE fez novas exigências ambientais mais estritas, focadas sobretudo no desmatamento, e que esse é um tópico sensível que deve ser acompanhado e mais bem estruturado por todos no governo. Contudo, ela defende que o UE vem reconhecendo esforços brasileiros, bem como o próprio país vem melhorando muito na temática, destacando-se como produtor de energia sustentável, e, portanto, negociações em cima dessa questão podem ser facilitadas³¹.

Por outro lado, aqui também é importante trazer a percepção de outras entidades brasileiras, que diferem um pouco das notadas no governo Lula de maneira geral. A Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Confederação das Empresas Europeias (*Business Europe*) lançaram uma nota conjunta afirmando que depois de vinte anos de negociações, os compromissos estabelecidos no acordo são essenciais para a retomada de boas relações comerciais entre os blocos³². Além disso, a CNI argumenta que fez um levantamento apontando que quatro a cada dez produtos brasileiros exportados para Europa não pagariam mais imposto ao entrar no continente, e dessa forma teriam mais condições de disputar dentro do mercado europeu. Em relação às cláusulas ambientais, a CNI defende que um dos benefícios da confirmação do acordo é justamente a maior proteção ao meio ambiente, algo que faz a Confederação apoiar ainda mais a resolução entre os blocos³³.

A Fiesp (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), uma organização com bastante influência nacional, aparentemente adota uma posição mais cautelosa, ainda assim otimista em relação ao acordo. Segundo Jackson Schneider, presidente do Conselho

[de-acordos-do-brasil-com-uniao-europeia-e-ocde-sera-lenta-diz-chanceler](https://www.cnnbrasil.com.br/economia/acordo-entre-mercotur-e-uniao-europeia-esta-muito-proximo-diz-alcmin/). Acesso em: 13 out. 2023.

30 PUPO, Amanda; DUARTE, Isadora. Acordo entre Mercosul e União Europeia está muito próximo, diz Alckmin. **CNN Brasil**, 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/acordo-entre-mercotur-e-uniao-europeia-esta-muito-proximo-diz-alcmin/>. Acesso em: 13 out. 2023.

31 BORGES, Solange. Política de comércio exterior e cenário global avaliados por Tatiana Prazeres do MDIC. **Agência Indusnet Fiesp**, 2023. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/mobile/noticias/?id=290488>. Acesso em: 13 out. 2023.

32 MARTINS, Américo. CNI e Confederação das Empresas Europeias defendem acordo Mercosul-União Europeia. **CNN Brasil**, 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/cni-e-confederacao-das-empresas-europeias-defendem-acordo-mercotur-uniao-europeia/>. Acesso em: 13 out. 2023.

33 AGÊNCIA DE NOTÍCIA DA INDÚSTRIA. Brasil e Espanha lideram conclusão de acordo entre Mercosul e União Europeia. **Revista da Indústria**, 2023. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/brasil-e-espanha-lideram-conclusao-de-acordo-entre-mercotur-e-uniao-europeia/>. Acesso em: 13 out. 2023.

Superior de Comércio Exterior da Fiesp (Coscex), o acordo, desde seu firmamento em 2019, apresenta-se muito positivo para o Brasil. Contudo, recentemente surgiram novas exigências, algumas dessas que possivelmente se utilizam da questão ambiental para proteger o mercado europeu. Ainda assim, Schneider defende que essas cláusulas ambientais devem ser estruturadas o quanto antes, para não impedir a implementação de políticas com potencial para beneficiar o país como um todo³⁴.

Por fim, é importante pontuar que, ainda que esse acordo esteja em fase de negociações, devido às novas exigências europeias, existem outros mecanismos adotados pela União Europeia que permitem a influência do bloco em outros territórios de maneira indireta, inclusive no território brasileiro. Parte desses mecanismos correspondem às diretivas europeias, ou seja, instrumentos jurídicos utilizados pela UE para harmonizar legislações e políticas dos Estados membros em determinadas áreas. Em vista da magnitude das relações comerciais da UE com o restante do mundo, essas diretrizes acabam ganhando caráter internacional, fazendo com que outros países tenham que se sujeitar a alguns aspectos da regulamentação jurídica europeia³⁵.

Uma dessas diretrizes é a *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDDD), que em junho deste ano ganhou novas emendas depois da aprovação do Parlamento Europeu. As emendas implementam novas regras de governança corporativa sustentável a empresas europeias, bem como a empresas que mantêm relações econômicas com o bloco, como é o caso de diversas companhias brasileiras. De forma geral, é imposto que as empresas europeias devem instituir e executar medidas de devida diligência, identificando, prevenindo e mitigando possíveis impactos negativos relacionados a direitos humanos e ao meio ambiente em suas atividades econômicas. Nesse sentido, ainda que as empresas brasileiras não façam parte da comunidade europeia, elas poderão ser submetidas de forma indireta a CSDDD, caso seja uma subsidiária ou possua relações econômicas com empresas sujeitas à diretiva³⁶.

Em conclusão, ao longo desse breve texto buscou-se demonstrar que a eleição do presidente Lula representou de fato uma etapa de reaproximação entre União Europeia e Brasil. Contudo, é importante considerar que essa reaproximação não vem ocorrendo de maneira tão linear como os europeus esperavam, existindo importantes pontos de fricção entre os atores. Além de tópicos como a Guerra da

Ucrânia, e a defesa dos direitos humanos, talvez a pauta que vem gerando mais discussões seja a do meio ambiente, algo que se materializa na dificuldade em concluir o acordo bilateral de livre comércio entre Mercosul e UE e se evidencia em como as movimentações - discursivas e institucionais - da UE são percebidas no Brasil, por distintos atores.

Ainda que não seja um consenso em território nacional, o governo brasileiro argumenta que cláusulas ambientais impostas no acordo mencionado são muito complexas e não se adaptam prontamente ao contexto brasileiro, e, portanto, precisam ser reformuladas para que a resolução seja concluída. Por fim, é válido salientar que além das novas exigências impostas sobre o acordo entre os blocos econômicos, a UE vem adotando outros meios de exercer sua influência e garantir seus interesses, nesse sentido, as diretivas europeias, como a CSDDD, promovidas pelo bloco sobre suas empresas, acabam impactando outras partes do mundo, como é o caso do Brasil.

2.2. O Carbon Border Adjustment Mechanism: um Passo Importante Rumo à Neutralidade Climática da União Europeia

Pedro Nunes

Com uma frequência considerável somos expostos a informações relacionadas às mudanças climáticas e sua espiral de consequências e que causam danos e vitimam diversas pessoas, paisagens e realidades sociais. A recente tragédia e inundações mortais em Derna na Líbia³⁷, em setembro último, soma-se à discussão da intensidade das mudanças climáticas, frente ao índice de cem vezes a precipitação mensal em apenas vinte e quatro horas. Concomitantemente aos desastres ambientais, temos o desenvolvimento de acordos multilaterais importantes que são firmados, no que diz respeito à [proteção da biodiversidade](#), [proteção do alto mar](#), [perdas e os danos climáticos](#) e o direito a [um ambiente limpo, saudável e sustentável](#). No entanto, é inegável que o desenvolvimento institucional dos países não acompanha, de maneira proporcional, a demanda necessária para atenuar os danos ambientais em escala global.

O desenvolvimento institucional da agenda ambiental na União Europeia (UE), todavia, tem um caráter muito bem estruturado. Como já discutido no primeiro relatório desta série produzida no âmbito do Instituto Brasil-União Europeia, e que

34 Ibidem.

35 SILVA, Alice; SANTOS, Ruth. As diretivas europeias como norma reguladora do direito administrativo global. *Revista de Direito Internacional*, v. 13, n. 3, p. 356-373, 2016.

36 CANDIA, Rodrigo. Como diretiva europeia sobre governança sustentável afetará empresas brasileiras. *Conjur*, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jul-05/rodrigo-candia-diretiva-europeia-governanca-sustentavel>. Acesso em: 13 out. 2023.

37 Cf. MOGUL, Rhea; NOOR, Sana. Tempestade na Líbia: Imagens de satélite mostram "cidade fantasma" criada por inundações mortais. *CNN Brasil*. <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/tempestade-na-libia-imagens-de-satelite-mostram-cidade-fantasma-criada-por-inundacao-mortal/>. Último acesso em 24 de out. 2023.

se intitula “A União Europeia como ator global”³⁸, a agenda ambiental se transformou em um dos pilares da atuação global europeia. É perceptível como a trajetória continua sendo reforçada com recentes e expressivas iniciativas tanto a nível externo, via *framework* do [Global Gateway](#), quanto a nível interno – com implicações externas adjacentes – como o [Fit for 55 package](#)³⁹ e suas derivações, sendo uma delas o *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM) e aqui o nosso objeto de interesse mais detido.

A atuação da UE na agenda ambiental produz um vasto capital político e tecnológico-científico, aprimorando seu poder discursivo e de influência sobre atores de diferentes naturezas, ampliando o seu gerenciamento de informações intercalado com questões vitais da vida cotidiana. As transições verde e digital, por exemplo, reúnem ampla capacidade de influenciar a saúde pública e a qualidade de vida nos centros urbanos.

As premissas de recentes normatividades europeias, tais como a *Deforestation-free regulation* (2023), a *Forced Labour Regulation* (2022) e o *Batteries Regulation* (2023) assentam-se em um entendimento assumidamente consensual de que o mundo enfrenta uma profunda crise climática e os desafios provenientes das modificações do clima exigem uma resposta global, célere e que demanda uma atuação coordenada (EUROPEAN COMMISSION, 2021), senão liderada, pela UE.

Importante destacar a influência das recentes mudanças nas peças do xadrez geopolítico que colaboraram e impulsionaram a transição verde europeia em um plano mais intenso, viabilizando o consenso entre os atores institucionais europeus. Frente ao conflito Rússia-Ucrânia, a UE se viu obrigada a reconhecer no até então parceiro estratégico um grande fornecedor de energia, sendo que o setor de energia elétrica é também o responsável por 30 % do total das emissões de gases de efeito de estufa (GEEs) na UE. As palavras do Alto Representante da União Europeia para os Assuntos Estrangeiros e Política de Segurança, e também Vice-Presidente da Comissão Europeia, J. Borrell (2023), expressam o tom acerca desse contexto geopolítico:

Aprendemos da maneira mais difícil que a concentração excessiva de nossas cadeias de valor nem sempre pode fornecer o que precisamos. As dependências podem ser armadas e os mercados globais podem não ser capazes de satisfazer todas as demandas o tempo todo. Como foi dito durante a cúpula ibero-americana em Santo Domingo, buscar o preço mais barato às vezes pode sair muito caro [...].

38 MARCONI, C. A et al. A UE como ator global. Set. 2022. Online. Disponível em: <https://europa.fecap.br/wp-content/uploads/2022/11/A-UNIAO-EUROPEIA-COMO-ATOR-GLOBAL-v3.pdf>.

39 O pacote intitulado Fit for 55 cria o regime para alcançar a neutralidade climática e que altera os Regulamentos (CE) n.º 401/2009 e (UE) 2018/1999 («Lei europeia em matéria de clima») <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119>.

É nessa conjuntura de urgência das mudanças climáticas, somada a constrangimentos expostos, que ações mais contundentes se fazem necessárias. Ademais, trata-se da necessidade de reorganização de matrizes energéticas em meio a um contexto geopolítico estressado que a UE acelera os passos para uma base efetiva de indução da precificação do carbono internacionalmente⁴⁰.

Aspirando a promoção de instrumentos e incentivos pertinentes para melhor aplicar o *princípio do poluidor é o pagador*, e pautado pelo Art 191 n 2⁴¹ do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), o Regulamento 2023/956 estabelece um mecanismo previsto no Pacto Ecológico Europeu (2019) e subsidiado pelo relatório do *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) de 2018 que sustenta uma redução imediata e drástica de emissões de carbono.

Além de figurar como parte do já mencionado pacote legislativo *Fit For 55*, que estabelece medidas cujo objetivo é a neutralidade climática da União Europeia até 2050, em consonância com as metas traçadas no Acordo de Paris, o regulamento expõe inicialmente alguns setores de energia intensiva de países terceiros a um escopo correlato ao que hoje as empresas europeias de setores equivalentes estão submetidas no *European Union Emissions Trading System* (EU ETS). O desenvolvimento do EU ETS aprimora e põe em prática o conhecimento europeu e a capacidade administrativa adquiridas para aplicação de um mecanismo análogo com relação a quem a União Europeia estabelece comércio internacional.

O processo legislativo⁴² no Parlamento Europeu (PE) teve início em maio de 2020, após o anúncio da Comissão Europeia sobre o Pacto Ecológico Europeu, que foi apresentado durante o *State of the Union*⁴³ em 2020 pela presidente Ursula Von Der Leyen. A comissão parlamentar encarregada de relatar e coordenar o desenvolvimento do CBAM foi a Comissão do Parlamento Europeu para o Meio Ambiente, Saúde Pública e Segurança Alimentar (ENVI), sob a relatoria do eurodeputado Mohammed Chahim, representante dos Países Baixos⁴⁴.

40 GLOBAL WITNESS. Importação de gás liquefeito da Rússia por parte da União Europeia salta 40% desde a invasão russa. Ver em: <https://www.globalwitness.org/en/press-releases/eu-imports-russian-lng-have-jumped-40-invasion-ukraine/>.

41 Artigo 191 TFUE. n 2 - “A política da União no domínio do ambiente terá por objetivo atingir um nível de proteção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da União. Basear-se-á nos princípios da precaução e da ação preventiva, da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador (...)” https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF.

42 EUROPEAN PARLIAMENT. *Legislative Train*. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/package-fit-for-55/file-carbon-border-adjustment-mechanism>

43 EUROPEAN COMMISSION. *State Of Union 2020*. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/state-union-addresses/state-union-2020_ena

44 EUROPEAN PARLIAMENT. *Legislative Train 04.2021* - <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/carriage/carbon-border-adjustment-mechanism/report?sid=4701>

Com base em informações disponibilizadas pelo *Legislative Train Schedule* da União Europeia, houve contribuições e pareceres de diversas comissões associadas, de acordo com as regras do Parlamento. Tais comissões envolvem a Comissão de Comércio Internacional, a Comissão de Orçamento do Parlamento Europeu, a Comissão de Assuntos Econômicos e Monetários, a Comissão da Indústria, Investigação e Energia, a Comissão de Mercado Interno e Proteção do Consumidor, entre outras.

Vale ressaltar que o cenário político do Parlamento é muito estável, onde seis partidos políticos são rotineiramente representados: democratas cristãos, democratas sociais, liberais, ambientalistas, os de extrema esquerda e os eurocéticos⁴⁵. As divisões são perceptíveis em concordância com o contexto interinstitucional, mas há uma coalizão natural com o foco total em ter uma forte posição do Parlamento nas reuniões do triálogo. Em linhas gerais, o triálogo representa a decisão interinstitucional envolvendo o Parlamento Europeu, a Comissão Europeia e Conselho.

Importa salientar que a maioria das decisões da casa quase sempre se encaminha para um acordo entre dois grandes grupos do Parlamento: o Partido do Povo Europeu de Direita (EPP) e os Socialistas e Democratas de Esquerda (S&D). O mesmo ocorreu na adoção do mecanismo aqui em discussão. O plenário do Parlamento passa a abordar temas como competição desleal em que empresas europeias se encontram, a notável elevação e expansão da ambição climática da UE e a promoção de igualdade de condições para uma transição justa.

O trâmite legislativo teve um processo submetido a três votações em plenário. A primeira votação em plenário, em 20 de março de 2021, envolveu a compatibilidade do CBAM com as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC). Foi aprovado por maioria dos votos: 444 votos a favor, 70 votos contrários e 181 abstenções. O debate na votação girou em torno da expansão da política climática e da urgência da matéria⁴⁶. A homologação pelo Parlamento Europeu nesta pauta se fundamenta na conexão com a revisão do regime do EU ETS, a partir da introdução do CBAM e outras medidas legislativas que tramitam no Parlamento e que promovam os objetivos climáticos da União. Os membros do Parlamento apoiam o CBAM desde que o mecanismo não seja utilizado indevidamente como uma ferramenta para melhorar o protecionismo.

A segunda foi a aprovação pelo Parlamento em

45 Ver COSTA, Olivier. **União Europeia e sua política exterior**: história, instituições e processo de tomada de decisão. Brasília: FUNAG, 2017, p.93-94. Disponível em: <https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-411-uniao-europeia-e-sua-politica-exterior-historia-instituicoes-e-processo-de-tomada-de-decisao-a>

46 EUROPEAN PARLIAMENT. A WTO-compatible EU carbon border adjustment mechanism (debate) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2021-03-08-ITM-018_EN.html.

22 de junho de 2022 da proposta do relator do *European Parliament's Committee on Environment, Public Health and Food Safety* (ENVI), que assume a posição favorável ao Regulamento 2023/956 e recebe 450 votos a favor, 115 votos contra e 55 abstenções. E a terceira, após as reuniões do triálogo, no dia 18 de abril de 2023, em que é aprovada em sessão plenária por 487 votos a favor, 81 contra e 75 abstenções, encaminhando-se para publicação no Jornal Oficial da União Europeia e introduzindo assim o *Carbon Border Adjustment Mechanism* nos instrumentos legais da política ambiental europeia.

O CBAM tem como escopo as emissões de GEEs incorporadas em produtos de energia intensiva que adentram a União Europeia, tendo como objetivos (i) evitar a fuga de carbono⁴⁷, (ii) complementar o *European Emission Trading System* (EU ETS) e (iii) incentivar a indústria tanto interna quanto externa a optar por meios mais limpos de produção.

A taxa fronteiriça sobre o carbono visa evitar que as indústrias da UE sejam prejudicadas por concorrentes estrangeiros mais poluentes, eliminando a tentação das empresas da UE de se deslocarem para regiões com regras ambientais frouxas⁴⁸. Inicialmente, os setores envolvidos pelo CBAM são o de cimento, eletricidade, fertilizantes, ferro e aço, alumínio e hidrogênio. Trata-se de setores que são justamente enquadrados pela sua intensidade comercial, emissões significativas de GEE e o alto risco de fuga de carbono.

As emissões cobertas pelo CBAM são as mesmas requeridas pelo mercado interno da União, regulado pelo EU ETS, e que também se configura como a base quantitativa e qualitativa para o novo mecanismo, atrelada à medição do teor carbônico do produto e que são tipificadas como emissões diretas e indiretas. As emissões diretas correspondem ao que é emitido da produção até o momento da importação para o território da UE, e as emissões indiretas são ligadas a resultantes da geração da eletricidade para produzir aquele produto. A inclusão das emissões indiretas tem o caráter de reforço na eficácia ambiental do CBAM, porém é reconhecido que carece de um avanço no amparo técnico e metodológico para a análise das variáveis em questão⁴⁹.

As etapas de implementação definidas e os setores cobertos foram alvo acentuado de discussões pelos parlamentares, chegando a constar no parecer

47 Fenômeno ocorre com uma mudança na localização da produção ou nas fontes de suprimento devido a questões de custo e regulamentação, o que pode neutralizar ou até mesmo contrariar os esforços de redução de emissões em nível global.

48 ABNETT, Kate. EU Parliament backs overhaul of Europe's biggest climate policy. Reuters, 10 abr. 2023. Disponível em: <https://www.reuters.com/business/environment/eu-parliament-cast-final-vote-europes->

49 EUROPEAN PARLIAMENT. **Parágrafo 19. REGULATION (EU) 2023/956-** Ver em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0956>>.

do relator da Comissão ENVI a necessidade de o mecanismo abranger produtos químicos e polímeros⁵⁰, o que não foi adotado. Entretanto, o mesmo relatório introduz no escopo do mecanismo as citadas emissões indiretas e a demanda da criação de uma autoridade central do CBAM, considerando a instauração de um instrumento que promova a cooperação nos esforços de descarbonização para países menos desenvolvidos. Essa autoridade central é consolidada pela atuação do Conselho Europeu, que introduz uma mudança na governança do CBAM⁵¹ durante o seu trâmite, centralizando os esforços na figura do importador/declarantes do CBAM, induzindo a criação de uma esfera multilateral denominada como “Clube do Clima”⁵²: uma aliança estabelecida entre países que compartilham mecanismos semelhantes.

Os períodos definidos ficam divididos em quatro fases, iniciando-se em outubro de 2023. A primeira fase será um período de transição de 27 meses, começando em outubro de 2023 onde não haverá cobrança de imposto inicial, apenas o fornecimento de relatórios por parte dos importadores e exportadores com detalhes da produção e do teor de carbono dos produtos, gerando uma declaração CBAM que avaliza o importador europeu para a atividade. Da declaração constará a quantidade de mercadorias importadas do ano anterior, dependendo do produto expressa em megawatts ou toneladas. Também incluirá as emissões totais incorporadas nas mercadorias calculadas com base nas emissões reais⁵³, exceto eletricidade. Essa certidão por parte do importador CBAM transitará dentro de uma plataforma central que gerenciará a venda e recompra desses certificados, gerando um registro com dados do importador autorizado, dos operadores e das instalações em países terceiros, valendo-se de obter um fluxo hábil nas questões

administrativas.

Nessa fase já teremos o CBAM operando em dois focos: tanto o importador europeu quanto as instalações dos setores dos países que vão comercializar com o bloco, perpassando pela obrigação informacional das mercadorias e meios produtivos⁵⁴. A última condição se enquadra na tentativa da UE de induzir outros países no desenvolvimento de mecanismos similares, para a transição energética sustentável e uniformidade no compartilhamento de precificação do carbono⁵⁵.

A segunda fase se inicia em janeiro de 2026, quando os exportadores começarão a pagar o imposto fronteiriço sobre os setores abrangidos pelo mecanismo, em caso do país terceiro exportador dispor de um sistema regulado similar de precificação de carbono em vigência, um desconto poderá ser pleiteado pelo importador. Da terceira fase em diante desenrola-se a extensão de escopo do CBAM, com novos setores sendo gradualmente incluídos no mecanismo de 2026 e 2034. A quarta e última fase, dataria de 2034 e embutiria a ambição da UE em cobrir todos os bens e materiais importados pelo bloco sob a institucionalidade do CBAM.

É fundamental destacar as distinções e complementos entre o CBAM e o EU ETS, sobretudo no que diz respeito à restrição de certificados para importadores e aos procedimentos de leilão. No CBAM, não há um limite definido para a emissão de certificados, e os leilões são realizados semanalmente. Por outro lado, no EU ETS, os leilões ocorrem diariamente. A diferença entre esses dois sistemas reflete o entendimento das autoridades europeias de que o CBAM possui uma capacidade administrativa mais restrita⁵⁶. Além disso, o CBAM tem como meta a substituição gradual de mecanismos pré-existent

Progressão anual de eliminação das licenças gratuitas no CBAM

2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
2,5%	5%	10%	22,5%	48,5%	61%	73,5%	86%	100%

Fonte: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/package-fit-for-55/file-carbon-border-adjustment-mechanism?sid=6701>

50 EUROPEAN PARLIAMENT. Amendment 12 Proposal for a regulation Recital 30 - ver em https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ENVI-PR-697670_EN.pdf.

51 Draft regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism - General approach <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7226-2022-INIT/en/pdf>

52 EUROPEAN PARLIAMENT. **Parágrafo 72. REGULATION (EU) 2023/956** - Ver em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0956>

53 Artigo 3.o Definições 28) “«Emissões reais», as emissões calculadas com base em dados primários dos processos de produção de mercadorias e da produção de eletricidade consumida durante esses processos, determinadas em conformidade com os métodos descritos no anexo IV?” ver em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0956>

no âmbito do EU ETS, o que implica na eliminação progressiva das licenças gratuitas para emissões de gases GEE por parte das empresas europeias ao

54 EUROPEAN PARLIAMENT. **Artigo 35 - REGULATION (EU) 2023/956** - Ver em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0956>

55 EUROPEAN PARLIAMENT. **Parágrafo 71 - REGULATION (EU) 2023/956** - Ver em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0956>

56 EUROPEAN PARLIAMENT. **Parágrafo 24 - REGULATION (EU) 2023/956** - Ver em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0956>

longo do tempo.

O *enforcement* do mecanismo fica a cargo de uma comissão formada a partir das competências do Regulamento (UE) no. 182/2011⁵⁷, que desempenha junto aos Estados-Membros um papel de supervisão na aplicação do mecanismo. Compartilhando os dados informacionais junto à plataforma central, que aplicará a apuração da declaração e concederá a autorização aos importadores, certificando esses importadores com um registro CBAM⁵⁸, em que constará o nome, endereço, dados de contatos do declarante, além de um número de registro vinculado a sua conta na plataforma, e de informações sobre as transações e especificidades requeridas de acordo com o setor.

A adaptação institucional promovida na UE foi inicialmente rechaçada por alguns países no âmbito da COP 27⁵⁹, muito fundamentada no argumento indiano de que haveria a criação de uma nova barreira tarifária e posteriormente alega que necessitava de mais tempo para cumprir as diretivas exigidas pelo CBAM⁶⁰. Porém a UE concebeu cuidadosamente o mecanismo para ser compatível com as regras do comércio internacional e prevê a possibilidade de integração com outros mercados de carbono. Dessa forma há um movimento de alguns países no desenvolvimento regulatório dos seus mercados de carbono, tal como se vê no Brasil, que avançou recentemente na implementação do seu mercado de carbono regulado⁶¹.

No contexto brasileiro, o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa – SBCE – é o órgão que ficará responsável pela regulação do regime de limitação das emissões de gases de efeito estufa e a comercialização de ativos que representam essas emissões. O sistema brasileiro, proposto na PL 412/2022 teria governança composta por um (1) Comitê Interministerial de Mudanças Climáticas⁶², que define diretrizes, aprova planos, cria grupos técnicos e decide sobre recursos do SBCE, (2) um órgão gestor do SBCE⁶³ que regula o mercado, define limites de emissão, administra leilões, gerencia

relatórios, emite cotas e aplica sanções. Além de um (3) Comitê Técnico Consultivo Permanente, que aconselha sobre credenciamento, critérios do Plano Nacional de Alocação e fornece subsídios técnicos⁶⁴.

Tais institucionalidades evidenciam a tentativa brasileira de ser um ator competitivo perante o capital ambiental que detém. A recente mudança no poder executivo brasileiro pavimenta ainda uma atuação promissora no que condiz em matéria de mercado de carbono, emissão de títulos sustentáveis e a criação de uma taxonomia nacional, características que são, de certa forma, orientadas pelo arranjo institucional criado pelos europeus. O governo brasileiro está a poucos passos de efetivar um mercado regulado de carbono que estabeleça um teto de emissões por grandes poluidores, visando proteger, por exemplo, a atuação de comunidades indígenas nas negociações de compensação de carbono⁶⁵.

Por fim, a União Europeia aprova o primeiro plano mundial para impor imposto sobre suas importações com grande concentração de *Greenhouse Gas Protocol* (GHG), do mesmo modo que incentiva o comportamento sustentável da cadeia produtiva que abastece o seu mercado, além de induzir os atores envolvidos para modelos produtivos mais respeitosos ao meio ambiente, seja na produção de suas mercadorias seja na geração de energia para a produção industrial.

Ademais, resta claro que a UE vem demonstrando que têm mais probabilidade de adaptar seus acordos internacionais a partir do fornecimento de novas informações⁶⁶ sobre o comportamento, preferências e o ambiente dos seus parceiros, e a partir de métodos capazes de obter informação apoiada no *feedback* intencional das empresas envolvidas.

A partir da evolução efetiva do contexto político-científico para a mensuração e gerenciamento da informação, a UE se apoia na adaptação institucional para a viabilidade de sua estabilidade. Os subsequentes regimes que estão e virão à tona exigirão em diversas áreas o cumprimento de obrigações de devida diligência para certas empresas.

57 EUROPEAN PARLIAMENT. REGULAMENTO (UE) N.º 182/2011 Ver em: [/eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0182&from=](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0182&from=).

58 EUROPEAN PARLIAMENT. REGULATION (EU) 2023/956. Artigo 14 Ver em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0956>.

59 THE HINDU BUREAU. COP27 | India, China, Brazil, South Africa oppose 'carbon border tax'. <https://www.thehindu.com/sci-tech/energy-and-environment/cop27-india-china-brazil-south-africa-oppose-carbon-border-tax/article66144968.ece>

60 KUMAR, M; ARORA, N. India plans to challenge EU Carbon Tax at WTO. **REUTERS**. Maio, 2023. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/india/india-plans-challenge-eu-carbon-tax-wto-sources-2023-05-16/>.

61 GABRIEL, João. Mercado de crédito de carbono é aprovado no Senado, com exceção para agronegócio. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/10/mercado-de-credito-de-carbono-e-aprovado-no-senado-com-excecao-para-agronegocio.shtml>

62 PL n. 412/2022 (Projeto de Lei), pelo Senado Federal Art. 7º - https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2347303

63 Ibidem.

64 Apresentação do PL n. 412/2022 (Projeto de Lei), pelo Senado Federal Art. 9º - https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2347303.

65 GABRIEL, João. Mercado de crédito de carbono é aprovado no Senado, com exceção para agronegócio. **Folha de S. Paulo**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/10/mercado-de-credito-de-carbono-e-aprovado-no-senado-com-excecao-para-agronegocio.shtml>.

66 LAURENS, Noemie; HOLLWAY, James; MORIN, Jean-Frederic. **Checking for Updates: Ratification, Design, and Institutional Adaptation**. Disponível em: <https://academic.oup.com/isq/article/67/3/squad049/7221445>.

2.3. A ativação da Diretiva de Proteção Temporária (DPT) para os refugiados ucranianos: considerações críticas acerca do ineditismo da EU

*Tábata Rosa
Luciana de Almeida*

Em 24 de Fevereiro de 2022, a Rússia pôs em prática uma agressão militar contra a Ucrânia. Desde então, milhões de pessoas fugiram da guerra em busca de refúgio nos países da UE e na República da Moldávia. Menos de um mês após o início dos

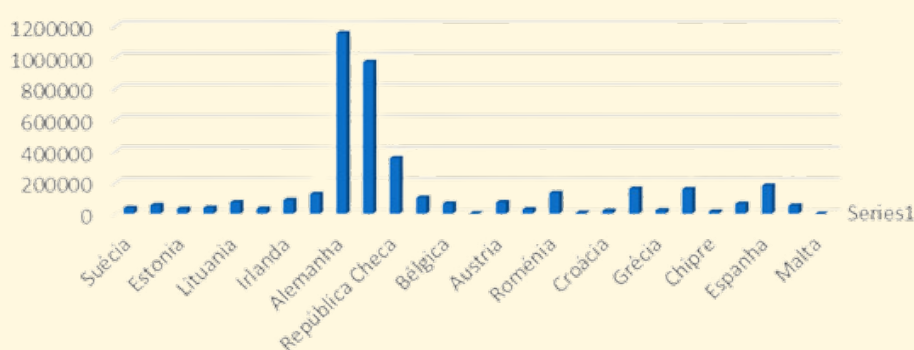
ataques, a União Europeia ativou a Diretiva de Proteção Temporária (DPT), concebida no contexto do progresso de 2001, quando houve uma grande escala de deslocamentos em razão dos conflitos armados nos Balcãs Ocidentais, em particular na região da Bósnia-Herzegovina e do Kosovo.

menção que os países-membros tomaram iniciativas próprias para receber os imigrantes ucranianos. O Reino Unido, por exemplo, que já não fazia mais parte da União Europeia, ofereceu uma quantia/mês para a população que abrigasse de refugiados ucranianos⁷⁰.

No gráfico abaixo tem-se a quantidade de refugiados nos países membros da UE.

Em um mês de guerra, mais de 3,6 milhões de refugiados já haviam deixado a Ucrânia. De acordo com a ACNUR, essa é a crise de refugiados que mais

Gráfico 1: Refugiados Ucranianos na UE



Fonte: Gráfico produzido pelas autoras a partir da Infografia - Refugiados da Ucrânia na UE, do Conselho Europeu

Em setembro deste ano, os ministros chegaram a um acordo político sobre a prorrogação dessa proteção temporária, estendendo-a até 4 de março de 2025. A proteção temporária é um mecanismo de emergência da União Europeia que é utilizado em circunstâncias excepcionais de fluxo massivo de pessoas a fim de (i) conceder proteção coletiva a pessoas deslocadas e (ii) aliviar a pressão sobre os sistemas nacionais de asilo dos países da UE⁶⁷.

O direito ao abrigo no regime de proteção temporária inclui a autorização de residência, acesso ao mercado de trabalho e à habitação, assistência médica e o acesso das crianças à educação⁶⁸. Atualmente, mais de 4,1 milhões de pessoas da Ucrânia se beneficiam deste mecanismo, conforme apontam os dados foram coletados até 31 de julho de 2023⁶⁹. Importa

cresce na Europa desde a Segunda Guerra Mundial. A maioria dos refugiados vindos da Ucrânia estão alocados em países europeus fronteiriços, como Belarus, Polónia, Eslováquia, Hungria, Romênia e Moldávia⁷¹. A recepção acolhedora dessa população, entretanto, contrasta com a forma como os países europeus lidaram com a última grande crise de refugiados, entre 2015 e 2016. Os migrantes, principalmente os sírios e de outros países do Oriente Médio, tentavam também escapar da guerra em seus territórios.

No contexto da crise de 2015 e 2016, cerca de 1 milhão de refugiados vindos do Oriente Médio se deslocaram em direção a Europa e foram recebidos de maneira muito menos acolhedora. A maior parte foi para a Turquia, país que não faz parte da UE, mas que fica próximo à Grécia, e que foi construído politicamente (também pela União Europeia) como alternativa para esses refugiados.

A situação migratória da década passada, levou a uma crescente profusão de políticas de anti-

67 CONSELHO EUROPEU. Conselho da União Europeia. Afluxo de Refugiados na Ucrânia. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-migration-policy/refugee-inflow-from-ukraine/>. Acesso em 14 out. 2023.

68 Ibidem.

69 CONSELHO EUROPEU. Conselho da União Europeia. Infografia –

Refugiados da Ucrânia na EU. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/infographics/ukraine-refugees-eu/>. Acesso em 14 out. 2023

70 UK GOVERNMENT. Homes for Ukraine: record your interest. Disponível em: <https://www.gov.uk/register-interest-homes-ukraine>. Acesso em: 27 out. 2023.

71 ACNUR. Ucrânia. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/emergencias/ucrania/>. Acesso em 14 out. 2023.

imigração no continente. Um acordo foi feito entre Turquia e o Bloco europeu em 2016, fazendo com que migrantes irregulares que tentassem entrar no espaço Schengen, pela Grécia, fossem mandados de volta ao país de origem.

O ex-diretor da ACNUR, Jeff Crisp, afirma ser evidente a diferença no tratamento dado a ucranianos em comparação a outros fluxos. Uma das diferenças guarda relação com a discriminação de raça e etnia: “Os Ucranianos são vistos como europeus brancos e cristãos”⁷². Os refugiados vindos do Oriente Médio não eram percebidos como brancos, além de alguns serem muçulmanos. Para Crisp, essas características levaram os europeus a temerem possíveis ataques terroristas, por exemplo.

A proximidade geográfica da Ucrânia e o fato de a guerra ter sido veiculada pela mídia no mundo todo, com forte apelo humanitário, também são fatores de influência para o Bloco. Poucas pessoas duvidam do fato dessas pessoas serem refugiadas. Já em 2015 e 2016 havia uma sensação de que muitos só estavam em busca de melhores oportunidades de vida e não fugindo da guerra em si.

2.3.1 O (não) acolhimento Polonês

A Polônia, país que faz fronteira com a Ucrânia e é membro do bloco europeu desde maio de 2004⁷³, é o exemplo mais claro quando se trata da discrepância na acolhida de refugiados. Em 10 de outubro de 2023, mais de 15 milhões de refugiados passaram pelo país e cerca de 1 milhão pediram asilo, de acordo com os dados do ACNUR⁷⁴. O presidente Andrzej Duda falou em declaração que muitos estavam sendo acolhidos por famílias polonesas.

No entanto, o presidente agiu para endurecer as leis contra refugiados nos países antes da guerra da Rússia contra a Ucrânia. No início de 2021, quando cerca de 4 mil pessoas vindas do Iraque e outros países do Oriente Médio tentavam entrar na Polônia através da fronteira com Belarus, que não é parte do bloco europeu, o governo polonês fechou a fronteira e as pessoas foram mandadas de volta ao Iraque⁷⁵.

Diante de tantas diferenças, como fica a questão dos

72 MANTOVANI, Flávia. **Europa tem duplo padrão de acolhimento de refugiados, diz ex-diretor do Acnur.** Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/03/europa-tem-duplo-padrao-de-acolhimento-de-refugiados-diz-ex-diretor-do-acnur.shtml>. Acesso em: 14 out. 2023.

73 UNIÃO EUROPEIA. **História da União Europeia 2000-09.** Disponível em: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/2000-09_pt#:~:text=1%20de%20maio%20de%202004,Europa%20p%C3%B3s%20Segunda%20Guerra%20Mundial. Acesso em: 27 out. 2023.

74 OPERATIONAL DATA PORTAL. **Ukraine Refugee Situation.** Disponível em: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>. Acesso em: 14 out. 2023.

75 FRANZÃO, Luana. **Belarus tira barracas da fronteira com a Polônia; 430 imigrantes voltam ao Iraque.** Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/belarus-tira-barracas-da-fronteira-com-polonia-430-imigrantes-voltam-ao-iraque/>. Acesso em: 14 out. 2023.

refugiados na Europa? A possibilidade mais provável é que a UE use a justificativa do acolhimento dos refugiados de guerra da Ucrânia para limitar ainda mais a entrada de refugiados de outras regiões. O governo dinamarquês, por exemplo, parece confirmar esse curso de ação, uma vez que está de braços abertos aos refugiados ucranianos, muito embora as autoridades dinamarquesas sigam tentando mandar refugiados sírios de volta ao país⁷⁶, que está em guerra desde 2019.

2.3.2 A crise do pushback e a possíveis mudanças

As ondas migratórias que observamos nos últimos anos têm sido tratadas no contexto europeu não pela mobilização de estratégias de recepção e garantia da segurança das vidas migrantes, mas sim sob um olhar de como proteger o próprio “espaço Schengen”⁷⁷. Trata-se de uma prática política de governança europeia do espaço comum europeu e foi formalizada pela Comissão Europeia através do *State of Schengen Report 2022*. O documento reforça esse projeto europeu como um espaço próspero para os seus cidadãos no âmbito econômico, cultural e comercial, mas também no âmbito da segurança, reafirmando a emergência de temas relacionados a um controle mais rígido das fronteiras externas da EU. Tem-se um movimento que pode colocar em evidência discursos e práticas violentas contra imigrantes e refugiados indesejados.

A organização não-governamental *Human Rights Watch*⁷⁸ publicou em 2022 uma reportagem sobre a maneira como estes imigrantes são tratados, principalmente na Bulgária, Hungria e Croácia, onde as detenções desses indivíduos incluem espancamentos, retenção em ambientes precários e a retirada de todos os seus bens, incluindo a quebra de aparelhos celulares, deixando essas pessoas sem nenhuma condição de se comunicar ou de pedir ajuda. A reportagem também cita situações em que esses guardas fronteiriços atiram contra os imigrantes, aumentando ainda mais o quadro de terror e violência sobre essas pessoas. As medidas aplicadas contra refugiados e imigrantes ilegais que tentam alcançar as fronteiras têm utilizado cada vez mais força física, com o intuito de manter longe e expulsar, antes mesmo em muitos casos que esses

76 BERNILD, Martha. **Syrian Refugees in Denmark at Risk of Forced Return.** *Human Rights Watch*. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2023/03/13/syrian-refugees-denmark-risk-forced-return>. Acesso em: 14 out. 2023.

77 EUROPEAN COMMISSION. **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.** Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-05/State%20of%20Schengen%20Report%202022_en.pdf. Acesso em: 06 out. 2023.

78 GALL, Lydia. **EU Should Stop Illegal Migrant Pushbacks at its Borders.** *Human Rights Watch*. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2022/12/08/eu-should-stop-illegal-migrant-pushbacks-its-borders>. Acesso em: 13 out. 2023.

indivíduos consigam desembarcar nas fronteiras europeias.

É nesse cenário que organizações internacionais como a ONU têm tratado esses casos de repressão violenta não apenas como acontecimentos isolados, mas sim um padrão de interceptação mais conhecido pelo termo *pushback*. Como podemos ver com a definição do termo no relatório do *Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*⁷⁹, de 2018,

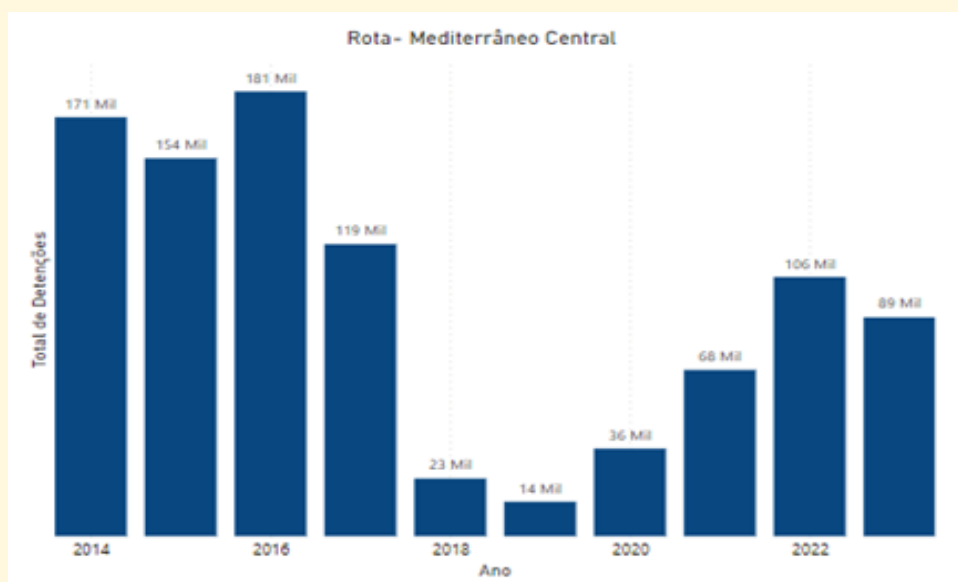
Pushbacks are proactive operations aimed at physically preventing migrants from reaching, entering, or remaining within the territorial jurisdiction of the destination State through direct or indirect exercise of effective control over their movement.

Portanto, o endurecimento do tratamento contra os imigrantes não seria a solução para a crise migratória, mas sim um ponto de ebulição para uma crise de direitos humanos, algo que sempre se mostrou tão caro para os princípios europeus. A discussão feita por Bochenek corrobora os dados que a própria União Europeia tem colhido nos últimos anos em relação ao número de detenções de passagens ilegais entre fronteiras.

Os números abaixo foram divulgados pela agência de controle e supervisão fronteiriça europeia, a FRONTEX⁸¹, e refletem as tentativas de imigrantes de atravessarem as fronteiras europeias:

Os dados acima indicam para um aumento no número de detenções de indivíduos que buscam passar pelas fronteiras europeias ilegalmente. Estes dados não indicam necessariamente o número de indivíduos total, pois a mesma pessoa pode tentar atravessar

Gráfico 2: Rota Mediterrâneo Central



Fonte: Elaboração das autoras com base em dados disponíveis no *Frontex Monitoring and Risk Analysis*

O *pushback*, tal como explicou Nils Melzer, não apenas consome as forças físicas através dos maus tratos e das condições precárias de subsistência, mas também consome a saúde mental destes indivíduos, uma vez que são empurrados novamente para fronteiras externas à Europa, para países “terceiros” que não são seu destino almejado, produzindo ainda o desencorajamento de outros indivíduos a realizarem as mesmas tentativas de entrada aos países europeus. Michael Garcia Bochenek⁸⁰ argumenta que “[...] pushbacks do not dissuade people from seeking safety, but they raise the cost and risk of doing so.”

79 MELZER, Nils *Report of the Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: note by the Secretariat*. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/1662889>. Acesso em: 29 set. 2023.

80 BOCHENEK, M. G. *The Persistent, Pernicious Use of Pushbacks against Children and Adults in Search of Safety*. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2075-471X/12/3/34>. Acesso em: 21 set. 2023.

as fronteiras mais de uma vez. Tampouco os dados captam os desaparecimentos e/ou mortes migrantes nessas rotas. Com o gráfico é possível observar que a partir de 2020 volta a se identificar um aumento importante destas ocorrências, revelando o uso contínuo do *pushback* bem como a sua ineficiência em fazer as pessoas desistirem de acessar os países europeus.

2.3.3. Uma nova governança das fronteiras europeias

A União Europeia tem cada vez mais mobilizado recursos institucionais para fazer valer um novo modelo de governança do espaço Schengen, algo que vem sendo sinalizado há anos pelo bloco.

81 FRONTEX. *Monitoring and risk analysis*. Disponível em: <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-map/>. Acesso em: 12 jul. 2023.

Em 2022, a UE anunciou mudanças no Common *European Asylum System*⁸², que consiste em um quadro jurídico criado justamente para harmonizar o sistema de solicitação de asilo por pessoas em estado de vulnerabilidade.

Em maio de 2022 a Comissão Europeia decidiu como passo primário dessas mudanças o lançamento anual de relatórios que tratam dados, estatísticas e cenários de como as fronteiras da EU têm sido gerenciadas, em um esforço de tornar a gestão das fronteiras cada vez mais unificada, sem deixar lacunas na sua segurança e no monitoramento das ações dos países membros.

Com a divulgação do documento *Developing a Multiannual Strategic Policy for European Integrated Border Management in Accordance with Article 8(4) of Regulation (EU) 2019/1896*⁸³, a ideia é trazer um ciclo de estratégias políticas quinquenal que devem ser seguidas pelos Estados membros da União Europeia, como um esforço coletivo e unificado para a gestão das fronteiras externas da EU.

Segundo a Comissão Europeia, uma das prioridades chave seria um sistema coordenado para o regresso de imigrantes, com maior apoio da Equipe da FRONTEX no processo e munida de uma estratégia operacional comum. O primeiro ciclo de estratégias terá duração até 2027 e cabe questionar o quanto essas mudanças trazem mais segurança e um tratamento mais humanizado para os requerentes de asilo.

Em nenhuma parte deste primeiro documento lançado são citadas as ocorrências de *pushback* nos termos de uma prática comumente utilizada ou como essa nova maneira de gerenciar estes casos de detenções de imigrantes pode alterar esse quadro na direção de um tratamento menos nocivo e danoso para esses indivíduos. A certa altura do mesmo documento é citado como uma das políticas prioritárias que o

para compreender o impacto de eventuais mudanças nos casos de *pushback*, ou ainda se essa reforma que é apresentada através de um teor institucional e administrativo tornará o processo de asilo mais seguro e eficiente ou exacerbará ainda mais os casos de violência e desrespeito às solicitações de asilo, que é direito de todo e qualquer indivíduo, sobremaneira aqueles que estão em situação de risco e vulnerabilidade.

EIBM [European Integrated Border Management] should also ensure that the return procedure is carried out in humane, dignified, and sustainable manner, in full compliance with the fundamental rights of returnees and in line with international and EU law, by properly trained experts (EUROPEAN COMMISSION 2022).

Será necessário tempo e um esforço de observação

82 EUROPEAN UNION AGENCY FOR ASYLUM. **Reforming the Common European Asylum System: An ongoing process.** Disponível em: https://euaa.europa.eu/asylum-report-2023/21-reforming-common-european-asylum-system-ongoing-process#footnote93_5l2qb1i. Acesso em: 10 jul. 2023.

83 EUROPEAN COMMISSION. **Developing a multiannual strategic policy for European integrated border management in accordance with Article 8(4) of Regulation (EU) 2019/1896.** Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-05/Policy%20document%20-%20developing%20a%20multiannual%20strategic%20policy%20for%20European%20integrated%20border%20management_en.pdf. Acesso em: 13 set. 2023.

Referências bibliográficas

ABNETT, Kate. EU Parliament backs overhaul of Europe's biggest climate policy. Reuters, 10 abr. 2023. Disponível em: <https://www.reuters.com/business/environment/eu-parliament-cast-final-vote-europes->.

ACNUR. **Ucrânia**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/emergencias/ucrania/>. Acesso em 14 out. 2023.

AGÊNCIA DE NOTÍCIA DA INDÚSTRIA. Brasil e Espanha lideram conclusão de acordo entre Mercosul e União Europeia. **Revista da Indústria**, 2023. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/brasil-e-espanha-lideram-conclusao-de-acordo-entre-mercosul-e-uniao-europeia/>>. Acesso em: 13 out. 2023.

AGÊNCIA SENADO. Efetivação de acordos do Brasil com União Europeia e OCDE será 'lenta', diz chanceler. **Senado Federal**, 2023. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/05/11/efetivacao-de-acordos-do-brasil-com-uniao-europeia-e-ocde-sera-lenta-diz-chanceler>>. Acesso em: 13 out. 2023.

BERNILD, Martha. Syrian Refugees in Denmark at Risk of Forced Return. **Human Rights Watch**. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2023/03/13/syrian-refugees-denmark-risk-forced-return>. Acesso em: 14 out. 2023.

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.

BOCHENEK, M. G. **The Persistent, Pernicious Use of Pushbacks against Children and Adults in Search of Safety**. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2075-471X/12/3/34>. Acesso em: 21 set. 2023.

BORGES, Solange. Política de comércio exterior e cenário global avaliados por Tatiana Prazeres do MDIC. **Agência Indusnet Fiesp**, 2023. Disponível em: <<https://www.fiesp.com.br/mobile/noticias/?id=290488>>. Acesso em: 13 out. 2023.

CABALLERO, Jose. Porque Brasil e outros países democráticos preferem não apoiar a Ucrânia contra a Rússia. **BBC News Brasil**, 2023. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/articles/cw8dzd0025xo>>. Acesso em: 12 out. 2023.

CAMAROTTO, Murillo; MURAKAWA, Fabio. Lula diz à presidente da Comissão Europeia que novas exigências prejudicam acordo com Mercosul. **Valor econômico**, 2023. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2023/06/12/lula-diz-presidente-da-comisso-europeia-que-novas-exigencias-prejudicam-acordo-com-mercosul.ghtml>> Acesso em: 24 out. 2023.

CANDIA, Rodrigo. Como diretiva europeia sobre governança sustentável afetará empresas brasileiras. **Conjur**, 2023. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-jul-05/rodrigo-candia-diretiva-europeia-governanca-sustentavel>>. Acesso em: 13 out. 2023.

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.

COHEN-TANUGI, Laurent. Europe as an international normative power: state of play and perspectives. **Revue Européenne du Droit**. 2021.

CONSELHO EUROPEU. Conselho da União Europeia. **Afluxo de Refugiados na Ucrânia**. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-migration-policy/refugee-inflow-from-ukraine/>. Acesso em 14 out. 2023.

CONSELHO EUROPEU. Conselho da União Europeia. **Infografia – Refugiados da Ucrânia na EU**. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/infographics/ukraine-refugees-eu/>. Acesso em 14 out. 2023/.

COSTA, Olivier. **União Europeia e sua política exterior: história, instituições e processo de tomada de decisão**. Brasília: FUNAG, 2017, p.91. Disponível em: <https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-411-uniao-europeia-e-sua-politica-exterior-historia-instituicoes-e-processo-de-tomada-de-decisao-a>

EUROPEAN COMMISSION. **Developing a multiannual strategic policy for European integrated border management in accordance with Article 8(4) of Regulation (EU) 2019/1896**. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-05/Policy%20document%20-%20developing%20a%20multiannual%20strategic%20policy%20for%20European%20integrated%20border%20management_en.pdf. Acesso em: 13 set. 2023.

EUROPEAN UNION AGENCY FOR ASYLUM. **Reforming the Common European Asylum System: An ongoing process**. Disponível em: https://euaa.europa.eu/asylum-report-2023/21-reforming-common-european-asylum-system-ongoing-process#footnote93_5l2qb1i. Acesso em: 10 jul. 2023.

EUROPEAN COMMISSION. **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**. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-05/State%20of%20Schengen%20Report%202022_en.pdf. Acesso em: 06 out. 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. State Of Union 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/state-union-addresses/state-union-2020_en

EUROPEAN PARLIAMENT. A WTO-compatible EU carbon border adjustment mechanism (debate) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2021-03-08-ITM-018_EN.html.

EUROPEAN PARLIAMENT. Parágrafo 24 - REGULATION (EU) 2023/956 - Ver em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0956>

EUROPEAN PARLIAMENT. REGULAMENTO (UE) N.º 182/2011 Ver em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0182&from=>.

EUROPEAN PARLIAMENT. REGULATION (EU) 2023/956. Artigo 14 Ver em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0956>.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Legislative Train**. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/package-fit-for-55/file-carbon-border-adjustment-mechanism>.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Legislative Train 04.2021** -<https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/carriage/carbon-border-adjustment-mechanism/report?sid=4701>

EUROPEAN PARLIAMENT. REGULATION (EU) 2023/956 - Ver em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0956>

EUROPEAN PARLIAMENT. Amendment 12 Proposal for a regulation Recital 30 - ver em https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ENVI-PR-697670_EN.pdf

FRANZÃO, Luana. Belarus tira barracas da fronteira com a Polônia; 430 imigrantes voltam ao Iraque. **CNN Brasil**. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/belarus-tira-barracas-da-fronteira-com-polonia-430-imigrantes-voltam-ao-iraque/>. Acesso em: 14 out. 2023.

FRONTEX. **Monitoring and risk analysis**. Disponível em: <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-map/>. Acesso em: 12 jul. 2023.

GABRIEL, João. Mercado de crédito de carbono é aprovado no Senado, com exceção para agronegócio. **Folha de S. Paulo**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/10/mercado-de-credito-de-carbono-e-aprovado-no-senado-com-excecao-para-agronegocio.shtml>.

GALL, Lydia. **EU Should Stop Illegal Migrant Pushbacks at its Borders**. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2022/12/08/eu-should-stop-illegal-migrant-pushbacks-its-borders>. Acesso em: 13 out. 2023.

GLOBAL WITNESS. Importação de gás liquefeito da Rússia por parte da União Europeia salta 40% desde a invasão russa. Ver em: <https://www.globalwitness.org/en/press-releases/eu-imports-russian-lng-have-jumped-40-invasion-ukraine/>.

GORTÁZAR, Naiara. Lula accuses the EU of disguising protectionist measures as environmental concern. **El País**, 2023. Disponível em: <<https://english.elpais.com/international/2023-08-10/lula-accuses-the-eu-of-disguising-protectionist-measures-as-environmental-concern.html>>. Acesso em: 13 out. 2023.

KENKEL, Kai Michael. Back from the Depths: Brazil, the World and the EU after Lula's Electoral Victory. **German Institute for Global and Area Studies (GIGA)**, Hamburgo, 2022.

KUMAR, M; ARORA, N. India plans to challenge EU Carbon Tax at WTO. **REUTERS**. Maio, 2023. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/india/india-plans-challenge-eu-carbon-tax-wto-sources-2023-05-16/>.

LAURENS, Noemie; HOLLWAY, James; MORIN, Jean-Frederic. **Checking for Updates: Ratification, Design, and Institutional Adaptation**. Disponível em: <https://academic.oup.com/isq/article/67/3/sqad049/7221445>.

LEIROZ, Lucas. Lula willing to establish automatic alignment with EU in possible new term. **BRICS Informational Portal**, 2023. Disponível em: <<http://infobrics.org/post/34602/>>. Acesso em: 12 out. 2023.

LICHUMA, C. O. 'Meaningful Stakeholder Engagement 2.0?': Tracing Developments in the Revised 2023 OECD Guidelines for Multinational Enterprises', **Nova Centre on Business, Human Rights and the Environment Blog**, 24th October 2023.

MANTOVANI, Flávia. **Europa tem duplo padrão de acolhimento de refugiados, diz ex-diretor do Acnur**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/03/europa-tem-duplo-padroao-de-acolhimento-de-refugiados-diz-ex-diretor-do-acnur.shtml>. Acesso em: 14 out. 2023.

MARCONI, C. A et al. A UE como ator global. Set. 2022. Online. Disponível em: <https://europa.fecap.br/wp-content/uploads/2022/11/A-UNIAO-EUROPEIA-COMO-ATOR-GLOBAL-v3.pdf>.

MARTINEZ, Thiago Sevilhano. Acordo Mercosul-União Europeia e mudança estrutural: considerações a partir de modelos de equilíbrio geral. **Carta de Conjuntura (Ipea)**, n. 59, 2023.

MARTINS, Américo. CNI e Confederação das Empresas Europeias defendem acordo Mercosul-União Europeia. **CNN Brasil**, 2023. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/cni-e-confederacao-das-empresas-europeias-defendem-acordo-mercotel-uniao-europeia/>>. Acesso em: 13 out. 2023.

MATTOS FILHO. A proposta da regra de combate ao desmatamento da União Europeia. Abril de 2023. Disponível em <https://www.mattosfilho.com.br/unico/combate-desmatamento-uniao-europeia/>. Último acesso em 20 de outubro de 2023.

MELZER, Nils **Report of the Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: note / by the Secretariat**. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/1662889>. Acesso em: 29 set. 2023.

MOGUL, Rhea; NOOR, Sana. Tempestade na Líbia: Imagens de satélite mostram “cidade fantasma” criada por inundação mortal. **CNN Brasil**. <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/tempestade-na-libia->

[imagens-de-satelite-mostram-cidade-fantasma-criada-por-inundacao-mortal/](#). Último acesso em 24 de out. 2023.

NOLTE, Detlef. The European Union and Latin America: Renewing the Partnership after Drifting Apart. **German Institute for Global and Area Studies (GIGA)**, Hamburgo 2023.

OECD (2023), **OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct**, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/81f92357-en>.

OPERATIONAL DATA PORTAL. **Ukraine Refugee Situation**. Disponível em: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> .Acesso em: 14 out. 2023.

PACE, M. (2007), The Construction of EU Normative Power. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, 45: 1041-1064. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2007.00759.x>.

PL n. 412/2022 (Projeto de Lei), pelo Senado Federal Art. 8º- https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2347303.

PUPPO, Amanda; DUARTE, Isadora. Acordo entre Mercosul e União Europeia está muito próximo, diz Alckmin. **CNN Brasil**, 2023. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/economia/acordo-entre-mercossul-e-uniao-europeia-esta-muito-proximo-diz-alckmin/>>. Acesso em: 13 out. 2023.

SCHERER, Lucas. A política externa do governo Bolsonaro: Autonomia pelo distanciamento. **Relações Exteriores**, 2023. Disponível em: <<https://relacoesexteriores.com.br/politica-externa-governo-bolsonaro/>>. Acesso em: 12 out. 2023.

SILVA, Alice; SANTOS, Ruth. As diretivas europeias como norma reguladora do direito administrativo global. **Revista de Direito Internacional**, v. 13, n. 3, p. 356-373, 2016.

THE HINDU BUREAU. COP27 | India, China, Brazil, South Africa oppose ‘carbon border tax. <https://www.thehindu.com/sci-tech/energy-and-environment/cop27-india-china-brazil-south-africa-oppose-carbon-border-tax/article66144968.ece>

UK GOVERNMENT. **Homes for Ukraine: record your interest**. Disponível em: <https://www.gov.uk/register-interest-homes-ukraine> Acesso em: 27 out. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **História da União Europeia 2000-09**. Disponível em: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/2000-09_pt#:~:text=1%20de%20maio%20de%202004,Europa%20p%C3%B3s%20Segunda%20Guerra%20Mundial. Acesso em: 27 out. 2023.

VILELA, Pedro. Lula upholds changes in EU-Mercosur agreement. **Agência Brasil**, 2023. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/en/politica/noticia/2023-01/lula-upholds-changes-eu-mercossur-agreement>>. Acesso em: 13 out. 2023.