



Escola Nacional de Administração Pública

**MELHORES PRÁTICAS INTERNACIONAIS
DE SALVAGUARDAS SOCIOAMBIENTAIS
E SUA APLICABILIDADE AO SEGURO DE CRÉDITO À
EXPORTAÇÃO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos
para obtenção do grau de Especialista em
Gestão de Políticas Ambientais.

Aluno: Érico Rial Pinto da Rocha

Orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo
Young

Brasília – DF
Julho/2020



Escola Nacional de Administração Pública

MELHORES PRÁTICAS INTERNACIONAIS DE SALVAGUARDAS SOCIOAMBIENTAIS E SUA APLICABILIDADE AO SEGURO DE CRÉDITO À EXPORTAÇÃO BRASILEIRO

Autor: Érico Rial Pinto da Rocha

Instituição do autor: Ministério da
Economia

Comércio Internacional e Meio Ambiente; Seguro de crédito à exportação; Salvaguardas socioambientais.

Resumo

A ampliação do comércio internacional verificada nas últimas décadas, em cenário de expansão da globalização e de adensamento das cadeias globais de valor com consequente fragmentação do processo produtivo em nível global, tem acarretado impactos significativos ao meio ambiente. Considerando o papel dos Estados na promoção das exportações, o presente trabalho busca analisar as melhores práticas internacionais de salvaguardas socioambientais existentes no arcabouço de regulamentação internacional sobre o apoio oficial à exportação, com ênfase nos foros da OCDE e na análise dos *Common Approaches*. Tal análise se insere no esforço de aproximação entre as questões de integridade socioambiental e o financiamento ao comércio exterior brasileiro, de modo a possibilitar a discussão da aplicabilidade da incorporação destas práticas nas políticas públicas nacionais de apoio oficial, em especial no Seguro de Crédito à Exportação (SCE), lastreado no Fundo de Garantia à Exportação (FGE), nos termos da Lei nº 9.818, de 23/8/1999.

INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho consiste em analisar as melhores práticas internacionais de salvaguardas socioambientais utilizadas no arcabouço de regulamentação do apoio oficial à exportação, bem como no esforço de realizar uma aproximação entre as questões de integridade socioambiental e o financiamento ao comércio exterior brasileiro, com o intuito de discutir a aplicabilidade da incorporação destas práticas nas políticas públicas nacionais de apoio oficial. De maneira mais específica, a política pública que será analisada será o Seguro de Crédito à Exportação (SCE), lastreado no Fundo de Garantia à Exportação (FGE), nos termos da Lei nº 9.818, de 23/8/1999, ao passo que o referencial de salvaguardas socioambientais utilizado serão os *Common Approaches* da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O SCE visa garantir as operações de crédito à exportação contra os riscos comerciais, políticos e extraordinários que possam afetar a produção de bens e a prestação de serviços destinados à exportação brasileira, bem como as exportações brasileiras de bens e serviços, podendo ser utilizado por exportadores, instituições financeiras e agências de crédito à exportação que as financiem, refinanciem ou garantirem. O FGE, que lastreia o SCE, tem cerca de R\$ 30 bilhões de patrimônio, e constitui importante instrumento de política pública no sistema de apoio oficial à exportação no Brasil, especialmente para exportações com grande monta e maiores prazos de financiamento associados. Por sua vez, os *Common Approaches* foram desenvolvidos no bojo do Export Credit Group (ECG) da OCDE, principal foro de discussão no que tange à regulamentação do apoio oficial à exportação.

Nesse sentido, em primeiro lugar, faz-se mister apresentar revisão da literatura que trata de comércio internacional e meio ambiente, com discussão dos principais conceitos que relacionam os temas em questão, bem como apresentar a evolução da pauta exportadora brasileira nas últimas duas décadas. Posteriormente, serão analisadas as justificativas teóricas para a intervenção estatal no apoio à exportação e o arcabouço vigente que regulamenta o apoio oficial à exportação em âmbito global. Considerando o escopo de análise pretendido para o presente trabalho, em seguida será apresentada a evolução da incorporação da temática de salvaguardas socioambientais aplicáveis em projetos e financiamentos no âmbito da OCDE, culminando na análise pormenorizada da versão atual dos *Common Approaches*. Por fim, após a apresentação dos grandes números do SCE, serão discutidos aspectos relacionados a factibilidade de implementação de políticas de salvaguardas socioambientais no arcabouço normativo que regulamenta a política.

Dada a importância desta política pública, é fundamental que a mesma esteja alinhada com as melhores práticas internacionais no que tange à integridade socioambiental dos projetos apoiados.

CAPÍTULO 1 – COMÉRCIO INTERNACIONAL E MEIO AMBIENTE

(i) As relações entre comércio internacional e meio ambiente

Dados da Organização Mundial do Comércio (OMC) apontam que o comércio internacional vem crescendo substancialmente ao longo das últimas décadas, de 1950 até 2008, o comércio mundial ampliou-se cerca de 32 vezes em termos de volume, com a sua participação no PIB global passando de 5,5% em 1950 para 21% em 2007 (OMC, 2009). Adicionalmente, o número de países participando no comércio internacional e sua importância relativa também se alterou ao longo desse período – em 2007, os países em desenvolvimento foram responsáveis por 34% do total de trocas na economia global, frente à participação de cerca de 15% em 1960 (OMC, 2009).

De acordo com Nordström e Vaughan (1999), tal aumento expressivo no comércio internacional foi possível devido às mudanças tecnológicas que possibilitaram reduções significativas nos custos de comunicação e transporte ao longo das últimas décadas, bem como devido à ampliação da abertura comercial das economias, com redução das barreiras tarifárias e das barreiras relacionadas ao investimento estrangeiro. Os autores apontam ainda que, entre 1950 e 2000, a população global se ampliou de 2,5 bilhões para mais de 6 bilhões de pessoas, com o PIB global tendo se ampliado em seis vezes em apenas meio século.

Não obstante, tal crescimento sem precedentes veio acompanhado de ampliação significativas das emissões de gases do efeito estufa (GEEs) na atmosfera, com resultados diretamente associados à degradação ambiental. Dados da International Energy Agency (IEA) mostram que a emissão de GEEs mais que dobraram entre 1970 e o início dos anos 2000, e que seguem em trajetória com tendência crescente desde o início do milênio (IEA 2019). Por sua vez, diversos estudos do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) já destacaram os potenciais impactos da manutenção desta trajetória de emissões e dos riscos crescentes associados às mudanças climáticas, com destaque para o *Relatório Especial sobre o Aquecimento Global de 1,5°C* lançado em 2018.¹

¹ Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/sr15/>>.

Diante deste cenário, é fundamental discutir as relações entre comércio internacional e meio ambiente. Neste sentido, tal capítulo tem por objetivo discutir, de maneira não exaustiva, aspectos da literatura econômica sobre a temática, bem como apresentar as relações entre as características da pauta exportadora e da inserção internacional da economia brasileira e seus impactos sobre o meio ambiente. Por fim, à luz dos impactos do comércio internacional sobre o meio ambiente, discutir-se-ão as razões teóricas e econômicas que justificam a intervenção do Estado no comércio exterior.

Segundo a OMC (OMC, 2009), a ampliação do comércio internacional – que, na visão da entidade, se dá majoritariamente via abertura comercial – pode afetar o nível de emissões de um país de três formas distintas, denominadas efeito escala, efeito composição e efeito de mudança técnica.² O efeito escala estaria relacionado à ampliação da atividade econômica no país derivada da abertura comercial – maiores níveis de produção e de atividade econômica estariam relacionados à maior utilização de energia, e, conseqüentemente, maiores níveis de emissões.

O efeito composição, por sua vez, está relacionado a de que forma a abertura comercial irá alterar a estrutura produtiva do país em resposta à mudança nos preços relativos, e aos impactos da alteração na estrutura produtiva sobre o nível de emissões. Tal efeito está diretamente ligado ao conceito de “vantagem comparativa”, que pressupõe que o país se especializará nos bens nos quais tem vantagens comparativas em relação aos demais países na economia mundial. Assim, o impacto no nível de emissões do país em questão do efeito composição dependerá se sua especialização produtiva caminhará para setores mais ou menos carbono-intensivos. Vale ressaltar, conforme será discutido mais adiante, que tal “especialização” pode estar relacionada a diferenças de regulamentação ambiental entre os países, e não necessariamente à estrutura produtiva das economias.

Por fim, o efeito de mudança técnica está relacionado às melhorias nas tecnologias de produção, mudanças estas que possibilitam a redução da intensidade de emissões dos processos produtivos. De acordo com a OMC, tal efeito seria o principal caminho pelo qual a abertura comercial poderia auxiliar na redução de emissões, uma vez que possibilitaria maior difusão de tecnologias mais eficientes e *climate-friendly* e redução nos seus custos de aquisição e implementação – o que poderia ser especialmente relevante para os países em desenvolvimento. Dado que os efeitos escala e mudança técnica tendem a afetar o nível de emissões de um país em sentidos opostos, e o efeito composição dependerá das características específicas do país em questão, *a priori*, não seria possível

² Tradução livre. No original em inglês, *scale, composition and technique effects*.

determinar o impacto da ampliação do comércio internacional sobre as emissões de um país.

Não obstante, conforme apontado pela OMC (2009), a literatura indica que geralmente a ampliação do comércio internacional está relacionada a maiores níveis de emissão:

The net impact of greenhouse gas emissions will depend on the magnitude or strength of each of the three effects, and ascertaining this requires detailed empirical analyses. (...) Most of the statistical studies reviewed indicate that more open trade will most likely lead to increased CO2 emissions, and suggest that the scale effect tends to offset the technique and composition effects. Some studies indicate, however, that there may be differences in outcomes between developed and developing countries, with environmental improvement being observed in OECD countries and environmental deterioration in developing countries.

Nesse sentido, diversos estudos na literatura destacam a “poluição” incorporada nos fluxos de comércio, e como tais impactos podem ser distintos de acordo com o estágio de desenvolvimento dos países. Em um contexto de expansão da globalização e de adensamento das cadeias globais de valor, com conseqüente fragmentação do processo produtivo em nível global, a mensuração das emissões incorporadas nos fluxos de comércio torna-se ainda mais relevante, dado que muitos processos de produção ocorrem fora do país de consumo final.³ Tal cenário fica ainda mais complexo se considerarmos que os acordos internacionais de mudança do clima negociados no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) buscam regular as emissões de GEEs com base no princípio da territorialidade – isto é, países são responsabilizados individualmente pelas emissões ocorridas dentro de suas fronteiras políticas (Feng, 2003). No caso do Protocolo de Quioto, houve a divisão das partes em países Anexo I, com metas estabelecidas de redução, e países não anexados (ou não Anexo I), sem metas de redução, mas a mensuração efetiva das emissões seguiu adstrita ao princípio da territorialidade.

Segundo a análise de Feng (2003), no contexto da economia globalizada, a utilização deste princípio de contabilidade pode gerar um fenômeno conhecido como “fuga de carbono” (*carbon leakage*), no qual os países desenvolvidos poderiam atingir suas metas através de aumento das importações carbono-intensivas ou da migração da produção de produtos carbono-intensivos para países em desenvolvimento. Tal fenômeno poderia, no limite, minar os esforços de contenção das emissões de GEEs e de combate aos impactos

³ Para uma análise mais detalhada da questão das cadeias globais de valor e da reorganização dos processos produtivos em escala transnacional, ver Miroudot e Ragoussis (2009); outro trabalho interessante, inclusive com análises específicas para o Brasil, é o de Jiang e Milberg (2012).

das mudanças climáticas, uma vez que as emissões de GEEs por ações antropogênicas e seus impactos na atmosfera são oriundos do total de emissões globais – ou seja, o “orçamento” de carbono é global, e a redução das emissões de um país à custa do aumento das emissões de outro teria efeito zero no somatório global de emissões.⁴

Vale ressaltar que no caso do Acordo de Paris vigente atualmente, que consiste no primeiro acordo na UNFCCC que estabelece esforços de redução de emissão de GEEs para todos os países signatários, por meio do estabelecimento de Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), as metas de redução de GEEs seguem adstritas às emissões nacionais dos países.⁵ Deste modo, a discussão acerca do *carbon leakage* e dos efeitos do comércio internacional nas emissões de GEEs globais segue relevante atualmente. Mesmo o fato do princípio das “responsabilidades comuns, mas diferenciadas”⁶ ter sido cada vez mais relevante nos acordos climáticos no âmbito da UNFCCC nos últimos anos – com a assinatura do Acordo de Copenhague em 2009 (que prevê o objetivo de mobilizar por parte dos países desenvolvidos até 2020 o montante de US\$ 100 bilhões anuais em recursos públicos, privados e fontes alternativas, para projetos relacionados às mudanças climáticas) e com a inserção de diversos dispositivos sobre financiamento ambiental para os países desenvolvidos no artigo 9 do Acordo de Paris – tal esforço pode ser inócuo se a discussão sobre “fuga de carbono” e emissões relacionadas ao comércio internacional não evoluir.⁷

Para além da discussão acerca do *carbon leakage*, outra discussão relevante no que tange às interfaces entre comércio internacional, regulamentação ambiental e emissão de GEEs nos distintos países está relacionada aos conceitos de *pollution haven effect* e *pollution haven hypothesis*. Conforme apontado por Taylor (2004), tal debate surge no início da década de 90, no bojo das discussões sobre o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (em inglês: North American Free Trade Agreement – NAFTA) entre EUA,

⁴ Para uma análise mais detalhada dos fundamentos científicos das mudanças climáticas e dos impactos das emissões antropogênicas de CO₂ sobre os processos naturais da atmosfera, ver Nobre et. al (2012).

⁵ Para mais informações sobre o Acordo de Paris e as NDCs dos países signatários, ver <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs>.

⁶ Conforme consta no site do Ministério do Meio Ambiente (MMA): “O princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, afirma que as Partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras com base na equidade e em conformidade com suas respectivas capacidades. Em decorrência disso, os países desenvolvidos que participam da Convenção devem tomar a iniciativa no combate à mudança do clima e seus efeitos, devendo considerar as necessidades específicas dos países em desenvolvimento, em especial os particularmente vulneráveis aos efeitos negativos da mudança do clima”.

⁷ Para uma análise gráfica interativa sobre as emissões de GEEs por país nos últimos 165 anos, ver <https://wribrasil.org.br/pt/blog/2019/04/ranking-paises-que-mais-emitem-carbono-gases-de-efeito-estufa-aquecimento-global>.

Canadá e México. Segundo o autor, a *pollution haven hypothesis* pode ser definida da seguinte forma:

Simply put, the hypothesis predicts liberalized trade in goods will lead to the relocation of pollution intensive production from high income and stringent environmental regulation countries, to low income and lax environmental regulation countries. (TAYLOR, 2004)

De maneira complementar, conforme apontado por Levinson⁸:

The pollution haven hypothesis (or pollution haven effect) posits that jurisdictions with weak environmental regulations – ‘pollution havens’ – will attract polluting industries relocating from more stringent locales. The premise is intuitive: environmental regulations raise the cost of key inputs to goods with pollution-intensive production, and reduce jurisdictions’ comparative advantage in those goods.

Nesse sentido, conforme apontado por Copeland e Taylor (2004), uma redução das barreiras comerciais poderia levar a um deslocamento da indústria intensiva em poluição dos países com rigorosas normas ambientais para países com normas mais fracas. Em outras palavras, a abertura comercial poderia levar ao deslocamento da produção de “bens sujos” de países com regulamentação rígida, em geral países desenvolvidos, para os países com regulamentação fraca/em desenvolvimento. Por fim, outro conceito-chave neste debate é o da Curva de Kuznets Ambiental (em inglês, Environmental Kuznets Curve – EKC). Conforme apontado por Carvalho (2013), grosso modo, a EKC estabelece uma relação com o formato de U invertido entre a degradação ambiental e o nível de renda. Segundo o autor:

[...] a hipótese da EKC implica que a degradação ambiental, geralmente medida por emissões ou concentrações de poluentes, cresce em fases iniciais do desenvolvimento econômico, porém, após certo nível de renda, a degradação ambiental começa a declinar com novos acréscimos na renda. As implicações a respeito da validade da EKC são extremamente importantes [...] a EKC estabelece uma divisão entre, por um lado, aqueles que não acreditam que o crescimento econômico precisa ser sacrificado por causa de preocupações ambientais, e, de outro, os que creem que a contínua expansão da economia e do consumo é, em última instância, responsável pelo aumento da degradação ambiental, bem como que intervenções mais intensas são indispensáveis, independentemente de seus efeitos sobre o crescimento econômico. (Carvalho, 2013, p.7)

⁸ Notas de aula da Universidade de Georgetown, que contém inclusive derivação matemática da questão; disponível em <https://faculty.georgetown.edu/aml6/pdfs&zips/pollutionhavens.pdf>.

Devido à limitação de escopo do presente trabalho, não será apresentado em maior grau de detalhamento a discussão na literatura acerca da efetiva verificação empírica dessas hipóteses – para tal, ver, por exemplo, Antweiler et al. (1998), Taylor (2004), Jbara (2007), Young (2011), Carvalho (2013) e Yoon e Heshmati (2017). Com a apresentação dos conceitos em questão, buscou-se contextualizar a evolução da discussão acerca das relações entre comércio internacional, regulamentação ambiental e emissões de GEEs; na próxima seção serão apresentados alguns estudos sobre o tema e realizada breve discussão acerca da evolução da pauta exportadora do Brasil nas duas últimas décadas.

(ii) *O caso do Brasil: evolução da indústria e da pauta exportadora nacional*

Conforme discutido na seção anterior, o debate acerca das relações entre comércio internacional e meio ambiente é amplo e extenso na literatura. Segundo Peters et al. (2011), um dos motivos para que o debate esteja em voga é o fato de que o crescimento das emissões globais de CO₂ se manteve em trajetória crescente, a despeito do avanço das políticas climáticas nacionais e multilaterais. Os autores apontam que no período entre 1990 e 2008 as emissões de CO₂ nos países desenvolvidos – definidos no trabalho em questão como os países Anexo I no Protocolo de Quioto – se estabilizaram, ao passo que as emissões dos países em desenvolvimento – países não Anexo I no protocolo – dobraram. Nesse sentido, tal fenômeno pode ser explicado pela transferência de emissões via comércio internacional, com a importação de “bens sujos” produzidos nos países em desenvolvimento por parte dos países desenvolvidos. Os autores buscaram estimar a magnitude dessa hipótese:

To quantify the growth in emission transfers via international trade, we developed a trade-linked global database for CO₂ emissions covering 113 countries and 57 economic sectors from 1990 to 2008. We find that the emissions from the production of traded goods and services have increased from 4.3 Gt CO₂ in 1990 (20% of global emissions) to 7.8 Gt CO₂ in 2008 (26%). Most developed countries have increased their consumption-based emissions faster than their territorial emissions, and non-energy-intensive manufacturing had a key role in the emission transfers. The net emission transfers via international trade from developing to developed countries increased from 0.4 Gt CO₂ in 1990 to 1.6 Gt CO₂ in 2008 [...] Our results indicate that international trade is a significant factor in explaining the change in emissions in many countries, from both a production and consumption perspective. (Peters et al., 2011, p. 8903)

Por sua vez, Vale (2014) realiza investigação empírica sobre as responsabilidades pelas emissões e o comércio internacional para 27 países da União Europeia e 13 países

selecionados para o período de 1995 a 2009, utilizando matrizes de insumo-produto como base metodológica e os dados provenientes do Projeto WIOD.⁹ Em linha com os resultados apresentados por Peters et al. (2011), o autor destaca as seguintes conclusões para o período 1995-2009: i) a ascensão das emissões de CO₂ dos países em desenvolvimento (e.g. Brasil, Rússia, Índia e China); ii) comportamento antagônico entre os Estados Unidos e os BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), com exceção da Índia, em termos dos saldos líquidos de emissões incorporadas no comércio internacional; iii) indícios de que o decréscimo das emissões de alguns países são provenientes de uma maior interação em termos de comércio; e iv) os países desenvolvidos apresentam um processo produtivo interno cada vez menos poluidor e, de forma contrária, os em desenvolvimento apresentam um processo produtivo interno mais poluidor, dado o pareamento entre eles (Vale, 2014).

Dado que o presente trabalho visa discutir a implementação de salvaguardas ambientais na política de apoio oficial às exportações brasileiras, faz-se mister realizar breve discussão acerca da evolução da indústria e da pauta exportadora nacional nas últimas décadas. Com base nos dados da Terceira Comunicação Nacional do Brasil à UNFCCC (Brasil, 2016), Gramkow (2019) aponta que a indústria nacional seguiu ampliando suas emissões de CO₂ nas últimas décadas – não obstante, tal resultado não foi discutido com a devida atenção devido às reduções globais na emissão de GEEs brasileiras, oriundas da redução do desmatamento:

Em 2009, o país havia reduzido suas emissões em 73% comparado com 2004, devido à redução do desmatamento [...] reversão da tendência ascendente do desmatamento (principalmente nos biomas Amazônia e Cerrado) e a alta proporção que o setor de uso do solo apresenta no total de emissões do Brasil levaram a essa significativa redução nas emissões totais. Todavia, a redução das emissões totais foi atingida apesar das silenciosamente crescentes emissões do uso de combustíveis fósseis e dos processos industriais (...) **os setores industriais brasileiros, por exemplo, observaram um aumento de 88,5% de suas emissões de CO₂ energéticas e de processos industriais de 1990 a 2010.** (GRAMKOW, 2019, p. 128 – negrito nosso)

Em relação à pauta exportadora nacional, a partir da base de dados de comércio internacional TradeCan e os coeficientes de emissão potencial de poluentes industriais (ILITHA) do Industrial Pollution Projection System – IPPS (Hettige et al., 1994), Young (2010) mostra evidência de que houve uma clara tendência de reprimarização da pauta

⁹ O projeto em questão é denominado World Input-Output Database – para mais informações, ver <http://www.wiod.org/home>.

exportadora no Brasil e na América Latina na década de 2000. Utilizando dados da UNCTAD, Rocha (2014) analisa a evolução da pauta exportadora de três países da América Latina (Brasil, Chile e México) entre os anos de 2000 e 2013, tendo como pano de fundo a ascensão da economia chinesa e seus impactos sobre os países da região. Conforme apontado pelo autor, em termos absolutos, as exportações brasileiras cresceram substancialmente entre 2000 e 2013, saindo de um total exportado de US\$ 55,1 bilhões em 2000 para US\$ 242,2 bilhões em 2013, crescimento de cerca de 440% ao longo do período. A maior parte desse crescimento das exportações se concentrou entre 2003 e 2008, quando o crescimento anual médio das mesmas foi de 22%, frente a um crescimento médio de 13,3% a.a. no período como um todo (2000-2013).

Não obstante, a análise por intensidade tecnológica evidencia uma reprimarização da pauta exportadora brasileira já apontada por outros estudos na literatura, decorrente em grande medida da ampliação do *quantum* e do preço das *commodities* exportadas para a China. A participação das *commodities* primárias nas exportações totais se eleva de 40,6% em 2000 para 62,9% em 2013, e o superávit nessa categoria atinge US\$ 83,1 bilhões em 2013. Tal ganho ocorre em paralelo a perda de participação dos produtos de média e alta intensidade tecnológica na pauta exportadora; concomitantemente, os déficits comerciais nessas duas categorias se ampliam significativamente ao longo do período, atingindo, respectivamente, montantes de US\$ 38,4 bilhões e US\$ 55 bilhões em 2013.

Grankow e Gordon (2014), por sua vez, discutem a inserção externa da economia brasileira no período 1996-2009 à luz do pensamento cepalino, especialmente a partir do conceito de heterogeneidade estrutural. Os autores corroboram a análise de reprimarização da pauta exportadora nacional e seus resultados também indicam que o superávit comercial brasileiro concentra-se em setores de menor intensidade tecnológica, especialmente manufaturas intensivas em recursos naturais e manufaturas de baixa tecnologia. A questão da reprimarização da pauta exportadora nacional torna-se ainda mais relevante se considerarmos que estudos empíricos baseados em técnicas de insumo-produto que associam emissões totais às categorias de demanda final mostram que a intensidade média de emissão de poluentes no complexo exportador é quase sempre superior à da média da indústria brasileira.

Por exemplo, Schaeffer e De Sá (1996) buscam analisar os dados de incorporação de carbono no comércio internacional brasileiro para o período 1970-1993. As estimativas dos autores apontam que, a partir da década de 1980, o conteúdo de carbono incorporado nas exportações brasileiras foi substancialmente superior ao das importações nacionais.

Conforme apontado pelos autores: “In 1990 the difference, expressed as a fraction of Brazil's total carbon emissions, was 11.4 percent, or some 8.3 million tonnes of carbon”. Machado et al. (2001) também utilizam técnicas de matriz insumo-produto para avaliar os impactos do comércio internacional nas emissões da economia brasileira no ano de 1995. Os resultados do estudo em questão também apontam que o total de carbono incorporado nas exportações é sobremaneira superior ao total de carbono incorporado nas importações nacionais; conforme apontado pelos autores:

This means that international inflows and outflows of energy embodied in non-energy goods are in the order of 10 and 12% of the total energy use, while inflows and outflows of carbon embodied in non-energy goods are approximately 10 and 14% of the corresponding total carbon emissions of the Brazilian economy in 1995. The general picture is that Brazil is not only a net exporter of energy (153 PJ) and of carbon (3.6 MtC) embodied in the non-energy goods internationally traded by the country in 1995, but also that each dollar earned with exports embodied 40% more energy and 56% more carbon than each dollar spent on imports.

Diante do exposto, é fundamental que as discussões acerca das políticas públicas no Brasil, em especial as políticas de apoio oficial à exportação, considerem as relações complexas entre comércio internacional, emissões nacionais e degradação ambiental. A próxima seção discutirá os aspectos teóricos que justificam a participação do Estado no apoio oficial à exportação, bem como a importância da regulamentação internacional para garantir um *level playing field* no cenário de concorrência internacional.

(iii) Atuação do Estado e regulamentação no apoio oficial à exportação

A atuação do Estado no apoio ao comércio exterior, seja por meio do seguro de crédito, seja por meio do apoio no financiamento às exportações, ocorre principalmente em razão de falhas de mercado. Tal atuação justifica-se na medida em que o mercado privado não dispõe de capacidade para absorver determinados riscos comuns às operações de comércio exterior, tais como riscos políticos e extraordinários, bem como não dispõe de estruturas de financiamento adequadas às operações em questão, especialmente naquelas com elevados prazos de financiamento (Laux, 2018).

Nesse sentido, do ponto de vista financeiro, a atuação do Estado ajuda a tornar financeiramente viáveis projetos que demandam prazo longo de repagamento até que se atinja a lucratividade, bem como propicia a redução dos juros de financiamento de longo prazo e possibilita uma maior adequação de fluxo de caixa entre receitas auferidas com a

produção/exportação do bem e as despesas do financiamento, algo especialmente importante para setores mais complexos, como o setor aeronáutico e o de serviços de engenharia. Adicionalmente, o seguro de crédito à exportação e o financiamento por meio de programas governamentais permitem que as exportações do país em questão possam competir de forma equânime com os concorrentes internacionais (Salcic, 2014).

A existência de um pacote governamental, com características financeiras previamente conhecidas e indenização no caso de não pagamento do devedor original, mitiga os efeitos dos ciclos econômicos e garante maior previsibilidade de venda para as exportações. Adicionalmente, outra razão para atuação do Estado em operações de comércio exterior, especialmente naquelas mais arriscadas, é o fato de que a capacidade governamental de recuperação de créditos (notadamente soberanos) é comprovadamente maior do que a capacidade privada. As agências de crédito à exportação (Export Credit Agencies ou ECAs, na sigla em inglês), por contarem com apoio de seus Estados, conseguem absorver perdas entre a indenização e a recuperação por um período maior do que as empresas privadas, de modo que conseguem recuperar créditos em renegociações de maior prazo com entes soberanos. Vale ressaltar ainda que as exportações são fundamentais no processo de desenvolvimento econômico, na medida em que alavancam a geração de emprego, renda e divisas para o país em questão, permitindo ganhos de escala e competitividade para suas empresas.

Do ponto de vista ambiental, em linha com o paralelo entre falhas de mercado e justificativas para a intervenção estatal, é fundamental destacar o conceito de externalidade. Pode-se afirmar que há externalidade quando as ações de um agente afetam diretamente as possibilidades de escolha (e.g., conjunto de consumo, conjunto de possibilidades de produção) e/ou o bem-estar de outro agente. Nesse sentido, uma externalidade está presente sempre que o bem-estar econômico de um agente (utilidade ou lucro) inclui variáveis cujos valores são escolhidos por outros agentes sem atenção particular sobre os efeitos no bem-estar dos agentes que eles afetam. De maneira mais precisa, externalidades estão presentes quando uma decisão de produção/consumo de um agente confere um impacto positivo ou negativo a outro agente sem que tais benefícios/custos sejam incorporados no processo decisório, de modo que os agentes afetados não consentiram e/ou não fizeram parte do processo de decisão que levou direta ou indiretamente ao evento (Varian, 1992).

Portanto, devido à existência de externalidades, não necessariamente as decisões de produção e consumo dos agentes irão incorporar os custos/benefícios sociais em seu processo decisório, o que suscita a intervenção do Estado em processos onde tais

condições sejam verificadas. Por exemplo, o Relatório Stern (Stern, 2007), um dos estudos de maior influência sobre os efeitos das mudanças do clima na economia, afirma que a mudança do clima é a maior e mais extensa falha de mercado de todos os tempos. Considerando a importância do apoio oficial à exportação para as economias nacionais e o desenvolvimento econômico, bem como o impacto que a atuação governamental pode gerar no mercado privado e no meio ambiente, existem dispositivos internacionais que regulamentam as formas e os limites para a concessão de apoio oficial. De maneira sucinta, o objetivo dos normativos em questão é evitar uma corrida por subsídios (*race to the bottom*) entre os principais provedores de crédito oficial à exportação, evitando que os Estados utilizem sua capacidade orçamentária para garantir a competitividade de suas exportações. Complementarmente, a regulamentação das condições financeiras para apoio oficial à exportação também busca garantir que a concorrência internacional esteja baseada mais em preço/qualidade do produto que simplesmente no melhor pacote financeiro.

Especificamente em relação à política ambiental, tal regulamentação também pode ser entendida como um dispositivo para evitar o *race to the bottom*, só que do ponto de vista da degradação ambiental, devido aos elos entre política ambiental e política comercial. Conforme apontado por Copeland e Taylor (2004, p. 54):

[...] the policy literature is ultimately concerned with two issues – the use of environmental policy as a substitute for trade policy, or more generally, the effects of environmental policy on competitiveness; and the use of trade policy to achieve environmental objectives. The ‘race to the bottom’ debate, for example, arises from concerns that trade liberalization will put pressure on governments to weak environmental policy to shield firms from increased foreign competition.

Diante do exposto, pode-se compreender a importância das políticas públicas de incentivo à exportação, políticas estas que são observadas em diversos países desenvolvidos e em desenvolvimento ao redor do mundo. Adicionalmente, com a crescente importância do debate ambiental, a regulamentação internacional sobre o comércio exterior evoluiu para além da regulamentação de condições financeiras, como taxas de juros e prazos de financiamento, para questões-chave tais como governança, medidas anticorrupção e salvaguardas sociais e ambientais. Dentre os principais normativos internacionais relacionados a salvaguardas socioambientais, destacam-se os *Common Approaches* da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que serão discutidos de maneira pormenorizada no próximo capítulo.

CAPÍTULO 2 – OS *COMMON APPROACHES* E A EVOLUÇÃO DAS SALVAGUARDAS SOCIOAMBIENTAIS NO ÂMBITO DA OCDE

(i) *O Export Credit Group (ECG) e a evolução histórica das políticas de conformidade socioambiental no âmbito da OCDE*

O apoio oficial à exportação constitui política relevante em diversos países e movimentou bilhões de dólares anualmente, conforme pode ser constatado pelos dados divulgados pelo EXIM-Bank dos EUA constantes da tabela 1 abaixo. Considerando que os montantes de apoio oficial têm potencial significativo de alavancagem de recursos, em especial nas operações de financiamento, os montantes efetivamente verificados de projetos com utilização desse tipo de instrumento são ainda mais relevantes.

Tabela 1 – Volume de crédito à exportação de médio e longo prazo em 2018
(USD bilhões)¹⁰

China*	39,1
Itália	12,4
Alemanha	12,0
Coreia do Sul	10,6
França	8,9
Índia*	7,6
Dinamarca	5,1
Espanha	4,3
Suécia	3,4
Bélgica	3,2
Países Baixos	2,9
Brasil*	2,9
Finlândia	2,7
Reino Unido	2,4
Suíça	2,0
Canadá	1,6
Áustria	1,4
Japão	1,3
Rússia*	1,0
Hungria	0,6

¹⁰ Como os dados são referentes ao ano de 2018, ano este no qual o Exim-Bank se encontrava paralisado para aprovação de operações em razão da ausência de mandato do Congresso dos EUA, tal fato explica a ausência do país na tabela em questão, a despeito de sua grande relevância no cenário internacional de crédito à exportação.

República Checa	0,5
África do Sul*	0,4
Demais	1,4

*Não membros da OCDE.

Fonte: US Exim Bank. Report to the U.S. Congress on Global Export Credit Competition (June, 2019).

Elaboração própria.

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem uma longa tradição de elaboração de recomendações na área de apoio oficial à exportação.¹¹ A organização dispõe de um fórum para o intercâmbio de informações sobre os sistemas de apoio oficial à exportação dos países-membros, o Grupo de Trabalho sobre Créditos à Exportação e Garantias de Crédito (*Export Credit Group* ou ECG, na sigla em inglês), criado com o objetivo de discutir e, sobretudo, coordenar as políticas nacionais sobre o tema.¹²

O principal instrumento negociado no âmbito do ECG é o Arranjo sobre Créditos à Exportação, doravante denominado *Arrangement*. O arranjo é definido como um “acordo de cavalheiros” entre diversos Estados soberanos, uma vez que não é sujeito a processo de ratificação e seu cumprimento não é obrigatório. Essa natureza jurídica permite a mutabilidade ao acordo para acompanhar as demandas do mercado de crédito à exportação, inclusive por meio de entendimentos para setores específicos, como por exemplo, o setor naval e o aeronáutico, entre outros. O instrumento estabelece regras gerais para o cálculo de juros mínimos, prêmios de risco mínimo, prazo de operações, entre outras condições no financiamento, incluindo garantia, sendo possível a previsão de regras diferentes nos entendimentos setoriais.

Vale ressaltar ainda que o Brasil não é membro pleno do *Arrangement*, mas participa das reuniões do ECG que discutem o instrumento na condição de observador. Ainda no âmbito do *Arrangement*, existem acordos adjacentes com disciplinas específicas para o apoio oficial em setores de maior complexidade. Dentre tais acordos, cabe destacar o Aircraft Sector Understanding (ASU), acordo do qual o Brasil faz parte como membro pleno, juntamente com Austrália, Canadá, Coreia do Sul, EUA, Japão, Nova Zelândia, Noruega, Suíça e União Europeia. Adicionalmente, existe entendimento setorial específico para o financiamento de energias renováveis e projetos de mitigação (*Renewable Energy, Climate Change Mitigation and Adaptation and Water Projects*

¹¹ <http://www.oecd.org/trade/topics/export-credits/>

¹² Todos os países-membros da OCDE são membros do grupo de trabalho em questão, com exceção do Chile e da Islândia.

Sector Understanding – CCSU), que estabelece condições financeiras mais favoráveis que o *Arrangement* para projetos desta natureza.

Conforme destacado no capítulo anterior, considerando a importância do apoio oficial à exportação para as economias nacionais e o desenvolvimento econômico, bem como o impacto que a atuação governamental pode gerar no mercado privado, o objetivo da regulamentação neste setor é evitar uma corrida por subsídios (*race to the bottom*) entre os principais provedores de crédito oficial à exportação, evitando que os Estados utilizem sua capacidade orçamentária para garantir a competitividade de suas exportações.

Nesse sentido, a concessão de créditos à exportação é regulamentada no âmbito internacional pelo Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) da OMC. O ASMC aponta, em seu artigo 3.1(a), que subsídios vinculados ao desempenho exportador são proibidos. Em seu Anexo I, o ASCM apresenta lista ilustrativa dos subsídios proibidos, que inclui o financiamento à exportação e o seguro, conforme expresso nos itens “j” e “k”:

(j) The provision by governments (or special institutions controlled by governments) of export credit guarantee or insurance programmes, of insurance or guarantee programmes against increases in the cost of exported products or of exchange risk programmes, at premium rates which are inadequate to cover the long-term operating costs and losses of the programmes.

(k) The grant by governments (or special institutions controlled by and/or acting under the authority of governments) of export credits at rates below those which they actually have to pay for the funds so employed (or would have to pay if they borrowed on international capital markets in order to obtain funds of the same maturity and other credit terms and denominated in the same currency as the export credit), or the payment by them of all or part of the costs incurred by exporters or financial institutions in obtaining credits, in so far as they are used to secure a material advantage in the field of export credit terms.

O segundo parágrafo do item “k” define o que é denominado nas negociações internacionais como *safe haven*. Tal dispositivo permite a concessão de crédito à exportação em condições mais favoráveis do que as determinadas no ASMC, desde que o país que provê o crédito seja parte e observe as regras de um acordo internacional que conte com pelo menos 12 países-membros da OMC:

[...] Provided, however, that if a Member is a party to an international undertaking on official export credits to which at least twelve original Members to this Agreement are parties as of 1 January 1979 (or a successor undertaking which has been adopted by those original Members), or if in practice a Member applies the interest rates provisions of the relevant undertaking, an

export credit practice which is in conformity with those provisions shall not be considered an export subsidy prohibited by this Agreement.

Atualmente, o único acordo que atende a essa regra é o *Arrangement*, o que demonstra a importância do acordo no âmbito da regulamentação internacional sobre o apoio oficial à exportação, bem como coloca o ECG como o principal foro para discussão sobre o tema em âmbito global. O *Arrangement* foi negociado em 1978 e abrange majoritariamente países desenvolvidos – tal configuração de membros estava alinhada com o rol de principais atores provedores de crédito à exportação existentes à época.

Ainda que as condições estritamente econômico-financeiras para o apoio oficial estivessem, portanto, estabelecidas desde o final da década de 70, somente em meados da década de 90 os membros do ECG começaram a compartilhar informações sobre suas políticas e práticas relacionadas ao tratamento de questões ambientais e sociais no contexto de suas políticas de apoio oficial à exportação. Segundo Schaper (2008), tal descasamento temporal pode ser explicado da seguinte forma:

Explanations for the delayed harmonization can be found in the domestic costs and benefits of harmonization, which, again, are consequences of power relationships and rule content. The harmonization of financial terms provided states with an opportunity to both reduce their expenditures for export subsidies and to avoid a costly subsidy race. While this did mean a reduction in support for exporters, the ultimate effect on their relative competitiveness was not significant, since the new terms ultimately maintained a level playing field, albeit at a lower level of subsidization. Governments could, therefore benefit from reduced expenses without also incurring the substantial costs of foregone exports. Cost-benefit consideration did not favor common environmental policies to the extent that they encouraged financial harmonization. From the perspective of a country with weak environmental policies such as Germany, however, harmonization of environmental terms creates considerable costs and brings only negligible benefits. These costs include the political costs of restricting access to government support to powerful firms, undoing institutionalized deals and bargains, and the regulatory costs of devising new rules and procedures. (Schaper, 2008, p. 17)

Segundo Paisey (2011), o ímpeto para o desenvolvimento desse arcabouço normativo foi fruto não só da necessidade de alinhamento entre a política de apoio oficial à exportação e as demais políticas públicas dos Estados-membros, mas também pela pressão da sociedade civil – vale ressaltar que os recursos empregados nas operações de exportação reguladas no âmbito do ECG são públicos, e, portanto, passíveis de fiscalização pela sociedade civil organizada. Conforme apontado pelo autor:

Governments recognised that their official export credit programmes needed to operate in a manner consistent with wider government policies. Additionally, non-governmental organizations (NGOs) were extremely vocal in calling for export credit agencies (ECAs) not to support projects that harm the environment or adversely affect local communities (for many years, the annual OECD consultations between ECG members and Civil Society Organizations were dominated by NGOs, such as ECA Watch, providing examples of what they perceived to be environmentally-harmful projects supported by ECAs).(Paisey, 2011, p. 3)¹³

Essas discussões vêm resultando na celebração de acordos e recomendações sobre medidas que os países-membros devem adotar como forma de enfrentar os impactos ambientais e sociais relacionados a créditos oficiais concedidos em favor de exportações de bens de capital e/ou serviços. O primeiro documento oficial da OCDE que trata de questões ambientais no âmbito do apoio oficial à exportação data de 1998,¹⁴ ao passo que, em 1999, os países-membros chegaram a um acordo sobre troca de informações no âmbito de projetos cujo apoio oficial fosse superior US\$ 100 milhões.¹⁵

Ao final de 2001, um primeiro conjunto de abordagens comuns foi desenvolvido, indicando critérios de impacto ambiental a serem observados pelas agências de crédito à exportação quando da avaliação de projetos pleiteantes de apoio oficial. Muito embora não tenha havido consenso entre os membros do ECG sobre a submissão do texto, na forma de uma Recomendação, ao Conselho de Ministros, os países, de forma voluntária e unilateral, declararam que passariam, a partir de 2002, a adotar aquele conjunto de abordagens comuns.

Finalmente em 18 de dezembro de 2003, após um processo de revisão das abordagens comuns originais, bem como considerando propostas de organizações da sociedade civil, importadores e instituições financeiras internacionais, incluindo o Grupo Banco Mundial e o FMI, foi aprovada a Minuta de Recomendação sobre Meio Ambiente e Créditos Oficiais à Exportação.¹⁶

O documento marca o início de um processo gradual de adoção, no contexto global do apoio oficial à exportação, de padrões ambientais e sociais, nos termos em que já vinham sendo utilizados pelas instituições financeiras internacionais, incluindo o impacto no

¹³ Vale ressaltar que a ONG ECA Watch, citada no trecho extraído de Paisey (2011), segue extremamente atuante e constitui um dos organismos mais importantes para fiscalizar as discussões e decisões do ECG. Para mais informações, ver <https://www.eca-watch.org/>.

¹⁴ [https://one.oecd.org/document/TD/ECG\(98\)8/en/pdf](https://one.oecd.org/document/TD/ECG(98)8/en/pdf)

¹⁵ [AGREEMENT ON ENVIRONMENTAL INFORMATION EXCHANGE FOR LARGER PROJECTS](#)

¹⁶ [DRAFT RECOMMENDATION ON COMMON APPROACHES ON ENVIRONMENT AND OFFICIALLY SUPPORTED EXPORT CREDITS](#)

reassentamento involuntário, povos indígenas e bens culturais.¹⁷ Ao recomendar aos membros que, além de respeitar os padrões e normas adotados pelo país de destino das exportações, realizem também a comparação (*benchmarking*) com padrões adotados por instituições financeiras internacionais, em especial bancos multilaterais de desenvolvimento, a Recomendação buscou estabelecer um padrão de conduta que privilegia as melhores práticas internacionais.

A referência às salvaguardas do Banco Mundial e, especialmente, aos padrões de desempenho da IFC – cuja atuação está voltada para o setor privado dos países em desenvolvimento – foi um passo importante no sentido da promoção da conformidade social e ambiental do apoio oficial às exportações. Conforme apontado por Crawford (2011, p. 4):

The value of having a multilaterally agreed approach was already being demonstrated by projects involving several ECAs; for ECGD, this was most evident in the Nigeria LNG and the BTC Pipeline projects, both of which involved several ECAs and International Finance Institutions (IFIs). All parties, not least the project sponsors, benefitted from there being a common understanding of the information that all the financial parties needed and the benchmarks that would be used to determine a project's environmental impact and its acceptability for export credit support.

(ii) *Análise da versão de 2016 dos Common Approaches*

O acordo vigente – Recomendação do Conselho da OCDE sobre Abordagens Comuns para Créditos Oficiais à Exportação e Devidas Diligências Ambiental e Social – foi adotado em 28 de junho de 2012 e revisado em 6 de abril de 2016.¹⁸ Tal acordo, doravante denominado *Common Approaches*, tem como principal objetivo promover, entre as agências de crédito à exportação dos países-membros, mas também de não membros, a identificação, análise e abordagem dos possíveis impactos e riscos ambientais e sociais relacionados aos pedidos de apoio oficial à exportação, como parte integrante dos sistemas de tomada de decisão e gerenciamento de risco.

O monitoramento da Recomendação realiza-se por meio de pesquisas periódicas sobre as políticas e práticas dos países-membros relacionadas às diligências ambiental e social,

17 Como, por exemplo, as políticas de salvaguarda da Banco Mundial relacionadas a reassentamento involuntário (OP/BP 4.1.2 and OD 4.30), povos indígenas (OD 4.20) e propriedade cultural (OP 4.11).

18 [RECOMMENDATION OF THE COUNCIL ON COMMON APPROACHES FOR OFFICIALLY SUPPORTED EXPORT CREDITS AND ENVIRONMENTAL AND SOCIAL DUE DILIGENCE \(THE “COMMON APPROACHES”\)](#).

além de informações fornecidas pelos próprios países-membros para os projetos que tenham impacto ambiental ou social potencialmente alto (Categoria A) ou médio (Categoria B). A Recomendação também prevê que os países-membros devem publicar informações sobre a forma como suas ECAs implementam o instrumento, juntamente com a obrigação de enviar relatórios anuais sobre os projetos de Categoria A em estudo, além dos projetos de Categoria A e B apoiados.

De forma mais específica e detalhada, o documento dos *Commons Approaches* é composto por oito seções, dispendo sobre os seguintes aspectos:

- I - Definições: delimita conceitos técnicos que serão adotados no texto.
- II - Princípios gerais: estabelece o escopo e os objetivos da recomendação e define as ações a serem adotadas pelos aderentes para a concretização dos objetivos. **A Recomendação aplica-se a todos os tipos de operações de exportação de bens de capital e serviços com prazo de repagamento igual ou superior a dois anos, com exceção de equipamentos militares e commodities agrícolas.**
- III - *Screening*: determina que todos os solicitantes de apoio oficial à exportação (exportadores e instituições financeiras) devem passar por um processo inicial de verificação de *compliance* e de avaliação de riscos socioambientais. A Recomendação estabelece critérios e determina a classificação dos projetos por categoria de risco como pré-requisito para a concessão de apoio oficial.
- IV - Classificação: dispõe lista exemplificativa de potenciais impactos socioambientais a serem considerados na avaliação da operação e estabelece as três categorias de classificação (A, B e C), conforme os riscos de impacto do projeto em questão.
- V - Revisão socioambiental: estabelece as condições para a revisão dos projetos de categoria A e B e os padrões internacionais a serem utilizados como referência para avaliação desses projetos (como os do Banco Mundial ou da IFC), impondo a apresentação de relatório de avaliação de impacto socioambiental (*Environmental and Social Impact Assessment — ESIA*). Ademais, determina que em todos os casos os projetos também devem respeitar as políticas socioambientais do país que recebe o projeto. Em casos excepcionais, o aderente pode optar por apoiar um projeto que não atenda a todos os padrões socioambientais preestabelecidos. Nesse caso, é necessário ao país que concede o apoio apresentar à OCDE justificativa para o não cumprimento dos padrões pelo projeto e motivar sua decisão em apoiá-lo.
- VI - Avaliação, decisão e monitoramento: deixa a critério dos aderentes a decisão sobre aprofundar a diligência sobre as operações e sobre apoiá-las ou não em função de *compliance* socioambiental, prevendo a possibilidade de que os países condicionem a concessão do apoio à adoção de medidas de prevenção, mitigação e remediação de impactos. Ademais, a Recomendação também encoraja o monitoramento dos impactos socioambientais do projeto *a posteriori*.
- VII - Divulgação e troca de informações: sugere que as ECAs dêem publicidade às suas políticas socioambientais e aos procedimentos adotados para a implementação da Recomendação.

Também propõe que as ECAs compartilhem informações entre si e com as instituições financeiras envolvidas nos projetos, assim como dêem publicidade a informações sobre os projetos apoiados, incluindo sobre os impactos socioambientais, observadas as questões de confidencialidade do negócio. A intenção é que a divulgação das informações seja feita *ex ante*, de forma a permitir as considerações necessárias à tomada de decisão sobre o apoio ou não ao projeto. Por fim, determina que o ECG manterá permanente troca de informações com a sociedade civil a respeito da implementação da Recomendação.

VIII - Relato e monitoramento: determina que os aderentes adotem os procedimentos e mecanismos necessários a garantir o cumprimento de suas políticas socioambientais e da Recomendação, e que monitorem e avaliem, esporadicamente, o cumprimento do dispositivo, a fim de trocar informações e experiências entre si. Além disso, estabelece que os aderentes devem, ao menos semestralmente, reportar ao ECG todos os projetos apoiados classificados nas categorias A e B.

O documento possui, ainda, três anexos:

- Anexo I: apresenta lista ilustrativa de projetos Categoria A;
- Anexo II: estabelece diretrizes para o Relatório de Avaliação de Impacto Socioambiental (ESIA);
- Anexo III: determina as informações que devem ser fornecidas ao ECG em relação aos projetos de Categoria A e B.

A partir dos dispositivos dos *Common Approaches* descritos acima, faz-se mister tecer alguns comentários sobre a efetividade do documento. Em primeiro lugar, é importante destacar que, com exceção da seção VIII, as demais seções propõem comandos de cunho orientador, e não normativo. Tal linguagem está em linha com a lógica dos instrumentos da OCDE – em geral, uma Recomendação da OCDE não é juridicamente vinculante; não obstante, tal instrumento expressa a posição ou vontade comum dos países-membros da OCDE e, portanto, implica um compromisso político importante para os governos, com riscos reputacionais relevantes e possibilidade de verificação e pressão por parte da sociedade civil organizada. Nesse sentido, conforme apontado por OCDE (2011):

The new element of environmental assessment has had to be incorporated in ECA's underwriting processes, i.e., when making decisions whether to provide official export credit support. So, reputational risk has emerged as an important element of ECAs business, and, therefore, top management has had to take a stand on committing their ECAs to sustainable development, and, where appropriate, declining support on environmental impact grounds – the Three Gorges Dam project in China is an example.

Outro ponto fundamental para a efetividade dos *Common Approaches* reside no fato de que o documento não estabeleceu novos parâmetros de análise socioambiental para os projetos, mas sim lastreou-se nas melhores práticas internacionais existentes e

amplamente divulgadas sobre o tema, em especial as políticas das instituições multilaterais de desenvolvimento, com destaque para o Banco Mundial e a IFC. Tal ponto foi fundamental para que os dispositivos da Recomendação se coadunassem em rotinas, procedimentos e definições comuns para a análise de projetos, capazes de serem absorvidas e aplicadas por todos os membros.

Especificamente no caso do apoio oficial à exportação, tal padronização é fundamental, uma vez que existe ampla diversidade de países atuando no tema por meio de suas ECAs, com estruturas internas de tomada de decisão distintas e ampla gama de produtos financeiros disponíveis.¹⁹ Conforme apontado acima, dado que o caráter de uma Recomendação da OCDE não é juridicamente vinculante, a efetiva implementação dos *Common Approaches* reside sobremaneira na capacidade de implementação prática do instrumento. Tal ponto é reconhecido pela própria OCDE (2011):

After all, a political agreement would only be successful through its practical implementation; in this instance, the challenge was to combine environmental sustainability with a level playing field, the latter being a central principal in all OECD export credit rules.

Portanto, com o intuito de seguir fomentando a padronização na aplicação dos dispositivos dos *Common Approaches*, bem como de discutir experiências práticas na sua implementação, ECAs e instituições financeiras públicas de países aderentes e de países convidados reúnem-se, em geral, duas vezes ao ano para discutir suas práticas e trocar experiências sobre procedimentos de diligência socioambiental. Tal reunião é denominada reunião dos *Practitioners*, devido ao cunho mais técnico de abordagem. Em geral, uma vez ao ano, tal reunião é realizada em Paris, na sede da OCDE, e inclui em sua programação também o encontro de instituições financeiras públicas e privadas e instituições da sociedade civil organizada para discussão acerca da implementação de políticas socioambientais. Por sua vez, a segunda reunião é restrita aos oficiais de governo e realizada em um dos países aderentes, envolvendo visitas e análises técnicas a um projeto específico apoiado, de modo a ampliar o entendimento prático dos dispositivos. Adicionalmente, assim como no caso de outros instrumentos da OCDE, o compartilhamento de informações entre os países é fundamental – não só devido à importância da padronização supramencionada, mas também para que as partes possam

¹⁹ O documento “Políticas de Financiamento e Garantias às Exportações no Mundo”, elaborado pela Confederação Nacional da Indústria em 2019, apresenta de maneira detalhada elementos acerca dos diferentes sistemas de apoio oficial estrangeiros. Por sua vez, Laux (2018) faz comparação pormenorizada entre o seguro de crédito à exportação brasileiro e os mecanismos vigentes nos Estados Unidos e na Alemanha.

regular e refutar eventuais projetos com alto impacto ambiental, dado que projetos que se enquadram na Categoria A devem ser submetidos ao ECG antes de sua aprovação. Ressalta-se ainda que o secretariado da OCDE divulga dados sobre a implementação dos *Common Approaches*, de modo a ampliar a transparência da atuação das ECAs; não obstante, devido a questões de sigilo comercial e bancário, as informações sobre essas operações são divulgadas de maneira agregada e com certa defasagem.²⁰ Os sites das ECAs também apresentam relatórios detalhados de projetos de categoria A para análise e consulta, com defasagem menor do que o secretariado da OCDE.²¹

Portanto, diante do exposto, é possível concluir que, devido à importância do ECG no cenário de regulamentação do apoio oficial à exportação, bem como considerando a eficácia no desenho dos *Common Approaches*, que está relacionada à referência a práticas internacionais padronizadas e amplamente divulgadas de salvaguardas socioambientais e aos mecanismos de compartilhamento de informação entre os pares, o documento tem se mostrado ferramenta relevante para promover o “*level playing field* ambiental” entre as instituições aderentes. Destarte, o próximo capítulo tem por objetivo discutir a possibilidade de implementação do mecanismo no bojo do sistema brasileiro de apoio oficial, mais especificamente no caso da política de seguro de crédito à exportação.

CAPÍTULO 3 – O SEGURO DE CRÉDITO À EXPORTAÇÃO E A FACTIBILIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE SALVAGUARDAS SOCIOAMBIENTAIS

(i) A política brasileira de seguro de crédito à exportação

Considerando a importância de políticas de apoio oficial à exportação para a promoção do desenvolvimento econômico, o Brasil também possui ampla gama de instrumentos para promoção de suas exportações. O apoio oficial à exportação brasileiro é disciplinado por numerosas leis, decretos e outros atos infralegais. Destacam-se, nesse sentido, a Lei nº 6.704, de 26 de outubro de 1979, que dispõe sobre o Seguro de Crédito à Exportação (SCE); a Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, que cria o Fundo de Garantia à Exportação

²⁰ Ver, por exemplo,

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=tad/ecg\(2020\)1/final&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=tad/ecg(2020)1/final&doclanguage=en). Para maiores informações, ver <http://www.oecd.org/trade/topics/export-credits/environmental-and-social-due-diligence/>.

²¹ Ver, por exemplo, <https://www.ekf.dk/en/about-ekf/csr-at-ekf/category-a-projects#:~:text=Category%20A%20projects%20comprise%20projects,take%20part%20in%20the%20project.>

(FGE); e a Lei nº 10.184, de 12 de fevereiro de 2001, que dispõe sobre o Programa de Financiamento às Exportações (Proex). As principais deliberações técnicas e administrativas sobre o apoio oficial à exportação são exaradas pelo Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig), colegiado interministerial subordinado à Câmara de Comércio Exterior (Camex) e disciplinado pelo Decreto nº 4.993, de 18 de fevereiro de 2004, alterado pelo Decreto nº 9.798, de 22 de maio de 2019.²²

Vale ressaltar ainda que as linhas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), notadamente as linhas BNDES-EXIM Pré-Embarque e Pós-Embarque, também constituem política relevante no sistema de apoio oficial à exportação brasileiro. Tais linhas são regulamentadas de acordo com os normativos da instituição e não serão abordadas no presente estudo, assim como o Proex. Conforme descrito anteriormente, a análise do estudo em questão estará limitada à análise do SCE, lastreado no FGE.²³

De acordo com o artigo 83 do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, compete à Secretaria Executiva da Camex adotar, no âmbito de sua competência, medidas administrativas necessárias à execução das atividades relacionadas com o Seguro de Crédito à Exportação. Vale ressaltar ainda que os serviços do SCE são operacionalizados por meio de um contrato, por força do qual a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF) executa as atividades necessárias de análise, acompanhamento, gestão das operações, prestação de garantia e recuperação de créditos sinistrados, mantendo relacionamento direto com exportadores e instituições financeiras, ao passo que a União define as políticas federais e analisa, nas hipóteses legais e regulamentares, as operações de apoio oficial à exportação.

O SCE visa garantir as operações de crédito à exportação contra os riscos comerciais, políticos e extraordinários que possam afetar a produção de bens e a prestação de serviços destinados à exportação brasileira, bem como as exportações brasileiras de bens e serviços, podendo ser utilizado por exportadores, instituições financeiras e agências de crédito à exportação que as financiem, refinanciem ou garantirem. O SCE não cobre gastos locais (por exemplo, bens adquiridos no exterior), mesmo que relacionados à exportação brasileira.²⁴ O FGE, fundo que lastreia o SCE, detinha em abril de 2020 cerca

²² As atas com as deliberações do Cofig estão disponíveis em: <<http://www.camex.gov.br/resolucoes-camex-e-outros-normativos/132-atas-do-cofig>>.

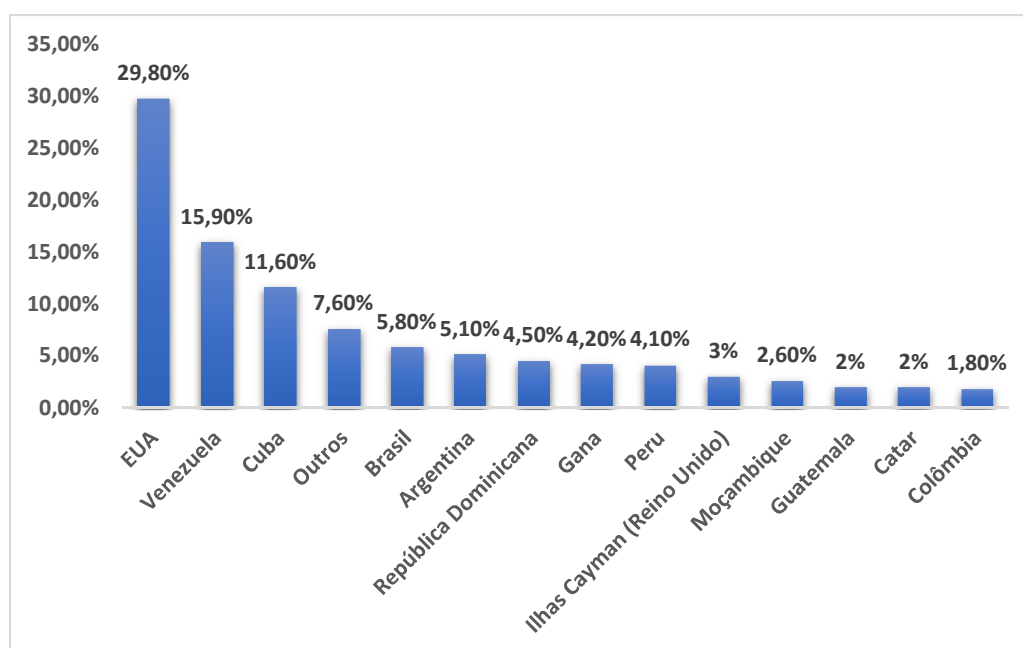
²³ Para mais informações sobre as linhas de crédito do BNDES para o apoio à exportação, ver <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/BNDES-Exim>; para mais informações acerca do Proex, ver <http://www.camex.gov.br/financiamento-e-garantia-as-exportacoes/programa-de-financiamento-as-exportacoes-proex>.

²⁴ Mais informações sobre o SCE estão disponíveis em: <<http://www.camex.gov.br/financiamento-e-garantia-as-exportacoes/seguro-de-credito-a-exportacao-sce>>.

de R\$ 34 bilhões de patrimônio, cujos recursos são oriundos dos prêmios de risco pagos pelas operações cobertas, e constitui importante instrumento de política pública no sistema de apoio oficial à exportação no Brasil, especialmente para exportações com grande monta e maiores prazos de financiamento associados.

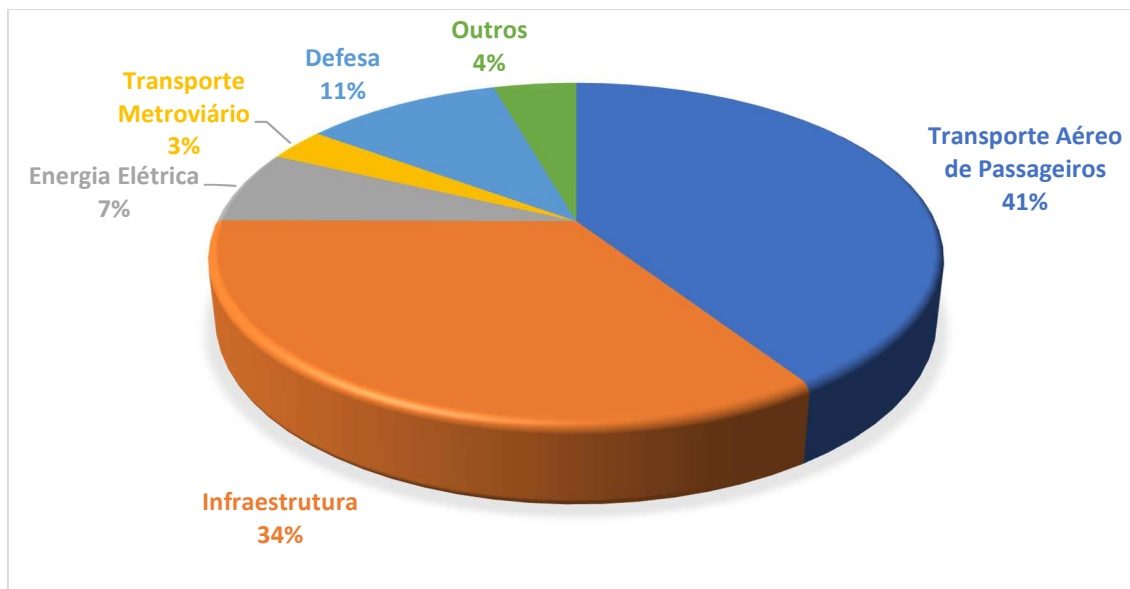
Os gráficos 1 e 2 abaixo apresentam dados referentes à carteira acumulada do FGE, com detalhamento da exposição do fundo em percentuais por país e por setor – os valores ora apresentados reforçam a magnitude da política pública em questão. Vale ressaltar que a exposição total do FGE acumulada em abril de 2020 era de aproximadamente US\$ 7,73 bilhões.

Gráfico 1 – Exposição total do FGE por país (acumulado até abril de 2020)



Fonte: ABGF.

Gráfico 2 – Exposição total do FGE por setor de atividade (acumulado até abril de 2020)*



Fonte: ABGF.

* A rubrica “Energia Elétrica” não foi somada à rubrica “Infraestrutura” uma vez que refere-se unicamente à exportação de equipamentos e não de serviços de Infraestrutura propriamente ditos.

A análise dos dados ora apresentados indica que parcela significativa da exposição do FGE está centrada em operações de aviação civil (“transporte aéreo de passageiros”), operações estas relacionadas à exportação de aviões pela Embraer – o principal mercado de destino destas operações é o de aviação doméstica dos EUA, o que faz com que este seja o principal país em termos de exposição percentual do FGE. Adicionalmente, as obras de infraestrutura, associadas a serviços de engenharia realizados por empresas brasileiras no exterior, também apresentam participação relevante no fundo. Tais obras foram realizadas majoritariamente em países do Hemisfério Sul, notadamente na América Latina e na África, o que se traduz em participação relevante dos países destas regiões em termos de exposição percentual do FGE. Vale ressaltar ainda que o fato de o Brasil aparecer como país relevante na exposição se deve a operações de seguro de risco de adiantamento de recursos e de *performance* para o setor de Defesa, cujo risco coberto está relacionado à etapa de produção dos bens a serem exportados ainda no território nacional. No que tange à exposição do FGE por agente financeiro, conforme a tabela 2 abaixo, a maior parte das operações tem como banco segurador o BNDES, que responde por aproximadamente 90% da exposição atual do fundo.

Tabela 2 – Exposição do FGE por agente financeiro (acumulado até abril de 2020)

Instituição Financeira	Quantidade de Operações	Percentual da Exposição
Banco do Brasil	57	1,50%
BNDES	140	89,70%
Bancos Comerciais	13	8,80%

Fonte: ABGF.

A despeito da magnitude dos montantes de recursos públicos envolvidos no FGE, as melhores práticas de salvaguardas socioambientais internacionais ainda não foram incorporadas aos mecanismos de análise/tomada de decisão e aos normativos que disciplinam a operação do fundo. Tal constatação *per se* engendraria a necessidade de análise e eventual incorporação de mecanismos de salvaguardas socioambientais à política pública em questão. No entanto, tal necessidade torna-se ainda mais premente se considerarmos mais dois elementos, quais sejam: (i) projetos de serviços de engenharia, vinculados a grandes obras de infraestrutura e que tradicionalmente têm impactos sociais e ambientais consideráveis, têm participação elevada na carteira do FGE; (ii) o processo de adesão em curso do Brasil à OCDE, que demanda ampla revisão dos normativos nacionais e alinhamento às melhores práticas da organização e pode ser considerado importante elemento político na discussão sobre a implementação dos *Common Approaches*.

Por fim, cabe destacar que o SCE já está alinhado com o *benchmark* internacional de integridade anticorrupção – em especial à Recomendação da OCDE sobre Corrupção e Créditos à Exportação com Apoio Oficial – alinhamento este que ocorreu de maneira célere e eficiente ao longo dos últimos anos. Portanto, é fundamental discutir também as possibilidades de avanço na implementação de políticas de *compliance* socioambiental nesta importante política pública.²⁵

(ii) *Considerações acerca da implementação de políticas de salvaguardas socioambientais no âmbito do SCE*

Esta seção busca analisar a conveniência e oportunidade da adesão a políticas de salvaguardas socioambientais no âmbito do SCE, mais especificamente aos *Common Approaches* da OCDE. Vale ressaltar que questões de ordem jurídica e de factibilidade

²⁵ Para mais informações sobre medidas de integridade anticorrupção no âmbito do SCE, ver <http://www.fazenda.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/seguro-de-credito-a-exportacao/compliance>.

prática de adesão ao referido instrumento serão discutidos na próxima seção. Em primeiro lugar, é importante destacar que eventual adesão aos *Common Approaches* pode ter impacto benéfico sobre a pauta exportadora brasileira, impactos estes com potencial para a redução de emissões de GEEs não só no território nacional, mas também para a mitigação de potenciais impactos socioambientais negativos em obras de serviços de engenharia realizadas no exterior com apoio oficial.

Nesse sentido, os dados apresentados sobre a exposição atual do SCE/FGE mostram uma dupla faceta da utilização do instrumento – grosso modo, pouco mais da metade das operações apoiadas está relacionada a bens manufaturados produzidos no Brasil, ao passo que o restante da exposição está relacionado à exportação de serviços por empresas brasileiras, com a realização de obras de infraestrutura em outros países. Em relação a bens manufaturados, o apoio do SCE/FGE está majoritariamente centrado em bens de alto valor agregado, tais como aviões, turbinas para geração elétrica, trens e demais equipamentos metroviários, produzidos por grandes empresas com inserção destacada no mercado internacional. Portanto, no que tange à produção de bens manufaturados no Brasil, para além do impacto sobre as emissões no território nacional, a adoção das melhores práticas internacionais de salvaguardas socioambientais tem potencial para ampliar ainda mais a competitividade e a qualidade da inserção internacional destas empresas, ao aprimorar seus processos produtivos com a incorporação das variáveis ambientais e sociais no processo de tomada de decisão.

É importante destacar que *commodities* primárias como soja, minério de ferro e combustíveis, que têm relevância na pauta exportadora brasileira e são produtos carbono-intensivos, não são objeto de apoio do SCE – porém, conforme discutido no Capítulo 2, tais bens, assim como os equipamentos militares, também não estão inseridos no escopo dos *Common Approaches*, de modo que não haveria impacto direto da adesão ao instrumento sobre esses bens. Não obstante, tal fato pode ser entendido como um facilitador na discussão sobre a adesão ao instrumento, uma vez que poderia diminuir a resistência política à sua implementação. Tal argumento é corroborado por Schaper (2008) que, ao analisar as diferenças na implementação de salvaguardas socioambientais pelas ECAs americana (EXIM Bank) e alemã (Euler Hermes), aponta que:

In considering political costs of harmonization to a government, the agreement's effects on industry are important. This economic effect of environmental rules depends on the combination of the relevance of those rules to that ECA's export portfolio and the relevance of export credits to a nation's total exports. The sectoral composition of ECA portfolios vary, as does the impact that rules have on a nation's exports. When comparing U.S. and German ECA portfolios, a

considerably larger share of German exports would be affected by environmental ECA rules than would be the case for U.S. exports. Coupled with industry's strong power position in German politics, the political costs of imposing such environmental rules was much higher than they were in the United States. (Schaper, 2008, p. 18)

Por sua vez, no que tange às obras de serviços de engenharia realizadas por empresas brasileiras no exterior, a adesão aos *Commons Approaches* poderia mitigar significativamente os impactos dos empreendimentos, uma vez que tais operações seriam incluídas na Categoria A dos *Common Approaches*, com ampla requisição de informações para que sua execução não estivesse em dissonância com o instrumento. Estudo realizado pela Conectas (2018a), aponta impactos socioambientais significativos em quatro obras de engenharia financiadas pelo BNDES com apoio do SCE/FGE nos últimos anos em países da América Latina e da África. Conforme apontado no estudo, o BNDES condiciona o financiamento ao atendimento das normas socioambientais em vigor no país do empreendimento e o cumprimento às leis locais é verificado por meio da exigência de parecer jurídico emitido por advogado do país. Por sua vez, a realização dos estudos de impacto e a condução do processo de licenciamento socioambiental do projeto são de responsabilidade do importador e das autoridades governamentais estrangeiras, segundo a legislação aplicável. Não obstante, geralmente, a legislação ambiental nos países de destino dessas exportações é mais permissiva do que a legislação pátria, seja por deficiência na construção do arcabouço jurídico-normativo, seja pela ineficiência na implementação da regulamentação aplicável. Conforme apontado no estudo:

[...] o planejamento de projetos de infraestrutura, em geral, não contemplou uma adequada integração das dimensões territorial, social e ambiental. A ausência de um arcabouço bem definido de políticas e procedimentos relacionado aos aspectos de direitos humanos e socioambientais minimizou a importância de tais impactos nas análises sobre a viabilidade dos projetos beneficiados pela exportação de bens e serviços de engenharia de empresas brasileiras. (Conectas, 2018a, p.6)

Nesse sentido, a adesão aos *Common Approaches* no âmbito do SCE/FGE poderia mitigar tais impactos, na medida em que, para além da conformidade com as normas socioambientais do país de destino, também demandaria a realização de análise dos impactos socioambientais dos empreendimentos previamente à concessão do apoio oficial, bem como ampliaria a robustez das análises em questão, posto que os parâmetros estabelecidos no instrumento da OCDE estão lastreados nas melhores práticas

internacionais. Considerando a elevada participação do BNDES como agente segurado nas operações do SCE/FGE, tais impactos seriam sobremaneira relevantes.

Por fim, outro potencial impacto positivo associado à adesão aos *Common Approaches* é a melhoria do ambiente de regulamentação e a ampliação da efetividade dos procedimentos de análise de salvaguardas socioambientais em âmbito nacional. Estudo realizado pela Conectas (2018b) demonstra que houve significativos impactos socioambientais em cinco grandes obras de infraestrutura realizadas no Brasil nos últimos anos, a despeito do arcabouço normativo-institucional ambiental estabelecido no país – segundo o estudo, tal fato está relacionado ao subdimensionamento da efetividade prática do arcabouço socioambiental nacional e da probabilidade de inoperância das normas e a incapacidade dos órgãos públicos de garantir seu integral cumprimento. Nesse sentido, a adesão ao instrumento da OCDE, que pressupõe ampla transparência na divulgação de informações sobre as operações apoiadas, bem como possibilita a troca de experiências para o alinhamento das práticas de análise de impacto socioambiental entre os países-membros, pode auxiliar na superação de tais gargalos.

(iii) *Considerações sobre os Common Approaches à luz do ordenamento jurídico nacional e a efetiva aplicabilidade do instrumento*

Findas as considerações teóricas acerca da possibilidade de adesão aos *Commons Approaches*, faz-se mister tecer alguns comentários acerca da inserção do instrumento no ordenamento jurídico nacional, bem como discutir as alterações necessárias para possibilitar a efetiva aplicabilidade do instrumento. Em primeiro lugar, é importante destacar que a evolução do marco legal brasileiro, nas áreas ambiental e social, vem se apoiando nos parâmetros estabelecidos pela legislação internacional, notadamente das organizações internacionais, a exemplo da Organização das Nações Unidas, Organização dos Estados Americanos, assim como das instituições financeiras internacionais, a exemplo do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Do ponto de vista do marco legal de proteção do meio ambiente, consideram-se três fases de evolução histórica da proteção jurídica: a) exploração desregulada; b) fase fragmentária; e c) fase holística. A primeira fase foi caracterizada pela omissão legislativa, em que eventuais conflitos eram tratados de forma assistemática, com base no direito de vizinhança. A segunda, marcada pelo Código Florestal, de 1965, em que se afirmou a preocupação com largas categorias de recursos naturais, mas ainda não com o meio

ambiente.²⁶ Na fase holística, inaugurada com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente,²⁷ de 1981, o ambiente passa a ser protegido de maneira integral, vale dizer, como sistema ecológico integrado e com autonomia valorativa.^{28,29} Cabe destacar ainda que o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 prevê que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

O direito ambiental pode ser conceituado, portanto, como o conjunto de princípios, regras e valores relativos ao meio ambiente como bem de uso comum. No caso brasileiro, constitui-se de normas decorrentes do direito internacional, da Constituição Federal e da legislação ordinária que regulam atividades potencialmente danosas ao meio ambiente, visando sempre a sua proteção. Portanto, conforme apontado por Priour (1984), trata-se de um conjunto de regras jurídicas relativas à proteção da natureza e à mitigação da poluição.³⁰

Especificamente no que tange à adoção dos *Common Approaches* à luz do ordenamento jurídico ambiental nacional, é importante frisar que a Lei nº 6.938/81 estabelece diretrizes e mecanismos para a aplicação da política ambiental no Brasil, incluindo disposições sobre aspectos de financiamento e outras formas de incentivos financeiros governamentais como instrumentos de consecução da política:

Artigo 12 – As entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma desta Lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA.

Art 14 – Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

[...]

III – à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito.

²⁶ Além do Código Florestal de 1965, são referenciais dessa segunda fase os códigos de Pesca e de Mineração, ambos de 1967, a Lei de Responsabilidade por Danos Nucleares, de 1967 e a Lei do Zoneamento Industrial nas Áreas Críticas de Poluição, de 1980.

²⁷ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm.

²⁸ <https://www.conjur.com.br/2019-mar-23/ambiente-juridico-evolucao-direito-ambiental-definicao-brasil>

²⁹ Sobre este ponto, ver Benjamin (2011).

³⁰ Para mais detalhes sobre a evolução, o conceito e a definição do direito ambiental brasileiro, com amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, ver Wedy e Moreira (2019).

Nesse sentido, ainda que não caiba a exigência de cumprimento de normas nacionais a projetos realizados no exterior, a adoção de uma política socioambiental para fins de concessão de Seguro de Crédito à Exportação coaduna-se com os princípios legais de instrumentalização da política ambiental por meio da utilização de instrumentos de apoio oficial. Adicionalmente, o descumprimento das medidas necessárias à preservação ambiental no âmbito nacional pode impossibilitar o acesso a mecanismos oficiais de crédito – vedação essa que, em tese e salvo melhor juízo, poderia se estender aos instrumentos de crédito à exportação.

No entanto, vale frisar que a legislação brasileira relativa à proteção social e ambiental é sobremaneira extensa e complexa, com envolvimento de diversos ministérios setoriais, e que a análise apresentada acima constitui tão somente recorte específico sobre o tema. Nesse sentido, para que seja realizada análise pormenorizada dos impactos da adesão aos *Common Approaches*, de modo a evitar eventuais incongruências com o ordenamento jurídico pátrio, entende-se que seria necessária a realização de ampla consulta aos ministérios envolvidos (em especial, o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos e o Ministério de Minas e Energia). Destarte, a completa adoção da Recomendação requer adequações normativas que demandarão intenso trabalho de coordenação interministerial, capacitação e adaptação das áreas técnicas responsáveis pelo tema. Tal processo pode ser facilitado pela relevância política da adesão à OCDE estabelecido pelo governo federal, inclusive com a criação de estruturas institucionais específicas para lidar com o tema no Poder Executivo.

De maneira mais específica, também é importante destacar que a legislação brasileira relacionada ao SCE não prevê normas sobre conformidade socioambiental no apoio oficial à exportação, de modo que seria necessário promover alterações nos normativos vigentes para incorporar os mecanismos descritos nos *Common Approaches*.

No que tange à efetiva aplicabilidade do instrumento, cabe frisar que os *Common Approaches*, assim como parcela significativa dos instrumentos da OCDE, têm como pilares fundamentais para a sua efetividade a transparência e o compartilhamento de informações entre os participantes. Nesse sentido, conforme discutido anteriormente, para projetos de maior impacto ambiental (especialmente na Categoria A), faz-se mister o preenchimento de formulário específico da OCDE e a apresentação de diversas informações relacionadas à operação em questão, informações estas que podem ter classificação sigilosa segundo os ditames da legislação brasileira.

Adicionalmente, os gargalos operacionais para a efetiva implementação do instrumento não são desprezíveis, devido ao extenso rol de habilidades específicas necessárias para a

realização da análise socioambiental requerida, bem como a necessidade de alocação de amplo quantitativo de especialistas dedicados ao tema na estrutura das áreas técnicas responsáveis pela análise da concessão do seguro. No caso dos países da OCDE aderentes ao instrumento, o processo de montagem de equipes especializadas em análise de salvaguardas socioambientais nas ECAs tardou alguns anos e demandou elevado engajamento e respaldo político do alto nível hierárquico das instituições.

Por fim, considerando que o BNDES é um dos principais agentes no cenário de apoio oficial à exportação no Brasil e já possui política socioambiental própria, também seria necessário assegurar o alinhamento entre a política vigente e o instrumento da OCDE ao qual se pretende aderir. Conforme apontado pela Conectas (2018a), a instituição teve importantes avanços em sua política socioambiental nos últimos anos, especialmente a partir de 2015, com a promulgação de nova política na área, também aplicável a projetos da linha Exim Pós-Embarque. Cabe destacar que um exemplo prático deste avanço foi a acreditação da instituição em julho de 2019 como uma das entidades brasileiras passíveis de captação de recursos do Green Climate Fund (GCF), fundo este que possui padrões sobremaneira elevados no quesito de salvaguardas socioambientais de projetos apoiados.

CONCLUSÃO

Conforme discutido ao longo do presente trabalho, a ampliação do comércio internacional verificada nas últimas décadas, em cenário de expansão da globalização e de adensamento das cadeias globais de valor com conseqüente fragmentação do processo produtivo em nível global, tem acarretado impactos significativos ao meio ambiente. Nesse contexto, a discussão acerca das emissões de GEEs incorporadas no comércio internacional e das interfaces entre acordos comerciais e impactos ambientais vem ganhando destaque não apenas na academia, mas também nos foros internacionais de regulamentação e formulação de políticas públicas.

Nesse sentido, no bojo do ECG da OCDE, principal foro multilateral para discussão da regulamentação internacional do apoio oficial à exportação, a discussão acerca da incorporação de dispositivos relacionados a integridade socioambiental no arcabouço regulatório dos países-membros evoluiu significativamente desde a década de 1990, culminando na adoção da primeira versão dos *Common Approaches* no início dos anos 2000. Portanto, paulatinamente pode-se observar uma evolução dos normativos que regulamentam o apoio oficial à exportação, com o intuito de promoção do *level playing field* não apenas em aspectos estritamente econômico-financeiros, mas também sob o

ponto de vista da conservação ambiental. Especificamente em relação à política ambiental, tal regulamentação também pode ser entendida como um dispositivo para evitar o *race to the bottom*, só que do ponto de vista da degradação ambiental, devido aos elos entre política ambiental e política comercial.

Em relação ao sistema de apoio oficial à exportação brasileiro, a despeito da magnitude dos montantes de recursos públicos envolvidos no SCE/FGE, as melhores práticas de salvaguardas socioambientais internacionais ainda não foram incorporadas aos mecanismos de análise/tomada de decisão e aos normativos que disciplinam a operação do fundo. Destarte, buscou-se argumentar que eventual adesão aos *Common Approaches* pode ter impacto benéfico sobre a pauta exportadora brasileira, impactos estes com potencial para a redução de emissões de GEEs não só no território nacional, mas também para a mitigação de potenciais impactos socioambientais negativos em obras de serviços de engenharia realizadas no exterior com apoio oficial.

Adicionalmente, no que tange à produção de bens manufaturados de alto valor agregado no Brasil, para além do impacto sobre as emissões no território nacional, a adoção das melhores práticas internacionais de salvaguardas socioambientais tem potencial para ampliar ainda mais a competitividade e a qualidade da inserção internacional das empresas, ao aprimorar seus processos produtivos com a incorporação das variáveis ambientais e sociais no processo de tomada de decisão. Outro potencial impacto positivo associado à adesão aos *Common Approaches* é a melhoria do ambiente de regulamentação e a ampliação da efetividade dos procedimentos de análise de salvaguardas socioambientais em âmbito nacional, devido aos dispositivos contidos no acordo relacionados a ampla transparência na divulgação de informações sobre as operações apoiadas e ao compartilhamento de experiências entre os países-membros para o alinhamento das práticas de análise de impacto socioambiental.

Por fim, é importante destacar a crescente importância das salvaguardas socioambientais nos acordos de comércio. O recém firmado Acordo Mercosul-União Europeia é um exemplo relevante desta tendência, uma vez que estabelece relação inequívoca entre comércio internacional, exportações e meio ambiente. O acordo possui um capítulo inteiro dedicado as relações entre comércio e desenvolvimento sustentável, explicitando em linguagem clara o papel indutor do comércio internacional na promoção do mesmo. Tal capítulo, denominado *Trade and Sustainable Development*, estabelece que as partes devem esforçar-se para melhorar suas leis e políticas públicas de modo a garantir níveis elevados de proteção ambiental, bem como reitera que as partes não devem reduzir seus níveis de proteção socioambiental domésticos para ampliar seus níveis de comércio,

possibilitando que o acordo tenha potencial para atuar como importante elemento externo de pressão para a conservação ambiental no Brasil.

Não obstante, é importante frisar que a pressão externa para incorporação de salvaguardas socioambientais nos processos produtivos nacionais sob pena de restrição de acesso à mercados não está adstrita aos acordos multilaterais. Ao longo dos últimos anos, multiplicaram-se as iniciativas de redes varejistas internacionais, grandes empresas consumidoras e mesmo de fundos de investimentos de potencial restrição à aquisição de produtos brasileiros devido às questões ambientais. A efetiva associação de padrões elevados de conservação ambiental com ampliação do fluxo de comércio e ganhos econômicos – ou, de maneira inversa, a ideia de que o desmatamento e a degradação ambiental podem reduzir o acesso dos produtos brasileiros aos mercados dos países desenvolvidos – tem fundamental importância para que o tema seja entendido pelos atores relevantes do setor produtivo brasileiro e incorporado às políticas públicas nacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTWEILER, W.; COPELAND, B. R.; TAYLOR, M. S. Is free trade good for the environment? *The American Economic Review*, v. 91, n. 4, p. 877-908, 1998.

BENJAMIN, A H. V. Introdução ao direito ambiental brasileiro. p. 41-91. In: *Doutrinas essenciais de direito ambiental*. v. I. Orgs.: MACHADO, P. A.; MILARÉ, É. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

BRASIL. Third National Communication of Brazil to the United Nations Framework Convention on Climate Change, v. III, Brasília, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2016.

CARVALHO, S. S. de. *A relação entre crescimento e o meio ambiente: uma reavaliação da curva de Kuznets ambiental*. Texto para discussão, Ipea, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2367/1/TD_1902.pdf>.

CNI; FCE. *Políticas de financiamento e garantias às exportações no mundo*. 2019. Disponível em: <<https://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2019/11/politicas-de-financiamento-e-garantias-exportacoes-no-mundo/>>.

CONNECTAS. *Banco Nacional, impactos globais: o apoio do BNDES à exportação de bens e serviços de engenharia e seus efeitos sobre o meio ambiente e os direitos humanos*. 2018a. Disponível em: <https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2018/08/bnds_conectas_spread-1.pdf>.

_____. *Sistemas de país e salvaguardas socioambientais em instituições de financiamento do desenvolvimento: análise do sistema brasileiro e caminhos para o novo banco de desenvolvimento*. 2018b. Disponível em: <<https://www.conectas.org/publicacoes/download/sistemas-de-pais-e-salvaguardas-ambientais-em-instituicoes-de-financiamento-do-desenvolvimento>>.

COPELAND, B. A.; TAYLOR, M. S. Trade, growth, and the environment. *Journal of Economic Literature*, v. 42, n. 1, p. 7-71, 2004.

CRAWFORD, P. The greening of export credits. In: *OECD, smart rules for fair trade: 50 years of export credits*, OECD Publishing, 2011.

FERNG, J-J. Allocating the responsibility of CO2 over-emissions from the perspectives of benefit principle and ecological deficit. *Ecological Economics*, v. 46, n. 1, p. 121-141, 2003.

GRAMKOW, C. De obstáculo a motor do desenvolvimento econômico: o papel da agenda climática no desenvolvimento. Em: *Alternativas para o desenvolvimento brasileiro: Novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade*, Cepal, 2019.

GRAMKOW, C. e GORDON, J. L. Aspectos estruturais da economia brasileira: heterogeneidade estrutural e inserção externa de 1996 a 2009. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 15, pp.35-61, jul.-dez. 2014

HETTIGE, H. et al. *IPPS – the industrial pollution projection system*. Washington, D.C.: World Bank, 1994.

IEA. *CO2 emissions from fuel combustion (2019 Edition)*. IEA, 2019.

JBARA, B. W. *Exploring the causality between the pollution haven hypothesis and the environmental Kuznets curve*. Honors Projects. Paper 21, 2007. Disponível em: <http://digitalcommons.iwu.edu/econ_honproj/21>.

- JIANG, X.; MILBERG, M. Vertical specialization and industrial upgrading: a preliminary note. *Capturing the Gains Working Paper*, n. 10, 2012.
- LAUX, G. *Uma comparação internacional do seguro de crédito à exportação*. 2018. 206f. Dissertação de mestrado – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2018.
- MACHADO, G.; SCHAEFFER, R.; WORRELL, E. Energy and carbon embodied in the international trade of Brazil: an input–output approach. *Ecological Economics*, vol. 39, pp. 409–424, 2001.
- MIROUDOT, S.; RAGOUSISSIS, A. *Vertical trade, trade costs, and FDI*. OECD Trade Policy Working Paper n. 89, OECD Publishing, 2009.
- NOBRE, C. A.; REIDE, J.; VEIGA, A. P. S. *Fundamentos científicos das mudanças climáticas*. São José dos Campos, SP: Rede Clima/INPE, 2012. 44 p.
- NORDSTRÖM, H.e VAUGHAN, S. Trade and Environment. In: *WTO, Special Studies 4*, 1999.
- OCDE. Implementing environmental common approaches. In: *OECD, smart rules for fair trade: 50 years of export credits*, OECD Publishing, 2011.
- OMC. *Trade and Climate Change: WTO-UNEP Report*, 2009.
- PAYSEY, J. A cleaner future. In: *OECD, smart rules for fair trade: 50 years of export credits*, OECD Publishing, 2011.
- PETERS, G. P. et al. Growth in emission transfers via international trade from 1990 to 2008. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, v. 108, n. 21, p. 8903-8908, 2011. Disponível em: <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/21518879/>>.
- PRIEUR, M. *Droit de l'environnement*. Paris: Dalloz, 1984.
- ROCHA, É. R. P. da. *A ascensão da China na economia global e seus impactos sobre a América Latina: evolução recente e perspectivas futuras*. 2014. 161 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.
- SALCIC, Z. *Export Credit Insurance and Guarantees: A Practitioner's Guide*. Londres: Palgrave MacMillan, 2014.
- SCHAEFFER, R.; DE SÁ, A. L. The embodiment of carbon associated with Brazilian imports and exports. *Energy Conversion and Management*, v. 37, n. 6, p. 955-960, 1996.
- SCHAPER, M. *Greening export promotion: a comparative study of environmental standard-setting for export credit agencies*. University of Maryland, 2008.
- STERN, N. *The economics of climate change: the Stern review*. 2007.
- TAYLOR, M. S. Unbundling the pollution haven hypothesis. *The BE Journal of Economic Analysis & Policy*, v. 4, n. 2, 2004.
- US Exim Bank. *Report to the U.S. Congress on global export credit competition*. June, 2019. Disponível em: <https://www.exim.gov/sites/default/files/reports/competitiveness_reports/2019/EXIM2019CompetitivenessReport-final.pdf>.
- VALE, V. de A. *Comércio internacional e emissões: uma análise longitudinal de insumo-produto*. 2014. 151f. Dissertação de mestrado – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2014.
- VARIAN, H. *Microeconomic Analysis*. Nova Iorque: Norton, 1992.

WEDY, G.; MOREIRA, R. M. C. *Manual de direito ambiental: de acordo com a jurisprudência dos tribunais superiores*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2019.

YOON, H.; HESHMATI, A. *Do environmental regulations effect FDI decisions? The pollution haven hypothesis revisited*. GLO Discussion Paper, n. 86, 2017. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/162778/1/GLO_DP_0086.pdf>.

YOUNG, C. E. F. *Transition towards a green and inclusive economic model: a Latin American perspective*. Relatório de pesquisa para o projeto Transición de América Latina y el Caribe hacia un modelo de crecimiento verde y inclusivo (Pnuma/Cepal). Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2010.

_____. Potencial de crescimento da economia verde no Brasil. *Política Ambiental: Economia Verde: Desafios e Oportunidades*, n. 8, p. 90-9, 2011.

Economista formado pela UFRJ, com Mestrado em Ciências Econômicas no PPGE/UFRJ, possui experiência nas áreas de comércio exterior, análise de políticas públicas, financiamento à mudança climática, precificação de carbono, macroeconomia e desenvolvimento econômico. Estudou desenvolvimento econômico comparado, com ênfase no desenvolvimento da América Latina, na Universidade de Salamanca (Espanha) e na Universidade de Ghent (Bélgica). Sua experiência no Governo Federal inclui três anos na Secretaria do Tesouro Nacional lidando com financiamento ao comércio exterior, seguidos de dois anos na Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda, acompanhando as diretrizes e políticas dos organismos e fóruns internacionais de financiamento ao desenvolvimento nos quais o Ministério tem representação. Atualmente exerce o cargo de Coordenador-Geral de Finanças e Conformidade na Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior, acompanhando as diretrizes e políticas de apoio oficial à exportação no Brasil, bem como lidando diretamente com as atividades técnicas e análises referentes ao Seguro de Crédito à Exportação (SCE), lastreado no Fundo de Garantia à Exportação (FGE).

Érico Rial Pinto da Rocha

Mestre em Ciências Econômicas – PPGE/UFRJ (2014). Coordenador-Geral de Finanças e Conformidade – Subsecretaria de Financiamento ao Comércio Exterior (SUCEX) – Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior (SE-CAMEX).

erico.rocha@economia.gov.br // (61) 98622-3755