

Considerações sobre o Roteiro de Acesso do Brasil –
impactos para as políticas florestais e de mudanças climáticas



Considerações sobre o Roteiro de Acesso do Brasil – impactos para as políticas florestais e de mudanças climáticas

AUTORES: Karina Bugarin
e Natalie Unterstell

Citação sugerida: Bugarin & Unterstell, 2022. Considerações sobre o Roteiro de Acesso do Brasil – impactos para as políticas florestais e de mudanças climáticas. Análise. Rio de Janeiro, Brasil. TALANO, 2022. Disponível em www.institutotalanoa.org/documentos

Conteúdo

Introdução	2
Comitês e Áreas Políticas	4
Destaques do Roadmap do Brasil em relação aos Roadmaps anteriores	5
Próximos passos para o Brasil	6
O que esperar e pontos de atenção	7

Introdução

Em junho de 2022, a OCDE divulgou o *Roteiro para o Processo de Acesso à OCDE do Brasil*¹, documento oficial que orienta o processo de avaliação pelo qual o Brasil passará como o principal marco em sua jornada para se tornar membro pleno da Organização. Este roteiro contém vários pontos de inovação positiva no processo de avaliação dos marcos regulatórios e pode induzir melhorias regulatórias e, conseqüentemente, ganhos de produtividade.

Em 25 de janeiro de 2022, o Conselho da OCDE decidiu abrir as discussões de acesso com o Brasil e outros cinco países, levando em consideração os critérios de similaridade, parceiro significativo, benefício mútuo e considerações globais e reconhecimento do progresso feito por esses países no cumprimento dos critérios descritos na Arcabouço para Consideração de Membros Potenciais [C(2017)92/FINAL]....

De acordo com a Resolução do Conselho de 25 de janeiro de 2022, esse Roteiro estabelece os termos, condições e processos aos quais o Brasil será sujeito para permitir que o Conselho, ao final do processo estabelecido neste Roteiro, tome uma decisão sobre convidar o Brasil a aderir à Convenção da OCDE e, assim, tornar-se Membro Pleno da Organização. Em resposta à evolução das circunstâncias, o Conselho pode introduzir alterações ao Roteiro durante o processo de acesso.

O objetivo geral do processo de acesso é alcançar a convergência do Brasil com os padrões, melhores políticas e práticas da OCDE, resultando em resultados aprimorados para os membros da OCDE, bem como para o Brasil e seus cidadãos. Durante todo o processo de acesso, a OCDE trabalhará em estreita colaboração com o Brasil para apoiar a adoção de reformas duradouras para se alinhar aos padrões, melhores políticas e práticas da OCDE.

(Roteiro para o processo de acesso do Brasil à OCDE, 2022, pág. 2 – tradução livre, autoras)

¹ Acesso ao Roteiro completo: <https://www.oecd.org/mcm/Roadmap-OECD-Accession-Process-Brazil-EN.pdf>.

Em maio de 2022, Talanoa publicou um estudo sobre o processo de acesso do Brasil à OCDE com foco especial nas políticas florestal e de mudanças climáticas², com componentes de avaliação qualitativa e quantitativa. Essa avaliação levou às cinco recomendações a seguir:

1. **Promover transparência no processo de acesso com particular atenção para a forma de análise da efetividade de instrumentos normativos existentes.** Há homogeneização de normas, no entanto, a existência de um instrumento normativo não garante a implementação efetiva de uma política pública – é condição necessária, mas não suficiente. Assim, deve-se solicitar que o processo de acesso avalie cuidadosamente a efetividade das políticas públicas.
2. **Garantir que as medidas que tenham impacto em florestas e mudanças climáticas sejam integralmente contempladas nos diferentes comitês temáticos relevantes e não apenas no ambiental.** Instrumentos de mercado, econômicos e fiscais devem ser vistos como braços de uma política florestal e de mudanças climáticas efetiva para garantir que as ações do governo levem a um menor desmatamento e possam promover ações de adaptação às mudanças climáticas. Estes temas devem ser abordados também nos comitês de: *Comitê de químicos; Comitê de governança pública; Comitê de política regulatória; Comitê de política de desenvolvimento territorial; Comitê de emprego, trabalho e assuntos sociais; Comitê de Agricultura e Comitê de pesca.*
3. **Promover transparência na governança institucional do governo brasileiro para o processo de acesso.** A governança do governo brasileiro para a coordenação necessária para o processo de acesso é pouco efetiva. As decisões tomadas não são articuladas entre ministérios, evidenciado pelas manifestações públicas desalinhadas entre o Ministério de Meio Ambiente, Ministério da Economia, Ministério das Relações Exteriores e a Casa Civil.
4. **Estimular o engajamento da área OECD Civil Society no processo de acesso.** Buscando maior participação ao longo do processo de acesso, a sociedade civil deve se alinhar com a área dentro da OCDE que busca um processo participativo amplo. Pode-se munir com estudos e posicionamentos claros a fim de garantir uma representatividade na tomada de decisão.
5. **Promover uma série de encontros e publicar sequência de artigos sobre os efeitos da entrada do Brasil na OCDE, com recorte específico para florestas e mudanças climáticas, com atenção especial aos efeitos práticos possíveis para a região amazônica.** Deve-se qualificar o debate em torno do que se espera com a acesso do Brasil à OCDE com base em evidências. Com dados e modelos analíticos

² Acesso ao estudo completo: <https://www.politicaporinteiro.org/RELATORIO-OCDE-v3.pdf>.

cuidadosos, pode-se guiar tanto o processo de acessão como indicar quais caminhos o Brasil pode seguir com a posição de membro pleno.

Com base em nossa análise prévia e nas recomendações acima, apresentamos a seguir nossas considerações iniciais sobre o Roteiro da OCDE para o Brasil. Nossas considerações são apresentadas em quatro seções: (i) Comitês que avaliarão o estado das políticas públicas no Brasil, bem como as Áreas Políticas transversais; (ii) Destaques do Roteiro do Brasil, do ponto de vista do Talanoa; (iii) Próximos passos a serem dados pelo governo brasileiro no processo de acessão; e (iv) Pontos de atenção e o que esperar.

Comitês e Áreas Políticas

O conjunto de comitês que avaliará a acessão do Brasil está, em geral, alinhado com o que foi feito em outros processos recentes de acessão, a saber, Colômbia e Costa Rica. No entanto, notamos que novos desafios sociais e econômicos (como negócios responsáveis, aço, construção naval, biotecnologia e economia digital) foram adicionados aos comitês no caso brasileiro. Os comitês estabelecidos para conduzir análises de acessão do Brasil e fornecer um parecer oficial ao Conselho são³:

- Comitê de Investimento e Grupo de Trabalho sobre Conduta Empresarial Responsável;
- Grupo de Trabalho sobre Suborno em Transações Comerciais Internacionais;
- Comitê de Governança Corporativa;
- Comitê de Mercados Financeiros;
- Comitê de Seguros e Previdência Privada;
- Comitê de Competição;
- Comissão de Assuntos Fiscais;
- Comitê de Política Ambiental;
- Comitê de Química e Biotecnologia;
- Comitê de Governança Pública;
- Comitê de Altos Funcionários do Orçamento;
- Comitê de Política Regulatória;
- Comitê de Política de Desenvolvimento Regional;
- Comissão de Estatística e Política Estatística;
- Comitê de Revisão Econômica e de Desenvolvimento;
- Comitê de Política Educacional;
- Comissão de Emprego, Trabalho e Assuntos Sociais;

³ Tradução livre pelas autoras.

- Comitê de Saúde;
- Comitê de Comércio e Grupo de Trabalho sobre Créditos à Exportação;
- Comitê de Agricultura;
- Comissão de Pescas;
- Comitê de Política Científica e Tecnológica;
- Comitê de Política de Economia Digital;
- Comissão da Política do Consumidor;
- Comitê de Aço;
- Grupo de Trabalho do Conselho "Construção Naval.

Além dos pontos específicos a serem endereçados na avaliação técnica desses comitês, devem ser transversalmente endereçadas as seguintes áreas de política pública:

- Reforma estrutural;
- Comércio aberto e investimento;
- Crescimento inclusivo;
- Governança;
- Meio ambiente, biodiversidade e clima;
- Digitalização;
- Infraestrutura.

É importante notar que mudanças climáticas foram inseridas como um ponto de atenção transversal. Além disso, dentro do Anexo do Roteiro que detalha os pontos de avaliação dos comitês, sete Comitês fazem referência direta às mudanças climáticas e/ou sustentabilidade, a saber:

- Comitê de Política Ambiental;
- Comitê de Política de Desenvolvimento Regional;
- Comitê de Revisão Econômica e de Desenvolvimento;
- Comitê de Altos Funcionários do Orçamento;
- Comitê de Política Regulatória;
- Comitê de Agricultura;
- Comissão da Política do Consumidor.

Destaques do *Roadmap* do Brasil em relação aos *Roadmaps* anteriores

Em comparação com o roteiro da Colômbia⁴, a OCDE mostrou inovação significativa e positiva em suas diretrizes de processo de acesso para o Brasil. Esses incluem:

1. A inserção de Áreas de Políticas Públicas, especificamente, Meio Ambiente, Biodiversidade e Clima são recomendadas para serem abordadas ao longo das avaliações dos comitês.
2. Inclusão explícita de desmatamento, mudanças climáticas e sustentabilidade em diversos comitês. Por exemplo, sustentabilidade está incluída no Comitê de Política de Desenvolvimento Regional e o desmatamento é claramente mencionado no Comitê de Agricultura e no Comitê de Política Ambiental, respectivamente:
 - a. *Verificar se as políticas agrícolas promovem a sustentabilidade, em particular o uso sustentável de água disponível, terra, energia, solo, recursos de biodiversidade, floresta – inclusive no que diz respeito ao desmatamento – e contribuem com soluções para as mudanças climáticas.*
 - b. *Implementar políticas transparentes e baseadas em metas para garantir a conservação da biodiversidade a longo prazo e seu uso sustentável, incluindo interromper e reverter a perda de biodiversidade, o desmatamento e a degradação da terra até 2030 (...).*
3. Apresenta uma lista mais detalhada de princípios fundamentais para revisões técnicas por comitês da OCDE. Isso pode induzir um caminho mais claro para o que avaliar dentro de cada comitê e levar a melhorias regulatórias mais rápidas.
4. Entrelaçou as avaliações no processo de acesso diretamente a demais acordos internacionais; nomeadamente os objetivos do Acordo de Paris sobre as alterações climáticas e as metas climáticas da COP26. Isso, por si só, é um forte indutor de práticas regulatórias mais eficientes, pois espera-se alinhamento entre os instrumentos.

Próximos passos para o Brasil

Com o *Roadmap* do Brasil apresentado publicamente, o país deve agora:

⁴ Realizamos um *benchmark* usando a Colômbia por ser um país de fronteira com o Brasil, ter aderido recentemente à OCDE e também possuir desafios associados ao bioma amazônico. Roteiro de adesão disponível em: <https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/>.

1. Submeter ao Secretário-Geral um Memorando Inicial, incluindo uma primeira autoavaliação do alinhamento da legislação, políticas e práticas brasileiras com cada instrumento legal da OCDE em vigor que se aplique a todos os Membros da OCDE. Isso inclui todas as Decisões, Recomendações, Declarações substantivas, bem como acordos ou arranjos internacionais desenvolvidos no âmbito da OCDE⁵.
2. A Secretaria procederá então à revisão do Memorando Inicial com as respectivas partes distribuídas a cada comitê de relevância.
3. Os comitês passarão, então, a realizar suas avaliações técnicas e elaborar um parecer oficial sobre a acessão do Brasil. O parecer oficial de cada comitê incluirá uma avaliação da disposição e capacidade do Brasil de implementar quaisquer instrumentos jurídicos da OCDE dentro da competência do comitê em questão. As avaliações técnicas avaliarão as políticas e práticas do Brasil em comparação com as melhores práticas (e políticas da OCDE), além da avaliação rigorosa da compatibilidade dos instrumentos legais. Os pareceres formais também podem considerar a posição do Brasil em relação a outras normas, padrões e referências que os membros da OCDE seguem. Os pareceres formais devem seguir a Lista de Princípios Fundamentais de Acessão para Comitês da OCDE, disponível no Anexo do *Roadmap*.

O cronograma para o processo de acessão completo dependerá da temporalidade no fornecimento de informações pelo governo brasileiro e da coordenação entre os órgãos públicos. No entanto, a OCDE afirma explicitamente no roteiro fornecido que “espera-se que o Brasil cumpra todos os requisitos do processo de acessão dentro de um prazo razoável e (que) o Conselho discutirá regularmente o nível de progresso do Brasil nas revisões técnicas” (OCDE, 2022).

O que esperar e pontos de atenção

1. O roteiro do Brasil contém vários elementos de inovação e processos mais cuidadosamente projetados para orientar as revisões técnicas das políticas do país e verificar alinhamento com as melhores práticas da OCDE. Por exemplo, esta é a primeira vez que a OCDE declara explicitamente o clima como uma área política de interesse a ser abordada ao longo do processo de acessão.

⁵ Uma lista completa está disponível em <https://legalinstruments.oecd.org>.

2. No entanto, ainda não está claro até que ponto questões florestais e das mudanças climáticas serão contempladas em cada comitê. Por exemplo, a regulamentação do uso da terra afeta diretamente os resultados das florestas e das mudanças climáticas e pode afetar significativamente o trabalho, a produção e o comércio.
3. A sociedade civil pode subsidiar os membros-plenas da OCDE com revisões técnicas e antecipar pontos de tensão. Não se deve assumir que, como as diretrizes gerais incluem cautela com relação às mudanças climáticas e à sustentabilidade, os membros-plenos da OCDE compreenderão plenamente as particularidades da realidade brasileira.
4. Para ganhos produtivos com a melhoria regulatória, mudanças climáticas devem ser abordadas conjuntamente entre os comitês, não apenas de forma isolada dentro de cada um. Se, e como essa coordenação ocorrerá, ainda não está claro. Por exemplo, há necessidade de racionalizar e implementar a política climática com planejamento orçamentário de médio prazo. Atualmente, o orçamento climático não é facilmente identificado no Brasil e os subsídios governamentais são em sua maioria direcionados aos setores de alto carbono. Como os comitês de comércio e de orçamento irão interagir para promover ações efetivas do governo brasileiro é fundamental.
5. O desmatamento é um grande desafio econômico e ambiental para o Brasil. É moderadamente abordado nos comitês de Meio Ambiente e Agricultura e na área política de Meio Ambiente, Biodiversidade e Clima. Os dois comitês devem trabalhar juntos para fomentar a agricultura de baixo carbono ao lado do fortalecimento de mecanismos de comando e controle para reduzir as taxas de desmatamento.
6. Com a lista detalhada de Princípios Fundamentais de Acesso para Comitês da OCDE, esperamos análises mais qualificadas dentro dos comitês e instrumentos mais coerentes para atingir as metas climáticas previamente estabelecidas.