

Universidade de Évora - Escola de Ciências Sociais

Mestrado em Relações Internacionais e Estudos Europeus

Dissertação

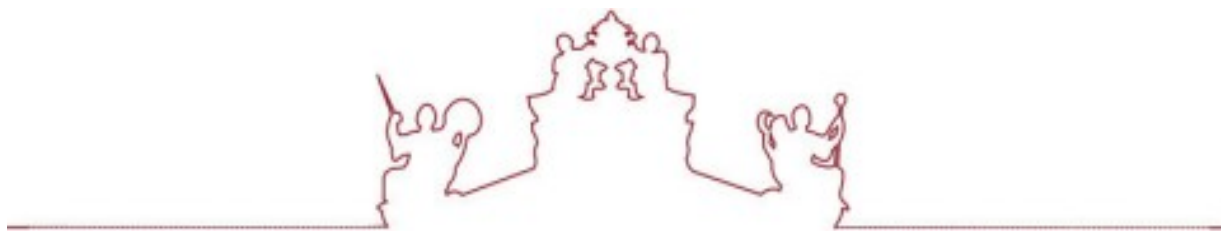
Contributos dos Acordos de Comércio Livre da União
Europeia para o Desenvolvimento Sustentável

João Luís de Sousa André

Orientador | José Manuel Caetano

Évora 2022





A dissertação foi objeto de apreciação e discussão pública pelo seguinte júri nomeado pelo Diretor da Escola de Ciências Sociais:

Presidente | Evanthia Balla (Universidade de Évora)

Vogais | Elsa Cristina Neves Januário Vaz (Universidade de Évora) (Arguente)

José Manuel Caetano (Universidade de Évora) (Orientador)

Évora 2022



Contributos dos Acordos de Comércio Livre da União Europeia para o Desenvolvimento Sustentável

Resumo

São inegáveis os impactos da expansão do comércio internacional no desenvolvimento sustentável à escala global. Desde 2011 que a UE tem fomentado esta abertura através dos seus acordos comerciais de nova-geração. Estes acordos enfatizam aspetos ligados ao desenvolvimento sustentável, em particular na proteção ambiental e nos direitos laborais, definindo um quadro normativo assente em acordos e convenções internacionais reconhecidos em fóruns multilaterais.

Neste trabalho, demonstramos como os acordos comerciais da UE podem efetivamente contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável, não apenas junto dos seus parceiros comerciais, mas também numa perspetiva mais abrangente. Centrando a nossa análise nos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável, observamos que através do estabelecimento de mecanismos de aplicação eficazes, os compromissos assumidos no âmbito multilateral podem tornar-se efetivamente vinculativos.

Palavras-chave: Comércio Internacional; Desenvolvimento Sustentável; Acordos de Comércio Livre da União Europeia; Multilateralismo.

Contributions of the European Union's Free Trade Agreements to Sustainable Development

Abstract

It's hard to deny the impact the expansion of international trade has had on sustainable development on a global scale. Since 2011, the EU has been promoting this opening through its new-generation free-trade agreements. These agreements put a special emphasis on matters related to sustainable development, particularly regarding environmental protection and labour rights, providing a normative framework based on international agreements and conventions, mutually recognized in multilateral fora.

In this dissertation, we demonstrate how the EU's Free Trade Agreements provide valuable contributions to sustainable development, not only with EU's trading partners, but also in a more wide perspective. Focusing our analysis on the trade and sustainable development chapter, we observe that, through the establishment of effective enforcement mechanisms, the commitments agreed in multilateral for a may become binding.

Keywords: International Trade; Sustainable Development; European Union's Free-Trade Agreements; Multilateralism.

Agradecimentos

Este trabalho não teria sido possível sem o apoio e colaboração de um conjunto de pessoas perante as quais assumo uma enorme dívida de gratidão. Não podia começar sem deixar um enormíssimo agradecimento ao Professor José Caetano, não só pelo apoio e orientação, mas sobretudo pela paciência e perseverança demonstradas ao longo do extenso processo que foi a realização deste estudo.

Deixo igualmente um forte agradecimento aos Professores do Mestrado em Relações Internacionais e Estudos Europeus com os quais tive oportunidade de privar e aprender durante os anos de 2017 e 2018. Muitas das portas que se foram abrindo ao longo da minha carreira profissional, em muito se devem a este grupo docente e aos conhecimentos e competências que me foram transmitidas durante a parte curricular do mestrado. A todos eles, o meu “Muito Obrigado”.

A realização deste trabalho contou ainda com a realização de um conjunto de entrevistas que acabaram por ter um papel relevante nas conclusões e recomendações propostas. Deixo aqui também o meu agradecimento pela disponibilidade, amabilidade e abertura a Pedro Silva Pereira, Vice-presidente do Parlamento Europeu, Andrea Carta, responsável pela estratégia jurídica do Green Peace Europe, e Soledad Campos Leal, investigadora do Instituto Internacional para o Desenvolvimento Sustentável. Deixo também uma palavra de gratidão ao meu coordenador de estágio na Representação Portuguesa junto da União Europeia, João Neves da Costa, coordenador do Grupo de Política Comercial, e ainda à restante equipa, Armando Coutinho e Sofia Baião Horta, não só pela preciosa orientação, mas sobretudo pelo trato pessoal e pela confiança em mim depositada durante a minha primeira passagem por Bruxelas.

Um agradecimento muito especial à minha família pelo apoio e motivação constantes durante o longo processo que culmina hoje com a publicação deste texto. Apesar da demora, espero que o resultado deste trabalho vos faça jus. Deixo ainda uma palavra especial aos meus colegas de Mestrado. Foi um prazer e um privilégio partilhar mais estes anos de formação convosco. Espero que nos possamos encontrar por aí ao longo das nossas carreiras profissionais.

Também aos amigos que por vezes foram ficando para trás para que este trabalho chegasse a termo, o meu agradecimento pelo vosso apoio e pela vossa paciência.

A todos os mencionados neste texto e a todos dos quais, por um motivo ou outro, me possa ter esquecido de mencionar mas que de alguma forma me ajudaram a alcançar este objetivo, saibam que têm a minha profunda e sincera gratidão. Muito obrigado!

Glossário de Siglas

AAM – Acordos Ambientais Multilaterais

ACL – Acordo de comércio livre

ALDE – Grupo Parlamentar Aliança dos Liberais e Democratas da Europa no Parlamento Europeu

ARC – Acordos Regionais de Comércio

BRIC – Conjunto de países: Brasil, Rússia, Índia e China

BREXIT – Processo de saída da União Europeia por parte do Reino Unido

CELA - Associação Canadiana de Lei Ambiental

CETA – Acordo Económico e Comercial Global (Acordo Comercial entre UE e os seus Estados-Membros e o Canadá)

CONCORD – Confederação europeia de organizações não-governamentais na área do desenvolvimento (www.concordeurope.org)

COP – Conferência entre Partes

DSU – Mecanismo de Resolução de Conflitos

ECR – Grupo Parlamentar Conservadores e Reformistas Europeus no Parlamento Europeu

EFTA – Associação Europeia de Comércio Livre

EKC - Hipótese da Curva Ambiental de Kuznets

EUA – Estados Unidos da América

FAO – Organização da Alimentação e Agricultura das Nações Unidas

FERN – Organização não-governamental Neerlandesa (www.fern.org)

GATT - Acordo Geral sobre Comércio e Direitos Aduaneiros

ICS – Sistema Arbitral de Investimento

IDE – Investimento direto estrangeiro

INTA – Comité para o Comércio Internacional do Parlamento Europeu

ISDS – Mecanismo de Resolução de Conflitos entre Investidores e Estado

LSE – London School of Economics

MERCOSUL – Mercado Comum da América do Sul

MFN – Nação Mais Favorecida

NAFTA – Acordo de Comércio Livre da América do Norte

NATO – Organização do Tratado do Atlântico Norte

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico

OIT – Organização Internacional do Trabalho
OIC – Organização Internacional do Comércio
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONGs – Organizações não-governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
PIB – Produto Interno Bruto
PPE – Grupo Parlamentar Partido Popular Europeu no Parlamento Europeu
SDGs – Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável
S&D – Grupo Parlamentar Socialistas e Democratas no Parlamento Europeu
TCE – Tratado da Comunidade Europeia
TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia
TJN – Trade Justice Network
TL – Tratado de Lisboa
TTIP - Parceria de Comércio e Investimento Transatlântica
TUE – Tratado da União Europeia
UE – União Europeia
UNCITRAL – Comissão das Nações Unidas sobre Lei Comercial Internacional
USMCA – Acordo Comercial Celebrado entre Estados Unidos da América, México e Canadá
WCED – Comissão Mundial sobre Ambiente e Desenvolvimento

Índice

Resumo.....	i
Abstract.....	ii
Agradecimentos.....	iii
Glossário de Siglas.....	iv
Índice.....	vi
1. Introdução.....	1
2. Comércio Internacional.....	7
2.1. O Protecionismo.....	12
2.2. O Sistema Multilateral de Comércio.....	16
2.3. A Política Comercial da UE e o Sistema Multilateral.....	21
3. O Desenvolvimento Sustentável.....	27
3.1. Comércio Internacional e Desenvolvimento Sustentável.....	30
3.2. A UE e o Desenvolvimento Sustentável.....	35
3.3. O Desenvolvimento Sustentável nos Acordos de Comércio Livre da UE.....	38
4. Hipótese e Metodologia.....	43
5. Estudo de Caso.....	45
5.1. Enquadramento e Organização do CETA.....	45
5.2. Análise dos Capítulos de Desenvolvimento Sustentável.....	47
5.2.1. Compromissos ambientais.....	47
5.2.2. Direitos laborais.....	49
5.2.3. Mecanismos de aplicação.....	51
5.2.4. Papel da Sociedade Civil e Organizações Internacionais.....	52
5.3. Implementação dos Capítulos de Comércio e Desenvolvimento Sustentável.....	53
5.4. Implementação do CETA.....	57
5.4.1. Literatura académica.....	59
5.4.2. Sociedade Civil.....	63
5.5. Diferenças entre o modelo Europeu e o modelo Americano.....	65
5.6. Mecanismos de proteção ao investimento.....	68
5.7. Entrevistas com os principais stakeholders.....	69
5.7.1. Questões colocadas e respetivas respostas.....	71
5.7.2. Principais aspetos a reter.....	78
5.8. Análise SWOT.....	80
5.8.1. Descrição, relações e interdependências entre os fatores.....	81
5.8.2. Recomendações estratégicas.....	95
6. Conclusões.....	104
7. Referências.....	111
8. Anexo I - Autorizações para utilização de informações recolhidas durante das entrevistas.....	122

Index of Tables

Tabela 1: Principais argumentos a favor e contra o comércio livre e o protecionismo.	15
Tabela 2: Análise SWOT.	81

1. Introdução

É inegável o papel que o comércio internacional tem tido ao longo da história como um dos principais motores da globalização. O poder dos mercados, potenciado pelos avanços tecnológicos dos últimos séculos, permitem que hoje em dia o nosso ambiente esteja rodeado de bens provenientes das mais variadas partes do mundo, sem os quais nos é difícil imaginar uma sociedade moderna e avançada como aquelas das quais a maioria dos povos ocidentais desfruta atualmente. Não será errado afirmar que a alocação de recursos em resposta aos desejos e necessidades das populações, seja através do comércio ou de outros meios como a guerra, está na base das relações entre povos e nações, assumindo-se como tema central da área das relações internacionais.

A alocação de recursos é igualmente uma das principais linhas que separam o espectro político entre aqueles que defendem uma maior ou uma menor intervenção dos atores estatais. Em particular no que diz respeito ao comércio internacional, as origens deste debate remontam às teses dos grandes pensadores do liberalismo económico do século XVIII e à ideia de que o comércio livre beneficia todas as partes envolvidas, uma vez que a competição promove a eficiência e o aumento da produção de bens com maior qualidade e a preços mais baixos.

As teses liberais surgiram em oposição ao mercantilismo que marcou o século XVII, durante o qual os principais países europeus adotaram políticas altamente intervencionistas com o objetivo de reduzir as importações e aumentar as exportações, sobretudo em bens acabados. O mercantilismo tinha como objetivo último aumentar o poder do Estado em relação a Estados rivais e resultou invariavelmente em guerras e no expansionismo Europeu para as colónias nas Américas, em África e na Ásia.

Durante os últimos três séculos, as teses liberais foram fazendo o seu caminho, adaptando-se às mudanças sociais e tecnológicas dos tempos, mas mantendo o princípio de que apenas através de mercados livres se atinge uma eficiente alocação de recursos. Neste quadro, os intervenientes estatais ficam limitados a funções de proteção da propriedade individual, segurança pública e resolução de falhas dos mercados. A correta alocação de recursos é garantida pelo conjunto das decisões individuais na prossecução da satisfação dos desejos e necessidades do indivíduo num cenário de mercado livre. Assim, o comércio internacional pode ser visto com uma extensão da divisão do trabalho a uma escala internacional, em que a especialização produtiva e as trocas comerciais acontecem de forma orgânica como resposta natural às exigências do mercado e à lei da oferta e da

procura, onde uma vez mais a intervenção dos agentes Estatais é limitada à proteção e à segurança.

O modo como países, organizações multilaterais e a própria sociedade civil olham e entendem os recursos tem sofrido uma evolução considerável ao longo dos últimos anos, com as questões relacionadas com a proteção ambiental e os direitos humanos a assumirem um papel cada vez mais relevante na agenda internacional. A realocização massiva de indústrias de países desenvolvidos para países em desenvolvimento observável ao longo das últimas décadas, fazendo usufruto das vantagens comparativas que estes oferecem, tem levado vários atores políticos e sociais a levantar várias questões sobre o impacto do comércio internacional em temas ligados ao desenvolvimento sustentável.

Estarão os países em desenvolvimento a utilizar o comércio internacional para exportar a sua pegada ecológica, usufruindo de menor regulamentação ao nível dos padrões produtivos? Estarão as empresas ocidentais (e os consumidores) a usufruir de bens produzidos em países nos quais uma das vantagens comparativas se prende com a menor regulamentação ao nível dos direitos do trabalho, permitindo reduzir custos ao nível de carga salarial e despesas sociais? Estas são só algumas das questões que têm marcado a agenda internacional relativamente a estes temas, mas é precisamente nestes pontos que se estabelece a relação entre comércio e desenvolvimento sustentável que este trabalho pretende estudar.

O conceito de desenvolvimento sustentável, como é entendido hoje pela maioria das organizações internacionais e pela sociedade civil, remete-nos ao Relatório Brundtland da “*World Commission on Environment and Development*” de 1987 definindo-o como o desenvolvimento que garante “as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de satisfação no futuro” (Brundtland, 1987:39).

Apesar desta conceção não se ter mantido imutável ao longo das últimas décadas, a sua base transgeracional continua intacta, sendo hoje observável na versão final dos 17 Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (SDGs) da ONU, resultantes da Assembleia Geral de 2015. A evolução da visão sobre o desenvolvimento sustentável desde Brundtland até aos nossos dias tem um peso significativo no modo como os acordos de comércio livre abordam estas matérias. A clara identificação de 3 pilares essenciais - económico, social e ambiental - é hoje a marca distintiva sobre o modo como o desenvolvimento sustentável é abordado atualmente nos acordos comerciais, em particular nos da UE, bem como na sua política comercial de uma forma mais ampla.

As linhas orientadoras da política comercial comum da UE estão bem patentes no Artigo 21º do Tratado da União Europeia sobre as disposições relativas à política de ação externa e

segurança comum, estabelecendo como objetivo “Incentivar a integração de todos os países na economia mundial, inclusivamente através da eliminação progressiva dos obstáculos ao comércio internacional”. A assinatura do Tratado de Lisboa, resultou num realinhamento institucional, atribuindo à UE competência exclusiva sobre a área do comércio internacional, colocando ainda o Conselho e o Parlamento Europeu em pé de igualdade no que diz respeito à adoção ou rejeição de acordos comerciais. Este tratado atribuiu igualmente maior autonomia à Comissão para o desenvolvimento de propostas legislativas, o que permitiu à UE adotar uma postura mais proativa dentro do sistema comercial multilateral no sentido de potenciar os ganhos inerentes à liberalização do comércio (Silles-Brügge, 2014:188).

Neste contexto, a Organização Mundial do Comércio (OMC), fórum multilateral intergovernamental, assume-se como pedra basilar na regulação das relações comerciais entre Estados. Uma das principais inovações da OMC foi a criação de um mecanismo de resolução de conflitos como pilar do sistema de comércio multilateral. Este mecanismo é baseado num órgão de resolução de litígios e outro de recurso que deliberam sobre disputas lançadas entre membros da Organização, quando estes consideram que as disposições presentes nos acordos comerciais não estão a ser cumpridas (WTO, 1994). No caso particular da UE e dos seus acordos comerciais de nova geração, as questões comerciais são tratadas de forma diferenciada das questões relacionadas com o desenvolvimento sustentável, tendo estas últimas um mecanismo de resolução de conflitos próprio.

No que diz respeito às matérias relacionadas com o desenvolvimento sustentável, a Conferência Ministerial de Doha foi marco importante no reconhecimento institucional da interdependência entre o comércio internacional e os pilares ambientais e sociais do desenvolvimento sustentável. Esta foi a primeira vez que o tema Ambiente foi negociado no âmbito da OMC, tendo a discussão sido dividida em dois subtemas: comércio sobre bens ambientais e acordos ambientais (WTO, 2001). Doha tinha como objetivo aproximar países em desenvolvimento e países desenvolvidos, através da redução de barreiras aduaneiras e não-aduaneiras, sendo hoje reconhecida como um fracasso coletivo, tendo em conta o desfazamento ao nível dos interesses dos dois grupos de países. Ainda assim, o primeiro passo no estabelecimento de uma ligação entre comércio internacional e as matérias do desenvolvimento sustentável tinha sido dado, abrindo a porta ao desenvolvimento de disposições legislativas focadas nesta interdependência.

A relação entre o comércio e os pilares sociais e ambientais do desenvolvimento sustentável tem sido alvo de vários estudos ao longo dos últimos anos. Apesar do

reconhecimento do potencial da liberalização do comércio para a redução da pobreza e aumento da qualidade de vida das populações, a visão puramente liberal de que o comércio livre beneficia todos os intervenientes acaba por ignorar uma parte significativa das suas externalidades como a degradação ambiental e o desrespeito pelos direitos dos trabalhadores. Uma das principais e mais recorrentes críticas aos atores estatais prende-se com o desenvolvimento de políticas comerciais que potenciam a exportação da pegada ecológica e social dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento onde os níveis de regulamentação/monitorização das proteções ambientais e dos direitos dos trabalhadores não são tão exigentes (Repetto, 1994:17; Yao et al., 2019:14).

Neste campo, a UE tem tido papel relevante no contexto global com o desenvolvimento dos seus acordos comerciais de nova-geração. O seu acordo com a Coreia do Sul, em vigor desde 2011, foi o primeiro a incluir capítulos sobre o desenvolvimento sustentável, tendo a partir daí todos os acordos comerciais assinados pela UE passado a contar com uma secção dedicada a estas temáticas. Em geral, estes acordos abordam os pilares ambiental e social do desenvolvimento sustentável baseando as suas disposições em acordos ambientais multilaterais e nas Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Devidamente apoiada em organizações multilaterais onde assume um papel de liderança cada vez mais relevante, a UE dispõe hoje de um conjunto de instrumentos e padrões internacionais, mutuamente reconhecidos, para promover a cooperação nestas matérias no âmbito dos seus acordos comerciais.

É no ponto de interseção entre o comércio internacional e as proteções ambientais e sociais que se centra este trabalho.

Serão os acordos de comércio livre da UE uma ferramenta eficaz na promoção do desenvolvimento sustentável?

Para responder a esta questão, começámos, no capítulo 1, por desenvolver uma revisão da literatura relativamente à realidade e aos impactos do comércio internacional, tanto no plano histórico como do ponto de vista ideológico, incluindo uma revisão sobre o debate entre as teorias liberais e protecionistas. Segue-se uma síntese sobre o sistema multilateral de comércio e os seus condicionalismos, com breve análise da história da OMC, a fim de melhor entender os atuais desafios. Focamo-nos, depois, nos aspetos relativos ao funcionamento da UE e da sua política comercial, bem como na relação desta com o sistema multilateral.

No capítulo 2, fazemos uma revisão da literatura sobre as teorias do desenvolvimento sustentável e o modo como este é entendido nas suas diferentes dimensões. Abordamos a relação entre o comércio internacional e o desenvolvimento sustentável, bem como o modo

como a UE olha para estas matérias tanto do ponto de vista institucional mais geral, como do ao nível da sua política comercial, dando relevo aos acordos comerciais de nova-geração.

No capítulo 3 definimos a metodologia a ser aplicada, seguindo-se o capítulo com o estudo de caso. No sentido de melhor entender o modo como as disposições de comércio e desenvolvimento sustentável têm vindo a ser aplicadas, escolhemos o acordo comercial entre UE e Canadá (CETA). Este acordo, assinado em 2016, foi um marco ao nível da ligação entre comércio e desenvolvimento sustentável, sendo reconhecidamente, à data da sua entrada em vigor, o mais ambicioso acordo comercial em matéria de desenvolvimento sustentável.

Começámos por analisar os compromissos assumidos sobre o ambiente, trabalho, mecanismos de aplicação e ao papel da sociedade civil. Seguiu-se uma análise documental aos relatórios produzidos pelos vários comités ligados ao comércio e desenvolvimento sustentável no âmbito deste acordo, com especial destaque para um resumo da sessão plenária do Parlamento Europeu realizada em janeiro de 2018, onde foram abordadas as disposições relativas ao comércio e desenvolvimento sustentável dos acordos de comércio livre da UE numa perspetiva mais geral. Ainda neste capítulo foram analisados relatórios e trabalhos de investigação de organizações da sociedade civil bem como de investigadores especializados nestas temáticas.

Neste contexto, realizámos um conjunto de entrevistas com stakeholders do meio académico, da sociedade civil e do meio institucional. Tivemos a oportunidade de discutir estas matérias com Soledad Leal Campos, *Policy Lead* do Instituto Internacional de Desenvolvimento Sustentável, com Andrea Carta, *Legal Strategist* do Greenpeace Europe e com Pedro Silva Pereira, Vice-Presidente do Parlamento Europeu e membro do grupo parlamentar S&D.

A informação recolhida ao longo do estudo foi agregada numa matriz SWOT, enquadrando devidamente todos os elementos que constituem os aspetos positivos e negativos dos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável nas suas dimensões interna e externa relativamente ao seu contributo para a promoção do desenvolvimento sustentável.

No capítulo final apresentam-se as conclusões do trabalho, juntamente com um conjunto de recomendações que, tendo como base os principais argumentos desenvolvidos, permitem maximizar a forma como os acordos de comércio livre poderão potenciar a promoção do desenvolvimento sustentável junto dos parceiros comerciais da UE.

Para terminar, disponibilizamos as principais fontes usadas para concretizar este estudo.

Entre estas estão os principais Tratados da UE, acordos comerciais, relatórios e outros documentos oficiais das instituições europeia e de outras organizações multilaterais, assim como outros trabalhos de investigação produzidos no âmbito destas temáticas.

2. Comércio Internacional

Desde a publicação dos principais trabalhos de Adam Smith e David Ricardo, por muitos considerados como os pais do liberalismo económico, economistas de todo o mundo têm vindo a exortar os benefícios do comércio livre como elemento potenciador de crescimento económico. Smith afirma mesmo que “todo o comércio deve ser benéfico para os dois países”, vendo este como uma entidade autorreguladora cujos ajustes naturais acabam por beneficiar todos os envolvidos de forma orgânica (Irwin, 2015:31).

Esta visão tinha como base a divisão do trabalho, cujos efeitos se começavam a sentir de forma cada vez mais evidente no quotidiano das populações do Reino Unido durante a segunda metade do século XVIII, e a conseqüente especialização que dela advinha. Irwin (2015:31-32) observa que a maioria das pessoas não é autossuficiente, retirando ganhos da sua especialização para adquirir o que necessitam. É precisamente esta especialização que permite não só o aumento da produtividade, como do consumo, possibilitando o acesso por parte das populações a uma maior variedade de bens e produtos, o que contribui para o incremento da sua qualidade de vida.

A visão de Smith sobre o comércio internacional e os mercados tem sido alvo de intenso debate em fóruns académicos ao longo de mais de dois séculos, com especial enfoque na célebre metáfora da “mão invisível” que, apesar da popularidade, é mencionada apenas uma vez sua obra maior “A Riqueza das Nações”. Apesar da referência estar imbuída de um contexto muito específico no trabalho de Smith, certo é que esta ganhou uma conotação muito própria no imaginário de economistas, investigadores e políticos durante a segunda metade do século XX, acabando por se tornar num mantra para os proponentes dos mercados livres (Bishop, 1995:170). De acordo com os escritos de Smith, diz Irwin (2015:31), em mercados livres o interesse do indivíduo é canalizado a favor da sociedade para atividades que serviriam o interesse comum.

Esta interpretação é partilhada por Bishop (1995:177), aludindo à permanente aspiração da maioria dos indivíduos em melhorar a sua situação económica e social, o que lhes conferirá o incentivo para focar a sua atividade na produção de riqueza, contribuindo para o aumento do nível de vida geral das populações. Ainda assim, o autor ressalva que a visão de Smith não deixa de aludir aos diferentes interesses dos diferentes agentes económicos, e ao conflito latente entre eles, nomeadamente entre os gestores de empresas e o público em geral. Releva-se aqui o contexto específico da referência à “mão invisível”, onde a persecução do autointeresse alude à maximização do retorno do capital investido, uma

atividade restrita a comerciantes e gestores à altura da publicação dos textos de Smith. Importa assim, distinguir na visão de Smith, o interesse económico de comerciantes, que irá contribuir para o interesse geral da sociedade através da criação e acumulação de riqueza, do interesse político ou pessoal, que entra em conflito com o interesse público e que, de uma maneira geral, concorrerá para fechar mercados e para a adoção de políticas protecionistas (Bishop, 1995:177).

Vários autores contemporâneos veem hoje o comércio entre nações como uma extensão da divisão do trabalho a uma escala internacional, justificando o comércio livre como resultado das diferenças de produtividade entre indivíduos (Salin, 2018:79). Na senda de Smith, Salin considera que “se uma troca é realizada de forma livre, devemos estar certos, que ela vai ser boa para ambos os parceiros”. Este ponto conduz-nos a um dos argumentos fundamentais a favor da liberalização do comércio - a Teoria das Vantagens Comparativas - proposto por David Ricardo no início do século XIX, segundo a qual um país pode concluir que é benéfico um país importar um bem, mesmo que o consiga produzir de forma mais eficiente que o seu parceiro comercial, atendendo ao custo de oportunidade (Irwin, 2015:35).

Bernhofen e Brown (2018:227-228) recorrem ao célebre exemplo dado por Ricardo nos seus “*Princípios de Economia Política e Tributação*”, onde este alude à vantagem comparativa que Inglaterra tem na produção de tecido e à vantagem que Portugal tem na produção de vinho, com base nos custos de produção e na alocação de recursos produtivos para justificar as trocas comerciais entre estes países. Os autores consideram que as simplificações das dinâmicas comerciais entre Estados podem ser aplicadas a dimensões mais elevadas e a relações cada vez mais complexas. Tal deve-se ao princípio subjacente à tomada de decisões com base no custo de oportunidade se manter inalterado, embora o peso deste tenha vindo a ser cada vez mais posto em causa por economistas desde os anos 80 (Krugman, 1987:143).

Vários fatores concorrem para a determinação das vantagens comparativas de um país e para o custo de oportunidade na alocação dos recursos produtivos. Segundo Krugman (1987:132), o modelo de Ricardo dava ênfase às diferenças tecnológicas como fator explicativo da vantagem comparativa de um país. Releve-se que as observações de Ricardo foram feitas numa época de rápido crescimento económico, resultante de um aumento exponencial da capacidade produtiva como consequência da revolução industrial. Sabemos hoje que a vantagem comparativa de um país é o resultado de uma série de fatores como o clima, recursos naturais, capital humano, nível de salários, entre outros (Irwin, 2005:37).

As vantagens comparativas dos países devem ser naturalmente contextualizadas à produção de um determinado bem ou serviço, embora surjam cada vez mais fatores transversais que determinam se uma economia é de uma forma geral competitiva. Nas últimas décadas têm-se multiplicado relatórios internacionais sobre o desenvolvimento e a competitividade, atestando a relevância que as características de um estado vão ter no seu desempenho económico, na sua capacidade produtiva, e para a sua posição no comércio internacional. Embora a produção de um dado bem ou serviço dependa de fatores muito específicos, esta está sempre condicionada pelas condições gerais do respetivo mercado, funcionando igualmente como uma forma de vantagem comparativa.

Observamos que a eficiência produtiva é o principal fator que leva um país a produzir um bem em detrimento de outro, ou seja, a alocar os seus limitados recursos à produção do bem que proporcione o maior retorno possível por cada recurso alocado (Irwin, 2015:35; Bernhofen e Brown, 2018:227-228). Legitima-se assim questionar a capacidade dos países em desenvolvimento usarem o comércio internacional para potenciar o seu desenvolvimento. Apesar de não terem a eficiência dos seus parceiros, em grande parte devido aos atrasos tecnológicos e falta de mão de obra qualificada, segundo a teoria das vantagens comparativas estes países podem ainda assim retirar ganhos significativos do comércio internacional.

Segundo Krugman, os principais fatores que podem impactar a qualidade de vida de uma população são a produtividade, o emprego e a distribuição de rendimentos, estando a distribuição de rendimentos dependente da produtividade, sendo que o nível de salários tenderá a aumentar com o aumento desta (Irwin, 2015:43). Sendo os países em desenvolvimento menos eficientes em termos produtivos, a principal vantagem comparativa destes, sobretudo em indústrias com baixo valor acrescentado nos setores primário e secundário, está relacionada com os baixos custos de mão-de-obra. Este é talvez o principal incentivo que durante os últimos 30 anos tem atraído um elevado número de empresas de diferentes sectores a relocalizar os seus centros de produção para países em desenvolvimento, mormente para a China e para o sudeste asiático. Este tem sido de resto um dos grandes motores da globalização desde os finais do século XX, dinamizada pelo comércio internacional através da criação das cadeias de valor globais (Aguiar de Medeiros & Trebat, 2017:401). Porém, apesar de reconhecido o mérito, vários autores têm vindo a responsabilizar as cadeias de valor globais pelo aumento da desigualdade de rendimentos e pelo que chamam a divisão do trabalho por “economias de base” como consequência natural do capitalismo, com a fixação das principais indústrias criativas com elevados níveis de valor acrescentado nos países desenvolvidos, ficando a manufatura a cargo dos países em desenvolvimento (Aguiar de Medeiros & Trebat, 2017:407-408).

O argumento apresentado por estes autores deve, no entanto, ser enquadrado na realidade do comércio internacional. Embora seja notória a deslocalização da produção da indústria de manufatura para os países em desenvolvimento, a realidade é que nunca houve uma verdadeira liberalização dos mercados agrícolas e têxteis nos países desenvolvidos, nomeadamente na UE, que sempre sentiu necessidade de proteger as suas indústrias de competição externa, sobretudo daqueles que possuem uma clara vantagem comparativa (Irwin, 2015:75). Esta atitude dos países desenvolvidos não deixa de ser compreensiva do ponto de vista social. Sabemos que no curto-prazo, o comércio livre tem efeitos diretos nas economias dos países desenvolvidos, provocando alterações nos rendimentos, sobretudo em indústrias que podem beneficiar de deslocalização para mercados onde os custos de produção são inferiores (Idem:99). Isto faz com que grupos de interesse, cujo poder político vai acabar por ser substancialmente superior à sua capacidade económica, possam beneficiar de medidas protecionistas (Idem:77).

Estes grupos de interesse têm hoje um papel significativo no comércio mundial, manipulando preços e impossibilitando a concretização de um cenário de concorrência perfeita, pré-requisito para o funcionamento do comércio livre. Krugman (1987:134) refere a emergência de modelos de análise não baseados em vantagem comparativa, defendendo que a intervenção moderada do Estado pode melhorar os benefícios do comércio. A intervenção estatal pode basear-se em direitos aduaneiros ou uso de subsídios, resultando numa alteração artificial das condições económicas que dá aos produtores o falso conforto de estarem em boa posição competitiva (Salin, 2018:104). Esta situação acaba por criar dependências, sobretudo em indústrias onde há melhores condições no mercado externo, como é o caso da agricultura e indústria onde os países em desenvolvimento têm clara vantagens comparativas (Irwin, 2015:105).

Desenha-se assim um dos principais problemas no estabelecimento de políticas comerciais - a dicotomia entre o intervencionismo como instrumento de proteção social nos países desenvolvidos e o comércio livre baseado num mercado concorrencial como base da distribuição da riqueza a uma escala global. Neste contexto, perceber quais os possíveis papéis que poderá ter a intervenção do Estado no comércio internacional, bem como as suas consequências, tanto em países desenvolvidos como em países em desenvolvimento é uma questão atual e relevante.

A visão de que a liberalização do comércio deve ser acompanhada por políticas complementares para potenciar ganhos ou reduzir os impactos negativos é hoje partilhada por vários autores (Brambilla & Porto, 2017:82; Helble & Shepherd, 2017:530; Saygili, Peters & Knebel, 2018:19; Gokmenoglu, Amin & Taspinar, 2015:495). Estas políticas

devem, naturalmente, ter em conta as características geográficas e socioeconómicas do país ou região, bem como o contexto institucional em que são desenvolvidas (Brambilla & Porto, 2017:82). Sobretudo para países em desenvolvimento, a melhoria da infraestrutura, nomeadamente nos setores produtivos, no setor logístico, ao nível dos transportes e ainda na conectividade, é um alicerce para potenciar o crescimento económico através da aplicação de políticas de liberalização do comércio (Gokmenoglu, Amin & Taspinar, 2015:495; Saygili, Peters, & Knebel, 2018:19).

Esta visão apoia-se em evidências históricas de que o crescimento económico é acompanhado pelo aumento das exportações ou que o crescimento destas tem um impacto positivo na economia (Abbott, Bentzen & Tarp, 2009:342; Gokmenoglu, Amin & Taspinar, 2015:490). Concordando com a premissa de que a maior abertura comercial resulta, por norma, em efeitos positivos no crescimento económico, Olarrega (2016:483) realça que estes efeitos dependem das condições iniciais de cada país, sendo este um fator determinante na sua integração nos mercados globais. Um caso concreto prende-se com os elevados custos com o comércio e com a logística associada à integração em cadeias de valor globais de países em desenvolvimento fechados por terra, sendo este um fator que poderá inibir alguns países de retirar todos os potenciais benefícios de uma maior abertura ao comércio internacional (Hynes & Lammersen, 2017:524). Ainda assim, percebe-se que a liberalização do comércio potencia o aumento das exportações, que por sua vez tenderá a ter impactos positivos no crescimento económico, o que poderá contribuir para a redução da pobreza (Abbott, Bentzen & Tarp, 2009:342; Yameogo & Omojolaibi, 2021:771).

Apesar da relação positiva entre comércio e crescimento económico, evidências históricas sugerem que os efeitos nos países em desenvolvimento e em países desenvolvidos é não só diferente, como, em certos casos, vem reforçar as desigualdades já existentes. Este argumento tem vindo a ser debatido desde os anos 90, em particular no que diz respeito à visão do comércio como um jogo de soma nula que resulta invariavelmente em vencedores e perdedores, mesmo entre os países em desenvolvimento (Røpke, 1994:15; Helble & Shepherd, 2017:538).

O compromisso de alguns países desenvolvidos em manter os seus mercados abertos à entrada de bens e serviços dos países em desenvolvimento tem sido igualmente questionável, muito devido a pressões políticas no sentido de se adotarem medidas de carácter mais protecionista (Helble & Shepherd, 2017:539). A abertura de mercados em países desenvolvidos, que resulta muitas vezes na deslocalização de indústrias para países em desenvolvimento onde os custos de produção são substancialmente mais baixos, acabam por resultar em perdas de empregos, diminuição do nível de salários e da

qualidade de vida, o que pode ter impactos nas economias locais. Este é um problema que tem vindo a ser bastante debatido ao longo dos últimos anos, com os proponentes do comércio internacional e da abertura de mercados a sugerirem uma aposta na requalificação de pessoas, sobretudo para setores onde mais facilmente poderão ser reintegradas no mercado de trabalho (Helble & Shepherd, 2017:538).

Uma das consequências naturais da deslocalização de indústrias para outros mercados, cujos efeitos foram referidos atrás, prende-se com o crescimento de sentimentos anti-globalização, podendo dar azo ao aparecimento de movimentos de índole nacionalista. Neste contexto, caberá às lideranças dos países desenvolvidos garantir que os benefícios inerentes ao comércio livre sejam distribuídos de forma igualitária, quer internamente pelos vários *stakeholders* dentro do país, quer a uma escala global entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento (Idem:540).

2.1. O Protecionismo

Se por um lado, a liberalização do comércio pretende estimular o aumento de trocas entre países, políticas de carácter protecionista têm por norma o objetivo de limitar as trocas comerciais entre parceiros e o acesso a mercados. Este tipo de medidas pode tomar as mais variadas formas, desde a imposição de direitos aduaneiros ou de quotas de importação para alguns bens, como a exigência de padrões de produção ou a atribuição de subsídios à produção como forma de manter as empresas domésticas competitivas.

Observa-se atualmente que o número de ACL adotados está em desaceleração embora se encontre ainda em crescimento. Este facto poder-se-á dever à falta de interesse das autoridades ou às dificuldades políticas no processo de ratificação, como é o caso particular da União Europeia (Dupuis & Génèreux, 2017:1). Em sentido contrário, segundo a OCDE, desde a crise de 2008/2009 regista-se um aumento do número de medidas protecionistas ou discriminatórias dos países do G20 (Ibidem). Esta flutuação entre abertura ao comércio livre e medidas intervencionistas não é recente. Dembour e Stammers (2018:171) notam que existe um traço de perpetuidade na relação de tensão entre comércio livre e protecionismo, considerando a relação entre os dois irresolúvel. Neste contexto, os autores observam que em diferentes momentos históricos cada uma das soluções terá produzido melhores resultados, estando a sua eficiência intrinsecamente ligada às estruturas de poder existentes.

É possível ligar o início do debate sobre protecionismo à origem do conceito de comércio

livre e às teorias de Ricardo sobre os benefícios globais do comércio livre com base no já abordado conceito de vantagem comparativa (Fouda, 2012:351; Batra, 1992:19). Desde então, o protecionismo tem sido atacado por vários setores da sociedade, sendo invariavelmente descrito como um projeto obsoleto e os seus defensores rotulados como defensores de interesses específicos em detrimento do bem-estar económico global (Batra, 1992:19).

Desde a adoção da Tarifa Smoot-Hawley nos Estados Unidos no início da década de 1930, muitas vezes associada à Grande Depressão que se seguiu e que alguns autores referem como uma das principais causas que terão conduzido à Segunda Guerra Mundial, o protecionismo tem sido amplamente rejeitado no meio académico e denunciado como nocivo para a economia (Batra, 1992:19; Fouda,, 2012:352). Ainda assim, estas práticas tendem a não desaparecer, regressando com especial incidência durante períodos de crise (Batra, 1992:19).

Este facto tem gerado amplo debate, questionando, os defensores do comércio livre, as justificações para a adoção de correntes protecionistas dada a baixa eficiência em relação ao comércio livre (Yoffie & Milner, 1989:111). Uma possível explicação prende-se com os potenciais benefícios políticos que os decisores podem retirar através da adoção de políticas protecionistas que resultem em melhorias pontuais de resultados económicos e financeiros, bem como de indicadores sociais, o que acaba por ser frequente em determinadas áreas como indústrias juvenis ou setores relevantes para a segurança nacional (Dupuis & Génèreux, 2017:2).

Ainda a favor da adoção de medidas protecionistas e das implicações políticas da tomada de decisão, Dupuis e Génèreux (2017:4) observam que, embora os impactos negativos sejam muitas vezes difusos e facilmente atribuíveis a outros fatores externos, os problemas causados pela globalização e consequente abertura de mercados são efetivamente mais visíveis, sendo fácil estabelecer uma relação direta entre o fecho de fábricas e/ou o declínio de um setor de atividade e o aumento das importações.

Segundo Krugman (1987:134), “a visão de que o comércio livre é a melhor política é parte do argumento geral do “laissez-faire” numa economia de mercado, e baseia-se no pressuposto que os mercados são eficientes”. Assumindo que rendimentos crescentes à escala e competição imperfeita são partes integrantes da estrutura do comércio internacional, o autor reconhece que o cenário de eficiência e competição perfeita não existe, podendo, em certos casos, políticas protecionistas melhorar o desempenho dos mercados. Esta visão transmite a ideia de espectro de políticas comerciais, podendo o intervencionismo ser regulado de acordo com as condições internas e externas dos

mercados.

Importa ter presente que a adoção de políticas protecionistas procura satisfazer objetivos macroeconómicos através da regulação da entrada de outros países no mercado, em particular em situações nas quais esta entrada represente uma ameaça ao mercado interno ou à estabilidade económico-social das populações (Osabouhien et al., 2014:13). De uma forma geral, a política comercial de um país tem como objetivo encontrar um equilíbrio entre o desejo de alargamento do mercado interno através da liberalização do comércio, mantendo um nível de vigilância e de proteção a impactos negativos resultantes de ameaças externas (Dembour & Stammers, 2018:171).

Neste sentido, os atores estatais têm à sua disposição um conjunto de medidas que podem ser introduzidas com o objetivo de fazer pender a balança para um dos lados - direitos aduaneiros, quotas, medidas administrativas restritivas e normas *antidumping*, a atribuição de subsídios a indústrias internas e a regulamentação de setores de atividade de forma a restringir a ação de competidores externos (Salin, 2018:83, 99-100; Fouda, 2012:351). Por norma, é através da combinação destas ferramentas que os governos desenham, gerem e orientam a sua estratégia comercial em ambientes de elevada incerteza.

A noção de espectro de política comercial aliada à ideia do condicionalismo da sua eficiência pode ajudar a entender alguns dos potenciais benefícios e desvantagens de uma política comercial de pendor mais liberal ou protecionista. Segue uma tabela com os principais argumentos a favor e contra a adoção de políticas de pendor liberal e proteccionista (Wakuma & Muchie, 2019:88; Dembour & Stammers, 2018:173):

Tabela 1: Principais argumentos a favor e contra o comércio livre e o protecionismo.

Principais argumentos a favor	Principais críticas
Comércio Livre	
<ul style="list-style-type: none"> - Potenciar o crescimento económico; - Estimular o ambiente empresarial e a competição; - Diminuição da despesa pública; - Aumento do IDE; - Aumento das transferências tecnológicas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Deslocalização de indústrias; - Perda de postos de trabalho; - Redução das contribuições fiscais; - Associado a degradação ambiental e das condições de trabalho em determinadas indústrias.
Protecionismo	
<ul style="list-style-type: none"> - Proteção de industriais embrionárias; - Forma de diversificação da economia; - Aumento da receita do Estado; - Equilíbrio da balança de pagamentos; - Proteção da identidade cultural de um país; - Aumento dos níveis de proteção ambiental e dos direitos laborais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Causa de distorções do mercado e diminui a eficiência deste; - Provoca efeitos regressivos na distribuição de rendimentos; - Estimula a ineficiência produtiva através da subsídio de determinadas indústrias; - Pode causar guerras comerciais, que poderão resultar em crises económicas ou, como já aconteceu no passado, em guerras abertas.

Tabela do autor.

É sabido que os potenciais impactos do protecionismo são assimétricos. No caso específico da adoção de medidas restritivas relacionadas com o desenvolvimento sustentável, este ponto ganha especial relevância. Um dos principais objetivos do protecionismo é aproximar os preços de bens produzidos ou serviços prestados no mercado externo aos níveis dos praticados internamente, tornando assim as trocas internacionais menos atrativas (Salin, 2018:87). Porém, para o presente trabalho, terá relevância sobretudo a adoção de medidas que garantam que os bens que entram no mercado interno respeitam um conjunto de normas internacionais de proteção ambiental e de direitos laborais.

Independentemente do seu objetivo, este tipo de medidas acaba por prejudicar os países altamente dependentes de indústrias ou setores produtivos afetados pelas mesmas, sobretudo quando esses países apresentam um nível de diversificação económica baixo. Os impactos vão-se refletir igualmente nos países desenvolvidos que adotam este tipo de medidas, essencialmente pelo aumento dos custos de importação que se vai traduzir num aumento dos preços para o consumidor (Dupuis & Gémnéux, 2017:3; Salin, 2018:93).

Um dos principais argumentos contra o protecionismo prende-se com o facto de nenhum país produzir todos os bens ou serviços de que necessita (Fouda, 2012:352). Embora o comércio livre seja visto de um modo geral através de uma moldura positiva baseada em promessas de crescimento e prosperidade, têm crescido os ataques à agenda neoliberal que, de acordo com os críticos, tem atuado como catalisador do aumento das desigualdades (Dembour & Stammers, 2018:173).

É no equilíbrio entre as duas partes que se define a estratégia comercial dos Estados e das Uniãos Aduaneiras. Apesar do declínio do protecionismo, sobretudo desde a formação das instituições de Bretton Woods e da criação do sistema multilateral, a intervenção de agentes do Estado no condicionamento da abertura dos mercados continua a ser uma das faces mais visíveis do comércio a uma escala mundial. O processo de liberalização do comércio tem sido progressivo e baseado na redução recíproca de barreiras comerciais e na criação de dependências económicas no sentido de dirimir a possibilidade de ressurgimento de conflitos económicos (Fouda, 2012:355). Hoje em dia, algumas medidas de carácter protecionista são vistas como possíveis ferramentas para promover a proteção do ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável, chegando mesmo a ser integradas nos acordos de comércio livre da UE.

2.2. O Sistema Multilateral de Comércio

Em 1947, um grupo de 23 países deu início ao processo de negociação do GATT - *Acordo Geral sobre Comércio e Direitos Aduaneiros* - com o propósito de estabelecer um modelo de liberalização do comércio com base no acordo sobre um conjunto de regras para redução dos direitos aduaneiros com um elevado nível de ambição (Koopman, 2020:832). Este instrumento acabou por se crucial na definição e gestão das relações comerciais entre Estados durante meio século, tornando-se na base para a criação de um sistema multilateral de comércio (Koopman et al., 2020:832; Alam, 2008:61). Embora tenha sido um passo em frente para o multilateralismo, o GATT foi criado sem ter em conta aspetos relacionados com o desenvolvimento sustentável. Num contexto de liberalização do comércio, o protecionismo ambiental era encarado como uma barreira inaceitável, sendo que o conceito de desenvolvimento sustentável tal como o conhecemos hoje ainda não tinha nascido, nem tão pouco os seus impactos e a sua relevância eram reconhecidos pela comunidade internacional como o são hoje (Alam, 2008:61).

O início dos anos 90 trouxe o evento que viria a reorganizar a estrutura do comércio mundial e a criar a arquitetura do sistema multilateral dos nossos dias - a Ronda de Negociações do Uruguai - tendo a Comunidade Económica Europeia à data assumido um papel bastante ativo no desenrolar dos acontecimentos (VanGrasstek, 2013:45). Esta ronda acabaria por resultar no estabelecimento da Organização Mundial do Comércio e na definição de um modelo legal e institucional para o sistema de comércio multilateral. O acordo da OMC acabou por ser finalizado em 1994 durante a Conferência Ministerial de Marraqueche. Sobre o desenrolar dos acontecimentos entre o início das negociações e a assinatura dos acordos, releva-se o escalar do nível de ambição, sobretudo tendo em conta os fracassos anteriores na construção de um sistema de comércio multilateral, nomeadamente durante a infância das instituições de Bretton Woods (Ibidem).

A OMC representou um avanço significativo na definição de regras relacionadas com questões ambientais, mas talvez mais relevante ainda tenha sido a criação de um sistema para aplicar essas mesmas regras. O *Mecanismo de Resolução de Conflitos* (DSU) foi uma das principais inovações da OMC, resultando na evolução do sistema multilateral para o modelo atual. Embora o GATT tenha definido um conjunto de regras algo ambíguas e de fraca aplicabilidade, a ausência de mecanismos de execução aliado ao longo processo burocrático relacionado com a constituição de painéis de peritos e à própria natureza da relação entre as partes em disputa e os referidos painéis, tornavam o processo e ineficaz¹ (VanGrasstek, 2013:52; Alam, 2008:92). O DSU da OMC veio colmatar algumas das falhas do mecanismo presente no GATT, nomeadamente ao nível do poder atribuído a qualquer um Estado que pretendesse sabotar um processo de resolução de conflitos ao eliminar a possibilidade de um país bloquear a formação de um painel de investigação ou a adoção do seu relatório. Apesar de o sistema ainda estar longe de ser o ideal, como é observável pelos problemas recentes relativos à nomeação de juízes para o Órgão de Recurso², estas alterações resultaram num aumento substancial no número de casos de resolução de conflitos apresentados à OMC (VanGrasstek, 2013:53).

-
- 1 O processo de resolução de conflitos no GATT baseava-se na constituição de painéis de peritos para avaliar a disputa e tomar decisões sobre as medidas a adotar. A decisão de criação destes painéis estava sujeita a unanimidade por parte do Conselho GATT, assim como a adoção das decisões dos painéis, o que implica que a parte acusada tinha poder de veto durante todo o processo, podendo recusar a formação de um painel, recusar nomeações para o painel ou simplesmente atrasar as investigações (VanGrasstek, p. 51, 2013).
 - 2 O Órgão de Recurso da OMC é, por norma, constituído por 7 elementos nomeados pelo DSU para mandatos de 4 anos. Desde 2011 que os Estados Unidos têm vindo a bloquear nomeações, alegando falhas na defesa dos interesses dos Estados Unidos. A não resolução desta situação resultará na perda da possibilidade de se apresentarem recursos no âmbito da DSU, colocando em causa a credibilidade e o futuro da OMC. Para mais informações sobre o Órgão de Recurso ver https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/ab_members_descrp_e.htm.

Ainda assim, à altura da sua criação, eram notórias algumas lacunas no sistema multilateral de comércio. A ausência de ONGs no processo de definição de regras comerciais levou Howse (2002:115) a propor a alteração das regras do DSU a fim de promover maior interação entre os atores estatais e a sociedade civil, com o objetivo de tornar o processo de participação política na arena comercial mais inclusivo. Segundo o autor, a integração de stakeholders externos na definição de políticas comerciais poderia ter impacto em questões relacionadas com o ambiente e com o desenvolvimento (Howse, 2002:117). Atualmente, a integração de membros da sociedade civil em grupos de trabalho está prevista nos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável, sendo hoje uma realidade em todos os acordos comerciais de nova-geração assinados pela UE.

É inegável o impacto que a criação da OMC teve no panorama do comércio mundial e no multilateralismo. Bhagwati (2001:25) enumera três mudanças fundamentais: a) enquanto o GATT era relativamente impermeável a pressões externas, a OMC está constantemente sob pressão de diferentes *lobbies* no sentido de introduzir cada vez mais cláusulas não-relacionadas com aspetos comerciais como pré-condições de acesso ao mercado; b) a OMC veio trazer aplicabilidade legal e poder executivo às decisões tomadas pelo DSU, ao contrário do que se passava com o mecanismo presente no GATT; e c) na sequência das ideias de Howse, têm-se multiplicado os pedidos para o aumento da participação de stakeholders não-estatais no desenvolvimento e na definição de regras comerciais.

A Ronda do Uruguai traduziu-se ainda num aumento considerável nas negociações de Acordos Regionais de Comércio (ARC) (Mendonza & VanGrasstek, 2017:225). Uma das mais relevantes diferenças prende-se com o facto de a OMC ter sido alicerçada no princípio da incondicionalidade do Estatuto de MFN, sendo que os ARC, sejam eles bilaterais, plurilaterais ou puramente regionais, acabam, por norma, por restringir os benefícios aos membros do Acordo, tornando-se por natureza discriminatórios (Mendonza & VanGrasstek, 2017:222). Este tipo de acordos tem suscitado debate em torno do papel da OMC. Se por um lado os ARC podem ser vistos como o potencial substituto da OMC, por outro constituem uma oportunidade que permite a países com mentalidades e visões idênticas aliarem-se no seio da OMC e orientar a definição de políticas comerciais e de regras internacionais (Mendonza & VanGrasstek, 2017:234).

Importa assim entender o funcionamento da OMC. Como organização multilateral, a OMC operacionaliza o sistema global de regras comerciais, funcionando como um fórum para a negociação de ACL e resolução de disputas comerciais (WTO, 1994). O seu principal órgão decisor é a *Conferência Ministerial* que se realiza a cada dois anos, reunindo todos os membros da organização - países e uniões aduaneiras. De referir que fazem parte da OMC

todos os países da UE a título individual e como membros da UE, que é membro a título próprio como união aduaneira com política comercial, política aduaneira e capacidade de negociar acordos comerciais como organização una.

Após a Ronda do Uruguai, realizaram-se 11 reuniões Ministeriais: Singapura, 1996; Genebra, 1998; Seattle, 1999; Doha, 2001; Cancún, 2003; Hong Kong, 2005; Genebra, 2009; Genebra, 2011; Bali, 2013; Nairobi, 2015; Buenos Aires, 2017. Cada um destes eventos acabou por deixar uma distinta marca no sistema multilateral, tendo sido cada vez mais notório o papel central que o comércio ia tendo no processo de globalização.

A ronda lançada na Conferência Ministerial de Doha em 2001 acabou por marcar as décadas seguintes no que diz respeito à relação entre Comércio e Desenvolvimento com o lançamento daquela que ficaria oficiosamente conhecida como a *Agenda para o Desenvolvimento de Doha*. A *Declaração de Doha* deu início à Ronda, definindo um conjunto amplo de objetivos, ao mesmo tempo que reconhecia os planos divergentes em que alguns Membros se encontravam. Releva-se aqui a importância das questões relacionadas com o desenvolvimento sustentável, nomeadamente no reconhecimento que o papel que o comércio internacional pode ter na promoção do desenvolvimento económico e no alívio da pobreza (WTO, 2001). O ponto 3 da Declaração é especialmente relevante, comprometendo os Membros a abordar temas relacionados com a marginalização dos Países Menos Desenvolvidos, bem como promover uma mais efetiva participação destes no sistema multilateral (WTO, 2001). Entre as questões negociadas na Ronda de Doha, destaque para o Ambiente, tendo sido a primeira vez que este foi verdadeiramente abordado no âmbito do GATT e da OMC e com a discussão a dividir-se em dois temas: “Comércio mais livre sobre bens ambientais” e “Acordos Ambientais”.

A Ronda de Doha constituiu uma vitória importante para os países em desenvolvimento, bem como para as ONGs ligadas à proteção ambiental. A aceitação do mandato presente na Declaração Ministerial pelos países desenvolvidos refletiu uma mudança de paradigma na abordagem às questões relativas ao desenvolvimento sustentável para uma postura mais proativa na ligação entre comércio, proteção ambiental e redução da pobreza, sem abdicar das agendas próprias (Alam, 2008:110).

Apesar dos progressos obtidos na Ronda de Doha, as Conferências de Cancún e de Hong Kong não produziram avanços relativamente à concretização dos compromissos assumidos (Alam, 2008:118). Este impasse tem-se mantido até aos dias de hoje, com os interesses de países desenvolvidos e em desenvolvimento a divergirem cada vez mais e os dois principais propulsores da OMC, a UE e os Estados Unidos, a focarem a sua orientação em direções diferentes (Goldstein & Lieshout, 2019:196). Neste aspeto, a Ronda de Buenos

Aires veio consolidar o afastamento da OMC da prossecução de acordos de larga escala em detrimento de acordos em setores específicos resultantes do trabalho de subgrupos de membros de geometria variável (Hannah et al., 2018:17).

O futuro da OMC e do sistema multilateral é hoje incerto, dados os constrangimentos internos relacionados com o bloqueio dos Estados Unidos à nomeação de juízes para o Órgão de Recurso do DSU, bem como a competição externa com Acordos Preferenciais de Comércio fora do seu âmbito (Goldstein & Lieshout, 2019:195). Numa altura em que as questões ligadas ao desenvolvimento sustentável têm cada vez mais peso nos Acordos Comerciais, a existência de uma organização supervisora com órgão arbitral forte e capacidade executiva ganha cada vez mais relevância no sentido de garantir que as regras são aplicadas e, caso não o sejam, que os prevaricadores sejam devidamente punidos. Este ponto ganha ainda maior relevância para a UE, uma vez que os seus ACL representam a sua mais importante e assertiva ferramenta de política externa (Jurje & Lavenex, 2013:325).

Apesar dos avanços, Doha acabou por ser uma oportunidade perdida no sentido de se cimentar e fortalecer o sistema multilateral e avançar para um modelo no qual Acordos Multilaterais passassem a ser a norma (Hannah et al., 2018:17). Esta realidade acabou por ser confirmada na Ronda de Buenos Aires, tendo ficado claro que negociações plurilaterais passariam a ser o novo normal e talvez a única forma de se realizarem acordos comerciais no âmbito da OMC (Ibidem). Com o crescimento do nacionalismo e do populismo, observa-se que todo o sistema multilateral tem sido posto em causa por parte de atores estatais bem como por facções da sociedade civil. Ainda assim, pode argumentar-se que a recente trepidação no seio da OMC é um reflexo do sucesso da instituição, bem como do sistema multilateral como um todo, e não um sinal da sua decadência (Goldstein & Lieshout, 2019:196). De facto, poucas organizações podem reclamar o sucesso no seu propósito a uma escala global como a OMC no que respeita à abertura de fronteiras à movimentação de bens e serviços (Ibidem). Porém, as recentes alterações no panorama político e social internacional exigem capacidade de adaptação às organizações multilaterais. Neste contexto, a OMC tenderá assumir um papel mais pragmático baseado na procura de pontos de convergência entre grupos de Membros com visões idênticas e objetivos convergentes (Hannah, 2018:18).

2.3. A Política Comercial da UE e o Sistema Multilateral

É inegável o papel central da UE no desenho e construção do sistema multilateral, bem como no seu funcionamento atual. A relevância deste tema no processo de construção europeia é igualmente profunda, tendo o comércio sido a primeira área em que os Estados Membros concordaram em delegar parte da sua soberania para a UE, mais concretamente para a Comissão Europeia no que diz respeito à negociação de acordos internacionais, resultando numa Política Comercial Comum (Timbur, 2010:186). O estabelecimento de uma orientação comum, aliado naturalmente ao poder económico da UE no mercado internacional, confere-lhe enorme capacidade de influência a uma escala global na área do comércio, o que não se vê, por exemplo, na área da segurança, onde os Estados Membros não vêem com agrado a cedência de soberania a uma entidade supranacional, sendo notórias as dificuldades em acordar numa política externa de segurança comum ao longo dos anos (Olsen & McCormick, 2018:266).

A UE é atualmente um dos maiores atores no comércio internacional, representando em 2019 aproximadamente 18% do PIB mundial, apenas atrás de Estados Unidos (24%) e à frente da China (16%)³. Em termos de exportações de bens e serviços, a UE representou 31% do comércio mundial, à frente de Estados Unidos (12%) e China (9%)⁴. Segundo Olsen e McCormick (2018:265), a UE assume-se hoje como a maior potência comercial nos setores do merchandising e serviços, apresentando mesmo uma dimensão maior que os BRIC no seu conjunto (Brasil, Rússia, Índia e China). É ainda a maior fonte de IDE à escala global, representando 45% dos fluxos externos mundiais. Este poderio económico, aliado a uma postura proativa no âmbito da OMC confere à UE um papel de liderança no processo contínuo de desenvolvimento do sistema multilateral de comércio, nomeadamente através da abertura do seu mercado interno e das ações tomadas pela Comissão Europeia em nome dos Estados Membros que têm resultado num rápido crescimento económico e no esbater das diferenças regionais entre os Estados-membros dentro da UE (Jovićević & Janjetović, 2017:19-20).

Este posicionamento da UE, aliado ao seu poder económico, que se traduz numa elevada capacidade negocial, é especialmente relevante no momento atual dada a crise no sistema multilateral que é hoje posto em causa por vários atores. Neste contexto, destacam-se as ações dos Estados Unidos nos últimos anos, em particular o já referido bloqueio à nomeação de juizes para Órgão de Recurso do DSU, bem como pela adoção de medidas

3 Dados retirados de <http://api.worldbank.org/v2/en/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?downloadformat=excel> a 08/08/2020.

4 Dados retirados de <https://data.worldbank.org/indicator/BX.GSR.GNFS.CD?locations=1W-EU-CN-US> a 01/03/2022

protecionistas contra vários parceiros comerciais, entre os quais se inclui a UE, sob o pretexto de segurança nacional (Leblond & Viju-Miljusevic, 2019:1842).

Segundo Borbély (2006:29), o princípio do comércio livre na UE é um dos pilares do mercado comum, assente no artigo 133º do Tratado da Comunidade Europeia (Tratado de Roma de 1957), segundo o qual a Comissão Europeia negocia em nome da União, em consultas com um comité especial nomeado pelo Conselho⁵. Este artigo, consolidado no Tratado de Maastricht e no Tratado de Nice, estabelece algumas das linhas orientadoras da Política Comercial da UE para futuras adesões, nomeadamente no que diz respeito à remoção de barreiras ao livre movimento de bens. A harmonização comercial entre as fronteiras da UE implica a abolição de direitos aduaneiros dentro da União, bem como o estabelecimento de uma tarifa comum com países terceiros. Estes direitos, aplicados com base no princípio MFN, são em média substancialmente mais elevados para produtos agrícolas do que para bens industriais ou outro tipo de bens ou serviços. Isto revela que, apesar do mercado da UE e da sua política comercial ter, por norma, como objetivo a liberalização do comércio, há ainda áreas onde a UE tem assumido uma postura bastante defensiva e intervencionista relativamente à proteção do seu mercado interno (Borbély, 2006:29).

Segundo o Artigo 21º do Tratado da União Europeia (2008), a política comercial da UE tem como objetivo “encorajar a integração de todos os países na economia mundial, incluindo através da abolição progressiva de restrições ao comércio internacional”. Este objetivo foi reforçado pelo artigo 206º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) ao referir que “a União contribui, no interesse comum, para o desenvolvimento harmonioso do comércio mundial, para a supressão progressiva das restrições às trocas internacionais e aos investimentos estrangeiros diretos e para a redução das barreiras alfandegárias e de outro tipo”. Também o referido artigo 133º apontava para uma política comercial “baseada em princípios uniformes, em particular no que diz respeito a alterações de direitos aduaneiros, acordos comerciais para medidas uniformes de liberalização, política de exportação e medidas para proteger o comércio”. Esta linha orientadora está patente no artigo 207º do TFUE, que substituiu o artigo 133º do TCE e que define a Política Comercial Comum, atribuindo à UE competência exclusiva no comércio internacional. De acordo com este, “a política comercial comum assenta em princípios uniformes, designadamente no que diz respeito às modificações pautais, à celebração de acordos pautais e comerciais sobre comércio de mercadorias e serviços, e aos aspetos comerciais da propriedade intelectual, ao investimento direto estrangeiro, à uniformização das medidas de liberalização, à política

5 Retirado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12002E133&from=EN> a 08/08/2020.

de exportação, bem como às medidas de defesa comercial, tais como as medidas a tomar em caso de dumping e de subsídios”.

O Tratado de Lisboa (TL), acabou por ser um marco importante na política comercial comum, produzindo alterações profundas ao funcionamento da UE, em particular no modo como a esta constrói e conduz a sua política comercial, resultando num fortalecimento dos seus valores fundamentais, bem como na democratização da sua intervenção quer a nível interno quer a nível externo (Timbur, 2010:287). O TL veio estender a intervenção da Comissão na política comercial ao IDE e a instrumentos de direitos de propriedade intelectual, tais como registos de marcas, patentes, design industrial e direitos de autor (Ibidem). Outra consequência do TL foi a perda de soberania por parte dos Estados Membros no que diz respeito à capacidade de negociar ou renegociar Acordos Bilaterais de Investimento, passando esta área a ser de competência exclusiva da UE (Ibidem). Recorde-se que assuntos de competência exclusiva da UE requerem ainda ratificação por parte do Conselho e do Parlamento. O funcionamento da política comercial da UE está definido no artigo 207º do TFUE, onde é atribuído ao Conselho e ao Parlamento Europeu o poder de aprovar ou rejeitar a assinatura de acordos comerciais em nome da UE.

No sentido de implementar a política comercial da União, a Comissão Europeia tem ao seu dispor um conjunto de instrumentos que vão desde uma fronteira externa comum a mecanismos de proteção comercial como medidas antidumping, políticas anti-subsídios e ainda regulamentos sobre barreiras comerciais (Jovićević & Janjetović, 2017:25). O acesso ao mercado de países terceiros é normalmente feito através da definição de barreiras comerciais e do modo sobre como estas podem ser eliminadas, bem como através pelo estabelecimento de acordos preferenciais, utilizando a flexibilidade permitida na utilização do princípio MNF dentro da OMC (Ibidem).

Assim, os ACL assinados pela UE podem ser executados de forma provisória após ratificação por parte das Instituições Europeias, enquanto que assuntos de competência partilhada apenas podem ser implementados após ratificação por parte de todos os Estados-Membros. É o caso de alguns dos novos ACL da UE - os conhecidos Acordos de Nova-Geração, tais como o CETA (Acordo Económico e Comercial Compreensivo estabelecido entre UE e Canadá) e o Acordo Comercial UE-Singapura. De acordo com uma decisão do Tribunal de Justiça Europeu, o Acordo UE-Singapura é um acordo misto pelo que a UE tem competência exclusiva à exceção das áreas de investimento e resolução de conflitos, os quais são competência partilhada (Leblond & Viju-Miljusevic, 2019:1839).

Para além de ter ampliado a intervenção da UE, o TL promoveu a reestruturação das competências das três principais instituições, sendo o seu impacto mais visível ao nível do

Parlamento Europeu no que diz respeito à intervenção na política comercial da UE. Até ao TL, o Parlamento limitava a sua intervenção a um papel consultivo e de supervisão, estando formalmente excluído do processo de tomada de decisão. A autoridade sobre questões comerciais era concedida à Comissão no que diz respeito à apresentação de propostas de legislação, negociação de ACL e representação dos interesses da UE no sistema multilateral, estando estas matérias sujeitas a ratificação por parte do Conselho (Timbur, 2010:289).

O TL veio equiparar os poderes do Parlamento Europeu aos do Conselho, devendo este ser mantido informado sobre o estado de negociações dos acordos comerciais por parte da Comissão. A ratificação dos acordos fica ainda a depender da aprovação do Parlamento Europeu, bem como do Conselho, ficando assim ambas as instituições com o estatuto de co-legisladoras (Ibidem). Este estatuto, sendo um avanço no processo de democratização da UE através da atribuição de mais poderes a um órgão eleito diretamente pelos cidadãos, é visto por alguns especialistas como não suficiente, sendo regularmente sugerido que o Parlamento tenha uma ação mais direta na definição dos objetivos da política comercial da UE (Idem:292). Outro efeito da atribuição de mais poderes ao Parlamento Europeu foi dar competência exclusiva da UE em matérias de comércio internacional, o que se traduz na perda do direito dos parlamentos nacionais em ratificar ACL (Idem:289). Ainda dentro do Parlamento, importa referir o papel do Comité INTA (Committee on International Trade), responsável pela definição e implementação da Política Comercial Comum e pelas relações económicas externas, designadamente relações económicas, comerciais e financeiras com terceiros, e relações com a OMC.

O TL não trouxe alterações relevantes ao papel da Comissão Europeia como negociador e representante da União e dos seus Estados-Membros. No que diz respeito à implementação de medidas relacionadas com a Política Comercial Comum, a Comissão, de acordo com o Tratado da União Europeia e com o TFUE, tem como papel fazer recomendações aos Estados Membros relativamente a métodos de cooperação com o objetivo de evitar futuras crises, ficando ainda responsável por autorizar e orientar a adoção de medidas nacionais de carácter protecionista (Idem:290).

De um modo geral, as principais alterações produzidas pelo TL relativamente ao Tratado de Nice no que diz respeito à política comercial podem resumir-se a uma redistribuição de competências, com o Parlamento Europeu a ganhar preponderância, na perda de poderes dos parlamentos nacionais em questões relacionadas com o comércio de bens e serviços, IDE e direitos de propriedade intelectual, bem como à atribuição de papel ativo na definição da Política Comercial Comum.

Um dos aspetos mais visíveis desta reforma foi a alteração na balança de poderes das Instituições na qual o Conselho ficou a perder, tendo a Comissão obtido autonomia para o desenvolvimento de propostas legislativas e para negociar em nome da União. Segundo Siles-Brügge (2014:188), esta mudança permitiu à UE alterar a sua postura defensiva no sistema multilateral e adotar uma posição cada vez mais proativa no sentido de procurar aumentar os ganhos inerentes à liberalização do comércio. Ainda de acordo com o autor, um dos momentos-chave no desenvolvimento da política comercial da UE foi o lançamento da iniciativa “Europa Global”, que levou a UE a adotar a abertura preferencial do mercado como o seu principal instrumento no desenvolvimento de uma política comercial externa assertiva (Siles-Brügge, 2014:2).

Neste sentido, em Fevereiro de 2021, a Comissão publicou a sua revisão de Política Comercial onde traçou três objetivos fundamentais de médio-prazo para a sua política comercial: 1) apoiar a recuperação e transformação da economia Europeia tendo em conta os seus objetivos ecológicos e digitais; 2) moldar as regras globais de uma globalização mais justa e sustentável; e 3) aumentar a capacidade da UE em perseguir os seus interesses e aplicar os seus direitos, inclusive de forma autónoma, se necessário (European Commission, 2021). No mesmo documento, a Comissão reconhece que os ACL são a base de interação com mercados considerados importantes, funcionando ainda como uma plataforma para a cooperação e para a prossecução dos interesses da UE.

Com a implementação da estratégia “Europa Global”, assente num pressuposto de troca de proteção por ganhos no acesso ao mercado para os exportadores europeus, a UE tem vindo a desenvolver uma política comercial de pendor mais neoliberal (Siles-Brügge, 2014:187). Um exemplo disto prende-se com a liberalização do setor automóvel no ACL UE-Coreia do Sul, numa altura em que as consequências da Crise de 2008/2009 se faziam sentir um pouco por toda a Europa, o que terá criado uma série de anticorpos no seio da indústria europeia (Idem:188). Estas observações concordam com as previsões de Timbur (2010:292) relativamente ao caráter neoliberal da orientação ideológica da política comercial da UE. De acordo com Siles-Brügge (2014:191), é precisamente desta orientação ideológica que resultou um aumento global da competitividade da UE, sendo este um debate que se mantém em aberto dentro do espectro político europeu.

Apesar de não ter um exército e uma política securitária comum para lidar com questões relacionadas com a segurança e proteção das fronteiras, num mundo globalizado onde a liberalização dos mercados é a tendência, a UE tem usado de forma expressiva o seu poder económico por via do acesso ao mercado único, estabelecido na assinatura de ACL com países terceiros como forma de exercer política externa (Olsen & McCormick, 2018:269).

Neste sentido, Leblond e Viju-Miljusevic (2019:1839) consideram que os ACL, para além de liberalizar o comércio, são uma das principais ferramentas da UE para exportar os seus elevados padrões de segurança alimentar, direitos laborais, direitos ambientais e direitos dos consumidores além-fronteiras.

A externalização dos valores da União adquiriu especial relevância depois do TL, o que fez com que o comércio externo passasse a ser orientado de acordo com os princípios patentes no Capítulo 1 do Título V do TFUE: democracia, estado de direito, direitos humanos e sustentabilidade dos recursos naturais (Leblond e Viju-Miljusevic, 2019:1839). Siles-Brügge (2014:194) considera que a política comercial da UE tem-se tornado cada vez mais uma “dimensão externa da sua competitividade”. Neste sentido, reconhecendo que a política comercial da UE tem o foco em parceiros-chave como Estados Unidos, Canadá, Japão e BRICs, Jovičević e Janjetović (2017:31) afirmam que o propósito maior da política comercial da UE é moldar os fluxos comerciais globais de acordo com os seus valores e interesses.

O défice democrático e o posicionamento e funcionamento das Instituições são ainda um fator preocupante no desenvolvimento da Política Comercial Comum. A celebração de acordos comerciais abrangentes como linha orientadora da política comercial externa da UE tem levantado questões entre atores políticos, ONGs e cidadãos da União relativamente à capacidade desta regular a economia e a sociedade de acordo com princípios democráticos, temendo que estes acordos acabem por beneficiar ainda mais as empresas e grupos de interesse, e exacerbar os custos associados ao processo de globalização (Leblond & Viju-Miljusevic, 2019:1837). Outro receio prende-se com a permeabilidade das instituições e dos decisores a influências externas. O abandono da abordagem multilateral em detrimento da procura de ACL por parte da UE durante o mandato do Comissário Mandelson é visto como uma cedência a pressões de vários grupos de interesse (Siles-Brügge, 2014:191). Segundo Elsig (2010:794), desde o alargamento da União no início dos anos 1990, que os trabalhos em questões comerciais se têm tornado cada vez mais informais, baseados em comités, o que promove o aumento desta mesma permeabilidade, resultando que países com maior poder económico e maior experiência multilateral tendem a beneficiar mais da informalidade do processo do que países menos poderosos. Todos estes fatores vão condicionar o funcionamento da Política Comercial Comum da UE e, conseqüentemente, o modo como esta se vai interligar com as políticas europeias relativas ao Desenvolvimento Sustentável.

3. O Desenvolvimento Sustentável

Avaliar a evolução e construção do conceito desenvolvimento sustentável assume-se duplamente relevante para o presente trabalho - permite não só uma melhor compreensão sobre como este é visto hoje em dia pelas principais organizações multilaterais, como ainda fornece pistas sobre a sua evolução no futuro, bem como possíveis falhas.

Existe algum consenso entre investigadores nesta área sobre a origem da definição atual de desenvolvimento sustentável. O Relatório Brundtland da “World Commission on Environment and Development” publicado em 1987 define-o como desenvolvimento que “garante as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de futuras gerações garantirem a satisfação das suas” (WCED, 1987:39; Mensah, 2019:7; Klarin, 2018:74; Imran et al, 2014:2; Rouhiainen & Vuorisalo, 2019:2). Esta noção de gerações futuras está de alguma forma sempre presente em várias interpretações atribuídas ao conceito de desenvolvimento sustentável desde então (Mensah, 2019:15).

Embora a primeira conceptualização da expressão venha de Brundtland, pode-se argumentar que o seu princípio basilar bem como a noção de transgeracionalidade tiveram origem no campo das ciências florestais durante século XVIII quando Carlowitz postulou que “a madeira deve ser utilizada com cuidado de forma a que haja um equilíbrio entre o seu crescimento e o seu consumo” (Keiner, 2005:2). Nesta linha, vários autores referem-se à preocupação de Malthus com o crescimento da população a uma taxa que não é acompanhada pela capacidade de reposição dos recursos como precursor para algumas das abordagens que foram sendo feitas ao tema por vários pensadores e académicos até meados do século XX (Mensah, 2019:7; Paul, 2018:576).

Três acontecimentos-chave marcaram os princípios fundamentais com base nos quais se construiu o conceito de desenvolvimento sustentável, sendo eles a Conferência de Estocolmo em 1972, a publicação do Relatório Brundtland em 1987 e a Conferência do Rio realizada no Rio de Janeiro em 1992 (Klarin, 2018:73). A Conferência de Estocolmo foi um ponto de viragem importante na agenda ambiental global, tendo assumido um papel catalisador na adoção de acordos internacionais sobre a poluição nos oceanos e o comércio de espécies raras (Paul, 2008:577; Klarin, 2018:74). Em 1983, a Assembleia Geral das Nações Unidas criou a Comissão Mundial para o Desenvolvimento e Ambiente (WCED), conhecida como a Comissão Brundtland, da qual resultaria o referido Relatório Brundtland de 1987 bem como daquele que é hoje universalmente aceite como dos princípios base para a definição de desenvolvimento sustentável como a entendemos hoje - a noção de

sustentabilidade transgeracional (Paul, 2008:577; Mensah, 2019:7; Klarin, 2018:77; Mignaqui, 2014:57).

Desde o Relatório Brundtland, o conceito de desenvolvimento sustentável tem sido alvo de amplo debate. Algumas das principais críticas prendem-se com a ausência de elementos tangíveis na definição bem como algum antropocentrismo, que acabou por verter para outras definições que foram sendo propostas desde a publicação do Relatório (Imran et al., 2014:3; Rouhiainen e Vuorisalo, 2019:2). Segundo Giddings et al. (2002:188) a comunidade ecologista rejeitou o princípio de desenvolvimento sustentável uma vez que este prioriza as necessidades humanas sobre o resto da vida, olhando para o ambiente unicamente do ponto de vista humano. É precisamente com base nestas observações que podemos identificar aqueles que são os pilares do desenvolvimento sustentável como o entendemos hoje. Irman et al. (2011:3) distinguem as visões entre os vários campos que se desenham nas abordagens diferentes à mesma temática: os ecocêntricos identificam como prioridade do desenvolvimento sustentável a proteção dos ecossistemas; os antropocêntricos veem como objetivo daquele conceito a supressão das necessidades humanas; sendo que para os economistas desenvolvimento sustentável significa a manutenção de uma economia equilibrada. É na intercepção entre estas três visões distintas que se desenha o Modelo dos Três Pilares do Desenvolvimento Sustentável - o pilar humano/social, o pilar ambiental e o pilar económico (Giddings et al., 2002:189; Keiner, 2005:4; Mensah, 2019:15).

Apesar da evolução das diferentes interpretações a que o conceito tem sido sujeito, é possível verificar que a grande maioria das definições que hoje em dia são utilizadas têm presentes estes três pilares. Se considerarmos os ACL da UE, estas dimensões são facilmente identificáveis, estando os capítulos referentes ao comércio e desenvolvimento sustentável divididos entre disposições ambientais e disposições referentes aos direitos laborais, representando o acordo o plano económico onde o conceito é abordado.

Outro dos marcos para o desenvolvimento sustentável no século XX foi a Conferência para o Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em 1992, no 20º aniversário da Conferência de Estocolmo. Este evento ficou conhecido como a Cimeira da Terra do Rio e contou com a participação de 178 países e cerca de 1400 organizações não-governamentais, tendo tido como base para discussão as recomendações do Relatório Brundtland (Mensah, 2019:7; Paul, 2008:578).

Um dos documentos mais relevantes resultantes da Cimeira, sobretudo devido ao impacto que teve no modo como o desenvolvimento sustentável é encarado pelas instituições multilaterais e pela sociedade civil, foi a Agenda 21. Esta iniciativa, como descrita pela ONU, foi pensada como um plano de ação multilateral para ser implementado à escala

global, regional, nacional e local, com o objetivo de solucionar os problemas atuais, assim como preparar o mundo para os desafios do século XXI (UN, 1992). É ainda atribuído aos países desenvolvidos um papel crucial na implementação dos princípios propostos, sobretudo no que toca ao auxílio financeiro a países em desenvolvimento. Uma das mudanças mais visíveis que a Agenda XXI veio trazer foi o foco colocado na eliminação da pobreza, em especial nos países em desenvolvimento onde é igualmente crucial preservar o meio ambiente e os recursos naturais (Klarin, 2018:75).

No final do século XX e início do século XXI as matérias relativas ao desenvolvimento sustentável saltaram de forma inequívoca para o topo da agenda internacional. Durante este período, multiplicaram-se as cimeiras e conferências em fóruns multilaterais para tratar estas matérias, destacando-se a Conferência de Kyoto sobre Mudanças Climáticas durante a qual os países desenvolvidos acordaram cortar na emissão de gases de efeito de estufa para valores específicos acordados e a Cimeira do Milénio que teve lugar no ano de 2000 em Nova Iorque e durante a qual os líderes mundiais acordaram um conjunto de objetivos para o desenvolvimento derivados da Declaração do Milénio (Paul, 2008:578).

O ano de 2015 foi igualmente um marco significativo para o desenvolvimento sustentável à escala global e para o modo como uma parte substancial da comunidade internacional olha e avalia os progressos feitos nesta área. Em primeiro lugar, foi o ano que viu nascer o Acordo de Paris como resultado da Conferência da ONU sobre as Mudanças Climáticas COP 21, que engloba um plano de ação para limitar as alterações climáticas. O principal objetivo de Paris é manter o aumento da temperatura global abaixo dos 2º Celsius tomando como base valores da época pré-industrial, bem como desenvolver esforços para limitar o aumento da temperatura global a 1.5º Celsius (UN, 2015a).

O Acordo de Paris foi um momento histórico no que respeita à cooperação numa área específica do desenvolvimento sustentável, juntando 196 países num esforço conjunto para fazer face a um problema global. Embora seja ainda hoje encarado como um dos pontos altos do multilateralismo, a realidade é que prossecução dos objetivos definidos no acordo é de caráter voluntário, não existindo quaisquer mecanismos de aplicação que garantam que os países cumpram as metas a que se propuseram (King & Van den Bergh; 2021:51).

O outro evento que marcou 2015, bem como o modo como a maioria das organizações multilaterais olham para o desenvolvimento sustentável, foi a Cimeira da ONU para o Desenvolvimento Sustentável que teve lugar em Nova Iorque. Desta Cimeira resultou a Agenda 2030 da ONU para o Desenvolvimento Sustentável, onde estão descritos 17 Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (SDG) com 169 metas que deverão ser atingidos até 2030 (Klarin, 2018:72; UN, 2015b).

Embora a publicação da Agenda 2030 seja vista pela comunidade internacional como um passo em frente, os conceitos apresentados e a disposição dos SDGs não deixaram de ser alvos de críticas. Holden et al. (2016:214) apontam que a não hierarquização dos objetivos pode levar a que objetivos prioritários não sejam atingidos em detrimento de objetivos não-prioritários. Os autores denotam ainda que “ter demasiados objetivos é o mesmo do que não ter objetivos alguns”, particularmente se considerarmos que estes não estão ordenados por relevância. Outras críticas prendem-se com a natureza tautológica de alguns dos objetivos e ainda com a diferente abordagem entre os objetivos para o desenvolvimento (1 a 6) e os objetivos para o ambiente (12 a 15), onde os primeiros estão perfeitamente definidos sendo facilmente quantificáveis, sendo os segundos não mais do que ambições dificilmente tangíveis (Holden et al., 2016:214).

Passados mais de 30 anos desde a publicação do Relatório Brundtland e da formação da base do conceito de desenvolvimento sustentável, os seus princípios subjacentes bem como a sua implementação continuam a ser alvo de amplo debate. Uma crítica partilhada por vários autores prende-se com o facto de a implementação do desenvolvimento sustentável estar muito dependente do nível de desenvolvimento sócio-económico, dos recursos financeiros e tecnológicos e da situação política dos países ou regiões (Klarin, 2018:86; Holden et al., 2016:224; Mensah, 2019:16). Esta necessidade de se estabelecerem abordagens altamente focalizadas e à medida das necessidades de cada país ou região ganha especial relevância quando se trata de abordar este tipo de matérias sob um plano económico como é o caso dos acordos de comércio livre da UE.

3.1. Comércio Internacional e Desenvolvimento Sustentável

A relação entre comércio internacional e crescimento económico está bem fundamentada na literatura, sendo vários os autores que atribuem ao primeiro a função motriz do segundo, em particular a partir das últimas décadas do século XX (Sarangi, 2017:81). A visão neoliberal do comércio internacional adapta alguns conceitos da génese do liberalismo económico de Adam Smith à realidade de um mundo globalizado, defendendo a existência de benefícios para todos os parceiros, através da especialização tendo como base o conceito de vantagem comparativa. Considerando o desenvolvimento sustentável numa perspetiva antropocêntrica, alicerçado nos SDGs da ONU, observa-se que um dos principais argumentos a favor do impacto positivo do comércio livre no desenvolvimento sustentável é o potencial de redução da pobreza e do aumento da qualidade de vida geral das populações (Alam, 2008:2).

O carácter multidimensional do desenvolvimento sustentável exige, porém, uma abordagem holística mais aprofundada e a longo-prazo relativamente às consequências que advêm do comércio internacional. O exemplo sobre o impacto do comércio na redução da pobreza relaciona a liberalização do comércio com os pilares económico e social do desenvolvimento sustentável. Esta interdependência entre várias dimensões do desenvolvimento sustentável abre a possibilidade de existirem várias relações entre o comércio livre e os três pilares.

Neste contexto, as questões ambientais têm adquirido predominância na agenda internacional bem como no espaço mediático, polarizando-se o debate nos efeitos resultantes do impacto do comércio livre no meio ambiente. Um dos principais argumentos sobre os potenciais efeitos nefastos da liberalização do comércio no meio ambiente prende-se com o natural aumento da produção que vai resultar num aumento das emissões de gases de efeito de estufa, sendo este aumento particularmente significativo em países nos estados iniciais de desenvolvimento (Yao et al., 2019:3).

Esta tendência tem sido observada nas últimas décadas do século XX, sobretudo com a deslocalização de vários centros produtivos ligados sobretudo ao setor secundário do ocidente para o oriente. Repetto (1994:6), reconhecendo o aumento dos níveis de degradação ambiental, argumentava já na década de 1990 que a liberalização do comércio não é inconsistente com o desenvolvimento sustentável, aludindo à redução de pobreza em larga escala e ao aumento dos padrões de vida na região da Ásia. Este exemplo ilustra bem a dificuldade de compartimentalização na análise dos impactos do comércio livre no desenvolvimento sustentável. O autor reconheceu ainda que o ambiente competitivo a uma escala global num mercado liberalizado, tenderá a levar empresas de países desenvolvidos a deslocalizar os centros de produção para países onde as normas ambientais sejam menos exigentes com o objetivo de reduzir custos. Este é um cenário que preocupa não só organizações da sociedade civil dedicadas à proteção do meio ambiente, como também organizações sindicais que temem a deslocalização de centros produtivos e consequente perda de empregos. Já no caso dos países em desenvolvimento, a preocupação vai no sentido contrário, dados os impactos negativos que a inclusão de cláusulas de proteção ambiental e social acabam por ter nos fluxos comerciais de países em desenvolvimento para países desenvolvidos (Postnikov et al., 2020:17).

Ainda no campo ambiental, um aspecto relevante prende-se com o carácter assimétrico dos impactos da liberalização comercial no meio ambiente. Sobre a relação entre o comércio livre e o pilar ambiental do desenvolvimento sustentável, Alam (2008:8) reconhece que os países em desenvolvimento estão invariavelmente numa posição negocial vulnerável

acabando por ser económica e socialmente marginalizados nas relações comerciais. Esta afirmação é confirmada por Yao et al (2019:14), concluindo que a liberalização do comércio produz impactos positivos em países com elevados níveis de rendimento, acabando por ser negativa para os países com rendimento médio baixo. Estes, acabam por apresentar níveis de poluição mais elevados, mesmo após o estabelecimento de um ACL, em grande parte devido ao facto de apresentarem padrões de proteção ambiental menos exigentes (Yao et al., 2019:14).

Num trabalho sobre os impactos do comércio internacional no desenvolvimento sustentável a nível global, Xu et al. (2020:3) identificaram um conjunto de disparidades entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos. Se de uma forma global, o aumento do comércio ajuda a potenciar o desenvolvimento sustentável, os autores concluíram igualmente que, com o aumento do comércio internacional, os níveis de desenvolvimento sustentável nos países em desenvolvimento tendem a baixar.

Esta realidade está intimamente relacionada com o conceito de competição e vantagem comparativa. Yao et al. (2019:14) argumenta que no estabelecimento de ACL, países com rendimentos mais baixos tendem a reduzir os níveis de regulamentação e proteção ambiental, no sentido de tentar atrair uma maior quota de mercado, nomeadamente ao nível da produção e exportação de matérias-primas. A realidade é que muitos países em desenvolvimento acabam por ficar a depender de indústrias poluentes, verificando-se assim uma exportação da pegada ecológica dos países consumidores de matérias primas para os países exportadores (Nguyen, 2020:13). Este ambiente competitivo global pode promover uma “corrida para o fundo”, onde os países com maior flexibilização das normas de proteção ambiental e dos direitos laborais tenderão a atrair mais indústria, que por sua vez potenciará o desenvolvimento económico (Orbie et al., 2016:529).

A complexidade e a interdependência da relação entre os pilares económico e ambiental do desenvolvimento sustentável está patente na *Hipótese da Curva Ambiental de Kuznets* (EKC). Esta teoria prevê que o crescimento económico é acompanhado por um aumento dos níveis de degradação ambiental até um determinado valor de rendimento *per capita* a partir do qual os níveis de prosperidade económica levam a que haja um reinvestimento de recursos no meio ambiente (Uchiyama, 2016:12). Recomendando-se prudência na atribuição de explicações para as interdependências entre crescimento económico e degradação ambiental, há que reconhecer que a relação existe e consequentemente que a definição de políticas públicas com impactos numa destas dimensões do desenvolvimento sustentável, invariavelmente produzirá impactos na outra.

Sobre a relação entre proteção ambiental e limites à capacidade de crescimento, Alam (2008:59) sugere que os países em desenvolvimento não devem suportar o custo económico de proteção ambiental em detrimento da sua capacidade de crescimento, aludindo mesmo ao compromisso assumido por estes na Cimeira da Terra em aproximar os seus padrões de proteção ambiental dos preconizados pelos países desenvolvidos em troca de um maior auxílio técnico e financeiro. Segundo o autor, ambas as partes têm falhado com os compromissos assumidos, o que, com o passar do tempo, tenderá a resultar numa cisão cada vez mais evidente quer ao nível da capacidade negocial, quer ao nível da aplicação de acordos internacionais que incorporem normas de proteção ambiental.

A defesa de um sistema internacional de comércio baseado num modelo livre como instrumento para a promoção do desenvolvimento económico e da proteção ambiental por parte dos países em desenvolvimento, nomeadamente através da aplicação de normas mais restritas de proteção ambiental em acordos internacionais tem sido parte central do discurso utilizado por organizações internacionais como a OMC (Alam, 2008:102). Ainda assim, estas normas acabam por funcionar como barreiras não-tarifárias ao comércio, podendo ser encaradas como uma forma de protecionismo.

A visão liberal do comércio internacional afirma que os mercados liberalizados promovem uma mais eficiente alocação dos recursos, o que resulta na maximização do seu potencial lucrativo. É precisamente este incentivo que garantirá a máxima eficiência na utilização dos recursos, rejeitando o desperdício e práticas insustentáveis (Ibidem). A realidade é que o aumento do comércio internacional em países em desenvolvimento tem vindo a causar elevados níveis de degradação ambiental, contribuindo para reduzir os padrões de desenvolvimento sustentável. Denota-se assim a necessidade de ter em linha de conta os impactos ambientais causados pela abertura de novos mercados, sobretudo em países em desenvolvimento, através da introdução de disposições relevantes em acordos comerciais (Xu et al., 2020:4). Indo além da hipótese EKC, a conclusão de que o comércio livre pode ser benéfico para o ambiente tem sido atestada empiricamente por vários estudos ao longo das últimas décadas (Yao et al., 2019:14; Antweiler et al., 2001:903; Xu et al., 2020:4).

Segundo Nakagawa (2016:209), a definição de normas de gestão de recursos naturais em ACL tem a dupla função de garantir um fluxo estável de recursos entre as partes, ao mesmo tempo que procura assegurar a conservação e sustentabilidade destes. Com o propósito de aumentar a exportação de matérias-primas, os países em desenvolvimento têm optado por aumentar a produção, o que resulta numa diminuição dos preços, exacerbada pela baixa elasticidade da procura, para além dos elevados impactos ambientais ao nível da destruição de ecossistemas. Uma solução para contornar este problema pode passar pelo

processamento das matérias-primas nos países de origem para exportação posterior. Porém, a possibilidade de recorrer à integração das cadeias de valor em países em desenvolvimento acaba muitas vezes por ser anulada pela escalada das tarifas de acordo com o nível de processamento dos bens importados em países desenvolvidos como medida de proteção à indústria local (Røpke, 1994:14).

Da necessidade de especialização, aliada à pressão produtiva, resultam impactos negativos de longo-prazo no meio ambiente e perda de biodiversidade, que se traduzem na diminuição da capacidade de regeneração dos recursos e num conseqüente aumento dos níveis de pobreza (Aggarwal, 2006:1415). A dependência econômica de muitos países em desenvolvimento dos seus recursos naturais, aliada aos impactos descritos que o comércio livre pode ter nestes países ao nível da degradação de ecossistemas e de recursos naturais, é ilustrativa da relação de interdependência entre os pilares ambiental e social do desenvolvimento sustentável.

A relação entre comércio livre e o pilar social é talvez a mais complexa de se analisar. Recorrendo aos SDGs da ONU, observa-se que pelo menos 10 dos 17 objetivos se referem a questões sociais, sendo que os restantes terão invariavelmente impactos sociais dada a já referida relação de interdependência entre os pilares. Vários trabalhos de investigação foram já produzidos com o propósito de explorar a relação entre o comércio livre e a pobreza. Bhagwati & Srinivasan (2002:182), munidos de dados sobre os níveis de pobreza de Índia e China, estabelecem que o comércio e a integração num sistema global com padrões abertos contribuem para a redução da pobreza através do seu crescimento econômico. Sabe-se, porém, que a relação entre comércio livre e pobreza não é tão simples, nem tão pouco linear.

Numa perspetiva mais abrangente, Vos (2008:58) denota que o crescimento econômico, assim como a redução da pobreza, dependem mais da diversificação dos produtos exportados e do valor acrescentado dessas exportações, do que do volume exportado. O autor reconhece ainda que a liberalização do comércio não é uma solução única para promoção do desenvolvimento econômico e redução da pobreza, aludindo à assimetria dos impactos positivos do comércio livre, sendo que a maior parte destes são observáveis nos países desenvolvidos. Já os países em desenvolvimento, tanto podem beneficiar como perder com o comércio livre, dependendo das suas estruturas comerciais, bem como dos termos dos efeitos que os ACL acarretam (Vos, 2008:59).

Todavia, se a diminuição da pobreza pode ser entendida como a consequência natural da liberalização do comércio, a proteção dos Direitos Humanos tem-se tornado cada vez mais um condicionalismo e uma parte integrante dos ACL, em particular dos estabelecidos pela

UE, nomeadamente sob a forma de direitos laborais (Harrison et al., 2019:260; Novitz, 2018:114). De acordo com a Comissão Europeia, esta é uma forma de externalização dos valores da UE, procurando garantir, através de ferramentas normativas, que o crescimento económico acontece dentro dos padrões por si defendidos (EC, 2015:5). No entanto, esta pode não ser a abordagem mais eficaz para o desenvolvimento de políticas comerciais que têm como objetivo potenciar, ou pelo menos garantir, o cumprimento de um conjunto de normas no âmbito do desenvolvimento sustentável. Tem sido demonstrado por vários estudos que externalidades no processo de liberalização do comércio podem provocar um aumento dos níveis de pobreza e de desigualdade (Drieghe & Potjomkina, 2019:8).

3.2. A UE e o Desenvolvimento Sustentável

O desenvolvimento sustentável apresenta-se como um dos pilares e objetivos fundamentais da UE, sendo referência recorrente na sua legislação primária (Kenig-Witkowska, 2017:80). A relevância do conceito é ilustrada no ponto 3 do Artigo 3º do Tratado da União Europeia (TUE) que o identifica como um objetivo e a base do estabelecimento do Mercado Único: “Empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de proteção e de melhoramento da qualidade do ambiente” (European Union, 2012). Releva-se aqui a componente económica do desenvolvimento sustentável, com referências a elementos dos seus 3 pilares, mas com foco claramente para as questões relacionadas com a base económica na qual se constitui o Mercado Único. Também o TFUE se refere no artigo 11º, ao desenvolvimento sustentável: “As exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da União, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável” (European Union, 2012a). Segundo Van Hees (2014:63), esta referência é relevante uma vez que estabelece a necessidade de integração de componentes de proteção ambiental em ação política para promover o desenvolvimento sustentável.

Também a Carta de Direitos Fundamentais aborda o desenvolvimento sustentável em dois pontos: no preâmbulo, embora o termo não esteja presente de forma explícita, lê-se que “A União (...) procura promover um desenvolvimento equilibrado e duradouro e assegura a livre circulação das pessoas, dos serviços, dos bens e dos capitais, bem como a liberdade de estabelecimento”; e no artigo 37º, onde o conceito aparece associado à proteção ambiental, ao estabelecer que “todas as políticas da União devem integrar um elevado nível

de proteção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurá-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável” (European Union, 2016).

É na intercepção deste complexo de legislação europeia que o desenvolvimento sustentável aparece com um dos principais objetivos da União. Van Hees (2014:60) sublinha que embora a UE olhe para o conceito, não só como uma das suas bases, mas como um objetivo, este não se encontra definido ou claramente explicado em qualquer documento referente à legislação europeia. Segundo o autor, a ausência de uma definição concreta arrisca a que decisões políticas, propostas legislativas e políticas adotadas pelos Estados Membro não sejam pensadas em conformidade com os objetivos de desenvolvimento sustentável, o que poderá resultar na adoção de medidas contraditórias e, em última análise, colocar em causa os compromissos da UE relativamente ao desenvolvimento sustentável. Também Kenig-Witkowska (2017:67) sublinha que, embora o desenvolvimento sustentável seja um objetivo vinculativo da UE, este não se encontra definido e tem que ser deduzido pelas disposições nos artigos 3º e 11º do TUE e TFUE respetivamente como um conceito que abrange diferentes áreas de atividade e de políticas públicas.

Embora atualmente a ausência de uma definição de desenvolvimento sustentável seja uma realidade, verifica-se que a UE possui um conjunto de mecanismos de monitorização consistentes e alinhados com uma estratégia mais coerente e um orçamento orientado para a promoção dos SDGs a uma escala global (Charveriat et al., 2019:27). Estes métodos são baseados em indicadores associados ao desenvolvimento socioeconómico, produção e consumo sustentáveis, inclusão social, alterações demográficas, saúde pública, alterações climáticas, transporte sustentável, recursos naturais e parcerias (Anna, 2016:2529).

Vários autores têm notado que o desenvolvimento sustentável na UE é visto como um objetivo fundamental, orientado para o bem-estar das populações dentro dos limites ambientais, sempre com a noção de compromisso intergeracional presente, herdando as bases da definição de Brundtland (Huttmanová, 2016:475; Van Hees, 2014:66; Kenig-Witkowska, 2017:80). Ainda assim, apesar da presença em legislação primária da UE desde 1997, só em 2001 a UE desenhou a sua Estratégia para o desenvolvimento sustentável, tendo sido criado um plano para abordar os desafios do desenvolvimento sustentável na UE (Bley et al., 2020:22). Em 2005 foi publicada a Estratégia Renovada para o desenvolvimento sustentável com referência às prioridades definidas no primeiro documento, onde é reconhecida a necessidade de alterar os padrões insustentáveis de produção e consumo. Este documento sublinha ainda a importância de uma abordagem integrada de políticas de desenvolvimento sustentável, reafirmando a necessidade de fortalecer o trabalho com os parceiros fora da UE (Kenig-Witkowska, 2017:76; European Union, 2006). Em 2010 foi

adotada a Estratégia 2020, onde um dos principais objetivos é retirar a UE da crise, baseado em crescimento sustentável e inclusivo, orientado pelo Semestre Europeu (European Union, 2006). A Estratégia 2020 promove uma abordagem horizontal, em linha com o artigo 11º do TFUE, com auditorias externas a concluírem que o sistema de análise de impactos da Comissão é adequado e que as questões ligadas à sustentabilidade são devidamente abordadas (Kenig-Witkowska, 2017:79).

O Semestre Europeu tem dado preponderância à abordagem de questões ligadas ao desenvolvimento sustentável através da integração dos SDGs no ciclo anual de 2020 (Bley et al., 2020:24). O relatório por país de 2020 do Semestre Europeu integra já um capítulo sobre sustentabilidade ambiental bem como um anexo com a performance dos Estados Membros relativamente aos SDGs em comparação com a média Europeia (Bley et al., 2020:24). O desenvolvimento destes mecanismos de monitorização foi um passo fundamental para superar alguns dos problemas existentes, bem como para fazer avançar a narrativa do desenvolvimento sustentável no contexto da UE.

Para o futuro, a Comissão Europeia liderada por Von der Leyen definiu o desenvolvimento sustentável como uma das suas principais prioridades políticas, alinhando a visão da UE com a da ONU, com todos os SDGs a aparecerem nas Linhas Orientadoras Políticas (Bley et al., 2020:19). No final de 2019, a Comissão apresentou o “European Green Deal” como a nova estratégia de crescimento para a UE com o objetivo de transformar a União numa economia moderna, eficiente e competitiva durante a próxima década, atingir os 17 SDGs até 2030 e a neutralidade climática até 2050 (Bley et al., 2020:19; Charveriat et al., 2019:42). Este plano inclui ainda o *roadmap* com ações no sentido de promover a economia circular, parar as alterações climáticas, reverter a perda de biodiversidade e eliminar a poluição (Bley et al., 2020:19).

É observável a existência de algum consenso relativamente à ineficiência operacional das estratégias da UE para o desenvolvimento sustentável. Neste contexto, apresentam-se como principais desafios para o futuro a criação de uma economia forte baseada na inovação e na sustentabilidade tecnológica, bem como o assumir de um papel de liderança nos principais fóruns internacionais, seja através de diplomacia ou de comércio. Espera-se assim que a UE consiga nos próximos anos continuar a avançar a agenda do desenvolvimento sustentável e do Acordo de Paris, procurando ao mesmo tempo manter um elevado nível de legitimidade no processo, evitando a externalização de efeitos negativos dos Estados-membros para o resto do mundo (Charveriat et al., 2019:42; Kenig-Witkowska, 2017:80).

3.3. O Desenvolvimento Sustentável nos Acordos de Comércio Livre da UE

Com o maior peso do desenvolvimento sustentável na agenda da UE e tendo em conta as condicionantes relativas ao desenvolvimento e ação de uma política externa assertiva por parte das instituições europeias, os ACL criados pela UE, têm-se tornado num veículo importante de exportação dos valores e preocupações da Europa para o mundo, nomeadamente no que diz respeito aos custos ambientais e sociais resultantes da globalização (McNeil, 2020:50; Campling et al., 2016:372). Apesar dos progressos recentes nesta matéria, a UE continua a ser criticada no que diz respeito à complementaridade entre a sua agenda comercial e de desenvolvimento sustentável, sendo uma parte considerável dessas críticas dirigidas aos mecanismos de aplicação e punição de incumprimentos dos acordos estabelecidos (Zurek, 2020:128). Interessa assim caracterizar devidamente a forma como a UE aborda o desenvolvimento sustentável nos seus ACL.

O reconhecimento da importância das questões comerciais para o desenvolvimento sustentável, assim como o papel de liderança da UE em matérias relacionadas com esta temática, está patente na ambição dos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável desenhados para reforçar os compromissos ambientais e laborais (Zurek, 2020:115-116). O principal objetivo destes capítulos é promover a cooperação, servindo ainda como forma de demonstrar o compromisso da UE em colocar em pé de igualdade as matérias sociais e ambientais com as questões económicas (Idem:120).

Os capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável dos ACL da UE estão organizados da seguinte forma: 1) confirmação do compromisso de respeitar e implementar os acordos multilaterais no âmbito laboral e ambiental; 2) direito de regulação das partes ao nível da proteção interna; 3) compromisso para não utilizar os mecanismos do acordo na prossecução de uma agenda protecionista; 4) compromissos específicos e cooperação nas áreas ambiental e laboral; 5) compromisso de promover o comércio e investimento de uma forma que favoreça o desenvolvimento sustentável; 6) estruturas institucionais para facilitar a implementação das disposições de comércio e desenvolvimento sustentável, nomeadamente no que diz respeito ao envolvimento da sociedade civil e estabelecimento de um mecanismo de resolução de conflitos próprio que não recorra a sanções (Idem:120-121).

O ponto 4 é ilustrativo da visão Europeia sobre o desenvolvimento sustentável em matéria de comércio externo. A separação entre o pilar ambiental e social é clara, baseando-se as disposições relacionadas com cada um destes pontos em acordos ambientais multilaterais e

nas normas da OIT, respetivamente. Fica ainda claro que o objetivo da política comercial da UE não é promover o desenvolvimento sustentável, mas antes promover o comércio baseado num conjunto de regras que possam contribuir para este. Assim, as disposições dos artigos de comércio e desenvolvimento sustentável não pretendem criar novos compromissos mas antes promover a cooperação no sentido de implementar compromissos já existentes.

Bastiaens e Postnikov (2017:863) vêem as normas ambientais nas parcerias comerciais entre países do norte e do sul como uma via para a mudança das políticas ambientais nos países em desenvolvimento. Também Harrison et al. (2019a:372) consideram as disposições de comércio e desenvolvimento sustentável como fundamentais para responsabilizar as cadeias de valor globais, embora seja reconhecida a sua insuficiência para o efeito. Numa perspetiva mais geral, também Leal-Arcas et al. (2020:6) vêem a ligação entre comércio e alterações climáticas como natural, identificando as normas do comércio internacional como uma possível solução para a promoção da descarbonização da economia e do investimento em energias renováveis. Porém, as principais disposições relativas ao desenvolvimento sustentável nos ACL da UE baseiam-se em referências a acordos internacionais, tanto do foro ambiental como do âmbito dos direitos laborais, sendo que a efetividade destes capítulos dos ACL da UE terá a ver com a forma como os acordos são aplicados e não na aplicação do ACL em si (Zurek, 2020:127).

Ao contrário de países como EUA e Canadá, que optam por uma abordagem baseada em sanções e multas de cariz financeiro por incumprimento das disposições presentes nestes capítulos, a abordagem da UE baseia-se na inclusão de mecanismos de monitorização da sociedade civil, colocando o ênfase no diálogo e na cooperação (Leal-Arcas et al., 2020:25; Zurek, 2020:125; Bastiaens & Postnikov, 2017:863). Esta diferença está patente na separação dos mecanismos de resolução de conflitos comerciais e desenvolvimento sustentável dos mecanismos de resolução de conflitos gerais dos acordos da UE, sendo que os últimos preveem a possibilidade de aplicação de sanções (Zurek, 2020:125). Embora o modelo americano de sanções e penalidades pareça mais eficiente do ponto de vista prático, Bastiaens e Postnikov (2017:864) consideram que uma política baseada no diálogo e envolvimento da sociedade civil pode constituir um instrumento eficaz para a implementação das cláusulas de desenvolvimento sustentável e para o aumento de iniciativas para fortalecer a sociedade civil nos parceiros da UE. Raess et al. (2018:13) vão mais longe, afirmando que um modelo baseado no diálogo e em consultas contribui não só para o aparecimento de resultados positivos, como minimiza o potencial para o aparecimento de conflitos que possam resultar na aplicação de sanções e que vão acabar por criar efeitos negativos no tecido socioeconómico dos parceiros comerciais.

Os ACL da UE preveem várias formas de cooperação entre as partes, incluindo a participação da sociedade civil, enquanto esquemas de participação voluntária, monitorização e avaliação e o já referido mecanismo de resolução de conflitos. Para Zurek (2020:126-127), a abordagem aos ACL por parte da UE contribui de forma substancial para o fortalecimento das estruturas de governança multilateral, sendo uma das suas principais consequências o fortalecimento das estruturas da sociedade civil, o que ganha uma relevância especial em países onde o envolvimento desta é fraco ou perto de inexistente.

O envolvimento da sociedade civil nos acordos comerciais, nomeadamente no que diz respeito às questões relacionadas com o desenvolvimento sustentável, é complexo e tem sido alvo de amplo debate. Orbie et al (2018:148), concordam na relevância do papel que é atribuído à sociedade civil nos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável, embora não seja claro qual será o impacto desse papel. Chamam ainda a atenção para o risco de os mecanismos para a sociedade civil dedicados à proteção dos direitos dos trabalhadores perderem efetividade devido à possível presença de grupos de interesse com interesses contrários, nomeadamente interesses corporativos e empresariais (Orbie et al., 2018:150).

Outros problemas com os mecanismos de sociedade civil prendem-se com a falta de recursos, a ausência de reuniões e discussão de temas relevantes, a falta de troca de informações e, muitas vezes, com a falta de independência dos governos dos parceiros comerciais (Harrison et al., 2019a:374). Apesar dos problemas enunciados, estes mecanismos são fundamentais para o funcionamento dos ACL, nomeadamente no que diz respeito à monitorização, apesar de este ser um instrumento que ainda não se encontra devidamente implementado (Idem:375).

Até chegar à forma atual, os ACL da UE trataram o desenvolvimento sustentável de formas bastante diferenciadas ao longo dos anos. Os acordos de primeira geração não seguiam padrão fixo, variando na sua aplicabilidade legal, nos assuntos que assumiam como prioritários e nas áreas de integração ambiental (Leal-Arcas et al., 2020:18). Segundo McNeil (2020:45), os instrumentos legais do âmbito ambiental foram evoluindo e à medida que acordos multilaterais foram substituindo os bilaterais, passou a haver um nível de vinculação legal substancialmente superior, para além dos sistemas de monitorização e aplicabilidade terem igualmente evoluído.

Após o desenho da Estratégia Renovada para o Desenvolvimento Sustentável de 2006, os acordos comerciais da UE passaram a ter capítulos dedicados à proteção ambiental com referências explícitas aos Acordos Ambientais Multilaterais (AAMs), estabelecendo ainda comités e conselhos para monitorização e implementação de capítulos ambientais dos ACL

(Leal-Arcas, 2020:18). Em termos de questões ambientais, os ACL pós-2006 contêm já algum nível de ambição, nomeadamente no que respeita à obrigação de implementar AAMs. Ainda assim, é notório que a linguagem presente nos ACL pré-2018 é vaga e ambígua no que diz respeito a estas matérias, sendo recorrente a falta de precisão relativamente aos instrumentos que os Estados-Membro têm ao seu dispor para implementar as normas que advêm dos acordos em lei nacional (Leal-Arcas, 2020:18).

Já as disposições dos acordos pós-2018 obrigam as partes a atuar de acordo com regras, protocolos e acordos ambientais mais específicos, embora tanto os ACL pré e pós 2018 excluam o capítulo relativo ao desenvolvimento sustentável do mecanismo de resolução de conflitos geral do acordo (Leal-Arcas, 2020:22-23). Atualmente, a UE continua a evoluir no sentido de aumentar o nível de ambição destes acordos, tendo um grupo de países composto por França, Espanha e Luxemburgo proposto em Março de 2019 a inclusão dos compromissos assumidos no Acordo de Paris nos ACL da UE, abrindo-se igualmente a possibilidade de a UE suspender um acordo caso as obrigações assumidas pelas partes não sejam cumpridas (Leal-Arcas, 2020:24).

Em termos de matérias laborais, apesar de os acordos de nova geração fazerem referência aos princípios da OIT, Zurek (2020:140) considera ser necessário aumentar os esforços para estabelecer um envolvimento mais direto com a própria organização quanto à implementação e monitorização dos capítulos de desenvolvimento sustentável nos ACL. Reconhecendo o potencial destes capítulos nos acordos comerciais da UE, Campling et al. (2016:372) alertam para a novidades dos acordos e do perigo de tirar conclusões precipitadas sem uma avaliação sustentada, aludindo ainda à necessidade de se reconhecerem as especificidades de cada país/região na formulação destes capítulos no sentido de maximizar a sua efetividade.

A necessidade de adaptar o acordo às características dos parceiros é uma preocupação partilhada por Zurek (2020:127), para a qual a literatura do desenvolvimento sustentável também aponta. Vários autores afirmam ainda existir margem para aumentar a ambição e as exigências das disposições relativas ao comércio e desenvolvimento sustentável nos ACL da UE (Raes et al., 2018:14; Harrison et al., 2019:273-274). Segundo Harrison et al. (2019:274) os últimos acordos da UE têm-se limitado a aceitar compromissos mínimos ao invés de se feito um verdadeiro esforço para exportar de forma mais agressiva aqueles que esta considera como os seus padrões para normas de proteção dos direitos dos trabalhadores. Ainda neste sentido, os autores afirmam que não é observável que os ACL da UE tenham contribuído para um progresso das normas laborais dos seus parceiros comerciais.

4. Hipótese e Metodologia

A hipótese que colocamos no âmbito do presente estudo remete para a questão de partida que o originou - *“Serão os Acordos de Comércio Livre da União Europeia um instrumento adequado para promover o Desenvolvimento Sustentável?”*.

O aparente carácter binário da questão não nos deve iludir face à complexidade do tema, nem tão pouco retira profundidade à análise que se segue. Esta requer um posicionamento crítico e independente relativamente ao papel da UE e da sua componente normativa no estabelecimento e aplicação de regras comerciais como veículo de promoção do desenvolvimento sustentável, tanto internamente como junto dos seus parceiros comerciais. Procuraremos assim perceber de que modo os ACL da UE, na forma como estão atualmente construídos, contribuem de facto para a promoção do desenvolvimento sustentável.

No sentido de abordar a temática, escolhemos como ferramenta de análise qualitativa a matriz SWOT, comparando assim os aspetos positivos e negativos das disposições presentes nos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável dos ACL da UE, nas suas dimensões interna e externa. A recolha de informação para o efeito teve como base o trabalho de vários investigadores do meio académico com especialização nestas temáticas, a análise dos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável de vários acordos da UE, bem como a análise a um conjunto de relatórios e outros documentos relevantes produzidos pela UE e/ou pelos seus parceiros comerciais, e ainda uma sequência de entrevistas com membros de organizações da sociedade civil e think tanks e com o Vice-Presidente do Parlamento Europeu, Pedro Silva Pereira do Grupo Parlamentar S&D.

O objetivo desta análise foi definir o posicionamento de uma ferramenta de política externa da UE num determinado contexto, caracterizá-la internamente e procurar identificar os fatores externos que a possam afetar, de forma positiva ou negativa, no sentido de produzirmos um conjunto de recomendações que possam maximizar a sua eficiência. Escolhemos como metodologia de análise a aplicação de uma matriz SWOT, ferramenta de análise estratégica adaptada do mundo da gestão empresarial que nos permitiu organizar a informação recolhida durante a investigação e as entrevistas realizadas.

A SWOT permite avaliar os pontos fortes (strengths), os pontos fracos (weaknesses), as oportunidades (opportunities) e as ameaças (threats) de uma determinada situação, reconhecendo a complexidade das suas dimensões interna e externa, o que permite aos

investigadores produzir no final do exercício um conjunto de recomendações ou alternativas para cenários futuros (Benzaghta et al., 2021:65).

A análise SWOT é um instrumento utilizado regularmente pela União Europeia na condução de avaliações de programas de âmbito comunitário⁶. No caso da realização de avaliações intermédias, como pode ser considerado o presente estudo, a matriz SWOT pode ter um papel relevante no sentido de avaliar a relevância e a coerência de um programa ou de uma ferramenta, como faremos para os acordos de comércio livre da UE e os seus contributos para o desenvolvimento sustentável.

A escolha da SWOT acarreta um conjunto de vantagens significativas, começando pela simplicidade do modelo, que permitirá uma estruturação simples da informação, simplificando a análise e a compreensão dos principais pontos a ter em consideração para o tema. Outras vantagens prendem-se com a flexibilidade no uso da ferramenta, permitindo uma aplicação a diferentes níveis de profundidade, bem como o facto de ser relativamente fácil de visualizar por parte do leitor (Sarsby, 2016:3).

Entre as principais limitações, destaca-se o facto de ser uma ferramenta algo subjetiva, podendo, em determinadas situações não ser clara a distinção entre fatores internos e fatores externos. A sua simplicidade pode ainda levar a uma excessiva simplificação de alguns elementos cuja profundidade poderá produzir impactos no resultado final da análise (Namugenyi et al, 2019:1146; Sarsby, 2016:3).

Para além do seu uso recorrente em ambiente de gestão empresarial, a análise SWOT tem também sido usada nas relações internacionais, mormente pela União Europeia. Já no âmbito do desenvolvimento sustentável, tem sido observável o aumento do número de estudos ao longo dos últimos anos com recurso a esta ferramenta.

No final da análise, produzimos um conjunto de recomendações que, com base na informação recolhida, esperamos que possam contribuir para potenciar os contributos dos acordos de comércio livre da UE para o desenvolvimento sustentável.

6 Retirado de https://europa.eu/capacity4dev/evaluation_guidelines/wiki/detailed-presentation-19 a 08 de Março de 2022.

5. Estudo de Caso

Com o propósito de analisar com maior detalhe os relatórios relativamente às reuniões dos Comitês de Comércio e Desenvolvimento Sustentável, decidimos tomar como estudo de caso o CETA, em grande parte devido à sua dimensão e peso histórico no que diz respeito ao nível de ambição no estabelecimento de uma ligação entre a liberalização do comércio e o desenvolvimento sustentável.

Importa estabelecer como ponto de partida para o estudo de caso que o principal objetivo do estabelecimento de Acordos de Comércio Livre entre estados e/ou regiões não é promover o desenvolvimento sustentável, mas antes promover o estabelecimento de trocas comerciais. Pretende-se através do presente estudo perceber se as regras que organizam as relações comerciais entre a UE e os seus parceiros comerciais contribuem de forma positiva para o desenvolvimento sustentável ou, se pelo contrário, potenciam impactos negativos tanto para a União como para os seus parceiros ao nível destas matérias. Para tal, serão feitas, ao longo deste trabalho, várias referências a diferentes acordos bem como a diferentes parceiros comerciais da UE. Tomaremos o CETA como acordo de referência para o estudo de caso, onde serão analisadas as disposições presentes neste acordo (em comparação com os restantes acordos) e os relatórios publicados pela UE e pelo Canadá no âmbito de atividades relacionadas com os capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável.

5.1. Enquadramento e Organização do CETA

O *Acordo Económico e Comercial Global* estabelecido entre a UE e o Canadá no ano de 2017 foi o resultado de um extenso período de negociações que começou com um mandato do Conselho emitido em abril de 2009. Como a Comissão Europeia descreve, o CETA “abre os mercados de bens, serviços e contratação pública do Canadá, ajuda a proteger direitos dos trabalhadores e o ambiente, e permite que as empresas Europeias de menor dimensão em particular exportem mais para o Canadá”⁷. No momento da entrada em vigor, o CETA teve especial impacto na abertura do mercado do comércio de serviços financeiros, serviços postais, telecomunicações e transporte. Ainda segundo a Comissão, o acordo é

⁷ Retirado de https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/september/tradoc_156056.pdf a 11 de Novembro de 2020.

reconhecido por estabelecer um conjunto de compromissos legalmente vinculativos na área do Desenvolvimento Sustentável, em particular no que diz respeito à proteção ambiental e respeito pelos direitos dos trabalhadores.

Em termos de organização, como referido, os acordos comerciais da UE tendem a seguir um modelo pouco flexível, abordando, de uma forma geral, o mesmo conjunto de temáticas sistematizadas em artigos dedicados, com o CETA a incorporar cerca de 30 artigos dos quais 3 dizem respeito ao desenvolvimento sustentável - Art. 22º - Comércio e Desenvolvimento Sustentável; Art. 23º - Comércio e Trabalho; e Art 24º - Comércio e Ambiente.

Segundo a Comissária Europeia para o Comércio à data da assinatura do acordo, Cecilia Malmström, o CETA “é um dos mais ambiciosos e progressivos acordos comerciais concluídos pela UE. Oferece a empresas tanto na UE como no Canadá novas oportunidades para comércio e investimento transatlântico, dando aos exportadores da UE - tanto pequenos como grandes - um acesso bastante melhorado a um dos mais desenvolvidos mercados do mundo”. O CETA eliminou 98% dos direitos aduaneiros em produtos comercializados entre UE e Canadá no momento da sua entrada em vigor. Promoveu ainda uma maior abertura dos mercados a serviços através da melhoria da mobilidade de trabalhadores e da facilitação do reconhecimento de qualificações profissionais.

Apesar de ser considerado como o “padrão dourado” dos acordos de comércio livre, a realidade é que o processo de negociação e ratificação do CETA não correu de forma tranquila, tendo o acordo sido colocado em causa em várias ocasiões por organizações da sociedade civil. Um dos principais pontos de contestação foram os mecanismos de proteção ao investimento e o seu sistema de arbitragem privado, que causaram receio que este pudesse ser utilizado para garantir julgamentos a favor de investidores, e que deste modo acabasse por dissuadir a adoção de legislação interna para proteção do ambiente ao nível nacional de cada Estado-Membro (Finbow, 2019:3).

A pressão da sociedade civil forçou a reforma do sistema de arbitragem, tendo Alemanha e França assumido um papel fundamental nessas mudanças (De Bièvre, 2018:79). As organizações não-governamentais na Alemanha foram, de resto, algumas das mais vocais nas suas reivindicações contra o CETA, levando mesmo 3 casos relacionados com o acordo até ao Supremo Tribunal, sendo que nenhum destes se relacionava com matérias de direitos aduaneiros (Hübner et al., 2017:884).

Vários autores argumentam que parte substancial da controvérsia em torno to CETA, bem como da oposição pública de parte significativa da sociedade civil, esteve diretamente

relacionada com o início das negociações do TTIP (Parceria de Comércio e Investimento Transatlântica) entre UE e Estados Unidos ((Hübner et al., 2017:884; Finbow, 2019:3). A realidade é que, apesar de a pressão por parte de organizações não-governamentais ter começado tarde, acabou por ter um impacto no resultado final, tendo mesmo sido ponderada a interrupção das negociações à medida que a pressão junto dos Estados-Membros foi aumentando. Esta situação acabou por resultar num maior envolvimento dos parlamentos nacionais, o que levou a uma redução da margem de manobra negocial por parte da Comissão Europeia (De Bièvre, 2018:81).

Atualmente o CETA foi ratificado por 15 Estados-Membros da UE, encontrando-se em aplicação provisória desde 21 de Setembro de 2017.

5.2. Análise dos Capítulos de Desenvolvimento Sustentável

Em 2018, o Eurogroup for Animals, a Transport & Environment, a FERN e a CONCORD realizaram um estudo sobre as variações nas disposições sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável nos Acordos de Comércio Livre da UE. Já em setembro de 2021, a Comissão Europeia publicou um relatório produzido pela London School of Economics com uma análise comparativa das disposições sobre comércio e desenvolvimento sustentável em vários acordos comerciais para identificação das melhores práticas. A análise que se segue suporta-se, não só nos capítulos de Desenvolvimento Sustentável do CETA, como igualmente nestes estudos.

5.2.1. Compromissos ambientais

Tendo os acordos da UE referências específicas a matérias relativas ao ambiente, observa-se que a componente ambiental do desenvolvimento sustentável nos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável está fortemente alicerçada em acordos ambientais multilaterais. Neste âmbito, o CETA é algo pobre no que respeita à presença de referências específicas, embora refira o compromisso global para uma implementação efetiva desses acordos. Podemos encontrar ainda no acordo, artigos que assumem um compromisso para implementação de legislação interna e para troca de informações sobre os acordos multilaterais no domínio do ambiente.

Já no que diz respeito a matérias concretas, observa-se que no CETA se encontra apenas uma referência às questões relacionadas com a Biodiversidade no capítulo sobre Comércio

e Ambiente, sublinhando-se o compromisso para as partes cooperarem “em aspetos da conservação e utilização sustentável da biodiversidade relacionados com o comércio”.

Refira-se ainda que o ponto 4 do artigo 24º ressalva a possibilidade de as partes recorrerem a um conjunto de exceções à implementação das disposições previstas no acordo. São elas a necessidade de proteger a segurança pública, a moralidade pública ou a manutenção da ordem pública, a necessidade de proteger a saúde e a vida humana, dos animais e das plantas, e ainda impedir práticas “falaciosas e fraudulentas”.

No que respeita à cooperação em matérias ambientais, as referências à biodiversidade são vagas e curtas, assumindo-se o compromisso entre as partes de cooperarem “em aspetos da conservação e utilização sustentável da biodiversidade relacionados com o comércio”.

Já sobre alterações climáticas, e sendo este um tema central da agenda internacional do desenvolvimento sustentável, seria de esperar um maior nível de compromisso. Observa-se, no entanto, que o CETA, não só não possui qualquer artigo dedicado à temática, como ainda se nota a ausência de uma referência ao Acordo de Paris, assim como a ausência de qualquer tipo de compromisso no que diz respeito a transição energética (embora se encontrem referências a energias renováveis) ou à diminuição dos níveis de gases de efeito de estufa. A ausência da referência ao Acordo de Paris, que alguns países da UE já sugeriram retificar, deve-se ao facto de, aquando da emissão do mandato de negociação do CETA, o Acordo de Paris ainda não tinha sido concluído, o que se prova pelo facto de se encontrar uma curta referência ao referido acordo no documento interpretativo conjunto. De resto, o CETA foi o último acordo comercial assinado pela UE sem esta referência.

Ainda no artigo sobre Comércio e Ambiente, releva-se o compromisso entre as partes para a facilitação e promoção do comércio e investimento em mercadorias e serviços ambientais, bem como a supressão de barreiras ao comércio e investimento em mercadorias e serviços relacionados com as energias renováveis. Apesar da falta de compromissos concretos para mitigar as alterações climáticas, verifica-se que o CETA é o acordo onde a linguagem sobre desenvolvimento de atividades de cooperação nestas matérias é mais forte e afirmativa.

No que respeita à conservação das florestas, embora os compromissos assumidos sejam vagos e relativamente fracos, o CETA reconhece a importância da conservação e da gestão sustentável das florestas com referências aos três pilares do desenvolvimento sustentável - económico, social e ambiental. No acordo, as partes comprometem-se a incentivar o comércio de produtos provenientes de florestas geridas de modo sustentável e extraídos de acordo com a legislação do país produtor. Também a troca de informações é citada, observando-se a inclusão de uma referência à aplicação da “Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies de Fauna e Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção”

relativamente às espécies de madeira consideradas em risco. O CETA menciona ainda a necessidade de se manter um diálogo bilateral sobre questões ligadas ao comércio e florestas, nomeando o Comité de Comércio e Desenvolvimento Sustentável como fórum para o efeito.

Sobre pescas e recursos marinhos, as partes aceitam a importância da conservação e gestão sustentável dos recursos vivos, bem como uma gestão responsável da pesca e da aquacultura. Observa-se ainda o compromisso para cooperação no combate à pesca ilegal de modo a que esta seja excluída dos fluxos comerciais. Referências ao desenvolvimento de uma aquacultura responsável e sustentável, assim como a cooperação com organizações regionais de pescas, estão igualmente presentes nos textos do acordo. Não encontramos quaisquer referências a acordos da FAO. O CETA não prevê ainda qualquer fórum específico para trocas de informações sobre estas matérias, embora nada impeça que elas sejam tratadas durante o Comité de Comércio e Desenvolvimento Sustentável.

Importa ainda referir que, tal como nos restantes acordos da UE, o CETA prevê que cada parte determine os seus níveis de proteção ambiental e possa alterar a legislação interna, na condição que os níveis de proteção não sejam diminuídos por forma a incentivar o comércio ou o investimento e garantindo o respeito pelos compromissos internacionais já assumidos (nomeadamente os acordos ambientais multilaterais).

5.2.2. Direitos laborais

No que diz respeito a direitos laborais, o CETA dedica um capítulo com 11 artigos a estas matérias, reconhecendo a importância do trabalho decente para todos, bem como o papel relevante do comércio internacional na sua prossecução. É ainda sublinhado o papel fundamental que o diálogo entre as partes tem nestas matérias, ficando uma vez mais patente a abordagem baseada no diálogo como orientação política da UE.

No que diz respeito à cooperação sobre questões ligadas ao trabalho e ao comércio, as partes comprometem-se a trabalhar em conjunto no sentido de promover os objetivos do capítulo, nomeadamente através de troca de informações e colaboração com países terceiros. Existe igualmente uma referência significativa à colaboração e envolvimento da sociedade civil neste processo. Encontramos, ainda, no artigo referente ao trabalho em conjunto no desenvolvimento sustentável, referências à cooperação em aspetos relacionados com o comércio da Agenda para o Trabalho Decente da OIT.

A parte central dos compromissos laborais nos ACL de nova geração da UE alude sempre à Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, aprovada em 1998 na 86ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho, sendo eles:

- a liberdade de associação e o reconhecimento do direito à negociação coletiva;
- a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório;
- a eliminação efetiva do trabalho infantil; e
- a eliminação da discriminação no emprego e na atividade profissional.

Faz também parte de todos os acordos de nova-geração o compromisso para implementação efetiva das oito convenções fundamentais da OIT⁸

Importa referir que, embora o Canadá tem as convenções fundamentais da OIT ratificadas desde 2017, quando finalmente o país ratificou a Convenção 98 sobre o direito de Organização e Negociação Coletiva.

Também a Agenda para o Trabalho Digno assume um papel importante nas questões laborais dos ACL de nova geração da UE. As referências presentes no CETA acabam por conferir maior peso a esta ferramenta, referindo que “cada parte deve velar por que as suas disposições legislativas e práticas em matéria de trabalho promovam os seguintes objetivos da Agenda para o Trabalho Digno da OIT, em conformidade com a Declaração da OIT:

- a) saúde e segurança no trabalho, incluindo a prevenção de acidentes de trabalho e de doenças profissionais e indemnizações em casos de acidente ou de doença;
- b) estabelecimento de normas mínimas de emprego aceitáveis para trabalhadores assalariados, incluindo os que não estão abrangidos por acordos coletivos;
- c) não-discriminação relativamente às condições de trabalho, inclusive para os trabalhadores migrantes.”

Relativamente ao nível de proteção de direitos laborais, observa-se a existência de linguagem que vai no sentido da manutenção dos níveis de proteção aos direitos no trabalho, encontrando-se ainda uma referência adicional à saúde e segurança no trabalho. Esta referência não se encontra em mais nenhum ACL de nova geração da UE.

Tal como acontece em matéria ambiental, os artigos referentes às proteções laborais pressupõem o direito de autorregulação das partes, assegurando-se o compromisso com as normas internacionais, observando-se igualmente uma cláusula não-derrogatória das leis domésticas para promoção do comércio ou do investimento.

8 As convenções fundamentais da OIT podem ser consultadas em: <https://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm>.

5.2.3. Mecanismos de aplicação

Os mecanismos de aplicação são a pedra basilar dos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável dos ACL de nova geração da UE. Como referido anteriormente, estes capítulos têm um mecanismo de resolução de litígios próprio, sendo estas questões tratadas de forma autónoma dos litígios comerciais.

Os acordos de nova geração da UE criam um Comité de Desenvolvimento Sustentável, sendo que este deverá “reunir no primeiro ano e, sem seguida, sempre que as partes considerarem necessário”. O CETA prevê ainda a criação de um Fórum da sociedade civil, “composto por organizações da sociedade civil existentes no seu território”, com o objetivo de discutir temáticas relativas ao comércio e ao desenvolvimento sustentável, bem como a criação de grupos consultivos internos ou a utilização de grupos existentes no sentido de “recolher pontos de vista e obter aconselhamento” sobre estas matérias. Segundo as disposições do acordo, estes grupos devem ser equilibrados no que diz respeito à representação dos agentes económicos, sociais e ambientais.

Em caso de desacordo sobre questões relativas ao desenvolvimento sustentável, todos os acordos comerciais da UE preveem um mecanismo de resolução de conflitos através do qual as partes podem recorrer a consultas ao nível governamental, mediante pedido escrito apresentado ao ponto de contacto. Caso as questões devam ser analisadas de forma mais aprofundada, pode ser reunido o Comité de Comércio e Desenvolvimento Sustentável, podendo este pedir aconselhamento aos grupos consultivos internos. No caso do CETA, o resultado das consultas deverá ser tornado público.

Quando as questões levantadas em consultas não forem resolvidas no prazo de 90 dias, uma das partes poderá solicitar a reunião de um painel de peritos para examinar e dar seguimento ao processo de resolução de litígios. Neste ponto, o CETA institui, à partida, os procedimentos para o painel de peritos, devendo esta lista ter pelo menos 9 nomes. Estes deverão ser independentes, não ter ligação ao governo e cumprir com o código de conduta. A seleção do painel deverá demorar 10 dias (com mais 5 caso não haja acordo). Ao fim de 120 dias deve ser emitido um relatório preliminar, havendo de seguida um período de 45 dias para comentários. O relatório final deverá ser emitido 60 dias após o relatório preliminar e a sua publicação deve ser feita no prazo de 30 dias. Caso o relatório final determine que uma das partes não cumpre com as obrigações do acordo em matéria de desenvolvimento sustentável, esta deverá “identificar medidas adequadas” ou acordar um plano de ação no espaço de 3 meses para ratificar as situações de incumprimento.

Até ao acordo comercial entre UE e Reino Unido, assinado em dezembro de 2020, não existia um passo final no processo de resolução de conflitos, em caso de incumprimento das disposições de comércio e desenvolvimento sustentável em qualquer acordo comercial da UE. O acordo com o Reino Unido prevê a possibilidade de medidas temporárias em resposta a disputas sobre a aplicação das disposições sobre normas ambientais e compromissos laborais, nomeadamente no que diz respeito ao seu caráter não-derrogatório. Neste sentido, este acordo, o mais recente assinado pela UE, representa um marco importante no sentido de se avançar para um modelo cuja aplicação de sanções poderá ser vista como um último recurso em caso de incumprimento das disposições presentes nos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável.

5.2.4. Papel da Sociedade Civil e Organizações Internacionais

A participação de organizações internacionais públicas e da sociedade civil nos acordos comerciais de nova geração da UE coloca em evidência a orientação política para a cooperação e para o diálogo como estratégia de implementação. Os acordos assinados pela UE desde 2011 garantem a participação de organizações como a OIT e a ONU, bem como de outros organismos responsáveis por acordos ambientais multilaterais (LSE, 2021:37). O envolvimento destas organizações ganha ainda mais relevo no mecanismo de resolução de conflitos, com os acordos a permitirem, ou a requererem, que as partes recolham pareceres destas (Ibidem).

A sociedade civil tem papel especialmente relevante na monitorização das disposições dos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável ao nível nacional e transnacional. O CETA em particular, menciona explicitamente a necessidade de ter em consideração as visões de todos os *stakeholders* na avaliação de impacto económico, social e ambiental que ações relacionadas com o comércio possam causar. No que toca a questões ambientais, o CETA refere que as partes devem estar abertas a receber informação do público, sobretudo comunicações sobre preocupações relativamente à implementação das disposições presentes nos textos do acordo (Idem:38). De resto, todos os acordos de nova-geração da UE permitem que o público em geral ou elementos organizados da sociedade civil submetam comentários sobre a implementação ou outros temas relevantes relacionados com os capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável.

5.3. Implementação dos Capítulos de Comércio e Desenvolvimento Sustentável

Anualmente, a Comissão Europeia produz um relatório de implementação dos ACL da UE que submete ao Parlamento, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões. O documento contém relatórios individuais sobre a implementação de cada acordo, inclusive sobre a implementação das disposições sobre comércio e desenvolvimento sustentável. São ainda publicados todos os anos relatórios do Comité de Comércio e Desenvolvimento Sustentável, bem como do Fórum da Sociedade Civil e outros grupos de trabalho envolvidos nestas matérias.

Dois documentos relevantes publicados nos primeiros anos após a entrada em vigor do CETA foram um *Non-Paper* intitulado “*Trade and Sustainable Development (TSD) chapters in EU Free Trade Agreements (FTAs)*” de Julho de 2017 e um *Non-Paper* com o título “*Feedback and way forward on improving the implementation and enforcement of Trade and Sustainable Development chapters in EU Free Trade Agreements*” de Fevereiro de 2018.

Enquanto o primeiro documento resume e avalia a aplicação dos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável, apresentando possíveis soluções para o futuro destes capítulos, o segundo apresenta sugestões que resultam de discussões no Conselho no Comité de Política Comercial, das posições de vários Estados-Membro, de discussões no Comité INTA no Parlamento Europeu e na Sessão Plenária de 16 de Janeiro de 2018, tendo ainda sido levada em conta a opinião escrita de vários Membros do Parlamento Europeu (MEP) (European Union, 2017; European Union, 2018).

É notório, pela análise dos documentos, que o debate sobre estas temáticas nas Instituições Europeias se centra no fortalecimento dos mecanismos de aplicação e na possibilidade de introdução de sanções. No primeiro, a Comissão abre o tema a discussão pública, levantando questões sobre a efetividade dos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável, possíveis abordagens futuras e outras temáticas que devam ser abordadas nestes capítulos (European Union, 2017:9). Releva-se que já em 2017 a Comissão Europeia reconhecia a existência de deficiências no modelo atual, mormente ao nível da cooperação com os parceiros comerciais, em particular na integração das estruturas da sociedade civil, em grande parte por falta de capacidade desta (Idem:5).

Em resposta ao documento, um grupo de investigadores publicou um artigo onde responde às questões levantadas pela Comissão, começando por abordar as limitações dos capítulos relativamente a um conjunto de fatores relacionados com as proteções aos direitos do

trabalho, remetendo as suas conclusões para vários trabalhos de investigação realizados nestas áreas (Barbu et al., 2017:1-2):

- Papel limitado dos principais atores da UE na negociação e implementação dos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável;
- Membros dos governos dos parceiros com responsabilidades nestas matérias tendem a olhar para elas como assuntos não-prioritários;
- Mecanismos da sociedade civil previstos nos acordos não são eficazes devido à falta de recursos, ausência de reuniões, dificuldades de representação dos países, insuficiente discussão sobre temas relevantes, falta de informação e pouca independência de algumas organizações da sociedade civil em relação ao governo;
- Ausência de aplicação sistemática de atividades de cooperação nesta área e de um mecanismo para a sua avaliação;
- Insuficiência do processo de resolução de conflitos, nomeadamente devido à ausência de um mecanismo de aplicação credível no final do processo;
- Abordagem da UE desadequada face à complexidade das questões relativas aos direitos do trabalho dada a heterogeneidade dos parceiros comerciais;
- Falta de operacionalidade das disposições relativas à monitorização e avaliação de impactos de sustentabilidade dos acordos;
- Ausência de provas que as disposições presentes nos acordos estejam a ser devidamente aplicadas dentro da UE;
- Disposições não protegem os direitos dos trabalhadores nas cadeias de valor globais - esforços para estender estas proteções a países terceiros têm-se focado na responsabilidade social das empresas, o que de acordo com os investigadores é uma abordagem limitada em termos de âmbito, vigor e potencial futuro.

Uma sugestão para fortalecer a capacidade dos acordos comerciais, em especial das disposições de comércio e desenvolvimento sustentável, seria a criação de condicionalismos em pré-ratificação (Idem:4). Segundo os autores, é neste período do acordo que os atores Europeus se encontram numa posição negocial de força no sentido de pressionar a ocorrência de mudanças legislativas junto dos parceiros comerciais, nomeadamente no que diz respeito à implementação de normas internacionais na legislação interna.

Já sobre a possibilidade de se avançar para um mecanismo baseado em sanções, Barbu et al. (2017:5) chamam a atenção para a necessidade de os decisores Europeus tirarem lições dos sucessivos insucessos do modelo americano em avançar para procedimentos de resolução de conflitos, bem como dos potenciais pontos fortes que este pode apresentar.

Também a Comissão chama a atenção para o facto de, à data, os Estados Unidos terem já apresentado várias queixas sobre violações no âmbito do desenvolvimento sustentável e apenas uma vez ter sido formado um painel de peritos que foi incapaz de determinar que houve de facto uma violação do acordo (European Union, 2017:8). Ainda assim, os autores defendem que um mecanismo de resolução de conflitos sem este passo último vai acabar por ser sempre ineficaz.

Como referido, o segundo documento estabelece um plano de ação de 15 pontos com para fortalecer os capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável, sendo possível identificar alguns aspetos relevantes na análise às propostas apresentadas em ambos os documentos. O envolvimento de organizações internacionais nas quais muitos dos padrões ambientais e laborais se baseiam, é visto como um dos principais pontos fortes dos capítulos e algo que deve ser cada vez mais potenciado. Também a participação da sociedade civil é vista como fator positivo e diferenciador, embora haja um reconhecimento pela Comissão que a falta de capacidade dos parceiros inibe a efetividade da ferramenta (European Union, 2017:5; European Union, 2018:5).

A ampliação do âmbito da participação da sociedade civil a outras partes do acordo é uma sugestão que pode representar um aumento da convergência entre o acordo geral e os capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável. Esta convergência pode vir a significar igualmente a utilização do mecanismo de resolução de litígios geral do acordo para os capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável, embora este não seja um cenário que esteja neste momento em cima da mesa dadas as limitações executivas inerentes ao mesmo.

Igualmente relevante é o foco colocado na conduta responsável em negócios, bem como o investimento na criação de um Instrumento de Parceria em conjunto com a OIT e a OCDE sobre a criação de cadeias de valor responsáveis. A referência específica à Ásia acaba por ser um reconhecimento implícito de um problema naquela região ao nível da monitorização destas matérias e da capacidade que os acordos comerciais têm para garantir que os produtos que entram no mercado interno da UE respeitam integralmente as suas disposições ambientais e de proteção dos direitos do trabalho.

Também o ponto relativo às prioridades dos países acaba por ser uma admissão por parte das Instituições relativamente à falta de especificidade das disposições presentes nos acordos comerciais e de como esta constitui uma limitação à sua aplicação.

A proposta sobre uma aplicação mais assertiva dos compromissos remete para alguns dos pontos referidos, como o aumento da capacidade de monitorização e do envolvimento da sociedade civil. Também é assumido o compromisso por parte da Comissão em ativar mais

rapidamente o mecanismo de resolução de conflitos. À data de hoje, ainda não se registou nenhuma abertura de consultas, para além do caso UE vs Coreia do Sul levantado em Dezembro de 2018 (LSE, 2021:44).

O encorajamento da ratificação antecipada de acordos internacionais acaba por ser um exemplo relevante do uso do *soft-power* da UE, tendo esta abordagem obtido resultados bastante positivos nos casos das ratificações das normas da OIT por parte do Canadá ainda antes da ratificação do acordo pelo Parlamento Europeu, e por parte da Coreia do Sul, aquando do levantamento de consultas sobre estas matérias (LSE, 2021:44).

Destaque ainda para as referências à ação climática, nomeadamente ao Acordo de Paris nos tratados comerciais negociados pós-2016. Apesar de se encontrarem estas referências nos recentes acordos comerciais da UE, a realidade é que pouco muda na aplicabilidade das disposições dos acordos devido às fragilidades dos mecanismos de aplicação. Esta lacuna pode, porém, ser contornada pelo estabelecimento de impostos sobre o carbono na fronteira com base nas emissões de cada país.

São também propostas melhorias processuais pela Comissão Europeia, sobretudo no que toca à transparência e celeridade dos processos. Estas sugestões resultaram de um conjunto de discussões no Conselho do Comité de Política Comercial, das posições de vários Estados-Membro, de discussões no Comité INTA no Parlamento Europeu no plenário de 16 de janeiro de 2018. Tendo esta sessão sido a única ocasião em que estas matérias foram debatidas em plenário nas últimas duas legislaturas, importa fazer um curto resumo das discussões e das posições dos vários grupos parlamentares.

A sessão teve início com intervenções por parte de Bernd Lange, Presidente do Comité INTA, e de Cecilia Malmstrom, Comissária Europeia para o Comércio, tendo ambos aludido às vantagens que o comércio internacional traz às populações, assim como ao compromisso com um sistema de regras baseadas em valores como plataforma para o desenvolvimento da política comercial da UE.

Lange propôs que a discussão se centrasse em dois possíveis caminhos para o futuro dos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável: continuar com o modelo já seguido pela UE ou adotar um modelo próximo do americano com base em sanções de incumprimento. Sugeriu ainda a adoção de outras vias, entre elas uma abordagem equilibrada com compensações para as vítimas de violações das disposições.

Cecilia Malmstrom sublinhou o compromisso da Comissão e do Parlamento para uma política comercial implicada com os direitos laborais e elevados padrões de proteção ambiental. Porém, para a Comissão, a aplicação de sanções deve servir unicamente para

contrapesar violações que resultem em custos, sendo estes de difícil prova no que diz respeito às questões ligadas com o desenvolvimento sustentável, como foi visível no caso dos Estados Unidos contra a Guatemala. Malmstrom aludiu, ainda, à importância de se centrar esforços no fortalecimento dos mecanismos da sociedade civil.

Das intervenções dos grupos parlamentares ficou visível a linha que separa o espectro político no Parlamento Europeu, onde os grupos mais à esquerda defendem um modelo de proteção ambiental e direitos laborais nos acordos de comércio livre baseado em sanções e os grupos mais à direita a mostrar relutância em avançar para este tipo de acordo. Por outro lado, S&D, Verdes e Esquerda defendem um modelo com sanções em que os capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável são a base para a liberalização do comércio; PPE, ECR e ALDE consideram que o foco dos acordos comerciais deve continuar a ser o comércio e não a exportação de padrões europeus, devendo o foco permanecer no diálogo.

A Sessão terminou com a declaração de Malmstrom que reconheceu a importância dos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável, assim como a necessidade de uma melhor aplicação dos mesmos, referindo a dificuldade em provar que violações ao desenvolvimento sustentável causam distorções comerciais.

O último ponto tem relevância, dadas as experiências anteriores na tentativa de aplicar sanções em ACL no contexto dos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável, em especial no caso dos Estados Unidos contra a Guatemala que resultou num processo de 9 anos sem ter sido conseguido provar a existência de incumprimentos com impactos no comércio. Este caso será abordado em maior detalhe mais à frente.

5.4. Implementação do CETA

A análise dos relatórios de implementação do CETA no que respeita às disposições de comércio e desenvolvimento sustentável não revela uma ambição substantiva em produzir mudanças sistémicas. Os trabalhos entre UE e Canadá têm-se focado em temas que interessam a ambas as partes como o trabalho, o ambiente e questões relacionadas com a igualdade de género. Ainda assim, não se vislumbram mudanças significativas no *modus operandi* de ambas as partes no modo em como as questões de fundo são abordadas. Relativamente à possibilidade de se avançar para um modelo baseado em sanções dentro do CETA, apesar do diálogo e da constante troca de informações sobre estas matérias, registaram-se apenas acordos para se continuarem as discussões.

Sublinham-se apenas dois momentos de possível disrupção, ambos em 2019:

- A sugestão para a criação de um mercado de carbono global sob a égide do CETA durante o fórum da Sociedade Civil (European Commission, 2019a):2);
- A abertura da negociação sobre um instrumento vinculativo sobre indústria e direitos humanos sob a liderança da ONU durante o Comité de Comércio e Desenvolvimento Sustentável (European Commission, 2019b):2).

A taxaço do carbono tem sido muito discutida no seio da sociedade civil como possível resposta dos países importadores à existência de padrões de produção mais baixos em países exportadores. Esta pode ser uma forma de usar o mercado para incentivar os países a reduzir as emissões de CO₂ através do preço final para o consumidor e assegurar a neutralidade carbónica. A criação de um acordo desta natureza sob a égide do CETA, aplicável aos dois blocos e aos respetivos parceiros comerciais, traria implicações importantes para o sistema multilateral.

Também o reconhecimento do Acordo de Paris como um acordo ambiental multilateral pode suprir a ausência de referência nos textos do CETA. A criação de um instrumento vinculativo de ligação entre as metas estabelecidas por este acordo e os acordos globais, seria importante para criar regras comerciais, baseadas em normas ambientais.

A possibilidade de se criar um instrumento sobre indústria e Direitos Humanos sob a gestão da ONU, incluído nos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável do CETA (eventualmente extensível a outros ACL) é um exemplo de como acordos bilaterais podem potenciar o multilateralismo. Como visto antes, tanto o CETA como os restantes ACL da UE, usam ferramentas de fóruns multilaterais como convenções da OIT ou acordos ambientais multilaterais para definir a componente normativa dos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável. Uma vez que os compromissos assumidos carecem, em grande parte, de um carácter vinculativo, a construção de uma ferramenta desta natureza poderia ajudar a colmatar algumas das falhas já identificadas na abordagem ao pilar social do desenvolvimento sustentável nos acordos comerciais.

O facto de alguns países começarem a dar os primeiros passos de forma unilateral em algumas matérias é relevante e demonstrativa das dificuldades de se progredir nas agendas multilaterais. A monitorização das cadeias de valor globais é um dos temas complexos, associado à liberalização do comércio e ao estabelecimento de normas ambientais e laborais vinculativas com mecanismos de aplicação eficazes. O atual modelo de acordos bilaterais da UE, embora imponha normas ambientais e padrões de proteção dos direitos laborais aos seus parceiros comerciais (mesmo sem mecanismos de aplicação eficazes), nada garante relativamente às cadeias de valor.

No atual modelo de acordos comerciais, não é possível garantir que os bens que entram no mercado interno não sejam, pelo menos em parte, produzidos com recurso a violações dos padrões laborais e ambientais que a UE exige aos parceiros comerciais. É difícil conceber soluções para um problema cuja complexidade é global, que não passem pelo fortalecimento dos mecanismos à disposição do sistema multilateral. As abordagens unilaterais e bilaterais serão sempre limitadas na capacidade de resposta, mas podem servir como catalisador de progressos nos fóruns multilaterais. Este tema será debatido em maior detalhe mais à frente.

5.4.1. Literatura académica

Partindo das análises gerais dos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável dos ACL da UE para o caso específico do CETA, encontramos um vasto leque de estudos e artigos onde são abordados os benefícios e as lacunas destes instrumentos.

Na ausência de consenso, há uma tendência no meio académico para se apontarem insuficiências aos mecanismos apresentados. Uma das posições mais defendidas prende-se com a falta de capacidade dos instrumentos disponíveis nestes capítulos para garantir o aumento da proteção dos trabalhadores (Novitz, 2028:131; Harrison et al., 2019a):273).

O reconhecimento da complexidade e da dificuldade de implementação de sistemas de monitorização e de análise dos processos, em especial quando as cadeias de valor se vão estendendo e aprofundando, está bem patente na literatura. Verifica-se assim que esta complexidade, bem como as especificidades inerentes a cada realidade, colocam diferentes desafios à monitorização que têm sido amplamente discutidos por investigadores nesta área. Para o efeito, os ACL da UE não só pretendem fortalecer os mecanismos da sociedade civil dos parceiros comerciais, como dependem muito destes para monitorização da implementação e do respeito pelas regras definidas pelos acordos.

Orbie et al. (2016:540) notam que as avaliações entre *stakeholders* sobre os capítulos de desenvolvimento sustentável dos ACL da UE variam. Enquanto os representantes do setor empresarial avaliam os mecanismos da sociedade civil de forma positiva, os membros de ONGs são mais críticos sobre a sua efetividade. Os autores referem ainda que o setor empresarial começou a ver os ACL de forma mais favorável desde que começaram a participar nestes mecanismos como *stakeholders*. Alertam ainda para a hipótese de os mecanismos da sociedade civil reforçarem a relação de poder assimétrica entre organizações empresariais e ONGs no que diz respeito à influência no desenvolvimento de políticas comerciais favoráveis ao desenvolvimento sustentável. Ainda assim, os membros

de ONGs ligadas ao desenvolvimento sustentável, consideram ser positivo a participação nestes mecanismos, apesar da postura crítica relativamente aos mesmos.

No mesmo sentido apontam as conclusões de Drieghe et al (2021:11), aludindo à insatisfação dos atores não ligados ao setor empresarial, pelo facto de os mecanismos participativos não irem muito além da troca de informações entre partes. Os autores argumentam que a UE transferiu totalmente a monitorização da aplicação das disposições relativas ao comércio e desenvolvimento sustentável para os mecanismos da sociedade civil, não tendo, no entanto, fornecido os recursos para que os *stakeholders* locais garantam a sua efetividade. É ainda referido que a ausência de qualquer perspetiva de influência no desenvolvimento da política comercial por atores não estatais e entidades sem fins lucrativos desagrada aos *stakeholders* não empresariais. Já os representantes da indústria parecem estar satisfeitos com a redução dos mecanismos da sociedade civil a funções de monitorização e troca de informações. Os autores concluem ainda que os mecanismos da sociedade civil têm, para além das funções de monitorização e troca de informações, o objetivo de diminuir a contestação por parte da sociedade civil ao estabelecimento deste tipo de acordos comerciais.

Importa verificar que as conclusões dos trabalhos de Orbie et al. (2016) e Drieghe et al. (2021) conduzidos junto de *stakeholders* da sociedade civil, mostram uma imagem diferente dos relatórios apresentados por Canadá e UE no âmbito das reuniões do Comité para o Comércio e Desenvolvimento Sustentável. Apenas com base nos relatórios, é referido que as reuniões decorrem em ambiente cooperativo com várias atividades a serem efetuadas no âmbito do desenvolvimento sustentável, não sendo observáveis críticas ao funcionamento dos mecanismos na informação publicada pelos canais oficiais da UE.

Apesar destas discrepâncias, Harrison et al. (2019a:657) argumentam que tem sido notória a postura cooperativa e de abertura da Comissão em resposta às críticas de que têm sido alvo os mecanismos propostos nos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável. Segundo os autores, e como foi possível observar na sessão plenária de Janeiro de 2018, a Comissão reconhece a necessidade de mais e melhor escrutínio na operacionalização da agenda de reforma no sentido de maximizar o potencial dos ACL para melhorar as condições de trabalho a um nível global. No entanto, vários autores têm vindo a apontar algumas das lacunas presentes nas disposições sobre estas temáticas.

Novitz (2018:131) argumenta que, apesar do diálogo e da constante troca de informações, para que as boas intenções da UE se tornem uma realidade é necessário o desenvolvimento e construção de capacidade no terreno. Já Campling et al. (2014:15), reconhecendo que o modelo seguido pela UE tem potencial para influenciar as dinâmicas

futuras entre o comércio e o mercado laboral, alude à necessidade de haver um reconhecimento das diferenças entre as realidades de cada país no desenho e concepção das disposições sobre comércio e desenvolvimento sustentável.

Também Tröster et al. (2019:4) advogam que a abordagem da UE baseada no diálogo e na coordenação de processos requer uma capacidade de monitorização constante, bem como estruturas locais que garantam a eficiência do processo de monitorização. Sobre o acordo com o Vietname, os autores alegam que a fragilidade da sociedade civil no país impede a implementação das disposições presentes nos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável. Apesar do reconhecimento de que o ACL vai acabar por produzir melhorias ao nível do emprego de uma forma geral, estes ganhos não se estendem a todos os setores da economia. Ainda assim, os ACL da UE, em particular com os países da Ásia, acabam por ter o importante papel de transformar as economias da região, aproximando-as de modelos mais liberais ao mesmo tempo que as afastam do modelo e da esfera de influência da China.

Entre os principais elogios aos acordos dentro do meio científico, destaca-se o já referido contributo global para os progressos em matérias laborais e ambientais entre os parceiros comerciais da UE. Vigrestad (2018: 85-86) afirma que os capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável são a face visível dos valores e prioridades da UE, contribuindo para mitigar as injustiças inerentes à natureza própria do comércio internacional. O autor considera que a abordagem bilateral da UE, aliada à sua capacidade de alavancar o poder do seu mercado interno, tem sido um sucesso, não deixando de reconhecer a limitada capacidade de intervenção da sociedade civil ao nível da formulação das disposições de desenvolvimento sustentável nos ACL da UE.

Apesar das limitações dos acordos atuais, constatável pelas múltiplas críticas de diferentes setores sociais, Orbie & Van den Putte (2016:40) sustentam que é melhor haver acordos com as disposições atuais do que não haver. Justificam esta posição pelo facto de os acordos revelarem abertura em dois sentidos, permitindo que os produtos dos parceiros da UE entrem no mercado interno e que os valores da UE comecem a penetrar na regulamentação dos países com quem a UE se relaciona. Citando um antigo representante da UE a trabalhar nestas temáticas, os autores lembram que sem estes acordos, muitas destas questões não seriam sequer abordadas em alguns dos mais recentes parceiros comerciais da UE.

Há que ter a percepção sobre a real efetividade dos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável dos ACL da UE por parte de alguns dos principais investigadores neste campo. Segundo Novitz (2018:131), estas matérias devem constituir

uma secção preliminar dos acordos, funcionando como bitola para garantir que todas as proteções, ao nível dos direitos laborais e ao nível do ambiente, são respeitadas, assumindo um equilíbrio entre as partes quanto aos padrões de produção. Assim, observamos que os acordos falham, não só por falta de meios e mecanismos de monitorização, mas também por falta de ambição ao nível do conteúdo e dos mecanismos de aplicação, mormente na implementação das recomendações dos painéis após as consultas no mecanismo de resolução de litígios e da fixação de prazos para o cumprimento de eventuais metas estabelecidas.

Observa-se, no entanto, que sem este tipo de acordos, a situação ao nível de proteção do ambiente e dos direitos dos trabalhadores nos países parceiros comerciais da UE não seria melhor do que é atualmente, atuando estes como um elemento catalisador de discussões em torno das questões relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Outra nota positiva prende-se com o desenvolvimento e fortalecimento da sociedade civil e da sua capacidade de intervenção ao nível da monitorização nestas matérias. Ainda assim, observa-se que a sua capacidade de influenciar políticas relacionadas com o comércio e desenvolvimento sustentável é ainda muito reduzida, sendo o *status-quo* um que privilegia ainda as posições dos *stakeholders* ligados ao tecido empresarial.

Muitas das insuficiências identificadas na literatura académica quanto à implementação das disposições dos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável aplicam-se diretamente ao CETA. Douma (2021:84) nota que estes capítulos não definem obrigações claras, mas apenas compromissos para se encetar “melhores esforços” no sentido de se aplicar as disposições acordadas. As principais notas prendem-se com o facto destes capítulos não garantirem que o acordo resultará numa diminuição dos níveis de proteção domésticos (Ebert, 2017:325; Douma, 2021:85).

Alguns autores argumentam ainda que os níveis de proteção nos acordos comerciais dos Estados Unidos são superiores aos do CETA, sobretudo no caso do USMCA celebrado entre Canadá, México e Estados Unidos (Douma, 2021:85; Bartels, 2017:16). Assim, e tendo em conta a abordagem normalmente adotada pelo Canadá nos seus acordos comerciais, o CETA acaba por ser uma regressão, dada a ausência de um mecanismo de resolução de litígios robusto que garanta a aplicação das disposições do acordo e/ou das conclusões dos painéis de peritos como resultado do processo de resolução de conflitos (Bartels, 2017: 16).

A existência de um Mecanismo de Resolução de Conflitos entre investidores e Estado no capítulo de proteção ao investimento do CETA é igualmente apontado como uma fragilidade do acordo. Segundo Douma (2021:89), será apenas uma questão de tempo até que os

investidores canadenses comecem a fazer uso desta ferramenta no sentido de obterem compensações financeiras junto da UE. Este é de resto um dos pontos mais relevantes para algumas organizações da sociedade civil, como será abordado no ponto seguinte.

5.4.2. Sociedade Civil

Desde o início das negociações do CETA, foi possível observar um elevado nível de resistência por parte da sociedade civil, em particular por parte de organizações sem fins lucrativos. Como vários investigadores indicaram, o setor empresarial foi sempre mais aberto à possibilidade de existência de um acordo, bem como ao seu formato e às limitações impostas pelos seus capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável.

Apesar das muitas críticas, o Instituto Internacional para o Desenvolvimento Sustentável considera que acordos como o CETA podem ter cada vez mais preponderância face aos fóruns multilaterais como a OMC, no que respeita ao desenvolvimento de ação climática no âmbito do comércio internacional (Vaughan & Lee , 2019).

A Trade Justice Network (TJN), organização canadense de sociedade civil, com foco no comércio internacional, publicou, antes da entrada em vigor do CETA, uma declaração assinada por 32 organizações da sociedade civil com onze pontos onde apresentam um conjunto de reservas sobre o âmbito e sobre o processo de negociação do acordo. Destas, destacam-se a falta de transparência durante o processo negocial, a ausência de um estudo de impacto prévio, bem como a consulta a *stakeholders*, o potencial impacto negativo junto dos povos indígenas e as questões laborais e ambientais.

Uma das notas principais da TJN, reproduzida por várias outras organizações civis, prende-se com as proteções ao investimento e a investidores, as quais são usadas como escudo contra potenciais acusações de violação das disposições dos capítulos de ambiente e de trabalho. Também a não-ratificação de três convenções da OIT pelo Canadá eram uma preocupação *à priori* da TJN. Importa aqui referir que à data de entrada em vigor, o Canadá tinha já ratificado todas as convenções fundamentais da OIT. Quanto à ação climática, a TJN considera que os acordos de UE e Canadá pouco ou nada contribuem para garantir as proteções necessárias do ambiente da atividade industrial, apontando uma vez mais às proteções concedidas ao investimento como um obstáculo ao desenvolvimento de políticas comerciais que promovam o desenvolvimento sustentável (Trade Justice Network, s.d.).

A Associação Canadense de Lei Ambiental (CELA) publicou em 2015 um artigo sobre as implicações do CETA no desenvolvimento sustentável e na proteção ambiental no Canadá. O estudo destaca como o mecanismo de proteção de investimento, a expansão do

comércio de serviços, o acesso à contratação pública e a falta de dispositivos de aplicação nos capítulos de desenvolvimento sustentável (Nadarajah, 2015:11).

A maior preocupação da CELA prende-se com a proteção ao investimento. Segundo Nadarajah (2015:11), este mecanismo tem sido usado por investidores estrangeiros em outros acordos (citando o NAFTA como exemplo) para contornar os tribunais nacionais e desafiar normas e medidas de proteção ambiental em tribunais arbitrais internacionais. Segundo o autor, dado o cariz democrático de ambas as partes, bem como as proteções existentes nas legislações nacionais para investidores, este é um mecanismo que não encontra justificação no âmbito do CETA.

Também as proteções ambientais e a conservação da natureza são criticadas pela CELA. Segundo Nadarajah, apesar das referências à conservação e sustentabilidade dos recursos, estas apenas se referem à gestão de recursos florestais e piscatórios, não havendo qualquer alusão a setores fundamentais como a mineração, energia e transportes. A ausência da possibilidade de aplicar sanções em caso de incumprimento, ou de um mecanismo de aplicação vinculativo, é igualmente alvo de críticas por parte da CELA. Mais uma vez é feita a comparação com as disposições presentes no mecanismo de proteção ao investimento que confere autoridade arbitral aos tribunais internacionais no sentido de atribuir coimas e restituições de propriedade assim como restituição de custos em situações de incumprimento.

A organização Amigos da Terra cita igualmente o mecanismo de proteção de investimento como um dos entraves à promoção do desenvolvimento sustentável (Stopler, 2016). Segundo a organização, o mecanismo não protege o interesse público, nem tão pouco as normas existentes de proteção ambiental. Os Amigos da Terra, criticam ainda a linguagem ambígua no que diz respeito às proteções ambientais e à ação climática.

Já a GreenPeace tem vindo a reproduzir grande parte das críticas feitas pela Trade Justice Network, questionando a necessidade do acordo num quadro global onde este criará apenas um crescimento de 0.02% a 0.03% de crescimento do PIB, fazendo ainda referência ao estudo independente que conclui que o CETA poderia resultar na perda de 200 000 postos de trabalho na UE (Greenpeace Europe, 2016:1).

A linguagem pouco objetiva nos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável do CETA é, ainda, alvo de críticas por parte da organização. A ausência de objetivos concretos e de mecanismos de aplicação vinculativos que “tornam impossível responsabilizar empresas e governos” por violações às proteções e direitos garantidos é igualmente apontada como um dos principais pontos fracos do acordo (Greenpeace Europe, 2016:2).

Finalmente, em declaração conjunta sobre o capítulo de desenvolvimento sustentável do CETA, o Canadian Labour Congress e a European Trade Union Confederation, criticam a falta de ambição da Comissão Europeia pela sua indisponibilidade para considerar propostas de introdução de sanções por incumprimento apresentadas por vários *stakeholders*. Ambas as partes que assinaram o documento, colocam o ónus desta limitação do lado Europeu, uma vez que os restantes acordos do Canadá prevêem já um mecanismo de sanções, aludindo ainda ao facto de que a intransigência da Comissão Europeia nesta matéria estará a minar a capacidade de aplicação de padrões para direitos dos trabalhadores por parte do Canadá em países terceiros com os quais o Canadá e a UE têm acordos comerciais (ETUC & CLC, 2018).

5.5. Diferenças entre o modelo Europeu e o modelo Americano

Apesar de a UE se apresentar no palco internacional como um dos principais atores na promoção do desenvolvimento sustentável, em matéria de comércio internacional, tanto a UE como os EUA apresentam disposições sobre matérias relacionadas com questões ambientais e de direitos laborais nos seus acordos comerciais. Importa recordar que um dos pontos mais abordados durante a sessão plenária de janeiro de 2018 no Parlamento Europeu, na qual se trataram os capítulos sobre comércio e desenvolvimento sustentável dos ACL da UE, foram os mecanismos de aplicação e a possibilidade de se introduzirem sanções em caso de incumprimento. Isto representaria uma aproximação ao modelo americano, tornando-se assim relevante tentar perceber as principais diferenças entre ambos.

Encontramos na literatura científica, vários argumentos que defendem que a introdução de disposições sobre o comércio, ambiente e trabalho podem efetivamente conduzir a mudanças políticas, especialmente nos países em desenvolvimento (Bastiaens & Postnikov, 2017:863). Todavia, não se observa um consenso entre a discussão política e a discussão académica relativamente à efetividade dos dois modelos.

Durante a referida sessão plenária, foram vários os grupos parlamentares que sugeriram à Comissão a introdução de medidas mais assertivas na implementação dos mecanismos de aplicação dos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável, referindo a possibilidade de se introduzirem sanções por incumprimento. Porém, após uma análise da literatura, não fica claro que o modelo americano seja mais eficiente que o europeu.

O modelo americano apresenta três características diferenciadoras face ao modelo Europeu que refletem igualmente uma orientação política distinta da UE no que respeita à liberalização dos mercados a países terceiros: a) os processos de pré-ratificação; b) a capacidade da sociedade civil apresentar reclamações sobre a não-aplicação de normas laborais e ambientais presentes nos ACL; e c) a possibilidade de aplicação de sanções (LSE, 2021:53).

Focando neste ponto, esta abordagem é baseada no receio de multas ou penalidades aplicadas aos parceiros como veículo de mudança (Bastiaens & Postnikov, 2017:863; Hradilová & Svoboda, 2018:1041). Já a UE centra as suas interações com os parceiros comerciais no diálogo e na cooperação, assente num processo contínuo de aprendizagem com vista à concretização de alterações sistémicas nas políticas ambientais e laborais destes. Outra das distinções dos dois modelos é o foco em normas e padrões internacionais por parte UE e a importância dada à legislação interna e a mecanismos voluntários de cooperação como complemento dos acordos ambientais multilaterais pelos EUA (Ibidem). Segundo Morin & Rochette (2017:637), as diferentes abordagens são justificadas por visões distintas relativamente dos parceiros comerciais, pois enquanto os Estados Unidos vêem os parceiros como potenciais competidores com os quais instituem normas que igualem as condições competitivas (*“level playing field”*), a UE vê os países, sobretudo países em desenvolvimento, como parceiros, cujas necessidades não se limitam a questões económicas, mas igualmente ao estabelecimento de níveis eficientes de proteção ambiental.

Existem benefícios em ambas as abordagens, embora o modelo europeu esteja mais dependente da existência de uma sociedade civil forte para ser eficaz. Ainda assim, em países com pouca participação da sociedade civil, o modelo europeu poderá funcionar como elemento catalisador para o desenvolvimento de capacidade e o fortalecimento desta (Bastiaens & Postnikov, 2017:863). Um terceiro modelo possível, prende-se com a possibilidade de se desenvolver um sistema de recompensas à introdução de sanções.

A principal crítica às disposições sobre comércio e desenvolvimento sustentável nos acordos comerciais da UE e Estados Unidos é sobre a debilidade dos mecanismos de aplicação. Apesar das diferenças entre os dois modelos, sobretudo no que diz respeito à aplicação de sanções, este acaba por ser um apontamento transversal. Leeg (2018:14) entende que os acordos não refletem só desejos e necessidades dos países com mercados mais fortes, sendo ainda o reflexo de dinâmicas internas específicas que afetam a capacidade negocial das partes. Parte dessas dinâmicas prendem-se com a capacidade de influência de grupos de interesse na política comercial, sendo que a política comercial

americana parece ser mais permeável a influências externas do que a Europeia (Leeg, 2018:14; Postnikov, 2019:13). Observa-se ainda que a política comercial americana está mais politizada do que a Europeia e que, apesar de uma possível percepção inversa, os níveis de exigência dos padrões sociais nos ACL assinados pelos EUA são mais elevados do que os Europeus (Postnikov, 2019:13).

Já Hradilová e Svoboda (2018:1042) apontam como principal falha dos capítulos sobre comércio e trabalho dos EUA, a ausência de participação pública, reconhecendo que nos dois modelos a influência das disposições referentes a trabalho e ambiente em países terceiros tem sido limitada pela fragilidade dos mecanismos de aplicação. Tomando como exemplo os litígios de Estados Unidos com a Guatemala, onde foram aplicadas sanções, e da UE com a Coreia do Sul, onde houve um painel de consultas e saíram recomendações, os autores sustentam que as situações nos países não sofreram alterações significativas, apesar de reconhecerem a evolução positiva da Coreia nos últimos anos sobre o fortalecimento da sociedade civil. Para os autores, o caso da Guatemala exemplifica como as sanções não são adequados para lidar com o não-cumprimento de normas ambientais e laborais, sugerindo que a UE mantenha uma abordagem assente no diálogo, cooperação e fortalecimento da sociedade civil. Estes sublinham ainda a importância da capacidade de monitorização e do envolvimento de vários stakeholders, incluindo de organizações internacionais.

Sendo até à data o único caso onde foi tentada a aplicação de sanções por incumprimento dos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável, a disputa entre Estados Unidos e Guatemala requer uma análise mais aprofundada. O caso ocorreu em 2007 quando algumas organizações guatemaltecas e a American Federation of Labour and Congress of Industrial Organizations se queixaram ao governo da Guatemala por falhas na aplicação de legislação laboral, sobretudo no que respeita à liberdade de associação, direito à negociação coletiva e condições de trabalho dignas. Esta queixa foi feita no âmbito do Acordo Comercial da América Central e República Dominicana, do qual os Estados Unidos são parte. Durante o processo, após a realização de consultas, foi definido um plano de ação para aplicar as leis laborais. Porém, o governo Americano considerou que a Guatemala não seguiu deliberadamente o plano, tendo o processo de resolução de conflitos sido prolongado até 2017, altura em que um Tribunal arbitral determinou que os Estados Unidos não conseguiram provar que as ações do governo da Guatemala afetaram o comércio (LSE, 2021:87). O resultado final de um processo que se prolongou por 9 anos acabou por ser inócuo, não se tendo observado quaisquer melhorias das condições de trabalho ou dos direitos dos trabalhadores.

Este caso teve ramificações importantes, mormente no desenho das disposições do mecanismo de resolução de conflitos do USMCA, no sentido de garantir a existência de um processo de investigação a violações ao direito de liberdade de associação em locais de trabalho específicos. A alteração mais relevante versa, no entanto, sobre o ónus da prova, que no caso do Acordo Comercial da América Central recai sobre os queixosos, sendo no USMCA da responsabilidade dos países demonstrar que as medidas domésticas alvo de queixas não afetam o comércio (Idem:86).

5.6. Mecanismos de proteção ao investimento

Uma das principais inquietações transversal a várias organizações da sociedade civil durante as negociações do CETA teve a ver com a existência de uma conflitualidade entre os mecanismos de proteção de investimento, sobretudo no que diz respeito ao ISDS, e as limitações impostas à capacidade dos Estados em desenvolverem políticas públicas.

O ISDS é o mecanismo de resolução de conflitos pelo qual investidores estrangeiros e empresas multinacionais resolvem disputas sobre investimentos realizados num dado país ao abrigo de acordos bilaterais. Apesar de originalmente pretender funcionar como uma rede de segurança para investidores e um modo para atrair investimento direto estrangeiro, a realidade é que o ISDS acabou por tornar os investidores estrangeiros num ator político central no processo de tomada de decisões sobre legislações nacionais (Dietz et al., 2019:12). Tal deve-se ao facto de o sistema colocar os investidores numa posição privilegiada para contornar a legislação nacional, através de conflitos relativos a políticas públicas que contrariem interesses privados. Um caso célebre recente foi o processo da empresa Sueca Vattenfall contra o governo Alemão aquando da decisão deste em dar início a uma eliminação gradual da produção energética nuclear (Ibidem).

As pressões da sociedade civil sobre o ISDS há muito que se faziam sentir, mas foi durante as negociações do CETA e do TTIP que o sistema começou a ser posto em causa por atores políticos. As principais críticas prenderam-se com algumas decisões contraditórias dos tribunais, eventuais conflitos de interesses de alguns árbitros, a falta de transparência dos processos e o detrimento das instituições democráticas em favor de interesses privados (Charris-Benedetti, 2019:85; Hoffmann, 2018:5; Dietz et al., 2019:14).

A maior pressão pública e a crise de legitimidade do sistema acabaram por conduzir a uma reforma dos mecanismos de arbitragem e à criação do ICS, um sistema de resolução de

disputas relacionadas com investimento que acabou por ser integrado no CETA, bem como outros acordos comerciais da UE (Hoffmann, 2018:6; Dietz et al., 2019:14).

Observam-se um conjunto de diferenças significativas do ISDS para o ICS. A primeira prende-se com o anterior estabelecimento de tribunais *ad-hoc* com juízes nomeados e pagos pelas partes em conflito, sendo que a maioria destes vinha de carreiras em direito privado. No ICS, estes tribunais foram substituídos por órgãos permanentes, com juízes nomeados pelos Estados e pagos em regime de salário fixo por ambas as partes. É igualmente exigido que estes juízes tenham especialização em direito internacional. Foram ainda clarificados uma série de conceitos relacionados com as definições de padrões de proteção ao investimento, que no anterior ISDS estavam definidos de forma bastante vaga, com o objetivo de proteger o espaço público. Criou-se igualmente um órgão de recurso, retirando-se a hipótese de manter processos em regime de confidencialidade ao incorporar as normas de transparência da UNCITRAL no ICS (Dietz et al., 2019:14).

Apesar das reformas, alguns autores argumentam que o novo ICS representa uma ameaça à prossecução de políticas públicas pelos Estados. Para Dietz et al. (2019:19) os investidores externos mantêm uma posição privilegiada para prosseguir os seus interesses, aludindo às limitações do novo sistema ao nível da transparência, dos direitos de participação e dos baixos salários dos juízes como motivos de preocupação para o funcionamento imparcial do novo sistema. Relativamente à posição privilegiada dos investidores, os autores alegam que o facto de as disputas serem abordadas fora dos sistemas judiciais nacionais e de só os investidores terem o direito de iniciar os processos permite-lhes usar regulamentação transnacional de proteção ao investimento para contornar políticas públicas de instituições democráticas. Já Charris-Benedetti (2019:112) afirma que, apesar de o novo ICS abordar a maior parte das deficiências do ISDS, este poderá igualmente trazer outros problemas para o sistema tais como a repolitização dos processos de arbitragem, a diminuição da eficiência e o aumento dos custos dos processos e uma possível redução na qualidade das decisões.

5.7. Entrevistas com os principais stakeholders

Importa agora contextualizar o processo de seleção dos principais *stakeholders*, bem como os conteúdos resultantes das entrevistas realizadas. Ao longo deste estudo, identificámos 3 atores principais na relação entre os acordos de comércio livre da UE e o desenvolvimento sustentável - as Instituições Europeias, as organizações não-governamentais e o meio

académico (onde se incluem Universidades, Think Tanks e outras organizações que produzem investigação nestas áreas).

Entendemos, assim, que seria importante tentar perceber alguns dos pontos de vista de cada um destes atores relativamente a um conjunto de questões pertinentes para o nosso estudo. Procurámos assim ter, pelo menos, um representante das Instituições Europeias, um representante do meio académico e um representante de uma organização não-governamental. Foram entrevistados para este trabalho Andrea Carta, *Legal Strategist* do Greenpeace Europe, Soledad Leal Campos⁹, Investigadora e *Lead Sustainable Trade* no Instituto Internacional de Desenvolvimento Sustentável e Pedro Silva Pereira, Vice-Presidente do Parlamento Europeu, membro do grupo parlamentar dos Socialistas e Democratas (S&D) e membro suplente do Comité sobre Comércio Internacional (INTA).

Embora as conversas tenham tido como base um guião pré-definido com 4 questões base, foi dada liberdade de tempo aos entrevistados para responder às questões, tendo muitas das respostas originado questões adicionais, permitindo que as três conversas acabassem por ramificar de formas totalmente distintas umas das outras. Uma vez que os entrevistados representam diferentes organizações e desenvolvem as suas atividades em áreas de intervenção distintas, entendemos que a adoção de um modelo de entrevista mais flexível permitiria maximizar a informação recolhida de acordo com as especializações e os pontos de vista de cada um dos entrevistados.

As entrevistas tiveram a duração de cerca de 75 minutos, sendo que apenas a entrevista com Pedro Silva Pereira foi gravada com permissão do próprio.

As 4 questões fundamentais nas quais se baseiam as entrevistas foram:

- Q1- Qual a visão (pessoal e/ou das respetivas instituições) sobre os capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável dos acordos de comércio livre da UE?
- Q2- Quais os principais pontos e fracos destes capítulos como uma ferramenta para a promoção do desenvolvimento sustentável?
- Q3- Como podem estes capítulos ser melhorados?
- Q4- Existem neste momento alternativas melhores do que os presentes Acordos de Comércio Livre da UE no sentido de estabelecer a ligação entre comércio e desenvolvimento sustentável?

9 A Dra. Soledad Leal Campos pediu explicitamente que as opiniões expressadas ao longo da nossa conversa a representassem apenas a ela e não o Instituto Internacional de Desenvolvimento Sustentável. O Instituto em si não estabelece posições sobre as temáticas analisadas pelos seus investigadores, fornecendo apenas que permite avançar o conhecimento sobre o Desenvolvimento Sustentável.

Importa referir algumas das limitações na realização das entrevistas. A primeira prende-se com a representatividade dos pontos de vista. Como observámos, apesar de muitos pontos de convergência, existem visões diferentes entre os vários *stakeholders*, mesmo dentro de cada grupo. Esta situação é bem visível no seio do Parlamento Europeu, onde as visões sobre estas matérias se dividem de acordo com o espectro político dos grupos parlamentares. Ainda dentro das Instituições Europeias, teria sido interessante entrevistar um representante da DG Trade, o que não foi possível em tempo útil. O mesmo se aplica a representantes do setor empresarial, que, como vimos, tendem a ter uma opinião mais favorável ao atual modelo de acordos comerciais do que organizações como o Greenpeace Europe.

Segue-se um curto enquadramento das respostas dos entrevistados a cada uma destas questões, sendo que grande parte da informação recolhida durante as entrevistas foi sendo igualmente incorporada ao longo do trabalho.

5.7.1. Questões colocadas e respetivas respostas

Q1 - Visão sobre os capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável dos acordos de comércio livre da UE.

Andrea Carta, do Greenpeace Europe foi, dos entrevistados, o mais crítico relativamente aos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável dos ACL da UE, argumentando que estes não fazem a diferença porque não são desenhados para fazer a diferença, não por os negociadores serem maus, mas por não serem a ferramenta que pensamos que eles são. Segundo Carta, a UE tem um modelo comercial extracionista, isto é, faz o que pode para extrair recursos dos parceiros, enviando em retorno produtos industriais e maquinaria, dando como exemplo a relação comercial da UE com os países do MERCOSUL. Carta continua argumentando que os acordos comerciais da UE pretendem unicamente aumentar as trocas comerciais e não melhorar as condições de vida das populações, atribuindo à anterior Comissária Europeia para o Comércio, Cecilia Malmström a frase “o comércio não é uma ferramenta para proteger o ambiente”. Para o Greenpeace Europe, os capítulos não permitem um real equilíbrio de interesses entre comércio e desenvolvimento sustentável, podendo, na melhor das hipóteses, prevenir a ocorrência de dumping ambiental e evitar que as proteções ambientais domésticas se degradem ainda mais, não permitindo que as situações melhorem.

Leal Campos menciona o papel de liderança da UE no estabelecimento de uma relação entre comércio e desenvolvimento sustentável, em particular com a inclusão de capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável nos seus acordos comerciais, da condução de

avaliações de impacto de sustentabilidade antes das negociações, assim como a inclusão de cláusulas de direitos humanos. No entanto, reconhece que existem críticas por parte de alguns *stakeholders* relativamente à falta de padrões mutuamente definidos entre parceiros comerciais e do facto de o mecanismo de resolução de conflitos não levar à introdução de sanções (apesar de ter mencionado que, é ainda uma questão pertinente se um mecanismo baseado em sanções pode aumentar a sustentabilidade), assim como o funcionamento do mecanismo de monitorização. Leal Campos expressa uma visão positiva da abordagem da UE baseada no diálogo e na cooperação, referindo ainda que a implementação do acordo deve levar em consideração o contexto específico de cada um.

Silva Pereira destacou a ambição da agenda comercial da UE baseada no multilateralismo, cujos sucessos dos últimos anos têm sido auxiliados, em parte, pela competência exclusiva do Parlamento na aprovação de acordos comerciais. Frisou ainda que a visão do Parlamento, de uma forma geral, e da bancada S&D em particular, tem sido de apoio à agenda comercial da UE, assente em elevados níveis de exigência das normas ambientais e laborais. O grupo socialista tem uma atitude de apoio, mas de exigência em relação ao respeito pelos valores ambientais e laborais (...) mas está disponível para, se os progressos nas negociações forem suficientemente significativos, apoiar no final um acordo comercial e votar a favor. A posição do S&D é uma posição de apoio às negociações, mas uma posição de apoio exigente/crítica para que se aproveite a oportunidade de acordos comerciais para se conseguirem soluções que sejam economicamente vantajosas para os interesses europeus, para a economia europeia e para o seu mercado de trabalho, mas também como contributo para a implementação de uma agenda global a favor do desenvolvimento sustentável.

Em particular sobre os capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável, assume que, apesar da fragilidade jurídica que existe, estes capítulos constituem um grande salto qualitativo com impacto positivo em muitos países que se relacionam com a UE - por exemplo, a pressão política do compromisso no acordo comercial levou o Canadá a ratificar as convenções da OIT antes do Parlamento Europeu ratificar o acordo.

Elogia também a criação de grupos consultivos, prevista nos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável, compostos por elementos da sociedade civil, a fim de acompanhar a monitorização do acordo e a implementação dos compromissos de desenvolvimento sustentável. Criar estas estruturas no Vietnã, no Japão, em Singapura, no Canadá, cria plataformas de participação cívica que impulsionam iniciativas legislativas e políticas na direção certa. Ainda sobre este ponto, sugere que não se despreze a capacidade transformadora destes capítulos.

Q2- Quais os principais pontos fortes e fracos destes capítulos como uma ferramenta para a promoção do desenvolvimento sustentável?

Carta afirma ser difícil perceber o valor dos capítulos. Para o Greenpeace Europe, mesmo que os capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável fossem aplicáveis, é difícil fazê-lo. Carta argumenta não ser possível resolver os problemas devidos ao comércio no âmbito de matérias do desenvolvimento sustentável através de acordos comerciais, devendo a solução passar por uma abordagem muito diferente por parte da UE. Ainda assim, aponta a monitorização como um dos principais pontos fracos do acordo. Também a abordagem baseada exclusivamente no diálogo e na cooperação são vistos pelo Greenpeace Europe como pontos fracos daqueles capítulos.

Leal Campos assume que os capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável permitem à UE sublinhar os valores que considera serem mais relevantes, nomeadamente no que diz respeito à proteção ambiental e aos direitos dos trabalhadores. Refere ainda o alcance dos acordos como uma limitação natural, uma vez que estes criam definem apenas um conjunto de regras entre dois parceiros comerciais e não podem garantir a integridade das cadeias de valor. Argumenta ainda que este é um problema que não pode ser resolvido apenas através de acordos comerciais, sendo necessário o envolvimento de atores políticos e de *stakeholders* do setor privado.

Silva Pereira assume haver fragilidade óbvia nos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável dos acordos comerciais porque eles não têm a seu favor o mesmo arsenal de mecanismos jurídicos de implementação, em particular o sistema de resolução de litígios que existe para as questões comerciais. Sobre esta matéria, o grupo S&D, a par dos Verdes, defende com vigor que os capítulos de desenvolvimento sustentável incluam um mecanismo de resolução de litígios que possa conduzir à aplicação de sanções como último recurso em caso de incumprimento. Considera ainda como pontos fortes do acordo o seu impacto em países parceiros, mormente ao nível da criação de padrões de proteção ambiental e de direitos laborais e do envolvimento da sociedade civil.

Q3 - Como podem estes capítulos ser melhorados?

Carta não crê que os capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável possam ser melhorados, já que, segundo a Greenpeace Europe, o problema é conceptual. Apesar de a maioria das propostas alternativas sugeridas caírem fora do âmbito dos presentes acordos de comércio livre da UE, Carta mencionou ainda a possibilidade de se taxar o carbono na fronteira de países cujas emissões não cumprem com o Acordo de Paris, bem como a

responsabilização de empresas a atuar no mercado interno por toda a sua cadeia de valor, citando a *Loi de Devoir de Vigilance*¹⁰ adotada já pelo Governo Francês como um bom exemplo a seguir a nível Europeu.

Leal Campos aponta para a cooperação como o caminho a seguir pela UE. As principais sugestões focam-se no melhoramento dos mecanismos de implementação, em particular na definição de metas temporais para implementação de ações concretas. Considera também que a publicação dos relatórios produzidos no âmbito da implementação dos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável deve ser obrigatória, no sentido de aumentar a transparência e responsabilização entre as partes.

Já na sua resposta à questão anterior, Pedro Silva Pereira reconheceu a fragilidade dos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável, confirmando que o grupo político S&D tem defendido um reforço dos mecanismos de aplicação que possa conduzir à aplicação de sanções, embora com alguma resistência dos grupos mais à direita no Parlamento Europeu e de alguns países no Conselho. Ainda neste âmbito nota que a Comissão tem mostrado resistência à evolução dos acordos, embora mostre abertura para discutir o tema. Sugeriu ainda a melhoria das estruturas da sociedade civil e da transparência, juntamente com avaliações de impacto económico e de sustentabilidade.

Neste ponto, Silva Pereira alertou ainda para o Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia sobre o Acordo Comercial com Singapura que diz que as disposições sobre o desenvolvimento sustentável são tão essenciais ao acordo comercial como os compromissos económicos. E sendo assim, de acordo com as regras da Convenção de Viena de Direito dos Tratados, elas poderiam ser invocadas para fundamentar sanções, bem como a suspensão do acordo em geral ou de partes do acordo, sempre de forma proporcional à infração. Silva Pereira afirma que tirar daí consequências práticas é difícil, pois os próprios acordos afastam esses mecanismos. Porém, refere desenvolvimentos recentes no acordo UE e Reino Unido, onde se prevê a aplicação de medidas compensatórias por incumprimento das cláusulas de comércio e desenvolvimento sustentável. Destaca ainda a existência de uma cláusula de não-regressão dos padrões atuais de proteção ambiental, social e laboral, sublinhando que a própria Comissão Europeia, que tem estado contra as sanções comerciais, quando confrontada com o desafio posto pelo Reino Unido com o Brexit, teve que se precaver, podendo esta situação criar um precedente que fortaleça os mecanismos de aplicação dos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável em outros acordos comerciais.

10 Esta lei pode ser consultada em https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/273894_0.pdf.

Por fim, Silva Pereira afirma ser viável melhorar disposições substantivas dos capítulos de desenvolvimento sustentável nomeadamente através de uma maior especificidade dos acordos relativamente aos parceiros comerciais. Segundo o próprio, os acordos não são iguais e variam consoante o parceiro havendo acordos em que a questão da pesca ilegal ou do corte ilegal de madeira tem mais relevo do que noutros. Ainda assim, a formulação desses compromissos deve ser aperfeiçoada e adaptada às exigências dos contextos e às necessidades dos parceiros comerciais, o que se traduzirá numa melhor adequação dos compromissos aos problemas. Exemplificando com o caso específico do MERCOSUL, Silva Pereira lembra que a Presidência Portuguesa da União Europeia defendeu a existência de um acordo paralelo só com compromissos ambientais e direitos humanos para reforçar a estrutura de compromissos relativa ao desenvolvimento sustentável.

Q4 - Existem neste momento alternativas melhores do que os presentes Acordos de Comércio Livre da UE no sentido de estabelecer a ligação entre comércio e desenvolvimento sustentável?

Carta referiu várias vezes ao longo da entrevista que o Greenpeace Europe não acredita que o atual modelo de acordos comerciais represente uma solução para os problemas atuais da UE e dos seus parceiros, em especial para as áreas do desenvolvimento sustentável. Carta acredita ainda que esta é uma posição cada vez mais partilhada por vários *stakeholders*, defendendo que a UE deverá adotar abordagens unilaterais no sentido de resolver os problemas que advêm do comércio. Como exemplo, cita a taxaçoão do carbono na fronteira como uma medida de aplicaçoão unilateral a países cujas emissões não respeitem o Acordo de Paris. Também o bloqueio à entrada de produtos que resultem de desflorestaçoão em parceiros é sugerido como medida fora do âmbito dos acordos comerciais. Para o Greenpeace Europe, a UE deve adotar postura mais assertiva em termos de política comercial e na defesa do mercado interno, garantindo que todos os produtos que entram na UE respeitam as regras e são produzidos de acordo com os valores Europeus.

Questionado se estas soluçoões poderiam ser integradas no atual modelo, Carta respondeu que eventualmente sim, mas com padrões de aplicabilidade mais elevados, bem como uma maior harmonizaçoão nos padrões de produçoão e uma predisposiçoão por parte dos Estados-Membros a transferir parte da sua soberania para UE.

Para Leal Campos, a abordagem atual ainda não foi devidamente testada. Ainda assim, a possibilidade de se introduzir tratamento preferencial para bens produzidos de forma sustentável, como presente no acordo comercial entre a EFTA e a Indonésia, pode ser

interessante, embora ainda seja cedo para determinar se esta abordagem pode efetivamente incentivar a produção sustentável.

Silva Pereira considera haver duas abordagens alternativas à atual: a primeira é não haver acordos comerciais, é a abordagem protecionista que muitas vezes se esconde por trás da pretensão de uma atitude mais assertiva em matéria de desenvolvimento sustentável. É uma visão em que existe sempre uma razão para não se fazer um acordo comercial e que, na sua opinião, não é boa economicamente (...) e também não favorece o desenvolvimento sustentável. Silve Pereira argumenta que a UE podia em relação a alguns países simplesmente recusar o acordo comercial (...) mas sem razão porque o acordo comercial é que gerou as dinâmicas que conduzem ou aceleram o processos de mudança como a ratificação das normas da OIT, no caso do Canadá. Uma outra alternativa é adotar o modelo das convenções dos EUA em matéria de sanções. Nestes acordos comerciais não há a distinção entre o sistema de resolução de litígios da parte do desenvolvimento sustentável, mas com duas diferenças importantes: os capítulos de desenvolvimento sustentável são menos vastos e profundos (...) mas, em segundo lugar, os instrumentos sancionatórios dos acordos norte-americanos fazem depender a aplicação de sanções de requisitos que fazem com que seja muito difícil ou impossível aplicar sanções, de forma que nunca foram aplicadas. É exemplo o caso da Guatemala, em que foi levantado o incumprimento, mas não foi feita prova de que esse incumprimento tinha um impacto económico significativo e se devia a uma atitude que não correspondesse ao que era o compromisso do acordo. Silva Pereira entende ainda que este caso é exemplo na construção de um modelo de sanções Europeu, sendo preciso que os requisitos permitam que, ao menos em último recurso, alguma sanção possa ser aplicada.

Outros temas que foram abordados de forma transversal nas entrevistas prendem-se com a possibilidade de aplicação de sanções no modelo atual (também ele já abordado em resposta a alguns dos pontos anteriores), com a relação entre os capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável e os acordos de proteção ao investimento e com a monitorização das disposições de comércio e desenvolvimento sustentável.

Sanções

A possibilidade de imposição de sanções por incumprimento das disposições de comércio e desenvolvimento sustentável foi surgindo de forma recorrente ao longo das entrevistas, o que acaba por confirmar a sua relevância como possível próximo passo no sentido de fortalecer os mecanismos de aplicação.

Sobre este tema, Leal Campos sublinha que na área do comércio internacional, as sanções devem ser retaliatórias (ie, não devem ser impostas de forma unilateral), sendo que este

ponto foi também já mencionado por Cecilia Malmstrom durante o seu discurso na sessão plenária do Parlamento Europeu em Janeiro de 2018. Leal Campos vê a introdução de um mecanismo de sanções com bastante cautela, não sendo a favor no contexto atual.

Também Silva Pereira defende que a UE deveria avançar para um modelo que previsse a aplicação de sanções em caso de incumprimento e alerta para a necessidade de se delinear as disposições de comércio e desenvolvimento sustentável de forma a que o torne viável. Sublinhou ainda o precedente aberto pelo acordo entre UE e Reino Unido relativamente à possível aplicação de sanções e à existência de uma cláusula de não-regressão das proteções ambientais e laborais com impacto no comércio.

Proteção ao Investimento

Este é um tema caro às organizações da sociedade civil e que, segundo Carta, acaba por refletir um problema na hierarquização de valores por parte das instituições. “No que diz respeito à energia é terrível. Se um investidor sofrer perdas, pode levar o Estado ao Tribunal Arbitral e fazê-lo pagar”, o que acaba por funcionar como um agente dissuasor para implementação de políticas de proteção ambiental, afirma Carta.

Sobre o tema, Silva Pereira lembra que enquanto que as competências comerciais são exclusivas da UE, e, logo, a palavra final é do Parlamento Europeu, a proteção ao investimento não o é. Face às disputas sobre as disposições de proteção do investimento e o sistema de proteção de litígios das cláusulas de investimento, sublinha que a UE adotou uma nova arquitetura em que separa a parte comercial da parte do investimento. Entende ainda que muita coisa foi feita na versão final do acordo com o Canadá, corrigindo-se as disposições substantivas sobre a proteção do investimento (...), por exemplo, salvaguardando o direito de regular em defesa do interesse público e clarificando o conceito de expropriação indireta, algo que os investidores reclamavam nos tribunais arbitrais (...). Refere ainda que, no acordo com o Canadá, as disposições que protegem o investimento foram clarificadas e restringidas àquilo que realmente se justifica.

Monitorização

Também neste tópico ficou patente o ceticismo do Greenpeace Europe relativamente ao modelo de acordos da UE. Em resposta a uma das questões anteriores, Carta sugeriu que a única forma de garantir a integridade das cadeias de valor globais será pela responsabilização do setor privado, com as empresas a atuar no mercado interno a ficarem responsáveis por toda a sua cadeia de valor e por eventuais danos em países terceiros (...). Segundo Carta, através de rastreamento e transparência, as empresas têm que garantir

produtos que entram no mercado interno e não resultam de desflorestação ou violações de direitos humanos.

Sobre esta temática, Leal Campos considera que a adoção de uma revisão periódica com menos espaços temporais entre as reuniões pode ser pertinente, permitindo que estas matérias se mantenham no topo da agenda. Noutro contexto, o Acordo Comercial entre Estados Unidos, México e Canadá, onde as partes têm uma abordagem diferente, menciona que este prevê a possibilidade de envio de inspetores para verificar se certas disposições relacionadas com o trabalho estão a ser devidamente implementadas. Leal Campos sublinha que esta é uma opção que levanta várias questões relativamente às motivações políticas por trás de cada caso levantado.

Este ceticismo é partilhado por Silva Pereira, não acreditando que outros países possam aceitar uma solução destas. Sobre a questão da monitorização, reconhece a complexidade do tema, lembrando que se fala de tentar perceber o que se passa noutro país e isso só pode ser feito com uma grande interação com quem está no terreno - ONGs, sindicatos nas várias áreas - e beneficiando da informação que é veiculada pelas instituições diplomáticas da UE. Para Silva Pereira, a solução passará por um cada vez maior envolvimento destas estruturas e pela promoção do debate público com estas entidades, colocando assim igual ênfase à questão da transparência.

5.7.2. Principais aspetos a reter

Ficaram claras nas entrevistas as posições de cada um dos atores face aos principais pontos abordados. De um modo geral, observámos uma postura crítica por parte de Andrea Carta relativamente a quase todos os pontos tratados. É notória a descrença do Greenpeace Europe face aos contributos dos acordos de comércio livre da UE para o desenvolvimento sustentável nas suas dimensões ambiental e social. Já Soledad Leal Campos e Pedro Silva Pereira mostraram-se de um forma geral, otimistas relativamente ao futuro dos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável dos acordos de comércio livre, mesmo com as atuais limitações.

Entre estas, destaca-se a fragilidade dos mecanismos de aplicação, que, na forma atual, não garantem a obrigatoriedade no cumprimento das normas dos acordos. Também a insuficiência das próprias disposições presentes nos acordos foi igualmente referida por Carta e Leal Campos. As limitações ao nível da monitorização da implementação das disposições de comércio e desenvolvimento sustentável foram também abordadas pelos três atores.

Neste ponto, Carta afirmou que qualquer solução para garantir a aplicação de normas ambientais e laborais passará por fora dos acordos comerciais, preferencialmente pela responsabilização do setor privado das suas cadeias de valor. Já Leal Campos destacou a questão da transparência e a maior periodicidade das revisões à aplicação dos acordos. Aludiu ainda ao facto de alguns acordos comerciais (não-europeus) preverem a inspeção local das disposições sobre o desenvolvimento sustentável, mostrando-se cética face à viabilidade desta solução. Já Silva Pereira considera que as soluções para as questões de monitorização terão que passar pela melhoria e fortalecimento dos mecanismos de diálogo.

Uma solução para reforçar os mecanismos de aplicação dos acordos, referida várias vezes nas entrevistas, foi a eventual aplicação de sanções em caso de incumprimento. Tanto Leal Campos como Silva Pereira reconheceram as dificuldades de criar um mecanismo de sanções que funcione, considerando ainda que a abordagem da UE baseada no diálogo é positiva, apesar de poder ser insuficiente. Ambos sublinham que há potencial para evoluir. Ainda assim, Silva Pereira ressaltou o precedente aberto pelo Acordo Comercial entre UE e Reino Unido na sequência do Brexit onde, não só está prevista a aplicação de sanções por incumprimento, como existe ainda uma cláusula de não-regressão dos padrões ambientais e laborais.

Mesmo defendendo a existência de um mecanismo de sanções, Leal Campos e Silva Pereira consideram que a abordagem da UE baseada no diálogo e no *softpower* é positiva, embora insuficiente. Também as capacidades transformadoras do impacto dos acordos nos parceiros são apontadas como contributos positivos. Por seu lado, Carta mostrou-se sempre relutante em apontar qualquer aspeto positivo às disposições em análise, referindo mesmo que a postura crítica do Greenpeace é cada vez mais partilhada por outras organizações da sociedade civil relativamente a estas matérias.

Também na abordagem às implicações que um mecanismo de proteção ao investimento pode ter nas disposições de comércio e desenvolvimento sustentável foram notórias as diferenças entre Silva Pereira e Carta. Enquanto o primeiro elogiou as recentes evoluções, em particular no CETA, ao nível da correção e da clarificação de conceitos que permitiam a abertura de litígios, Carta mostrou-se sempre bastante crítico do sistema, defendendo que a existência de tribunais arbitrais para proteção ao investimento acaba por funcionar como elemento dissuasor para a implementação de políticas nacionais de proteção ambiental.

5.8. Análise SWOT

Durante este trabalho, foram analisados vários estudos, opiniões, relatórios e recomendações por parte dos três principais *stakeholders* dos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável dos acordos de comércio livre da UE: a) os atores políticos, sobretudo a UE, com particular destaque para o Parlamento Europeu e para a Comissão Europeia, e o Canadá, tendo como objeto de estudo de caso o CETA; b) a sociedade civil, em particular as organizações que ao longo dos últimos publicaram artigos e relatórios sobre os capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável do CETA; e c) o meio académico, tendo a informação recolhida um carácter geral, uma vez que o principal objetivo do trabalho é avaliar a efetividade das disposições presentes neste capítulos como um todo, permitindo retirar conclusões e propor recomendações para que esta possa ser melhorada em futuros acordos.

O nível de conforto e segurança com as extrapolações e conclusões retiradas desta análise para um contexto mais geral do lado europeu é elevado, sobretudo devido ao facto de os ACL da UE se basearem num modelo uniforme o que, na matriz de análise apresentada a seguir, é considerado como um dos seus pontos fracos. Tal extrapolação do ponto de vista canadiano não teria a mesma validade, pois os modelos dos acordos e das disposições presentes nos capítulos de desenvolvimento sustentável são diferentes dos seguidos pela UE.

Neste sentido, e com o objetivo de agregar a informação recolhida dos três principais *stakeholders* e produzir uma avaliação *ex post* do funcionamento destes capítulos como instrumento para a promoção do desenvolvimento sustentável, foi construída uma matriz SWOT. Este modelo de análise vai permitir retirar as devidas conclusões sobre o objeto de estudo e produzir recomendações para futuras melhorias.

Tabela 2: Análise SWOT aos ACL da UE

Forças (S)	Fraquezas (W)
S1 - Recurso a normas e padrões internacionais	W1 - Mecanismos de aplicação pouco robustos
S2 - Promoção do diálogo e cooperação	W2 - Reduzida capacidade de monitorização
S3 - Participação de stakeholders externos, em especial o envolvimento da sociedade civil	W3 - Rigidez do modelo de acordos comerciais
Oportunidades (O)	Ameaças (T)
O1 - Comércio livre como veículo para o desenvolvimento	T1 - Contorno de legislação ambiental por investidores estrangeiros
O2 - Incapacidade de se produzirem avanços nas agendas multilaterais	T2 - Integridade das cadeias de valor
O3 - Pressões da sociedade civil e colocação do desenvolvimento sustentável na agenda política internacional	T3 – Pouco relevo de instituições da sociedade civil em alguns parceiros comerciais da UE

Fonte: Elaboração do autor.

5.8.1. Descrição, relações e interdependências entre os fatores

São várias as correlações verificadas entre os fatores presentes na matriz SWOT, tanto ao nível interno como externo. Observa-se que os potenciais de vários dos fatores positivos para a promoção do desenvolvimento sustentável são condicionados pelas fraquezas presentes nos capítulos ou por alguns dos aspetos negativos externos aos mesmos. De forma similar, observa-se que algumas ameaças podem ser compensadas por alguns dos pontos fortes dos capítulos. Segue uma discussão dos fatores e das relações de interdependência entre eles, começando pela dimensão interna sobre a qual a UE terá maior facilidade em atuar.

S1 - Recurso a normas e padrões internacionais

Iniciando pela análise aos pontos fortes dos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável, a imposição de normas e padrões internacionais (S1), devidamente estabelecidos e regulamentados por organizações multilaterais como a OIT e outras organizações da esfera da ONU, é um dos principais pilares destes acordos.

Os acordos de comércio livre da UE incitam um compromisso geral à implementação efetiva de normas ambientais multilaterais, onde as partes estão envolvidas. A UE está envolvida em 45 acordos deste âmbito, abordando temáticas que vão desde a biodiversidade e natureza, à qualidade do ar e da água, passando pelas mudanças climáticas, onde

encontramos o já referido Acordo de Paris, até à utilização de produtos químicos e à biotecnologia¹¹.

Já no que respeita a direitos laborais, os acordos da UE fazem referência ao compromisso na implementação dos quatro direitos principais da *Declaração de Direitos Fundamentais da OIT*, bem como ao desenvolvimento de esforços para a ratificação e implementação das 8 convenções fundamentais da OIT. Como foi possível observar no capítulo referente à análise do CETA, o Canadá só em 2017 finalizou o processo de ratificação das 8 convenções fundamentais, tendo a Convenção n.º 98 sobre Direito de Organização e Negociação Coletiva sido a última a ser ratificada. Importa, no entanto, referir, como Silva Pereira lembrou na entrevista realizada, que este processo de ratificação foi terminado ainda antes da ratificação do acordo pelo Parlamento Europeu. Ainda assim, entre os parceiros comerciais da UE com ACL de última geração (pós-Coreia), encontramos vários casos de países que ainda não ratificaram uma ou mais das oito convenções fundamentais (OIT, 2021)¹²:

- Japão - Convenção n.º 105, sobre a Abolição do Trabalho Forçado e Convenção n.º 111, sobre a Discriminação (Emprego e Profissão);
- República da Coreia - Convenção n.º 105, sobre a Abolição do Trabalho Forçado;
- Singapura - Convenção n.º 87, sobre a Liberdade Sindical e a Proteção do Direito Sindical, Convenção n.º 105, sobre a Abolição do Trabalho Forçado e Convenção n.º 111, sobre a Discriminação (Emprego e Profissão)
- Vietname - Convenção n.º 87, sobre Liberdade Sindical e Proteção do Direito Sindical.

Também a Agenda para o Trabalho Digno da OIT assume um papel relevante em alguns dos ACL da UE, em especial no CETA. O acordo com o Vietname não faz qualquer referência a este instrumento, cujo o foco é a segurança no trabalho, não-discriminação e o estabelecimento de regras mínimas de emprego aceitáveis.

De sublinhar ainda que o potencial do estabelecimento e aplicação de normas e padrões internacionais está totalmente dependente da capacidade de monitorização das partes e da sociedade civil, sendo este um dos pontos fracos destes capítulos.

11 Lista de acordos ambientais multilaterais da UE pode ser consultada em https://ec.europa.eu/environment/international_issues/agreements_en.htm.

12 Informação retirada de https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:10011:0::NO::P10011_DISPLAY_BY,P10011_CONVENTION_TYPE_CODE:1,F a 11 de Novembro de 2021.

S2 - Promoção do diálogo e cooperação

É o ponto central da estratégia da UE para a promoção do desenvolvimento sustentável através dos seus ACL. Ao longo dos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável do CETA, em todas as temáticas abordadas (biodiversidade, mudanças climáticas, direitos laborais, etc...) existem referências a um compromisso entre as partes para a cooperação. De uma forma geral, esta é feita sob a forma de troca de informações e de melhores práticas entre as partes, havendo igualmente espaço à participação da sociedade civil. Este mesmo modelo tem sido replicado nos restantes acordos comerciais de nova-geração da UE.

Os pontos de vista político e científico são vistos como um dos principais pontos fortes da abordagem da UE a estas temáticas, tendo este argumento sido ainda afirmado em várias ocasiões durante as entrevistas realizadas. Importa aqui separar a promoção do diálogo e da cooperação como um dos pontos fortes e a ausência de sanções como um dos pontos fracos, uma vez que os dois não são mutuamente exclusivos. Não se trata de pôr os Modelos Europeu e Americano em oposição, sublinhando apenas os benefícios que as promoções do diálogo podem ter junto dos parceiros comerciais da UE, em especial a longo-prazo.

Durante as discussões no Parlamento Europeu, apesar das discordâncias entre os grupos parlamentares no que respeita à possibilidade de avançar para um modelo baseado em sanções, foi transversal o reconhecimento das potencialidades do diálogo na promoção dos valores da UE além-fronteiras. A maioria das críticas têm a ver com o facto de os acordos se basearem no diálogo e na cooperação, sem qualquer tipo de mecanismos de aplicação vinculativos, e não no facto de o diálogo ser parte integrante dos acordos. Um dos principais argumentos a este respeito, prende-se precisamente com a necessidade de a UE conseguir manter o equilíbrio entre mecanismos de aplicação e o diálogo e cooperação, a fim de não desestabilizar as relações com os seus parceiros comerciais.

Já no que toca ao debate científico, apesar de a maioria dos autores estudados considerarem a promoção do diálogo como um aspeto positivo, são notórias as críticas à falta de mecanismos de aplicação eficazes e vinculativos. Ainda assim, comparando a eficácia entre os modelos dos Estados Unidos e da UE quanto à resolução de litígios, não é possível concluir que a aplicação de sanções, por si só, seja solução para os problemas do desenvolvimento sustentável (Hradilová & Svoboda, 2018:1042). Importa aqui sublinhar que, como vimos, o modelo americano não difere do europeu apenas na aplicação de sanções.

Embora esta abordagem seja pouco assertiva e de realização lenta, a promoção da cooperação e do diálogo abrirá o debate em países menos sensíveis a estes temas, fortalecendo a sociedade civil junto dos parceiros comerciais da UE e permitindo a ocorrência de mudanças orgânicas com impactos de longo prazo. Recordemos a opinião de um funcionário da UE, citado por Orbie & Van den Putte (2016:40), ao afirmar que sem os acordos comerciais, muitas destas temáticas não seriam debatidas nos parceiros comerciais da UE.

Este foi ainda um dos pontos elogiados por Silva Pereira e Soledad Campos durante as entrevistas. Ambos consideram a abordagem da UE baseada no diálogo como positiva, embora o primeiro tenha referido que esta não deve ser mutuamente exclusiva face à existência de um mecanismo de resolução de conflitos forte que possa ancorar a aplicação de sanções por incumprimento.

S3 - Participação de stakeholders externos e envolvimento da sociedade civil

Este ponto relaciona-se com o anterior, devendo igualmente ser visto como um pilar dos capítulos de desenvolvimento sustentável dos ACL da UE. Embora a promoção do diálogo e da cooperação sejam um fator positivo e relevante, observa-se que o verdadeiro potencial deste nos ACL da UE prende-se com o envolvimento e participação da sociedade civil.

Numa perspetiva longitudinal, o envolvimento da sociedade civil deve ser visto como um ponto forte dos Acordos de Comércio Livre da UE, permitindo que os parceiros comerciais consolidem um tecido social mais robusto, onde a participação cívica tenderá a aumentar de forma orgânica e sustentada. Este é um ponto relevante para a eficaz implementação das disposições de desenvolvimento sustentável uma vez que, no modelo atual, grande parte da capacidade de monitorização está dependente da sociedade civil (Drieghe et al, 2021:11).

Recordando o *non-paper* da Comissão de 2018 com 15 pontos sobre o fortalecimento dos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável, observa-se que 4 deles estão relacionados com o papel da sociedade civil nos acordos, não só no fortalecimento da sua capacidade de monitorização, mas igualmente ao nível da partilha e publicação de informações (European Union, 2018). Nas entrevistas realizadas, também Silva Pereira reconheceu a dependência da UE de “ONGs e sindicatos nas várias áreas” presentes nos países parceiros da UE para monitorizar a aplicação dos acordos.

A abertura da UE a parceiros com padrões ambientais e laborais inferiores tem dois sentidos, enquanto a UE permite a entrada de bens e serviços, potenciando o desenvolvimento socioeconómico dos parceiros, a par, exporta normas e padrões ambientais e sociais para os parceiros locais (Orbie & Van den Putte, 2016:40). A efetiva

implementação das disposições presentes nos ACL das UE, remetendo para normas e padrões internacionais e para outros acordos multilaterais, depende muito da capacidade de monitorização da sociedade civil. Assim, a sua inclusão nos acordos, nomeadamente através de fóruns periódicos onde estas temáticas podem ser debatidas, é uma das pedras basilares destes acordos.

De forma geral, vários atores políticos, investigadores e ONGs, em particular dentro da UE, têm vindo a identificar alguns problemas com os mecanismos de sociedade civil existentes nos ACL da UE. A fragilidade do tecido da sociedade civil em países ou regiões onde esta tem um papel menos ativo e a ausência de capacidade de monitorização dos agentes sociais da sociedade civil, aliada à permeabilidade dos dispositivos de proteção ambiental e laboral a grupos de interesse são críticas recorrentes (Harrison et al., 2019a:374; Orbie et al., 2018:150; Tröster et al., 2019:4). Porém, alguns destes problemas poderão ser mitigados à medida que os acordos vão sendo implementados e o tecido social se fortaleça. Neste sentido, a sugestão de Leal Campos aumentar a periodicidade das reuniões e da transparência pode ajudar a fortalecer estes mecanismos.

W1 - Mecanismos de aplicação

Esta é talvez a principal debilidade dos capítulos de desenvolvimento sustentável dos acordos de comércio livre da UE

Como temos referido ao longo do estudo, estes capítulos têm um mecanismo de resolução de conflitos próprio, totalmente separado do mecanismo de resolução de conflitos referente a questões comerciais. De forma geral, o mecanismo baseia-se no lançamento de consultas intergovernamentais em caso de litígio. Caso estas não sejam suficientes para resolver o conflito, é reunido um painel de peritos que analisará a questão e produzirá recomendações que deverão ser adotadas pelas partes, conforme o prazo pré-estabelecido em cada acordo.

A insuficiência deste mecanismo prende-se com o facto de não estar prevista qualquer medida vinculativa sobre a sua implementação, após as recomendações, nem tão pouco medidas punitivas pelo incumprimento. A ausência de mecanismos jurídicos assertivos torna o cumprimento das disposições sobre comércio e desenvolvimento sustentável pouco eficazes e de carácter quase voluntário. Importa igualmente sublinhar que os nossos entrevistados se mostraram todos de acordo relativamente à fragilidade dos mecanismos de aplicação dos acordos durante as entrevistas realizadas.

Outro aspeto que contribui para o enfraquecimento do papel da sociedade civil tem a ver com a presença de grupos de interesse com influência e com interesses contrários aos das

ONGs dedicadas à proteção dos direitos dos laborais e ambientais (Orbie et al., 2018:148). Sabe-se ainda que grupos empresariais avaliam de forma positiva a efetividade dos mecanismos da sociedade civil, embora as ONGs sejam críticas sobre estes (Orbie et al., 2016:540). Neste sentido, é possível que o atual modelo de participação cívica nos ACL da UE contribua para aumentar as assimetrias nas relações de poder entre os pilares económico e social.

Como referimos anteriormente, existe ainda falta de consenso no que diz respeito à eficácia da introdução de um mecanismo de sanções similar ao americano. O caso dos EUA versus Guatemala, é amplamente considerado um insucesso e tem sido dado como exemplo para o que não deve ser um modelo baseado em sanções (LSE, 2021:87).

Já no caso da UE face à Coreia do Sul, o único conflito que levou à constituição de um painel de peritos, notou-se uma evolução positiva com base em diálogos construtivos desde o lançamento das consultas intergovernamentais em 2018. Como consequência deste processo, a Coreia do Sul já ratificou 3 convenções fundamentais da OIT¹³, encontrando-se ainda em processo de ratificação da última convenção fundamental da OIT sobre a Abolição do Trabalho Forçado (LSE, 2021; 44).

Ainda assim, a aplicação das disposições dos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável acaba por ser voluntária e baseada em instrumentos de diálogo e *soft-power*. Embora se defenda que o modelo poderá produzir melhores e mais duradouros resultados a longo-prazo, não há garantias de proteção efetiva dos direitos ambientais e laborais. Defende Novitz (2018:131) que só a plena aplicação das disposições laborais e ambientais dos ACL da UE garantiria que estas atuassem como bitola para o desenvolvimento do comércio entre as partes, evitando um “nivelamento por baixo” nestas matérias. A realidade é que sem um mecanismo de aplicação vinculativo, tal garantia não existe, não sendo a atividade comercial afetada por qualquer incumprimento das disposições presentes nos capítulos em análise.

W2 - Reduzida capacidade de monitorização

É consensual entre os mais relevantes *stakeholders* que a baixa capacidade de monitorização é um dos principais impedimentos à cabal aplicação das disposições dos acordos. Sendo verdade que o cumprimento destas disposições é na sua essência voluntário, as consultas intergovernamentais e a constituição de painéis de peritos só podem ter efeito se existir monitorização efetiva por parte dos agentes no terreno, sejam

13 As convenções foram as nº 29 sobre Trabalho Forçado, nº 87 sobre Liberdade de Associação e Proteção do Direito de Organização e nº 98 sobre o Direito de Organização e Negociação Coletiva

eles políticos, económicos ou da sociedade civil. Ou seja, mesmo fortalecendo os mecanismos de aplicação com ferramentas jurídicas vinculativas que permitam conduzir à aplicação de sanções por incumprimento, sem uma real e efetiva capacidade de monitorização, estes mecanismos acabam sempre por se tornar redundantes.

Este é um problema já identificado pelos agentes políticos e discutido em sessão plenária no Parlamento Europeu. Também a Comissão Europeia reconheceu já a necessidade de fortalecer os mecanismos de participação da sociedade civil (European Union, 2018). As limitações ao nível de recursos por parte da sociedade civil refletem-se essencialmente na falta de peritos e na ausência de discussão de temas relevantes (Harrison et al., 2019a:374). Convém recordar que o Fórum da Sociedade Civil, previsto nas disposições de comércio e desenvolvimento sustentável dos ACL da UE, deverá em norma reunir anualmente, articulada com reuniões do Comité de Comércio e Desenvolvimento Sustentável. Este mecanismo tem-se mostrado insuficiente para abordar as questões às quais as disposições dos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável pretendem responder (Harrison et al., 2019a:374).

Apesar dos problemas enunciados, a ausência de capacidade no terreno continua a ser o maior impedimento ao bom funcionamento dos mecanismos da sociedade civil (Novitz, 2018:131; Tröster et al., 2019:4). É claro que a identificação de problemas e de situações de incumprimento requer, em primeiro lugar, um elevado nível de penetração da sociedade civil nas estruturas industriais dos parceiros da UE e um elevado nível de capacidade de intervenção política. Sabe-se que, apesar destes níveis serem baixos em muitos países, as tendências registadas têm sido de melhoria contínua, sobretudo em países onde a tradição de uma sociedade civil forte e interventiva é quase nula. Não obstante a falta de capacidade da sociedade civil, sobretudo na sua capacidade de monitorização, pode-se também afirmar que estão já em curso mudanças sistémicas em alguns países, como é o caso da Coreia do Sul (LSE, 2021:44). Embora estes processos sejam lentos, o cariz orgânico das alterações feitas pode vir a traduzir-se em resultados mais duradouros numa perspetiva longitudinal.

A dependência da UE de terceiros (ONGs e outras organizações locais) face a questões relativas à monitorização foi levantada por Pedro Silva Pereira, para o qual “perceber o que se passa noutro país e isso só pode ser feito com uma grande interação com quem está no terreno - ONGs, sindicatos nas várias áreas - e beneficiando da informação que é veiculada pelas instituições diplomáticas da UE”. Esta dependência torna-se uma debilidade para a UE, sobretudo em países onde a sociedade civil é ainda frágil e com poucos meios de atuação.

W3 - Rigidez do modelo de acordos comerciais

A falta de especificidade dos ACL da UE, em particular dos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável, que resultam na aplicação de um modelo pouco flexível e com dificuldades de adaptação à realidade de cada parceiro comercial é igualmente um dos principais pontos fracos das disposições em análise.

Este ponto tem sido pouco abordado pelos agentes políticos, sendo, contudo, possível encontrar algumas referências na literatura académica. Revertendo aos exemplos de Canadá e Vietname, dois dos mais recentes parceiros comerciais da UE a assinarem acordos comerciais de nova geração, observamos que se tratam de duas realidades bastante distintas. Apesar de muitos dos problemas serem comuns e transversais a diferentes realidades, os contextos socioeconómicos vão requerer certamente soluções diferenciadas. Este argumento foi igualmente levantado por Campling et al. (2014:15) e acaba por se ligar com a necessidade de fortalecimento dos mecanismos da sociedade civil, na medida em que estes podem ter um papel fulcral no desenvolvimento de políticas adaptadas às reais necessidades de cada região.

Também a Comissão Europeia reconheceu já a necessidade de melhor adaptar as disposições presentes nos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável à realidade de cada parceiro comercial. Segundo a Comissão, “a identificação precoce de áreas e de ações prioritárias deve permitir uma mais eficiente implementação dos compromissos sob o acordo e deve igualmente dar mais informação sobre necessidades-chave no que diz respeito à consciencialização e à capacitação dos *stakeholders* locais (governo e parceiros sociais, ambientais e do setor industrial)” (European Commission, 2018:7). Esta considera ainda que a criação de prioridades por país no âmbito do comércio e desenvolvimento sustentável facilitará o desenvolvimento de ações personalizadas a abordar os problemas específicos de cada parceiro comercial (European Commission, 2018:7).

O facto de os acordos intervirem na área do desenvolvimento sustentável com normas e padrões internacionais vai dificultar a criação de ferramentas personalizadas às necessidades de cada parceiro. Ainda assim, é a criação de instrumentos paralelos de suporte aos acordos que tenham em conta as especificidades de cada situação, como Portugal sugeriu fazer para o caso do MERCOSUL, pode ser uma solução alternativa.

Segue-se a análise da dimensão externa da SWOT (oportunidades e ameaças). Aqui serão analisados os pontos onde a capacidade de intervenção da UE é mais reduzida uma vez que se trata do contexto externo no qual os acordos são produzidos.

O1 - Comércio Livre como veículo para o desenvolvimento

Podemos identificar o comércio internacional como uma das grandes oportunidades para a promoção do desenvolvimento sustentável no formato apresentado nos ACL da UE. Embora os benefícios do comércio não sejam consensuais, o argumento que a liberalização do comércio promove o aumento da atividade comercial, tendo impactos positivos no crescimento económico, tem ganho espaço no debate sobre estas matérias (Rahman, 2021:7; Omoke & Opuala-Charles, 2021:15; Benita, 2019:428). A visão que o comércio internacional potencia o crescimento dos países em desenvolvimento está, de resto, bem enraizada nas instituições europeias e na forma como a UE conduz a sua política comercial e de desenvolvimento (European Commission, 2012; European Union, 2012b). Porém, vários autores, têm sublinhado as múltiplas consequências negativas do comércio internacional, mormente nos pilares sociais e ambientais dos parceiros comerciais em desenvolvimento. Um dos exemplos mais citados prende-se com o impacto ambiental da deslocalização de indústrias produtivas, que vai resultar num aumento significativo das emissões de gases de efeito de estufa nos países receptores, sendo este aumento especialmente significativo em países ainda nos estados iniciais do processo de desenvolvimento (Yao et al., 2019:3).

A deslocalização industrial e consequente redistribuição do trabalho à escala global justifica-se pela existência de claras vantagens comparativas dos países. Neste contexto, argumenta-se que as cadeias são responsáveis pelo aumento das desigualdades, com a criação de indústrias com maior valor acrescentado nos países desenvolvidos, ficando as indústrias alocadas aos países em desenvolvimento (Aguiar de Medeiros & Trebat, p. 407-408, 2017). As implicações das vantagens comparativas destes países, sobretudo no que respeita aos custos com o trabalho, foram já extensamente abordadas. A realidade é que a falta de capacidade de monitorização e os mais baixos padrões em termos de direitos laborais, concorrem igualmente para uma diminuição dos custos com o trabalho resultando num aumento da vantagem comparativa destes países como polos de manufatura.

Neste sentido, a abertura de mercados com elevado poder compra, como o europeu, tendo na sua base o estabelecimento vinculativo de normas laborais e padrões ambientais definidos em fóruns multilaterais, como os presentes nas disposições de comércio e desenvolvimento sustentável dos ACL da EU, pode promover o desenvolvimento sustentável junto dos seus parceiros comerciais. Esta pode ser a forma de estabelecer condições similares de padrões produtivos no que respeita a normas relacionadas com o desenvolvimento sustentável - respeito pelos direitos laborais e proteção do ambiente.

A abertura do mercado europeu a países em desenvolvimento pode representar uma oportunidade de potenciar o crescimento económico destes. Caberá aos agentes europeus criar as ferramentas para limitar a externalização dos efeitos negativos do comércio internacional, nomeadamente no que diz respeito à exportação da pegada ecológica por parte das economias europeias, garantindo ainda o cumprimento de todas as normas internacionais relacionadas com o direito do trabalho.

O2 - Incapacidade de se produzirem avanços concretos nas agendas multilaterais

A incapacidade de organizações multilaterais realizarem avanços concretos na área desenvolvimento sustentável é uma oportunidade para a UE continuar a prosseguir a adoção de acordos bilaterais, tendo como referência os padrões defendidos nessa agenda. Dois exemplos paradigmáticos sobre falhas do sistema multilateral são o insucesso das negociações da Ronda de Doha e, mais recentemente, o estabelecimento do Acordo de Paris (Hannah et al., 2018:17).

A Ronda de Doha da OMC foi lançada na Conferência Ministerial da OMC de 2001, tendo sucedido à Ronda de Seattle de 1999, marcada por protestos antiglobalização que tomaram contornos globais. O principal foco de Doha, conhecida por Agenda para o Desenvolvimento, teve por objetivo reformar o sistema de comércio internacional, removendo barreiras comerciais e revendo as regras que regem o sistema multilateral, bem como melhorar as perspetivas de comércio para os países em desenvolvimento (VanGrasstek, 2013:14; WTO, s.d.¹⁴). A UE foi dos principais impulsionadores de Doha, que, apesar de na altura ter sido saudada como uma vitória para os países em desenvolvimento e para as agendas do desenvolvimento sustentável no que respeita à ligação entre o comércio e proteção ambiental e a redução da pobreza, é hoje vista como um fracasso, dada a incapacidade de se concretizar a agenda por parte dos principais atores do sistema.

As Conferências Ministeriais posteriores (Cancun e Hong Kong) não avançaram nos objetivos de Doha, observando-se, 20 anos depois do início da Agenda para o Desenvolvimento, uma divergência cada vez maior entre os interesses de países desenvolvidos e países em desenvolvimento, continuando os principais pilares da OMC (UE e EUA) em desacordo relativamente ao modelo a seguir pela organização (Goldstein & Lieshout, 2019:196).

O Acordo de Paris é a mais recente representação da incapacidade do multilateralismo de produzir progressos diretos de ação executiva. Foi, talvez, o principal marco da luta contra as alterações climáticas do século XXI. A sua assinatura em 2015, como resultado da

14 Retirado de <https://www.wto.org/> a 10 de Abril de 2021.

Conferência da ONU sobre as Mudanças Climáticas COP 21, juntou 196 países num esforço para fazer face à ameaça global das alterações climáticas. Ainda em 2015, a Cimeira da ONU para o Desenvolvimento Sustentável, definiu na Agenda 2030 os 17 Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável, bem como 169 metas que devem ser atingidas até 2030.

Apesar do aparente avanço que estes eventos representaram para o desenvolvimento sustentável e para o multilateralismo, constata-se que o cariz voluntário dos objetivos definidos nos eventos, bem como a ausência de mecanismos de aplicação coerciva ou medidas punitivas por incumprimento é reflexo da incapacidade de organizações multilaterais produzirem ação (King & Van den Bergh, 2021:51). Uma das principais críticas apontadas à ONU relaciona-se com o facto de algumas das iniciativas se basearem em compromissos políticos de carácter não-vinculativo que, em última análise, acabam por ser insuficientes para confrontar as hierarquias criadas por acordos de carácter económico, como os acordos comerciais e de investimento (Prato & Adams, 2021:1).

Neste contexto, as agendas do desenvolvimento sustentável, poderão beneficiar de uma abordagem assente em acordos comerciais bilaterais, alavancados pelo seu peso jurídico e capacidade transformadora. Também o potencial de desenvolvimento que advém da liberalização do comércio e o incentivo de mercado que esta representa para todas as partes envolvidas podem representar contributos relevantes. Estes acordos deverão ter como referencial normativo as disposições dos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável dos ACL com as devidas proteções dos direitos laborais e do ambiente, suportadas por mecanismos de aplicação fortes e vinculativos.

Atualmente, também o futuro do sistema de comércio multilateral é incerto, tendo em conta o impasse relativo à nomeação de juizes para o órgão de recurso do DSU, como já se abordou neste trabalho. Podemos assim concluir que Doha representa atualmente uma oportunidade perdida para fortalecer o sistema multilateral e avançar para um modelo onde os acordos globais sejam norma (Hannah et al., 2018:17). Assim, a aplicação de uma agenda comercial, tendo como base os valores e normas instituídas por disposições vinculativas em acordos bilaterais pode representar uma verdadeira oportunidade para a promoção dos valores de proteção ambiental e de direitos laborais que a UE exportará para os parceiros comerciais.

O3 - Pressão de grupos da sociedade civil e posicionamento do desenvolvimento sustentável na agenda mediática internacional

É inegável que o desenvolvimento sustentável está na ordem do dia. Para tal, muito contribuíram os trabalhos da ONU em 2015, quer pelo Acordo de Paris, quer pela Agenda

2030 e dos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável. Grande parte destes desenvolvimentos surgiram como resposta aos problemas levantados pela aceleração do processo de globalização, que, apesar das muitas externalidades positivas, tem resultado também num aumento das desigualdades e da degradação do meio ambiente.

O maior interesse pelas questões do desenvolvimento sustentável é hoje claro e reflete-se no aumento de investimentos “verdes” pelo setor privado nos últimos anos e pela maior sensibilidade dos mercados a temas do âmbito social e ambiental (Rius-Sorolla et al., 2021:1). Este interesse tem sido guiado por um lote de políticas públicas e pela manutenção das questões inerentes a estas matérias no topo da agenda política. Para tal, muito têm contribuído os trabalhos realizados em fóruns multilaterais como a ONU, que, apesar das limitações, têm conseguido manter o desenvolvimento sustentável no topo das agendas políticas nacionais e internacionais.

A pressão pública e o escrutínio sobre estas matérias têm tido a capacidade de produzir reformas na relação entre comércio e desenvolvimento sustentável, nomeadamente no que toca aos mecanismos de proteção do investimento e à reforma do ISDS. Durante as negociações do TTIP, foi notória a maior contestação pública à inclusão do ISDS, em especial dentro de alguns dos Estados-membros da UE como Reino Unido, Alemanha, França, Bélgica e Áustria. Esta pressão pública acabou por se traduzir numa oposição política, tanto dentro dos Estados-Membros (dos quais seria necessária aprovação uma vez que se trata de uma matéria de competência partilhada) como do Parlamento Europeu, resultando na reforma do ISDS e na criação do novo ICS (Dietz et al., 2019:13).

Este é um exemplo da capacidade transformadora que a pressão pública pode ter sobre as políticas públicas na área do comércio e do desenvolvimento sustentável. A realidade é que, como já vimos, os desenvolvimentos produzidos e objetivos acordados em fóruns multilaterais são de prossecução voluntária, não podendo usufruir de qualquer mecanismo aplicação coerciva ou penalizações por incumprimento. É neste sentido que a inserção destas matérias nos ACL, alicerçados em disposições que permitam uma aplicação das normas definidas em fóruns multilaterais, representa uma oportunidade para a UE produzir contributos duradouros no âmbito do desenvolvimento sustentável.

T1 - Contorno da legislação ambiental por investidores estrangeiros através dos mecanismos de proteção ao investimento

A posição privilegiada dos investidores estrangeiros para influenciar políticas públicas por mecanismos de proteção ao investimento pode ser uma ameaça aos contributos dos acordos de comércio livre da UE possam dar para o desenvolvimento sustentável. Este foi um aspeto central das negociações do CETA e do TTIP, que conduziu à reforma do ISDS e

à criação do ICS. O argumento prende-se com a possibilidade de o investidor estrangeiro evitar tribunais nacionais, desafiando normas de proteção ambiental em tribunais arbitrais internacionais. Foi um dos principais pontos levantados pela sociedade civil durante as consultas públicas sobre o ISDS abertas pela Comissão Europeia no âmbito das negociações do TTIP.

Apesar da pressão pública pré-CETA ter levado à reforma do sistema do antigo ISDS, o novo ICS levanta dúvidas sobre a capacidade de proteger atores estatais contra ações judiciais levantadas por investidores e multinacionais (Charris-Benedetti, 2019:85; Hoffmann, 2018:5; Dietz et al., 2019:14). O ICS respondeu a muitas críticas sobre a falta de imparcialidade e potenciais conflitos de interesses de juízes, bem como à falta de transparência dos processos, clarificando um conjunto de aspetos sobre padrões de proteção do investimento. Ainda assim, continua a haver uma perceção generalizada que o novo sistema mantém os investidores numa posição privilegiada relativamente aos atores estatais (Dietz et al., 2019:14).

Pedro Silva Pereira abordou a questão na entrevista, aludindo às últimas clarificações feitas às disposições que protegem o investimento, sugerindo que a substituição do ISDS por um sistema de arbitragem pública (ICS), onde os investidores privados não nomeiam juízes, seja um sistema mais transparente e as decisões mais independentes. Num tom mais cético, também Andrea Carta abordou o tema, considerando este mecanismo um possível entrave à implementação de legislação doméstica para proteção do ambiente. Esta posição é partilhada por alguns autores, especialmente no âmbito do CETA, que, dada a postura dos investidores canadianos no sistema internacional, consideram ser apenas uma questão de tempo até que estas disposições sejam utilizadas no âmbito do CETA (Douma, 2021:89).

Acordos globais, como o CETA, englobam uma componente de comércio, onde estão presentes as disposições sobre o desenvolvimento sustentável e o investimento. Sendo assim, as disposições de desenvolvimento sustentável deveriam ser vistas como uma referência mínima de padrões a respeitar para a liberalização do mútuo acesso aos mercados. Logo, estas disposições carecem de mecanismos de aplicação vinculativos para evitar que a legislação e políticas públicas nacionais de proteção ambiental e bem-estar sejam ultrapassadas com recurso aos mecanismos de proteção do investimento.

T2 - Integridade das cadeias de valor globais

Num discurso na *“Conferência EU and Global Value Chains: Implementing Sustainable Business through Aid and Trade”* em Dezembro de 2015, a Comissária Europeia para o Comércio Cecília Malmström enfatizou os impactos negativos do comércio mundial, em particular nas bases das cadeias de valor globais. Segundo Malmström, tem sido crescente

o conhecimento público de casos relacionados com o processo de fabrico de vestuário desportivo ou de material electrónico para consumo no mercado Europeu, com impactos sociais e ambientais negativos em diferentes partes do mundo.

Um meio para inverter a situação são os capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável, que a par do Sistema de Preferências Generalizadas+, permitem à União Europeia estabelecer um quadro normativo para o acesso ao mercado europeu, onde as regras sobre estas matérias estão perfeitamente definidas. No mesmo discurso, Malmström reconheceu a necessidade de melhorar a implementação dos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável dos ACL da UE, bem como a monitorização do Sistema Generalizado de preferências, que à data englobava 13 países.

O facto é que as disposições de comércio e desenvolvimento sustentável dos ACL da UE não contêm qualquer obrigação face a países parceiros. A implementação das disposições contidas nos acordos comerciais da UE, são, à partida, de difícil execução dadas as limitações ao nível de recursos disponíveis no terreno. Sabemos ainda que, em caso de incumprimento, estas disposições não possuem um mecanismo de aplicação coerciva ou de resolução de conflitos suficientemente conclusivo. Identificados estes problemas, saltam à vista as limitações em termos de recursos jurídicos e operacionais para uma efetiva monitorização das cadeias de valor globais.

Este foi um problema levantado por Andrea Carta, ao referir que os acordos comerciais da UE, como estão desenhados, não impedem a entrada de bens produzidos a partir de trabalho forçado, trabalho infantil ou degradação ambiental nos parceiros comerciais ou em países terceiros. Também Soledad Campos Leal identificou a proteção das cadeias de valor como um problema, referindo, porém, que este não poderá ser solucionado através de acordos comerciais, sendo antes um problema político. A própria Comissão Europeia havia já reconhecido, ainda que de forma implícita, a existência de um problema na garantia do cumprimento de normas ambientais e laborais das cadeias de valor globais, nomeadamente nos países asiáticos (European Union, 2018).

A realidade é que a política comercial da UE assenta na liberalização do comércio e na “redução progressiva de obstáculos ao comércio internacional”, e não em matérias relativas ao desenvolvimento sustentável (Orbie et al., 2016:529). É neste sentido que são feitos os acordos comerciais da UE, apesar de nos últimos anos terem incluído capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável. Ainda assim, verifica-se que estes capítulos não criam uma base normativa para liberalizar o comércio, dadas as insuficiências ao nível jurídico. Mesmo que o fizessem, a realidade é que acordos bilaterais terão um alcance reduzido, garantindo apenas a aplicação de normas mínimas de padrões ambientais e laborais junto dos

parceiros comerciais. Neste quadro, torna-se impossível garantir a integridade da cadeia de valor, sendo possível que produtos acabados que entram no mercado interno por via de parceiros comerciais cobertos por acordos com disposições ambientais e laborais mais exigentes não tenham sido parcialmente produzidos com recurso a violações dessas mesmas normas.

Ainda sobre estas matérias, no âmbito do COP26 de Novembro de 2021, a União Europeia apresentou um projeto de regulação sobre produtos livres de desflorestação. Segundo a Comissão Europeia, a proposta garante que os bens consumidos na UE não contribuem para a desflorestação da floresta (European Commission, 2021). Estas iniciativas podem ser um passo para colmatar algumas das deficiências aqui identificadas na relação entre o comércio da União Europeia e os seus desígnios para a promoção do desenvolvimento sustentável.

T3- Fraco tecido de sociedade civil em parceiros comerciais da UE

A capacidade de implementar normas relativas ao desenvolvimento sustentável nos parceiros da UE está muito dependente da capacidade de monitorização por parte de stakeholders locais. A própria Comissão Europeia reconheceu que a falta de capacidade da sociedade civil dos parceiros comerciais acaba por limitar uma efetiva implementação das disposições presentes nos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável dos seus acordos (European Union, 2017:5; European Union, 2018).

Esta limitação tem sido igualmente identificada por vários autores nos últimos anos, que têm alertado para a necessidade de desenvolver a capacidade no terreno, sobretudo de estruturas locais que consigam assegurar a monitorização constante (Novitz, 2018:131; Tröster et al., 2019:4). Um dos casos exemplificativos desta preocupação prende-se com o Acordo Comercial entre UE e Vietnam, país onde a fragilidade do tecido social é um fator visivelmente limitativo para a efetiva implementação das disposições presentes nos capítulos de desenvolvimento sustentável (Tröster et al., 2019:4).

Importa, ainda, referir que uma das possíveis externalidades do modelo de acordos comerciais da UE está ligada ao fortalecimento da sociedade civil nos seus parceiros (Bastiaens & Postnikov, 2017:863; Zurek, 2020:126-127). A verificar-se, este empoderamento tenderá a reduzir gradualmente esta ameaça numa ótica mais longitudinal.

5.8.2. Recomendações estratégicas

Antes de passarmos para as recomendações, importa recordar que o objetivo dos acordos comerciais não é promover o desenvolvimento sustentável, mas ajudar a abrir os mercados

e potenciar as trocas comerciais. Apoiar o desenvolvimento sustentável deverá ser, no melhor dos cenários, uma externalidade positiva da política comercial da UE, e não o seu foco. Cabe-nos assim procurar um conjunto de linhas orientadoras que permitam que os acordos promovam o comércio numa base que garanta o cumprimento de um quadro normativo que vá de encontro com os princípios do desenvolvimento sustentável defendidos pela UE.

Desta análise, foi possível retirar um conjunto de recomendações que permitirão maximizar as forças e as oportunidades e ao mesmo tempo minimizar os impactos das fraquezas e das ameaças. Acreditamos que as recomendações que se seguem podem ajudar a valorizar contributos que os ACL da UE podem trazer para o desenvolvimento sustentável.

R1 - Fortalecer os mecanismos de aplicação

Tem sido neste aspeto que se tem centrado o debate sobre possíveis alterações ao modelo de acordos comerciais da UE. Sabemos que na forma atual, fazendo exceção ao acordo comercial entre UE e Reino Unido, as disposições presentes nos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável são, em última análise, de cumprimento voluntário. A finalidade do mecanismo de resolução de litígios é a produção de um conjunto de recomendações que deverão ser adotadas pelas partes em conflito dentro de um prazo definido no acordo. Caso estas recomendações não sejam cumpridas, o acordo carece de mecanismos para as aplicar de forma coerciva, enfraquecendo de forma significativa a sua aplicabilidade. A existência de um mecanismo que permita a implementação de medidas compensatórias temporárias em caso de incumprimento poderia trazer a robustez jurídica a estes capítulos, equiparando-os em nível de importância às questões ligadas ao comércio.

Há aqui aspetos importantes a ter em conta. Em primeiro, a ausência destes dispositivos é reflexo da abordagem da UE no modo como se relaciona com os seus parceiros, com base no diálogo, cooperação e diplomacia. Observámos igualmente ao longo do estudo que esta abordagem tende a produzir efeitos positivos, sobretudo nos países que partilham os mesmos valores da UE em muitas destas matérias, como vimos ter sido o caso do Canadá e da Coreia.

A sugestão de uma possível adoção de um mecanismo de aplicação que possa conduzir à aplicação de sanções por incumprimento poderá alterar substancialmente a perceção que os parceiros comerciais têm da UE. Esta corre o risco de, durante o processo negocial e após a ratificação do acordo, passar a ser vista como um parceiro menos cooperativo e mais assertivo/confrontacional, como é o caso dos Estados Unidos. Outro aspeto prende-se com a possibilidade deste mecanismo poder passar a representar uma arma para os

defensores de políticas protecionistas passarem a atacar de forma frívola os acordos comerciais da UE.

Devemos chamar ainda a atenção para a dificuldade na construção de um mecanismo de sanções que possa ser efetivamente aplicável. Como tivemos oportunidade de observar, no que diz respeito a matérias de desenvolvimento sustentável, não é fácil provar a ocorrência de distorções comerciais por incumprimentos de normas de proteção ambiental ou violações de direitos laborais. O caso dos Estados Unidos vs Guatemala e as alterações introduzidas pelos Estados Unidos no seu novo acordo comercial com o México e Canadá devem ser exemplos a ter em conta para os atores políticos Europeus no desenho destes mecanismos.

Maximiza força - Vai tornar vinculativas as normas e os padrões internacionais, nos quais se baseiam as disposições de desenvolvimento sustentável, as quais são, elas mesmas, de carácter voluntário. Aliar a possível aplicação de medidas compensatórias no âmbito de incumprimento destas normas em acordos comerciais vai retirar o carácter voluntário aos acordos ambientais e às proteções ao direito do trabalho negociados em fóruns multilaterais.

Minimiza fraqueza - Fortalece os mecanismos de aplicação, tornando-os vinculativos.

Maximiza oportunidade - Num contexto de dificuldades em se produzirem avanços nas agendas multilaterais para o desenvolvimento sustentável, a possibilidade de aplicação de sanções por incumprimento de normas definidas por instituições multilaterais pode finalmente tornar estas normas vinculativas no âmbito de um acordo comercial. Neste sentido, o acordo representa o incentivo que faltava para os Estados finalmente assumirem compromissos vinculativos no âmbito do desenvolvimento sustentável.

R2 - Incentivar a que os parceiros comerciais apliquem as mesmas regras nos seus acordos bilaterais

A abordagem diplomática não deve ser menosprezada, nem tão pouco limitada aos acordos comerciais. Em todos os acordos comerciais de nova-geração, é incentivada a troca de informações sobre melhores práticas no que diz respeito às abordagens a matérias relacionadas com o comércio e o desenvolvimento sustentável. Para o efeito, são disponibilizados fóruns próprios, os quais a UE deverá usar para incentivar os seus parceiros comerciais a assumir compromissos idênticos em acordos comerciais com países terceiros.

Esta é uma forma de contornar a incapacidade do sistema de comércio multilateral em estabelecer acordos abrangentes, promovendo-se assim a criação de redes de acordos

bilaterais com compromissos no âmbito do desenvolvimento sustentável mais ou menos uniformizados. Outra parte relevante prende-se com a incapacidade de cada um dos acordos comerciais da UE, por si só, não ter capacidade de penetração suficiente dentro das cadeias de valor para garantir que produtos que são parcialmente produzidos com recurso a violações de normas de proteção ambiental e de direitos dos trabalhadores não entrem no mercado interno. Como abordámos anteriormente, este é um problema complexo, que requererá outro tipo de soluções. Ainda assim, a uniformização destas disposições entre os parceiros comerciais da UE e países terceiros, aliada a um fortalecimento dos seus mecanismos de monitorização e de aplicação, podem contribuir para o mitigar.

Maximiza força - Potencia a aplicação de normas e padrões internacionais junto de países terceiros. Promove ainda o diálogo e a cooperação através da troca de informações sobre melhores práticas.

Maximiza oportunidade - Contornar as dificuldades de progressão nas agendas multilaterais de comércio.

Minimiza ameaça - Poderá contribuir para dificultar a entrada de produtos no mercado interno produzidos com recurso a violações de direitos humanos e/ou de proteções ambientais.

R3 - Fortalecer as estruturas da sociedade civil dos parceiros comerciais

A sociedade civil assume, nos acordos comerciais da UE, papel crucial na monitorização da aplicação das disposições presentes nos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável. Neste sentido, a UE acaba por estar dependente das organizações no terreno para se manter ao corrente de possíveis violações a normas acordadas. Quer isto dizer que países com fracos tecidos de sociedade civil e/ou sem uma tradição de participação cívica por parte das populações terão maiores dificuldades em identificar e trazer ao debate questões que possam requerer uma intervenção por parte dos agentes estatais.

Não nos parece razoável que se possam propor soluções idênticas às presentes no acordo comercial entre EUA, Canadá e México, onde podem ser enviados inspetores aos países parceiros, o que pode ser visto como uma clara violação de soberania e uma quebra do espírito de confiança no qual se devem assumir parcerias comerciais. Deverá assim caber à UE assumir um papel de liderança nestas matérias, auxiliando à criação de estruturas robustas da sociedade civil junto dos seus parceiros comerciais e promover ainda o estabelecimento de parcerias entre estas organizações e organizações europeias.

Apenas com uma capacidade de monitorização forte no terreno, aliada a estruturas participativas com uma cadência mais regular, poderá ser mantida uma efetiva monitorização da implementação das normas negociadas.

Maximiza força - Promove o diálogo e a cooperação, não apenas entre atores estatais, mas igualmente entre organizações da sociedade civil.

Minimiza fraqueza - Com o tempo, e à medida que o tecido da sociedade civil se vai fortalecendo, a capacidade de monitorização no terreno tenderá igualmente a aumentar.

Maximiza oportunidade - As organizações da sociedade civil têm vindo a ter um papel fundamental na manutenção do desenvolvimento sustentável no topo da agenda internacional. Atribuir-lhes um papel cada vez mais ativo na monitorização da implementação de normas ambientais e de direitos laborais em acordos comerciais garantirá que estas matérias continuarão a ser uma prioridade para os agentes estatais.

Minimiza ameaça - O fortalecimento destas estruturas junto dos parceiros comerciais aumentará, no médio-longo prazo, o papel ativo e a capacidade de intervenção da sociedade civil nos parceiros comerciais da UE.

R4 - Aumentar a transparência e a participação de atores cívicos

Atualmente, no âmbito dos acordos comerciais da UE¹⁵, o Comité de Comércio e Desenvolvimento Sustentável, onde é supervisionada a aplicação das disposições de comércio e desenvolvimento sustentável, deve reunir pela primeira vez ao final de um ano, reunindo-se a partir daí sempre que as partes considerarem necessário. Já o Fórum da Sociedade Civil deve reunir uma vez por ano, salvo acordo entre as partes.

Este nível de participação cívica no âmbito de temáticas que carecem de uma capacidade de monitorização robusta parece-nos escasso. O estabelecimento de reuniões bianuais poderá promover um maior envolvimento das organizações da sociedade civil, bem como do meio empresarial, aumentando ainda o nível de exigência e de escrutínio junto dos atores estatais.

Também a publicação de relatórios deve ser obrigatória, sem as possíveis exceções atualmente previstas nos acordos da UE. O aumento da transparência pode também ajudar a promover o aumento da confiança da sociedade civil nos agentes estatais, bem como nos benefícios que podem ser retirados do estabelecimento de acordos comerciais.

15 Exceção feita ao acordo entre UE e Reino Unido, onde as disposições de comércio e desenvolvimento sustentável, assim como as estruturas de participação de atores externos, foram concebidos de forma diferente dos acordos anteriores.

Maximiza força - Também aqui a UE pode potenciar ainda mais o diálogo entre os atores políticos e a sociedade civil. O aumento das reuniões e obrigatoriedade de publicação dos relatórios deverá incentivar a participação de atores externos, passando cada vez mais a mensagem que estes têm um papel ativo e relevante na evolução dos acordos comerciais.

Minimiza fraqueza - A criação de mais fóruns participativos deverá ter um impacto positivo na capacidade de monitorização por parte dos atores não-estatais.

R5 - Estudar a criação de um mercado de carbono como parte integrante dos ACL

Foi uma questão levantada no Fórum da Sociedade Civil do CETA de 2019 e é um dos pontos mais ambiciosos na agenda dos acordos comerciais da UE. A criação de um mecanismo regulador para a taxaço do carbono na fronteira garantirá que as questões comerciais e a proteço ambiental sejam tratadas em patamares equivalentes na UE. Uma ferramenta desta natureza permitiria que produtos vindos de países com padrões de proteço ambiental mais baixos, no que respeita às emissões de dióxido de carbono e outros gases de efeito de estufa, sejam taxados na fronteira com base nos níveis de emissões dos países de origem.

A introduço de um mecanismo desta natureza traria efeitos relevantes para o modo como os Estados estabelecem relações comerciais entre si e para o sistema multilateral de forma geral. As suas possíveis ramificaçoes são profundas e requerem uma análise cuidada.

A taxaço do carbono pode representar um incentivo de mercado relevante no sentido de motivar tanto os atores estatais como os do setor privado a promoverem alteraçoes profundas nos seus padrões produtivos, através da introduço de normas de proteço ambiental que permitam reduzir a pegada ecológica do país como um todo. Um dos possíveis problemas prende-se com o facto de mudanças sistémicas e estruturais requererem tempo e elevados níveis de investimento. Para o caso de muitos países em desenvolvimento com elevados níveis de dependência de indústrias exportadoras, no curto/ médio prazo uma medida destas pode igualmente significar a perda de investimento direto estrangeiro, tendo em conta o aumento dos custos associados à taxaço do carbono do país.

Esta é uma ferramenta complexa e existem hoje várias formas possíveis para se implementar um mercado de carbono. O estabelecimento de metas graduais pode ser uma possível soluço transitória no longo-prazo até a UE atingir a neutralidade carbónica em 2050, como é seu objetivo. É também possível avançar-se para uma situaço parcial, onde a taxaço do carbono é aplicada apenas a um conjunto de produtos. Utilizar os incentivos de mercado para atingir metas relacionadas com o desenvolvimento sustentável deve ser

feito de forma inteligente, não esquecendo qual deve ser o foco principal dos acordos comerciais. Neste contexto, uma ferramenta desta natureza pode representar um verdadeiro passo em frente na prossecução de metas relacionadas com o desenvolvimento sustentável.

Antes de avançar para qualquer modelo de taxação de carbono, deverão ser feitas avaliações de impacto ambiental, económico e social, a fim de aferir a sua exequibilidade. Nos tempos de incerteza que a UE atravessa, para além dos possíveis impactos junto dos parceiros comerciais, importa igualmente perceber as consequências que este tipo de medidas pode ter nas populações Europeias (consumidor final de muitos dos bens produzidos no exterior).

Maximiza força - A possível utilização das metas do Acordo de Paris (ou outros acordos internacionais) representa mais um reforço do recurso a normas e padrões internacionais.

Minimiza fraqueza - Ajuda a contornar o problema da dificuldade de se provar que violações a proteções ambientais causam distorções comerciais.

Minimiza ameaça - No que diz respeito exclusivamente a proteções ambientais, também a integridade das cadeias de valor passa a ser garantidas com a criação de um mecanismo de taxação do carbono à fronteira.

R6 - Reforçar o papel de liderança da UE nos fóruns multilaterais

O multilateralismo e as suas instituições assumem papel central na definição das normas e convenções de proteção ambiental e dos direitos laborais, das quais a UE faz depender os capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável dos seus ACL. Sabendo da dificuldade em produzir avanços nestas agendas, a integração destas normas nos acordos comerciais da UE pode representar uma forma de contornar as indefinições que atualmente se podem identificar ao nível da capacidade dos Estados em assumirem compromissos vinculativos.

Caso os acordos comerciais sejam a única forma de atribuir algum carácter vinculativo a estas normas, a UE terá a oportunidade de aumentar o nível de ambição das disposições e conduzir a agenda multilateral para o desenvolvimento sustentável numa direção que potencie o fortalecimento das proteções ao meio ambiente e aos direitos humanos.

Não é só no desenvolvimento sustentável que há obstáculos aos progressos multilaterais. A OMC vive atualmente uma situação de indefinição devido ao bloqueio da nomeação de juízes para o Órgão de Recurso por parte dos Estados Unidos. Embora a agenda comercial da UE se baseie na prossecução de acordos bilaterais, também aqui poderá assumir um

papel de liderança, dada a relevância da organização na definição de regras para um sistema multilateral de comércio e na resolução de conflitos dentro desse mesmo sistema.

Maximiza força - Este reforço atribui relevância ao uso de normas e padrões internacionais.

Maximiza oportunidade - Os acordos comerciais potenciarão o desenvolvimento sustentável, pois serão uma ferramenta de caráter vinculativo, podendo prosseguir progressos relevantes nas agendas multilaterais, sob a liderança da UE.

R7 - Apostar em condicionalismos de pré-ratificação

É durante o período de negociação dos acordos comerciais que a UE se apresenta numa posição negocial mais forte. O poder do seu mercado interno é, como já referido, uma das suas principais armas no sentido de desenvolver uma política externa assertiva, assumindo especial relevância durante a negociação de acordos comerciais.

Neste sentido, a UE estabelece já, durante o período negocial, uma série de condicionalismos sem os quais não os acordos não passarão pelo crivo das suas instituições. Estes condicionalismos devem, no entanto, ir de encontro com os objetivos e metas definidos pela UE e pelas instituições multilaterais para as diferentes áreas do desenvolvimento sustentável. Aqui, uma vez mais, tendo em conta a dificuldade em se produzirem mudanças sistémicas e estruturais em intervalos de tempo curtos, poder-se-ão introduzir metas e objetivos intercalares, no sentido de se ir avaliando a evolução dos parceiros comerciais em termos da definição e aplicação de políticas públicas para determinadas áreas.

Uma aposta mais exigente neste tipo de condicionalismos requer, no entanto, uma elevada capacidade diplomática da UE, no sentido de não transformar a sua abordagem baseada no diálogo e cooperação numa abordagem demasiado assertiva e conflitual. A definição de planos de ação em conjunto com os parceiros comerciais pode ser uma solução interessante no sentido de potenciar a capacidade transformativa dos acordos comerciais nas áreas do desenvolvimento sustentável. Tal, poderá inclusivamente ser feito em parceria com *stakeholders* externos de ambas as partes, dando-se especial relevância aos membros da sociedade civil nos parceiros comerciais da UE, sobre os quais recairá uma parte significativa da monitorização da evolução destes planos e posterior monitorização dos acordos.

Maximiza força - A definição de condicionalismos de pré-ratificação pode e deve basear-se em normas e padrões internacionais. Vai ainda promover o diálogo e a cooperação entre as partes, ajudando a alinhar posições antes do acordo entrar em vigor.

Minimiza fraqueza - A rigidez dos acordos comerciais da UE pode igualmente ser mitigada através do estabelecimento destes condicionalismos. A participação da sociedade civil dos parceiros comerciais é fundamental no sentido de identificar problemas no terreno e propor soluções adaptadas a cada parceiro.

Minimiza ameaça - A participação da sociedade civil na negociação dos acordos comerciais pode ser um fator relevante no fortalecimento do papel ativo de algumas organizações dentro dos parceiros comerciais onde estas não têm, por norma, uma tradição participativa.

6. Conclusões

Ao longo do estudo, foi referido, por diferentes atores, que o objetivo dos acordos comerciais não é promover o desenvolvimento sustentável, mas promover o comércio livre com base num conjunto de regras e princípios mutuamente aceites e reconhecidos. Ao longo da última década, uma parte cada vez mais relevante dessas regras tem vindo a abordar os temas da proteção ambiental e dos direitos laborais - pilares social e ambiental do desenvolvimento sustentável. Não obstante não constituir o foco dos acordos, existe a perceção de que estas disposições podem efetivamente prestar um contributo relevante para a promoção do desenvolvimento sustentável. Foi com base na análise dos textos dos acordos, devidamente suportada pelo estudo sobre o ambiente interno e externo que envolvem estas matérias, que procurámos responder à questão de partida - “Serão os Acordos de Comércio Livre da União Europeia um instrumento adequado para promover o Desenvolvimento Sustentável?”.

Fizemos o enquadramento sobre comércio internacional e desenvolvimento sustentável e como estes se relacionam entre si. Também o papel da UE como ator relevante nestas matérias foi detalhado, seguindo-se a análise das implicações do comércio internacional e a dicotomia entre comércio livre e protecionismo. Tentámos ainda perceber como é que a política comercial da UE se relaciona com o sistema comercial multilateral, dando especial atenção às alterações produzidas pelo Tratado de Lisboa que vieram atribuir papel mais relevante ao Parlamento Europeu na negociação e aprovação de acordos comerciais.

Como observámos, esta alteração foi crucial na democratização das instituições Europeias e no aumento da capacidade interventiva dos representantes democraticamente eleitos no desenvolvimento de políticas públicas da UE. Estes representantes têm assumido papel central na negociação de novos acordos comerciais e na introdução e desenvolvimento destas temáticas. Continua a caber à Comissão a responsabilidade de negociação de ACL com países terceiros, esta deverá sempre ter em conta, não só os interesses dos Estados-membros representados pelo Conselho, mas igualmente os interesses representados pelo Parlamento Europeu, sem a aprovação do qual não será possível a ratificação dos mesmos.

Seguiu-se breve revisão histórica e conceptual do desenvolvimento sustentável, tendo sido analisadas as diferentes formas sobre como este se relaciona com o comércio internacional. É no vértice desta relação que se centram parte das conclusões da dimensão externa do nosso estudo. Como observado, apesar de o comércio gerar contributos positivos para o crescimento económico em países em desenvolvimento, argumenta-se igualmente que este

tem sido responsável pelas maiores desigualdades e pela expressiva degradação ambiental (Xu et al., 2020:4; Dembour & Stammers, 2018:173; Benita, 428:2019). Neste contexto, cremos que a instituição de um referencial normativo de proteção ambiental e dos direitos do trabalho como base para a abertura de mercados pode ser uma ferramenta relevante para a promoção dos pilares económico, social e ambiental do desenvolvimento sustentável.

Finalizámos o contexto teórico, com a abordagem à forma como a UE trata o tema do desenvolvimento sustentável, quer a nível interno, quer face aos parceiros comerciais. É reconhecida a ambição da UE em assumir um papel de liderança no sistema multilateral em matérias de sustentabilidade. Recentemente, a Comissão Europeia apresentou uma nova estratégia de crescimento com o objetivo de atingir os 17 SDGs até 2030 e a neutralidade climática até 2050. Neste contexto, os acordos comerciais assumem um papel especialmente relevante. As disposições presentes nos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável deverão representar uma primeira barreira à exportação da pegada ecológica da União, bem como um obstáculo à entrada de produtos na UE que não respeitem as normas internacionais dos direitos laborais acordadas em fóruns multilaterais.

A relevância deste quadro prende-se com a natureza da hipótese levantada neste trabalho. Embora a análise qualitativa que suporta as conclusões se centre nos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável dos ACL da UE, procurámos também aferir como é que os acordos comerciais podem ser úteis para a promoção do desenvolvimento sustentável.

A investigação permitiu concluir que os Acordos de Comércio Livre da UE podem promover o desenvolvimento sustentável, embora na sua forma atual esta seja uma relação difícil de verificar dadas as suas limitações. Observámos, porém, que o potencial existe, em especial se tivermos em conta as dificuldades em avançar nas agendas multilaterais nestas matérias.

Os acordos comerciais da UE são hoje a face mais visível da política comercial comum. A instituição de um mercado único, incluindo a união aduaneira, foi dos dinamizadores da formação e evolução da União Europeia, tendo esta sido a primeira área onde um conjunto de Estados concordaram na partilha de soberania para a prossecução de um objetivo comum.

O mercado único europeu é uma das principais ferramentas da UE para a ação da política externa, fazendo-o principalmente através do estabelecimento de acordos comerciais e do condicionamento de acesso ao mesmo por parte de países terceiros (Olsen & McCormick, 2018:269). Neste sentido, os acordos comerciais de nova-geração têm constituído, ao longo dos últimos anos, um veículo relevante para promover não só a exportação de bens e

serviços Europeus, mas igualmente dos valores da União. Apesar das críticas ainda recorrentes, é notória a diferença de abordagem dos acordos comerciais a matérias relacionadas com o desenvolvimento sustentável pré e pós o Acordo Comercial com a Coreia do Sul de 2011.

A inclusão de um conjunto de normas ambientais e laborais nos acordos comerciais transmitiu a mensagem que a UE não está disposta a liberalizar o acesso ao mercado a parceiros que não assumam compromissos mutuamente reconhecidos em fóruns multilaterais. Apesar do cariz voluntário destas obrigações, esta nova abordagem marcou uma mudança significativa na ligação entre política comercial e desenvolvimento sustentável, reconhecendo tacitamente que questões ambientais e sociais devem ser tratadas ao mesmo nível que as económicas. Foi um passo no sentido de criar uma base comum de padrões de produção, sob os quais os parceiros devem operar. A definição de um quadro normativo comum de proteção ambiental e dos direitos laborais significa que os parceiros estariam em situação de igualdade, minimizando o incentivo de deslocalização de centros produtivos para países com normas menos exigentes. Esta é uma abordagem que no longo-prazo poderá ter uma capacidade transformativa suficientemente elevada para criar resultados duradouros em países terceiros.

Porém, o facto é que os acordos comerciais atuais não dispõem dos instrumentos necessários para produzir tais mudanças. No modelo atual de acordos comerciais da UE, existe a separação entre mecanismos de resolução de questões relativas ao comércio e o dispositivo de resolução de conflitos sobre comércio e desenvolvimento sustentável. Esta separação só por si poderia não ter um peso significativo, mas as diferenças que se observam entre os mecanismos tornam este um fator de elevada relevância para o nosso estudo.

Ao ser identificado um litígio entre parceiros no âmbito dos capítulos de desenvolvimento sustentável de um acordo da UE, após um longo processo burocrático envolvendo consultas intergovernamentais e de painéis de peritos, é emitido um parecer com base no qual, a parte que em incumprimento deverá delinear um plano de ação para retificar as situações em causa. Sendo este o último passo do processo, podemos concluir que os capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável são, em última análise, de caráter voluntário.

Existe, porém, um argumento a favor desta abordagem relacionado com a ação diplomática e o soft-power da UE. Ao contrário de países como Estados Unidos e Canadá, que tradicionalmente preveem a imposição de sanções nos seus acordos comerciais como último passo para resolver litígios, mesmo para matérias do desenvolvimento sustentável, a

UE escolheu não o fazer, optando pela via diplomática para produzir mudanças sistémicas nos seus parceiros. O facto é que até agora, o único litígio levantado pela UE sobre estas matérias acabou por ser solucionado com o parceiro comercial em causa (a Coreia do Sul) a ratificar três das quatro Convenções da OIT, encontrando-se a quarta em processo de ratificação.

Já o caso Americano espelha a dificuldade em criar mecanismos de sanções eficazes, tendo em conta os obstáculos em provar que violações das disposições relativas às proteções ambientais e/ou direitos do trabalho causam distorções comerciais. O caso levantado pelos Estados Unidos contra o governo da Guatemala sobre violações à liberdade de associação, direito de organização e negociação coletiva e condições de trabalho decentes arrastou-se durante mais de 10 anos, tendo finalmente sido decidido por um tribunal arbitral que não foi feita prova que as transgressões em questão tenham afetado o comércio (LSE, 2022:86).

Estes casos definem não só a dificuldade em desenhar um sistema de sanções eficaz, como ajudam a perceber que o modelo Europeu, baseado no diálogo e diplomacia, pode produzir efeitos positivos no médio/longo prazo, sobretudo em parceiros *like-minded* sobre questões de comércio. Neste campo, a UE beneficia de uma abordagem menos conflituosa e mais cooperativa junto dos parceiros, desenhando os seus acordos de forma a que estes possam beneficiar ambas as partes. Outro exemplo paradigmático da capacidade diplomática da UE e do potencial transformador destas normas foi a ratificação das Convenções Fundamentais da OIT pelo Canadá ainda antes da ratificação do CETA pelo Parlamento Europeu.

As discussões sobre a possível aplicação de sanções neste têm-se arrastado por vários anos nas instituições Europeias, estando a Comissão aberta a tratar o tema, mas relutante em avançar para este modelo. Já no Parlamento Europeu as posições dividem-se, com os grupos parlamentares mais à esquerda no espetro político a defenderem que a UE deve avançar para um modelo de acordos que prevejam a aplicação de sanções, enquanto os grupos parlamentares à direita defendem a abordagem atual baseada no diálogo e na diplomacia.

Neste contexto, o Acordo Comercial entre UE e Reino Unido no âmbito do Brexit abriu um precedente relevante, prevendo já a aplicação de medidas, caso o processo de resolução de litígios termine com uma das partes ainda em incumprimento. Existe neste acordo uma cláusula de não-derrogação dos níveis de proteção ambiental e dos direitos laborais, o que representa um avanço importante no estabelecimento de um equilíbrio mais equitativo entre as questões económicas e o desenvolvimento sustentável nos acordos comerciais da UE.

Este equilíbrio será atingido apenas quando os capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável sejam a base comum para o estabelecimento de acordos, não sendo apenas mais um capítulo, na maioria dos casos sem base jurídica de aplicação. Por princípio, tal equilíbrio significaria que as partes concordam que a liberalização aduaneira só ocorrerá se ambas partes cumprirem as normas acordadas em fóruns multilaterais com vista à proteção do ambiente e dos direitos laborais. Naturalmente que não se deve exigir que os países cedam a sua capacidade de legislar internamente. Todavia, a legislação interna deverá respeitar os acordos multilaterais ambientais bem como as convenções fundamentais da OIT, garantindo desta forma algum equilíbrio entre as partes em termos de padrões produtivos.

Atualmente, a UE está longe desse patamar. Porém, verificamos que os primeiros passos no sentido de dar mais relevância às questões relacionadas com o desenvolvimento sustentável nos acordos comerciais foram dados. Este ponto assume uma especial relevância dadas as sérias dificuldades em serem produzidos avanços concretos nas agendas multilaterais.

Desde finais dos anos 80, em especial da Conferência de Estocolmo e da publicação do Relatório de Brundtland até agora, têm-se sucedido os eventos globais de alto-nível com a participação dos mais altos representantes políticos dos vários países da ONU. Destes, podemos destacar a Conferência do Rio de 1992, o Protocolo de Kyoto e o Acordo de Paris, cujas referências podemos encontrar na maioria dos acordos de nova-geração da UE.

O que estes e outros eventos, bem como os acordos resultantes deles têm em comum é o carácter voluntário das metas e objetivos definidos nos mesmos. A ausência de mecanismos de aplicação coerciva ou a inexistência de mecanismos de sanções em caso de incumprimento acaba por tornar os acordos referidos inócuos.

Um dos problemas relacionados com o carácter voluntário das disposições presentes nestes acordos prende-se com o que Nordhaus chama de “boleias gratuitas” - quando uma ou mais partes de um acordo beneficia dos resultados sem contribuir para os custos (Nordhaus, 2015:1339). Exemplos paradigmáticos do problema de “boleias gratuitas” são o compromisso assumido pelos ministros da defesa dos países da NATO em alocar 2% do PIB à defesa nacional ou, no caso do desenvolvimento sustentável, os compromissos assumidos no Acordo de Paris ou no Protocolo de Kyoto.

O problema fundamental para a ausência de compromissos de carácter não-voluntário prende-se precisamente com a existência de uma forte estrutura de incentivos para que os países entrem em acordos multilaterais apenas nestas condições. Este problema advém da estrutura *Westphaliana* do sistema internacional dentro da qual as nações são soberanas e

têm o direito fundamental de autodeterminação, sendo livres de definir as políticas internas sem a intervenção externa (Nordhaus, 2015:1340). Não existe atualmente no sistema multilateral, em particular no que respeita às matérias relacionadas com o desenvolvimento sustentável, um incentivo claro para que os Estados abdicam da sua soberania na determinação de políticas internas, sobretudo considerando o problema das “boleias gratuitas”.

É curioso como a perspectiva de catástrofe climática, há vários anos anunciada pela comunidade científica, não constitui um incentivo suficiente para os Estados entrarem em acordos multilaterais com penalizações por incumprimento de normas ambientais. As causas deste fenómeno ultrapassam o âmbito deste trabalho, mas esta é uma realidade inescapável ao sistema multilateral que, em tempo, poderá mesmo colocar em causa o multilateralismo, legitimando o levantamento de questões sobre a sua utilidade no mundo atual.

É neste quadro que os acordos comerciais podem contribuir para o desenvolvimento sustentável, providenciando tanto o incentivo como o mecanismo de penalizações ao incumprimento que conferirá aos acordos multilaterais um caráter não-voluntário.

Como observámos, as normas sociais e as disposições relativas à proteção do ambiente presentes nos acordos comerciais da UE são baseadas em convenções e normas internacionais, acordadas em fóruns multilaterais, na sua maioria sob a alçada das ONU. Tanto o Acordo de Paris como o Protocolo de Kyoto, para além de um vasto conjunto de acordos ambientais multilaterais, são referidos nas disposições de comércio e desenvolvimento sustentável da maior parte dos ACL da UE.

Ainda que nenhum dos acordos preveja aplicar penalidades por incumprimento, da mesma forma que os ACL da UE não prevêm, este quadro representa não só uma oportunidade para estes acordos contribuírem para o desenvolvimento sustentável, mas sobretudo para darem um contributo importante para a relevância do multilateralismo. Naturalmente, um dos pré-requisitos fundamentais para que este contributo seja efetivo prender-se-á com inclusão de um mecanismo de sanções dos acordos de comércio livre, conferindo assim um caráter não-voluntário aos compromissos assumidos pelas partes nos fóruns multilaterais.

Neste sentido, a liberalização do comércio funcionará como o incentivo para os Estados aceitarem um conjunto de normas estabelecidas por acordos multilaterais cujo incumprimento poderá levar à aplicação de direitos aduaneiros sobre as exportações.

Na sua forma atual, os acordos comerciais da UE apresentam ainda algumas limitações consideráveis no que diz respeito à sua capacidade de promover o desenvolvimento

sustentável. A fragilidade dos dispositivos de aplicação, a grande dependência de entidades da sociedade civil para monitorização, bem como a sua incapacidade de garantir a sanidade das cadeias de valor globais são desafios relevantes para os quais urge encontrar respostas. Verifica-se que para este último caso, vários governos nacionais decidiram já começar a explorar outras opções no âmbito das suas legislações internas no sentido de tentar mitigar a entrada de bens produzidos com recursos a violações de direitos humanos. Alguns destes exemplos poderão no futuro servir de molde para a criação de um enquadramento normativo comum que possa vir a ser integrado nos acordos comerciais.

Ainda assim, podemos concluir que os ACL da UE são uma ferramenta útil, embora ainda de alcance limitado, para promover o desenvolvimento sustentável. No entanto, o seu potencial e a sua capacidade transformativa poderão ir muito além do seu alcance atual. Neste sentido, acreditamos que as sugestões apresentadas neste trabalho poderão dar um contributo relevante para o efeito. Caberá aos atores políticos continuarem o trabalho no sentido de aproximar a política comercial da UE dos seus objetivos para um desenvolvimento sustentável. Caberá aos atores da sociedade civil continuarem o trabalho de monitorização, mantendo uma participação ativa nas discussões sobre estas matérias. E caberá finalmente aos membros da comunidade científica continuarem a produzir investigação de qualidade que permita suportar os processos de tomada de decisão dos primeiros.

7. Referências

- Abbott, P., Bentzen, J., & Tarp, F. (2009). Trade and Development: Lessons from Vietnam's Past Trade Agreements. *World Development*, 37(2), 341–353. doi:10.1016/j.worlddev.2008.04.005
- Aguiar de Medeiros, C., & Trebat, N. (2017). Inequality and Income Distribution in Global Value Chains. *Journal of Economic Issues* (Taylor & Francis Ltd), 51(2), 401–408. <https://doi.org/10.1080/00213624.2017.1320916>
- Aggarwal, R. M. (2006). Globalization, local ecosystems, and the rural poor. *World Development*, 34(8), 1405–1418.
- Alam, S. (2008). Sustainable development and free trade: institutional approaches. (Routledge Studies in Development Economics; Vol. 63). Abingdon, UK; New York: Routledge, Taylor and Francis Group. <https://doi.org/10.4324/9780203936061>
- Anna, B. (2016). Classification of the European Union member states according to the relative level of sustainable development. *Quality & Quantity*, 50(6), 2591-2605.
- Antweiler, W., Copeland, B. R., & Taylor, M. S. (2001). Is free trade good for the environment?. *American economic review*, 91(4), 877-908.
- Barbu, M., Campling, L., Ebert, F., Harrison, J., Martens, D., Marx, A., ... & Smith, A. (2017). A Response to the Non-paper of the European Commission on Trade and Sustainable Development (TSD) Chapters in EU Free Trade Agreements (FTAs): 26 September 2017. Queen Mary University of London, School of Geography.
- Bartels, L. (2017). Human rights, labour standards and environmental standards in CETA. Erich Vranes et al, *Mega-Regional Agreements: TTIP, CETA, TiSA. New Orientations for EU External Economic Relations* (OUP 2017), University of Cambridge Faculty of Law Research Paper, (13).
- Bastiaens, I., & Postnikov, E. (2017). Greening up: the effects of environmental standards in EU and US trade agreements. *Environmental Politics*, 26(5), 847–869. doi:10.1080/09644016.2017.1338213
- Batra, R. (1992). The fallacy of free trade. *Review of International Economics*, 1(1), 19-31.
- Benita, Francisco (2019). Trade Openness, Economic Growth and the Global Financial Crisis of 2007–2009 in Latin America. *Journal of International Development*, (), jid.3411–. doi:10.1002/jid.3411
- Benzaghta, M. A., Elwalda, A., Mousa, M. M., Erkan, I., & Rahman, M. (2021). SWOT analysis applications: An integrative literature review. *Journal of Global Business Insights*, 6(1), 55-73.
- Bernhofen, D. M., & Brown, J. C. (2018). Retrospectives: On the Genius Behind David Ricardo's 1817 Formulation of Comparative Advantage. *Journal of Economic Perspectives*, 32(4), 227–240. <https://doi.org/10.1257/jep.32.4.227>

- Bhagwati, J. (2001). After Seattle: Free Trade and the WTO. *International Affairs*, 77(1), 15–29. doi:10.1111/1468-2346.00175
- Bhagwati, J., & Srinivasan, T. N. (2002). Trade and poverty in the poor countries. *American Economic Review*, 92(2), 180-183.
- Bishop, J. D. (1995). Adam Smith's Invisible Hand Argument. *Journal of Business Ethics*, 14(3), 165–180. <https://doi.org/10.1007/BF00881431>
- Bley, S., Hametner, M., ..., Steinemann, M., (2020). Sustainable development in the European Union. Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context 2020 edition. Eurostat.
- Borbély, D. (2006). Trade specialization in the enlarged European Union. Springer Science & Business Media.
- Brambilla, I., & Porto, G. (2017). Trade and poverty reduction. *Win–Win: How International Trade Can Help Meet the Sustainable Development Goals*, 61-87.
- Brundtland, Gro Harlem. "Our common future—Call for action." *Environmental Conservation* 14, no. 4 (1987): 291-294.
- Campling, L., Harrison, J., Richardson, B., & Smith, A. (2014). Working beyond the border? A new research agenda for the evaluation of labour standards in EU trade agreements. *A New Research Agenda for the Evaluation of Labour Standards in EU Trade Agreements* (April 4, 2014). Warwick School of Law Research Paper, (2014/03).
- Campling, L., Harrison, J., Richardson, B., & Smith, A. (2016). Can labour provisions work beyond the border? Evaluating the effects of EU free trade agreements. *International Labour Review*, 155(3), 357-382.
- Charris-Benedetti, J. P. (2019). The proposed Investment Court System: does it really solve the problems?. *Revista Derecho del Estado*, (42), 83-115.
- Charveriat, C., Kettunen, M., Schmidt, G. & Lafortune, G. (2019). 2019 Europe Sustainable Development Report. Towards a strategy for achieving the Sustainable Development Goals in the European Union. Institute for European Environmental Policy.
- De Bièvre, Dirk (2018). The Paradox of Weakness in European Trade Policy: Contestation and Resilience in CETA and TTIP Negotiations. *The International Spectator*, 53(3), 70–85. doi:10.1080/03932729.2018.1499849
- de Boer, Bertram F.; Rodrigues, João F.D.; Tukker, Arnold (2019). Modeling reductions in the environmental footprints embodied in European Union's imports through source shifting. *Ecological Economics*, 164(), 106300–. doi:10.1016/j.ecolecon.2019.04.012
- Dembour, M.-B., & Stammers, N. (2018). Free trade, protectionism, neoliberalism: tensions and continuities. *London Review of International Law*, 6(2), 169–188
- Dietz, Thomas; Dotzauer, Marius; Cohen, Edward S. (2019). The legitimacy crisis of investor-state arbitration and the new EU investment court system. *Review of International Political Economy*, (), 1–24. doi:10.1080/09692290.2019.1620308

Douma, W. T. (2021). CETA: Gold Standard or Greenwashing?. In *The Evolving Nature of EU External Relations Law* (pp. 61-99). TMC Asser Press, The Hague.

Drieghe, L., & Potjomkina, D. (2019). EU's value-based approach in trade policy: (free) trade for all? *Global Affairs*, 1–10

Drieghe, L., Orbie, J., Potjomkina, D., & Shahin, J. (2021). Participation of Civil Society in EU Trade Policy Making: How Inclusive is Inclusion?. *New political economy*, 1-16.

Dupuis, F., & Généreux, F. (2017). Protectionism: A brake on economic growth. *Economic Studies*

Ebert, F. C. (2017). The Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA): Are existing arrangements sufficient to prevent adverse effects on labour standards?. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 33(2).

Elsig, M. (2010). European Union trade policy after enlargement: larger crowds, shifting priorities and informal decision-making. *Journal of European Public Policy*, 17(6), 781–798.

ETUC & CLC joint statement on the Sustainable Development Chapter in CETA (2018). Canadian Labour Congress & European Trade Union Confederation. Retirado de <https://www.etuc.org/en/document/etuc-clc-joint-statement-sustainable-development-chapter-ceta-10-september-2018>

Eurogroup for Animals, Transport & Environment, Fern, CONCORD (2018). From CETA to JEEPA - The Variations in the “Trade and Sustainable Development” Provisions in the EU Free Trade Agreements.

European Commission (2006). Renewed EU strategy for Sustainable Development. Retirado a 14 de Agosto de 2020. Documento número 10117/06.

European Commission (2012). Comércio, crescimento e desenvolvimento. Adaptar a política de comércio e investimento aos países mais necessitados. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu. Documento número 2012/C 351/17.

European Commission (2015). Trade for all - Towards a more responsible trade and investment policy. DOI: 10.2781/472505.

European Commission (2018). Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Documento número COM(2021) 66 final.

European Commission (2019a)). Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA). Meeting of the Civil Society Forum. Joint Report.

European Commission (2019b)). Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA). Meeting of the Committee on Trade and Sustainable Development. Joint Report.

European Commission (2021). Biodiversity: deforestation-free products on the EU market. Factsheet.

European Union (2012). Consolidated version of the Treaty on European Union. Retirado a 8 de Agosto de 2020.

European Union (2012a). Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of the European Union, 326, 26. Retirado a 8 de Agosto de 2020. Documento número 2012/C 326/01.

European Union (2012b). Council conclusions on EU's approach to trade, growth and development in the next decade. 3154th FOREIGN AFFAIRS (Trade) Council meeting Brussels, 16 March 2012.

European Union (2016). EU Charter of Fundamental Rights. Official Journal of the European Union, 202, 02. Retirado a 14 de Agosto de 2020. Documento número 2000/C 364/01.

European Union (2017). Acordo Económico e Comercial Global (CETA) entre o Canadá, por um lado, e a União Europeia e os seus Estados-Membros, por outro. L 11/23.

European Union (2017). Trade and Sustainable Development (TSD) chapters in EU Free Trade Agreements (FTAs). Non-paper of the Commission services.

European Union (2018). Feedback and way forward on improving the implementation and enforcement of Trade and Sustainable Development chapters in EU Free Trade Agreements. Non-paper of the Commission services.

Finbow, R. (2019). Implementing CETA: A Preliminary Report. EU–Canada Network Policy Brief

Fouda, R. A. N. (2012). Protectionism & Free Trade: A Country's Glory or Doom?. *International Journal of Trade, Economics and Finance*, 3(5), 351.

Giddings, B., Hopwood, B., & O'Brien, G. (2002). Environment, economy and society: fitting them together into sustainable development. *Sustainable Development*, 10(4), 187–196. <https://doi.org/10.1002/sd.199>

Gokmenoglu; Amin; Taspinar (2015). The Relationship among International Trade, Financial Development and Economic Growth: The Case of Pakistan. , *Procedia Economics and Finance*, Volume 25, 2015, Pages 489-496, doi:10.1016/S2212-5671(15)00761-3

Goldstein, J., & Lieshout, E. (2019). Is There a Future for Multilateral Trade Agreements? *The Handbook of Global Trade Policy*, 173–200. doi:10.1002/9781119167402.ch7

Green Peace (2016). How does CETA stand up to S&D's ten progressive principles for trade? Retirado de <https://www.greenpeace.org/eu-unit/issues/democracy-europe/1025/how-does-ceta-stand-up-to-sds-ten-progressive-principles-for-trade/> a 21 de Fevereiro de 2021.

Hannah, E., Scott, J., & Wilkinson, R. (2018). The WTO in Buenos Aires: The outcome and its significance for the future of the multilateral trading system. *The World Economy*. doi:10.1111/twec.12657

Harrison, J., Barbu, M., Campling, L., Richardson, B., & Smith, A. (2019). Governing labour standards through free trade agreements: limits of the European Union's trade and sustainable development chapters. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 57(2), 260-277.

- Harrison, J., Barbu, M., Campling, L., Ebert, F. C., Martens, D., Marx, A., ... & Smith, A. (2019a). Labour standards provisions in EU free trade agreements: reflections on the European Commission's reform agenda. *World Trade Review*, 18(4), 635-657.
- Helble, M., & Shepherd, B. (2017). *Win-win: how international trade can help meet the sustainable development goals*. Asian Development Bank Institute.
- Hoffmann, R. T. (2018, September). The Multilateral Investment Court: A Stumbling Block for Comprehensive and Sustainable Investment Law Reform. In *European Society of International Law (ESIL) 2018 Annual Conference (Manchester)*
- Holden, E., Linnerud, K., & Banister, D. (2016). The Imperatives of Sustainable Development. *Sustainable Development*, 25(3), 213–226. doi:10.1002/sd.1647
- Howse, R. (2002). From Politics to Technocracy-and Back Again: The Fate of the Multilateral Trading Regime. *The American Journal of International Law*, 96(1), 94. doi:10.2307/2686127
- Hradilová, K., & Svoboda, O. (2018). Sustainable Development Chapters in the EU Free Trade Agreements: Searching for Effectiveness. *Journal of World Trade*, 52(6).
- Hübner, Kurt; Deman, Anne-Sophie; Balik, Tugce (2017). EU and trade policy-making: the contentious case of CETA. *Journal of European Integration*, 39(7), 843–857. doi:10.1080/07036337.2017.1371708
- Huttmanová, E. (2016). Sustainable development and sustainability management in the European Union countries. *European Journal of Sustainable Development*, 5(4), 475-475.
- Hynes, W., & Lammersen, F. (2017). Facilitate trade for development: Aid for trade. *Win-Win: How International Trade Can Help Meet the Sustainable Development Goals*, 488-529.
- Imran, S., Alam, K., & Beaumont, N. (2014). Reinterpreting the definition of sustainable development for a more ecocentric reorientation. *Sustainable Development*, 22(2), 134-144.
- Irwin, D. A. (2015). *Free trade under fire*. Princeton University Press.
- Jackson, T. (2009). *Prosperity without growth?: The transition to a sustainable economy*. The Sustainable Development Commission.
- Jovičević, M., & Janjetović, Ž. (2017). Position of the European Union in the Global Trade System. *Economics*, 5(2), 19-32.
- Jurje, F., & Lavenex, S. (2013). Trade Agreements as Venues for 'Market Power Europe'? The Case of Immigration Policy. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 52(2), 320–336.
- Keiner, M. (2005). *History, definition (s) and models of sustainable development*. ETH e-Collection.
- Kenig-Witkowska, M. M. (2017). The concept of sustainable development in the European Union policy and law. *JCULP*, 1, 64.
- King, L. C., & van den Bergh, J. C. J. M. (2021). Potential carbon leakage under the Paris Agreement. *Climatic Change*, 165(3-4). doi:10.1007/s10584-021-03082-4

- Klarin, T. (2018). The concept of sustainable development: From its beginning to the contemporary issues. *Zagreb International Review of Economics and Business*, 21(1), 67-94.
- Koopman, R., Hancock, J., Piermartini, R., & Bekkers, E. (2020). The Value of the WTO. *Journal of Policy Modeling*. doi:10.1016/j.jpolmod.2020.03.008
- Krugman, P. R. (1987). Is free trade passé?. *Journal of economic Perspectives*, 1(2), 131-144.
- Leal-Arcas, Rafael and Anderle, Marek and Santos, Filipa and Uilenbroek, Luuk and Schragmann, Hannah, The Contribution of Free Trade Agreements and Bilateral Investment Treaties to a Sustainable Future (December 12, 2019). *Zeitschrift für Europarechtliche Studien – ZEuS*, Vol. 23, Issue 1/2020, pp. 3-76., Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3502978>
- Leblond, P., & Viju-Miljusevic, C. (2019). EU trade policy in the twenty-first century: change, continuity and challenges. *Journal of European Public Policy*, 26(12), 1836–1846. doi:10.1080/13501763.2019.1678059
- Leeg, T. (2018). Negotiating sustainable trade: explaining the difference in social standards in US and EU preferential trade agreements. *Contemporary Politics*, 24(4), 398-417.
- LSE (2021). Comparative Analysis of TSD Provisions for Identification of Best Practices to Support the TSD Review.
- McNeill, J. (2020). Exporting environmental objectives or erecting trade barriers in recent EU free trade agreements. *Australian & New Zealand Journal of European Studies*, 12(1).
- Mendoza, M. R., & VanGrasstek, C. (2017). The multilateral trading system and regional public goods. In *21st Century Cooperation* (pp. 222-235). Routledge.
- Mensah, J. (2019). Sustainable development: meaning, history, principles, pillars and implications for. *Cogent Social Sciences*.
- Mignaqui, V. (2014). Sustainable development as a goal: social, environmental and economic dimensions. *The International Journal of Social Quality*, 4(1), 57-77.
- Morin, Jean-Frédéric; Rochette, Myriam (2017). Transatlantic convergence of preferential trade agreements environmental clauses. *Business and Politics*, 19(4), 621–658. doi:10.1017/bap.2017.23
- Nadarajah, R. (2015). CETA's Implications on Sustainable Development and Environmental Protection in Canada. Canadian Environmental Law Association. Retirado de https://cela.ca/wp-content/uploads/2019/07/1039_CETA_Brief_October-15_-2015.pdf a 21 de Fevereiro de 2021.
- Nakagawa, J. (2016). Free trade agreements and natural resources. In *Emerging Issues in Sustainable Development* (pp. 185-210). Springer, Tokyo.
- Nguyen, Van Tran (2020). The environmental effects of trade openness in developing countries: conflict or cooperation?. *Environmental Science and Pollution Research*, (), -. doi:10.1007/s11356-020-08352-9

- Namugenyi, Christine & Nimmagadda, Shastri & Reiners, Torsten. (2019). Design of a SWOT Analysis Model and its Evaluation in Diverse Digital Business Ecosystem Contexts. *Procedia Computer Science*. 159. 1145-1154. 10.1016/j.procs.2019.09.283.
- Nordhaus, W. (2015). Climate clubs: Overcoming free-riding in international climate policy. *American Economic Review*, 105(4), 1339-70.
- Novitz, T. (2018). Labour Standards and Trade: Need We Choose Between 'Human Rights' and 'Sustainable Development'?. In *Labour Standards in International Economic Law* (pp. 113-134). Springer, Cham.
- Olarreaga, M. (2016). Trade, infrastructure, and development. *Win–Win: How International Trade Can Help Meet the Sustainable Development Goals*, 466-487.
- Olsen, J. & McCormick, J. (2018). *The European Union: politics and policies*. Routledge.
- Omoke, P. C., & Opuala–Charles, S. (2021). Trade openness and economic growth nexus: Exploring the role of institutional quality in Nigeria. *Cogent Economics & Finance*, 9(1), 1868686.
- Orbie, J., & Van den Putte, L. (2016). Labour rights in Peru and the EU trade agreement: Compliance with the commitments under the sustainable development chapter (No. 58). ÖFSE Working Paper.
- Orbie, J., Martens, D., Oehri, M., & Van den Putte, L. (2016). Promoting sustainable development or legitimising free trade? Civil society mechanisms in EU trade agreements. *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 1(4), 526-546.
- Orbie, J., Van den Putte, L., & Martens, D. (2018). Civil Society Meetings in EU Free Trade Agreements: The Purposes Unravelling. *Labour Standards in International Economic Law*, 135–152. doi:10.1007/978-3-319-69447-4_8
- Osabouhien, E., Efobi, U. R., & Beecroft, I. (2014). Free trade, protectionism and the balance of trade: New empirical insights. *Beggar-Thy-Poor-Neighbour: Crisis-Era Protectionism and Developing Countries*, 13-24.
- Paul, B. D. (2008). A history of the concept of sustainable development: Literature review. *The Annals of the University of Oradea, Economic Sciences Series*, 17(2), 576-580.
- Postnikov, E. (2019). Unravelling the puzzle of social standards' design in EU and US trade agreements. *New Political Economy*, 24(2), 181-196.
- Postnikov, Evgeny; Bastiaens, Ida (2020). Social protectionist bias: The domestic politics of North–South trade agreements. *The British Journal of Politics and International Relations*, (), 136914812091099–. doi:10.1177/1369148120910991
- Prato, S., & Adams, B. (2021). Reimagining Multilateralism: A Long but Urgently Necessary Journey. *Development*, 64(1), 1-3.
- Raess, D., Schmiege, E., & Voituriez, T. (2018). The future of sustainable development chapters in EU free trade agreements. European Union. European Parliament's Committee on International Trade.

- Rahman, M. M. (2021). The dynamic nexus of energy consumption, international trade and economic growth in BRICS and ASEAN countries: A panel causality test. *Energy*, 229, 120679. doi:10.1016/j.energy.2021.120679
- Repetto, R. (1994). *Trade and Sustainable Development*. Environment and Trade. United Nations Environmental Programme.
- Rius-Sorolla, G., Maheut, J., Estelles-Miguel, S., & Garcia-Sabater, J. P. (2021). Collaborative Distributed Planning with Asymmetric Information. A Technological Driver for Sustainable Development. *Sustainability*, 13(12), 6628.
- Rouhiainen, H., & Vuorisalo, T. (2019). Higher education teachers' conceptions of sustainable development: implications for interdisciplinary pluralistic teaching. *Environmental Education Research*, 25(12), 1713-1730.
- Røpke, I. (1994). Trade, development and sustainability — a critical assessment of the “free trade dogma.” *Ecological Economics*, 9(1), 13–22
- Salin, P. (2018). *Competition and Free Trade*. Routledge.
- Sarangi, U. (2017). International Trade and Sustainable Development Goals (SDGs) of Economies: A Way Forward. *Journal of International Economics*, 8(2), 77-101.
- Sarsby, A. (2016) *SWOT Analysis - A Guide to SWOT for Business Studies Students*. Leadership Library.
- Saygili, Peters & Knebel, 2018. "African Continental Free Trade Area: Challenges and Opportunities of Tariff Reductions," UNCTAD Blue Series Papers 82, United Nations Conference on Trade and Development.
- Schwab, K. (2018). *The global competitiveness report 2017-2018*. Geneva: World Economic Forum.
- Siles-Brügge, G. (2014). *Constructing European Union trade policy: a global idea of Europe*. Palgrave Macmillan.
- Timbur, M. (2010). The competences of European Union institutions in the trade policy (Lisbon Treaty). *Studies and Scientific Researches. Economics Edition*, (15).
- Trade Justice Network. *Open Civil Society Declaration on a Proposed Comprehensive Economic and Trade Agreement Between Canada and the EU (s.d.)*. Retirado de <http://tradejustice.ca/ceta/open-declaration-on-ceta/> a 21 de Fevereiro de 2021.
- Tröster, B., Grumiller, J., Grohs, H., Raza, W., Staritz, C., & von Arnim, R. (2019). Combining trade and sustainability? The Free Trade Agreement between the EU and Vietnam (No. 29/2019). *ÖFSE Policy Note*.
- Uchiyama, K. (2016). *Environmental Kuznets Curve Hypothesis and Carbon Dioxide Emissions*. Springer Japan.
- United Nations (1992). *Rio Declaration on Environment and Development*. United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992.

United Nations (2015a). Paris agreement. In Report of the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (21st Session, 2015: Paris). Retrived December (Vol. 4, p. 2017).

United Nations (2015b). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Division for Sustainable Development Goals: New York, NY, USA.

Van Hees, S. R. (2014). Sustainable development in the EU: Redefining and operationalizing the concept. *Utrecht L. Rev.*, 10, 60.

VanGrasstek, C. (2013). The history and future of the World Trade Organization (p. 201). Geneva: World Trade Organization.

Vaughan, S. & Lee , B. (2019). Trade Can be a Driver of Climate Action. International Institute for Sustainable Development. Retirado de <https://www.iisd.org/articles/trade-climate-action> a 23 de Fevereiro de 2021.

Vigrestad, J. (2018). Partnerships for Sustainable Trade? The EU's Trade and Sustainable Development Chapters in the Context of Global Justice. ARENA report.

Vos, R. (2008). What We Do and Don't Know About Trade Liberalization and Poverty Reduction. Trade and Poverty in the Developing World. Poverty and Economic Policy Research Network.

Wakuma, M., & Muchie, M. (2019). Trade Policy: Free Trade versus Protection. *Ethiopian e-Journal for Research and Innovation Foresight (Ee-JRIF)*, 8(1).

WCED, S. W. S. (1987). World commission on environment and development. Our common future, 17, 1-91.

World Trade Organization (1994). Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization. Multilateral Agreements on Trade in Goods, Annex A, 1.

World Trade Organization (2001). Doha WTO Ministerial Declaration T/MIN(01)DEC/1.

Xu, Zhenci; Li, Yingjie; Chau, Sophia N.; Dietz, Thomas; Li, Canbing; Wan, Luwen; Zhang, Jindong; Zhang, Liwei; Li, Yunkai; Chung, Min Gon; Liu, Jianguo (2020). Impacts of international trade on global sustainable development. *Nature Sustainability*, (), -. doi:10.1038/s41893-020-0572-z

Yameogo, C. E. W., & Omojolaibi, J. A. (2021). Trade liberalisation, economic growth and poverty level in sub-Saharan Africa (SSA). *Economic Research-Ekonomiska Istraživanja*, 34(1), 754-774.

Yao, X., Yasmeen, R., Li, Y., Hafeez, M., & Padda, I. (2019). Free Trade Agreements and Environment for Sustainable Development: A Gravity Model Analysis. *Sustainability*, 11(3), 597. doi:10.3390/su11030597

Yoffie, D. B., & Milner, H. V. (1989). An alternative to free trade or protectionism: Why corporations seek strategic trade policy. *California Management Review*, 31(4), 111-131.

Zurek, K. (2020). From "Trade and Sustainability" to "Trade for Sustainability" in EU External Trade Policy. In *The European Union in a Changing World Order* (pp. 115-143). Palgrave

Macmillan.

Websites consultados

<http://api.worldbank.org/v2/en/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?downloadformat=excel>
consultado a 08 de Agosto de 2022

<http://tacd.org/does-ceta-live-up-to-the-sdgs/> consultado a 21 de Fevereiro de 2021

<http://tradejustice.ca/ceta/open-declaration-on-ceta/> consultado a 21 de Fevereiro de 2021

https://cela.ca/wp-content/uploads/2019/07/1039_CETA_Brief_October-15_-2015.pdf
consultado a 21 de Fevereiro de 2021

<https://data.worldbank.org/indicator/BX.GSR.GNFS.CD?locations=1W-EU-CN-US>
consultado a 01 de Março de 2022

https://ec.europa.eu/environment/international_issues/agreements_en.htm consultado a 08 de Março de 2022

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12002E133&from=EN>
consultado a 08 de Agosto de 2022

https://europa.eu/capacity4dev/evaluation_guidelines/wiki/detailed-presentation-19
consultado a 08 de Março de 2022

https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/september/tradoc_156056.pdf consultado a 11 de Novembro de 2020

<https://www.etuc.org/en/document/etuc-clc-joint-statement-sustainable-development-chapter-ceta-10-september-2018> consultado a 21 de Fevereiro de 2021

https://www.foeeurope.org/sites/default/files/eu-us_trade_deal/2016/11_free_trade_or_climate_protection.pdf consultado a 21 de Fevereiro de 2021

https://www.foeeurope.org/sites/default/files/eu-us_trade_deal/2016/11_free_trade_or_climate_protection.pdf consultado a 21 de Fevereiro de 2021

<https://www.greenpeace.org/eu-unit/issues/democracy-europe/1025/how-does-ceta-stand-up-to-sds-ten-progressive-principles-for-trade/> consultado a 21 de Fevereiro de 2021

<https://www.iisd.org/articles/trade-climate-action> consultado a 23 de Fevereiro de 2021

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:10011:0::NO::P10011_DISPLAY_BY,P10011_CONVENTION_TYPE_CODE:1,F consultado a 11 de Novembro de 2021

<https://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang-en/index.htm> consultado a 08 de Março de 2022

https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/273894_0.pdf consultado a 08 de Março de 2022

<https://www.wto.org/> consultado a 10 de Abril de 2021

https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/ab_members_descrp_e.htm consultado a 10 de Abril de 2021

8. Anexo I

Autorizações para utilização de informações recolhidas durante das entrevistas, devidamente assinadas pelos entrevistados.

Permission Letter

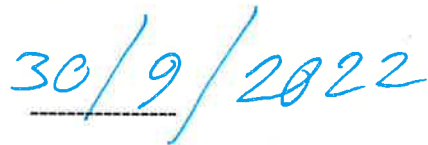
I, Andrea Carta, hereby authorize the information gathered in the interview conducted on the 28th of July 2021 to be used in the dissertation with the title: Contributions of EU's Free Trade Agreements to Sustainable Development conducted by the student João Luís de Sousa André, for the Master's in International Relations and European Studies at the University of Évora.

I fully understand that information gathered during the interview will be quoted in the final text of the dissertation.

Signature of research participant



Signature of participant



Date

Signature of researcher

I believe the participant is giving informed consent to participate in this study

Assinado por: **JOÃO LUÍS DE SOUSA ANDRÉ**
Num. de Identificação: BI132467917
Data: 2022.09.20 15:45:37 +0200



Signature of researcher

Date

Permission Letter

I, Soledad Leal, hereby authorize the information gathered in the interview conducted on the 28th of July 2021 to be used in the dissertation with the title: Contributions of EU's Free Trade Agreements to Sustainable Development conducted by the student João Luís de Sousa André, for the Master's in International Relations and European Studies at the University of Évora.

I fully understand that information gathered during the interview will be quoted in the final text of the dissertation.

Signature of research participant

Soledad Leal

Signature of participant

28.9.2022

Date

Signature of researcher

I believe the participant is giving informed consent to participate in this study

Signature of researcher

Date

Quotes

Soledad Leal Campos, Investigadora e Lead Sustainable Trade no Instituto Internacional de Desenvolvimento Sustentável

A Dra. Soledad Leal Campos pediu explicitamente que as opiniões expressadas ao longo da nossa conversa a representassem apenas a ela e não o Instituto Internacional de Desenvolvimento Sustentável. O Instituto em si não estabelece posições sobre as temáticas analisadas pelos seus investigadores, fornecendo apenas que permite avançar o conhecimento sobre o Desenvolvimento Sustentável.

Q1 - Visão sobre os capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável dos acordos de comércio livre da UE.

General view of the TSD chapters of EU's FTAs.

Leal Campos mentions the leadership role of the EU in establishing a connection between trade and sustainable development, in particular with the inclusion of the trade and sustainable development chapters in their trade agreements, the conduct of a sustainability impact assessment (SIA) before the beginning of the negotiations, as well as the inclusion of human rights clauses in the new-generation trade agreements. However, she acknowledged that there is criticism from some stakeholders regarding the lack of commonly defined standards amongst the trade partners and the fact that the dispute settlement mechanism cannot lead to sanctions (although she mentioned a very pertinent question would be whether a sanctions-based mechanism could enhance sustainability) and the functioning of the monitoring mechanism. She expresses a positive view about the EU approach based on dialogue and cooperation, and mentions that the implementation of the agreement needs to take into consideration the specific context of each of them.

Leal Campos menciona o papel de liderança da UE no estabelecimento de uma relação entre comércio e desenvolvimento sustentável, em particular com a inclusão de capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável nos seus acordos comerciais, da condução de avaliações de impacto de sustentabilidade antes das negociações, assim como a inclusão de cláusulas de direitos humanos. No entanto, reconhece que existem críticas por parte de alguns stakeholders relativamente à falta de padrões mutuamente definidos entre parceiros comerciais e do facto de o mecanismo de resolução de conflitos não levar à introdução de sanções (apesar de ter mencionado que, é ainda uma questão pertinente se um mecanismo baseado em sanções pode aumentar a sustentabilidade), assim como o funcionamento do mecanismo de monitorização. Leal Campos expressa uma visão positiva da abordagem da UE baseada no diálogo e na cooperação, referindo ainda que a implementação do acordo deve levar em consideração o contexto específico de cada um.

Q2- Quais os principais pontos fortes e fracos destes capítulos como uma ferramenta para a promoção do desenvolvimento sustentável?

What are the main strengths and weaknesses of the TSD chapters as a tool to promote sustainable development?

Leal Campos assumes that the TSD chapters allow the EU to underline which are the values that are important, namely regarding environmental protection and workers rights. Leal Campos also mentions the reach of the agreements as a natural limitation, since they only create a set of rules between two trading partners and cannot guarantee the integrity of the



value chain. She argues that this problem cannot be solved by trade agreements alone, but with the involvement of political actors and stakeholders from the private sector as well.

Leal Campos assume que os capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável permitem à UE sublinhar os valores que considera serem mais relevantes, nomeadamente no que diz respeito à proteção ambiental e aos direitos dos trabalhadores. Refere ainda o alcance dos acordos como uma limitação natural, uma vez que estes criam definem apenas um conjunto de regras entre dois parceiros comerciais e não podem garantir a integridade das cadeias de valor. Argumenta ainda que este é um problema que não pode ser resolvido apenas através de acordos comerciais, sendo necessário o envolvimento de atores políticos e de stakeholders do setor privado.

Q3 - Como podem estes capítulos ser melhorados?

How can these chapters be improved?

Leal Campos points to cooperation as the way to go for the EU. The main suggestions focus on enhancing the implementation mechanisms, namely in the definition of time frames for the implementation of concrete actions. She also considers the publication of reports should be mandatory in order to increase transparency and accountability from the parties.

Leal Campos aponta para a cooperação como o caminho a seguir pela UE. As principais sugestões focam-se no melhoramento dos mecanismos de implementação, em particular na definição de metas temporais para implementação de ações concretas. Considera também que a publicação dos relatórios produzidos no âmbito da implementação dos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável deve ser obrigatória, no sentido de aumentar a transparência e responsabilização entre as partes.

Q4 - Existem neste momento alternativas melhores do que os presentes Acordos de Comércio Livre da UE no sentido de estabelecer a ligação entre comércio e desenvolvimento sustentável?

Are there better alternatives than the present EU's FTAs in order to establish a link between trade and sustainable development?

For Leal Campos, the current approach hasn't yet been tested properly, but a possible interesting solution could be to give preferential treatment to products produced in a sustainable way, as in the FTA between EFTA and Indonesia, though it is also too early to determine if this approach could incentivise sustainable production.

Para Leal Campos, a abordagem atual ainda não foi devidamente testada. Ainda assim, a possibilidade de se introduzir tratamento preferencial para bens produzidos de forma sustentável, como presente no acordo comercial entre a EFTA e a Indonésia, pode ser interessante, embora ainda seja cedo para determinar se esta abordagem pode efetivamente incentivar a produção sustentável.

Sanções/Sanctions

About this subject, Leal Campos underlined that in the field of trade, sanctions are meant to be retaliatory (ie. not unilaterally imposed), a point also made by Cecilia Malmstrom in her address to the EP in 2018. She views the introduction of a sanction mechanism with a lot of caution, not being in favour of it in this context.



Sobre este tema, Leal Campos sublinha que na área do comércio internacional, as sanções devem ser retaliatórias (ie, não devem ser impostas de forma unilateral), sendo que este ponto foi também já mencionado por Cecilia Malmstrom durante o seu discurso na sessão plenária do Parlamento Europeu em Janeiro de 2018. Leal Campos vê a introdução de um mecanismo de sanções com bastante cautela, não sendo a favor no contexto atual.

Monitorização/Monitoring

Leal Campos considers the adoption of a periodic review with less time between meetings may be pertinent, allowing for these matters to stay on the top of the agenda. In another context, the USMCA, where Parties have taken a different approach, she also mentioned that the latter foresees, for some labour related issues the possibility of sending inspectors to check if the agreement is being implemented, underlining that such option may raise several questions such as the political rationale behind a case.

Leal Campos considera que a adoção de uma revisão periódica com menos espaços temporais entre as reuniões pode ser pertinente, permitindo que estas matérias se mantenham no topo da agenda. Noutro contexto, o Acordo Comercial entre Estados Unidos, México e Canadá, onde as partes têm uma abordagem diferente, menciona que este prevê a possibilidade de envio de inspetores para verificar se certas disposições relacionadas com o trabalho estão a ser devidamente implementadas. Leal Campos sublinha que esta é uma opção que levanta várias questões relativamente às motivações políticas por trás de cada caso levantado.

Aspetos a reter/Main points (from the interviews)

Soledad Leal Campos and Pedro Silva Pereira were, in general, optimistic regarding the future of TSD in FTAs, even with their current limitations.

Leal Campos and Silva Pereira both recognized the difficulties in creating a sanction mechanism that works.

Leal Campos and Silva Pereira both consider that the dialogue based approach of the EU is positive, although it may be insufficient. They also point that they have the potential to evolve.

Soledad Leal Campos e Pedro Silva Pereira mostraram-se de um forma geral, optimistas relativamente ao futuro dos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável dos acordos de comércio livre, mesmo com as atuais limitações. Ambos reconheceram as dificuldades de criar um mecanismo de sanções que funcione, considerando ainda que a abordagem da UE baseada no diálogo é positiva, apesar de poder ser insuficiente. Tanto Leal Campos como Silva Pereira sublinham que há potencial para evoluir.

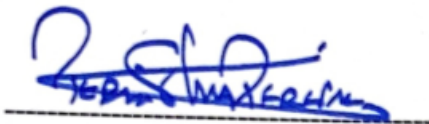


Permission Letter

I, Pedro Silva Pereira, hereby authorize the information gathered in the interview conducted on the 09th of September 2021 to be used in the dissertation with the title: Contributions of EU's Free Trade Agreements to Sustainable Development conducted by the student João Luís de Sousa André, for the Master's in International Relations and European Studies at the University of Évora.

I fully understand that information gathered during the interview will be quoted in the final text of the dissertation.

Signature of research participant



Signature of participant

27/9/2022

Date

Signature of researcher

I believe the participant is giving informed consent to participate in this study

Assinado por : **JOÃO LUÍS DE SOUSA ANDRÉ**
Num. de Identificação: BI132467917
Data: 2022.09.20 17:11:41 +0200



Signature of researcher

Date