

Regulamentação europeia da devida diligência

Busca pela sustentabilidade e a realidade
da implementação

KRISTINA MENSAH



APD

DIÁLOGO AGROPOLÍTICO BRASIL · ALEMANHA
AGRARPOLITISCHER DIALOG BRASILIEN · DEUTSCHLAND



APD

DIÁLOGO AGROPOLÍTICO BRASIL · ALEMANHA
AGRARPOLITISCHER DIALOG BRASILIEN · DEUTSCHLAND

O Diálogo Agropolítico Brasil-Alemanha (APD, sigla em alemão) é um mecanismo de intercâmbio de conhecimentos e de informações sobre desafios bilaterais e globais no campo da política agrícola e ambiental. Há mais de duas décadas o Ministério Federal da Alimentação e Agricultura (Bmel, sigla em alemão) tem desenvolvido iniciativas semelhantes com diversos países, que são referências importantes para o APD no Brasil.

As atividades do APD têm como base o Memorando de Entendimento assinado pelo Bmel, pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA). Representantes dos ministérios brasileiros e alemães, da sociedade civil, do setor agrícola e alimentício e da comunidade científica são parte ativa do diálogo.

Em vista dos crescentes desafios globais relacionados ao clima, à agricultura, à pecuária e ao meio ambiente, o objetivo do APD é obter uma melhor compreensão mútua das políticas agrícolas e ambientais de ambos os países. O intercâmbio e a publicação de conhecimentos ocorrem por meio de webinars, conferências, publicações e viagens técnicas.

SCN Quadra 1 Bloco C salas 1102-1104

Ed. Brasília Trade Center Brasília - DF

+55 61 9 9964-3731

contato@apd-brasil.de

www.apdbrasil.de

[APD Brasil Alemanha](#)

[APD Brasil Alemanha](#)

Com o apoio de:



Ministério Federal
da Alimentação
e Agricultura

MINISTÉRIO DA
AGRICULTURA E
PECUÁRIA

MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO
AGRÁRIO E
AGRICULTURA FAMILIAR

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

em virtude de decisão
do Bundestag Alemão

Implementado por

GFA
CONSULTING GROUP
Mandatário do BMEL
Escritório de Berlim

IAK
AGRAR CONSULTING

Regulamentação europeia da devida diligência

Busca pela sustentabilidade e a realidade da implementação

KRISTINA MENSAH

Bonn, maio de 2024.

SOBRE ESTE ESTUDO

Este estudo foi encomendado como documento de referência pelo **APD** | DIÁLOGO AGROPOLÍTICO BRASIL - ALEMANHA. O seu conteúdo é de responsabilidade exclusiva da autora. Quaisquer opiniões aqui expressas não são necessariamente representativas ou endossadas pelo APD.

AUTORA

Kristina Mensah é consultora em política e comércio agrícola. Trabalhou vários anos para a Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) onde prestou consultoria sobre o impacto da política agrícola comum (PAC) da União Europeia nos países em desenvolvimento. É bacharel em Nutrição e Ciência Alimentar e tem mestrado em *Agriculture and Food Economics* pela Universidade de Bonn. Atualmente é doutoranda na Universidade de Hohenheim, área de política agrícola e alimentar com o tema dimensão geoestratégica da política alimentar.

Sumário

1. Introdução	5
1.1. Obrigações legais de devida diligência - será que há um conflito de objetivos?	5
1.2. A estratégia unilateral da Europa em um mundo multipolar	10
2. Teste prático dos deveres de devida diligência	13
2.1. Que desafios existem para empresas europeias e internacionais?	13
2.2. Dever de esforço ≠ dever de sucesso = mal-entendido	15
2.3. Primeiras experiências com a implementação e estudos de caso	16
3. A retirada não é uma solução, visto que há uma meta comum clara	18
3.1. Estratégias contra o “ <i>cut and go</i> ”: retirada pela UE e retirada da UE	18
3.2. Passar do “ <i>cut and run</i> ” para o “ <i>stay and behave</i> ” ... significa o que concretamente?	20

1. Introdução¹

1.1. Obrigações legais de devida diligência - será que há um conflito de objetivos?

Desde 2009 a coerência política é uma parte integrante das decisões políticas da União Europeia (UE). O artigo 208 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) determina explicitamente que a UE precisa considerar o objetivo da cooperação para o desenvolvimento e empenhar-se pelo combate e pela erradicação da pobreza nas políticas que possam afetar países em desenvolvimento. Este artigo obriga a UE a garantir a coerência entre as diferentes áreas políticas, a fim de não prejudicar os objetivos de desenvolvimento. Um pilar central é a promoção de um desenvolvimento sustentável, o que está estreitamente ligado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU) e é um aspecto fundamental mencionado em muitas políticas. A UE apoiou expressamente o desenvolvimento e a adoção dos ODS, comprometendo-se a incorporá-los na elaboração de suas políticas e no seu trabalho de cooperação para o desenvolvimento. E há uma abordagem transversal para assegurar que todas as áreas relevantes da política - da política ambiental e climática à política de pesquisa e inovação, passando pela política comercial, agrícola e de pesca - contribuam para que os objetivos sejam alcançados.

Em meados de 2019, a Comissão Europeia apresentou seu documento estratégico “Intensificação das ações da UE para a proteção e recuperação das florestas no mundo”. Esse passo é resultado do reconhecimento de que as medidas atuais de combate ao desmatamento e suas consequências foram insuficientes, comprometendo, portanto, o cumprimento dos ODS.² Isso motivou a UE a buscar uma solução que atuasse onde as medidas existentes foram insuficientes, como sistemas de incentivo de acesso ao mercado (“Plano de Ação FLEGT da UE relativo à aplicação da legislação, à governança e ao

¹ Meus agradecimentos à Dr. Bettina Rudloff da Fundação Ciência e Política de Berlim pelos seus comentários úteis que contribuíram para a elaboração do presente paper.

² Comissão Europeia “Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões relativa à intensificação das ações da UE para a proteção e recuperação das florestas no mundo” (Bruxelas, 2019), https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a1d5a7da-ad30-11e9-9d01-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF.

comércio no setor florestal”), e compromissos voluntários e legalmente não vinculativos, como a “Declaração de Nova Iorque sobre as Florestas” (2014). O desafio foi encarado como oportunidade de dar um sinal em nível global e definir uma agenda e assim preparar o caminho para outros países adotarem medidas semelhantes. A Comissão Europeia destacou no documento estratégico que não existem soluções simples e replicáveis em todos os países para os fatores complexos do desmatamento e que por isso deveria haver soluções específicas que respeitem as condições regionais e específicas de cada país. Por fim, invocou uma Aliança global dado que a UE não é capaz de enfrentar esses desafios sozinha. O documento estratégico é a base do “Regulamento da União Europeia sobre Produtos Livres de Desmatamento” (EUDR, acrônimo em inglês), também conhecido por “Lei Antidesmatamento da UE”, que entrou em vigor em junho de 2023 e definiu uma meta ambiciosa: evitar o desmatamento e promover práticas comerciais sustentáveis. Seu ponto de partida são as empresas no espaço regulado pela UE que devem ser incentivadas a agir de forma responsável no comércio, ao mesmo tempo em que as parcerias com países em desenvolvimento e emergentes são reforçadas.

Esse desenvolvimento faz parte de um processo que pode ser observado há 20 anos: a inclusão de atores privados em disposições legais que tratam de temas de sustentabilidade tornou-se cada mais importante, especialmente desde que os “Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos”, aprovados em 2011 pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU, determinaram uma combinação de incentivos voluntários e regras vinculativas para os países que passaram a englobar atores privados. Esses processos também estão acontecendo em alguns países, tais como na França com a “*Loi de Vigilance*” e na Alemanha com a “Lei da Devida Diligência da Cadeia de Suprimento” (LkSG, acrônimo em alemão). Para as empresas, a Lei Alemã da Devida Diligência (*LkSG*) representa uma mudança de paradigma: do compromisso voluntário das empresas, passa-se para uma lei vinculativa com supervisão e sanções. E para o legislador também se trata de uma área jurídica parcialmente nova.³

Diante do desenvolvimento de leis de devida diligência e do número crescente de requisitos de governos (por exemplo, padrões de segurança de alimentos) e do setor privado (por exemplo, exigências de qualidade), coloca-se cada vez mais a questão: em que medida ainda é possível desenvolver políticas coerentes.

³ Conselho científico consultivo para política agricultura, alimentação e proteção da saúde do consumidor do Ministério Federal de Alimentação e Agricultura (BMEL) “Novos deveres de devida diligência para empresas do setor agrícola e alimentar: recomendações sobre desenvolvimentos legislativos atuais”, parecer (Berlim, 2023).

Neste caso, os objetivos conflitantes são relevantes por poderem dificultar que a coerência seja encontrada com facilidade. Podem surgir conflitos de objetivo quando as metas ambiciosas da política europeia de sustentabilidade, como o *Green Deal*, e o desenvolvimento paralelo de normas para cadeias de suprimento (por exemplo, EUDR), colidem com a realidade da coerência política.⁴ Ao olhar, por exemplo, para a política comercial europeia, os deveres de diligência devem ser vistos no contexto dos acordos comerciais existentes e dos projetos comerciais unilaterais, nos quais os deveres de diligência complementam as normas existentes. Da perspectiva da política do desenvolvimento, devemos citar, sobretudo, o Sistema Participativo de Garantia para países em desenvolvimento (SPG e SPGS+) e o Acordo “Tudo Menos Armas”. Dessa maneira, a União Europeia criou um instrumento importante para facilitar o acesso dos países em desenvolvimento e, em particular, dos países menos desenvolvidos (LDCs) ao mercado europeu. Contudo, dependendo do acordo ou sistema, o acesso está vinculado ao cumprimento de certas convenções sobre direitos humanos e regras ambientais, bem como obrigações de devida diligência. Por conta das exigências dos deveres de devida diligência, esses instrumentos podem ficar menos interessantes para os países em questão, já que agora precisam satisfazer requisitos que valem para todos os países terceiros, acabando de fato com as vantagens do acesso preferencial.

A UE visa um pacote de deveres de devida diligência (entre esses, a EUDR e a Diretiva de Devida Diligência Corporativa em Sustentabilidade, [CSDDD, acrônimo em inglês]) com objetivos ambiciosos: tanto direitos humanos quanto ambientais devem ser respeitados pelas empresas europeias. Mas, como as empresas têm fornecedores de países em desenvolvimento e emergentes nas suas cadeias de suprimento, as iniciativas legais também englobam uma dimensão de política de desenvolvimento. A UE está ciente disso e destaca, por exemplo, na Lei Antidesmatamento (EUDR Art. 30) a cooperação da UE com países terceiros, em especial com aqueles que apresentam elevado risco de desmatamento, a fim de combaterem juntos as causas do desmatamento e da degradação da floresta. Por cooperação e parceria, a UE entende a criação de condições gerais que visam a conservação, reabilitação e o uso sustentável de florestas e apoiam a transição para métodos de produção e práticas comerciais sustentáveis, inclusive diálogos estruturantes, acordos administrativos e cronogramas comuns. Essas parcerias e cooperações devem ser caracterizadas por uma ampla participação de todas as partes interessadas, além de promover diálogos participativos para reformas legais e administrativas.

⁴ Conselho científico consultivo para política agricultura, alimentação e proteção da saúde do consumidor do Ministério Federal de Alimentação e Agricultura (BMEL).

Desde o início de 2024, estão ocorrendo cada vez mais manifestações de agricultores na Europa que, entre outros, protestam contra a burocracia desmesurada. Assim, não surpreende que, além da crítica de associações sobre os desafios ligados à implementação da EUDR no que toca a importações de países terceiros, comecem a surgir preocupações crescentes sobre sua implementação na própria UE. Por exemplo, a delegação da Áustria abordou novamente o tema da implementação da EUDR no Conselho da Agricultura realizado no final de março em Bruxelas, alertando para o custo e o trabalho adicionais gerados. A iniciativa foi apoiada pela Itália, Polônia, Suécia, Finlândia, Eslovênia e Eslováquia. Esses países se preocupam com diversos aspectos da implementação, como seu início ou o esforço adicional para a coleta de dados (dados GPS). A lista de países e regiões de risco ainda não está disponível, mas deve ser apresentada até o fim de 2024. O último status quo é que a classificação de risco da Comissão Europeia ainda não está pronta, porém, segundo comunicados de imprensa, ela estaria se esforçando por concluí-la em tempo hábil.⁵ A Comissão Europeia poderia, em princípio, considerar uma extensão da fase de transição. Já ajustes maiores, como são exigidos pelas associações, implicariam em um novo processo legislativo.

No início de 2024 ainda havia grande incerteza em torno da CSDDD, se acabaria fracassando na reta final devido à abstenção da Alemanha e de outros Estados-membros. Em 14 de março, uma maioria suficiente de Estados-membros finalmente aprovou uma versão mais diluída. Agora, o texto da CSDDD ainda precisa passar pelo crivo do Parlamento Europeu. No entanto, a aprovação é tida como praticamente certa. Todavia, o novo texto da CSDDD limita o escopo de aplicação, ao elevar significativamente o número de colaboradores e os limites de faturamento. Isto significa que a CSDDD valerá para muito menos empresas; de acordo com os primeiros relatórios afetará apenas 30% das empresas europeias.⁶ Os Estados-membros precisam transpor a CSDDD para o direito nacional dentro do prazo de 2 anos; para a Alemanha isso implica, por exemplo, uma adaptação de muitos pontos da Lei Alemã da Devida Diligência (*LkSG*).

⁵ Theresa Crysmann, “Jetzt wird auch an der Abholzungsverordnung gerüttelt“, Tagesspiegel Background, 27 de março de 2024, <https://background.tagesspiegel.de/agrar-ernaehrung/jetzt-wird-auch-an-der-abholzungsverordnung-geruetelt>.

⁶ Anna Brunetti, “EU-Lieferkettengesetz wird stark abgeschwächt: 70% weniger Unternehmen betroffen“, www.euractiv.de, 15 de março de 2024, <https://www.euractiv.de/section/unternehmen-und-arbeit/news/eu-lieferkettengesetz-wird-stark-abgeschwaecht-70-weniger-unternehmen-betroffen/>.

As atuais discussões sobre a implementação das iniciativas de devida diligência apontam um denominador comum: apesar do objetivo principal, estabelecer condições sustentáveis e dignas para as pessoas nas cadeias de suprimento globais, ser apoiado por parte do Estado e da iniciativa privada, o caminho para chegar lá continua repleto de incertezas e preocupações que são apontadas frequentemente, sobretudo, pelas empresas. Mas por que é tão difícil estabelecer e aplicar deveres de devida diligência internacionalmente? Cumprir convenções internacionais é primordialmente uma tarefa do Estado. Nos capítulos sobre a sustentabilidade dos acordos intergovernamentais há referências a essas convenções, mas não são executáveis. E essas regras também diferem das normas relativas ao comércio, como regras sanitárias e fitossanitárias para a segurança de alimentos.

O respeito da segurança no trabalho, dos direitos humanos e dos requisitos ambientais não fica visível em uma barra de chocolate, de modo que uma simples solução do mercado não funciona; tampouco essa conformidade pode ser conferida em laboratórios como no caso das obrigações das normas de segurança de alimentos na fronteira. Os deveres de devida diligência requerem vasta documentação e por vezes uma análise dos atores da cadeia de suprimento para detectar eventuais riscos. Trata-se de medidas que não são simples nem baratas para todas as empresas.

A implementação das iniciativas europeias de obrigação de devida diligência engloba, por um lado o risco de empresas europeias se retirarem de cadeias de suprimento de países de risco (*“cut and run from country x”* ou cortar os laços e fugir do país X); e por outro, as novas regulamentações podem levar parceiros a migrarem para mercados que julgarem mais fáceis (*“cut and run from the EU”* ou cortar os laços e fugir da UE). Além disso, parceiros comerciais potenciais da UE podem começar a fazer reivindicações maiores o que complicaria ainda mais as negociações de acordos comerciais que já são difíceis e demoradas. Considerando a EUDR, esses cenários poderiam não apenas tolher os objetivos ambientais pretendidos pela própria lei, se produtos de áreas com desmatamento forem exportados para mercados com regras menos rigorosas (a palavra-chave é *leakage* ou vazamento), mas ainda impactariam negativamente o desenvolvimento econômico e os esforços de sustentabilidade dos países produtores, em especial, a promoção da agricultura familiar. Aqui coloca-se a seguinte questão: até que ponto o marco regulatório, mesmo tendo sido criado com as melhores intenções, pode acidentalmente comprometer os avanços alcançados com parcerias e iniciativas de longo prazo que apoiam métodos de produção sustentáveis nos países em desenvolvimento?

As análises e opiniões apresentadas neste documento estão baseadas na revisão e síntese de debates e informações disponíveis publicamente sobre iniciativas de devida diligência e sua aplicação. O presente documento não visa traçar uma avaliação ou análise exaustiva das iniciativas de dever diligência em vigor. Para tanto, favor consultar o *Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats des BMEL* (parecer do Conselho Científico Consultivo do Ministério Federal da Alimentação e Agricultura). Ao contrário, pretende-se ampliar a perspectiva para ilustrar alguns aspectos das questões pendentes e iluminar a complexidade existente entre exigências legais e objetivos de desenvolvimento.

1.2. A estratégia unilateral da Europa em um mundo multipolar

Deveres de devida diligência vinculativos representam um ponto de virada, tendo em conta a importância de atores privados para alcançar os objetivos de direitos humanos e ambientais, todavia se inserem na tendência constatada de aumento das medidas unilaterais da UE.⁷ Além disso, constituem uma abordagem unilateral adotada sem participação direta ou negociação com os países terceiros para que pudessem apresentar seus interesses e suas preocupações. Diferentemente dos acordos comerciais que possibilitam o diálogo e a consideração de preferências dos países parceiros, essas medidas foram decididas unilateralmente pela UE, isto é, pelos seus Estados-membros. E essa atitude gerou irritações nos países parceiros. O unilateralismo crescente é expressão da fraqueza do nível multilateral e da dificuldade de celebrar acordos comerciais os quais invariavelmente têm pouca força no que diz respeito à aplicação da sustentabilidade.

A complexidade e os desafios de uma solução multilateral legalmente vinculativa para as regras de sustentabilidade são enormes. Nos acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC), o conceito do dever de devida diligência ainda não foi definido.⁸ Quando a OMC usa o termo, refere-se geralmente à legislação nacional. Atualmente, porém, a OMC é um sistema combalido que enfrenta muitos desafios, como uma ampla reforma e problemas sistêmicos (processos de resolução de conflitos congelados, falta de

⁷ Conselho científico consultivo para política agricultura, alimentação e proteção da saúde do consumidor do Ministério Federal de Alimentação e Agricultura (BMEL) “Novos deveres de devida diligência para empresas do setor agrícola e alimentar: recomendações sobre desenvolvimentos legislativos atuais”.

⁸ Markus Krajewski, “Due Diligence in International Trade Law”, em *Due Diligence in the International Legal Order*, por Markus Krajewski (Oxford University Press, 2020), 312-28, <https://doi.org/10.1093/oso/9780198869900.003.0019>.

progresso em negociações). A instituição precisa resolvê-los, antes de poder se dedicar a fundo às novas questões da sustentabilidade no sistema comercial.

Em nível bilateral, ou seja, nos acordos comerciais entre países/regiões, igualmente existe o desafio de incluir metas de sustentabilidade de maneira executável, visto que o endurecimento dos acordos comerciais tem sido muito limitado até o momento e os capítulos de sustentabilidade não são executáveis. Essa situação gera uma perda de confiança no seio da UE, como mostram a rejeição do Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, acrônimo em inglês) e uma maior crítica ao Acordo Econômico e Comercial Global entre a UE e o Canadá (CETA, acrônimo em inglês). No passado, medidas de sustentabilidade mais duras na esfera internacional eram uma opção para dissipar resistências internas na UE contra a aprovação e ratificação de novos acordos.⁹ Contudo, diante da conjuntura geoeconômica mundial e da relevância decrescente do mercado da UE, as regras de sustentabilidade podem abalar a disposição dos parceiros de celebrar acordos. Essa constelação - sistema multilateral fraco, pressão de agentes da sociedade civil e dificuldade de implementação no nível bilateral - fez com que a UE avançasse unilateralmente.

E ainda existe incerteza e insatisfação em países terceiros, especialmente naqueles que poderiam ser classificados como país de alto risco no âmbito da EUDR¹⁰. Alguns atores se sentem negligenciados e se deparam com especificações que interferem profundamente na sua autonomia (ver [Cúpula do Iguazu](#)). As reações internacionais à EUDR refletem as preocupações dos parceiros comerciais. Preocupações que a estratégia de comunicação da UE não foi capaz de dirimir até hoje. Em dezembro de 2023, Argentina, Colômbia, República Dominicana, Guatemala Honduras, Panamá, Paraguai e Peru expressaram suas inquietações sobre a EUDR em um comunicado à OMC, argumentando que a lei poderia criar entraves comerciais, mormente para os países em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos (LDCs, acrônimo em inglês). Adicionalmente, destacaram a complexidade da implementação da lei e seus possíveis efeitos negativos sobre agricultores familiares, o agravamento da pobreza e do desmatamento. Por fim, fizeram um apelo em prol de apoio mútuo e abordagens

⁹ Thomas Verellen, “Unilateral Trade Measures in Times of Geopolitical Rivalry: A Call for Effective Accountability Mechanisms”, *Verfassungsblog*, 2021, <https://doi.org/10.17176/20210527-100702-0>.

¹⁰ OMC, “Minutes of the Meeting General Council, November 1 2023. European Deforestation Regulation EUDR - Request by Honduras, on behalf of Argentina; Bolivia; Brazil; Colombia, Dominican Republic, Guatemala, Honduras, Mexico, Panama, Paraguay and Peru” (Genebra: OMC, 2023), <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/GC/M207.pdf&Open=True>.

internacionais harmonizadas de desenvolvimento sustentável e instaram a UE a cooperar de forma construtiva com seus parceiros comerciais na busca de soluções consensuais.¹¹ Trata-se de uma reivindicação que aliás também é escutada em Bruxelas, mas resta aguardar para ver em que medida a resposta poderá eliminar as preocupações.¹²

¹¹ WTO, “European Union Regulation on Supply Chains Free from Deforestation and Forest Degradation Communication from Argentina, Colombia, Dominican Republic, Guatemala, Honduras, Panama, Paraguay and Peru“ (Genebra: Conselho Geral da OMC, 2023), <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/GC/W912.pdf&Open=True>.

¹² Comissão Europeia, “COP28: EU Steps up Cooperation with Partner Countries on Deforestation-Free Supply Chains and Outlines Further Support Measures - European Commission“, 2023, https://environment.ec.europa.eu/news/cop28-eu-steps-cooperation-partner-countries-deforestation-free-supply-chains-and-outlines-further-2023-12-12_en.

2. Teste prático dos deveres de devida diligência

2.1. Que desafios existem para empresas europeias e internacionais?

Todas as iniciativas de devida diligência da UE ou de seus Estados-membros esclarecem que a retirada das empresas não é um objetivo, por isso, a Lei Alemã da Devida Diligência (*LkSG*), reforça, por exemplo, que primeiro deve haver medidas de capacitação antes de cogitar uma saída, isto é, as empresas são encorajadas, a não saírem de países com padrões inferiores e sim a se esforçarem para diminuir o risco junto com os agentes locais.

Mesmo assim há relatos sobre possíveis retiradas de países em desenvolvimento, por exemplo, por existir um risco que não pode ser descartado de que não será possível respeitar as exigências da CSDDD. Isso ficou patente quando a empresa Dallmayr anunciou que eventualmente deixaria a Etiópia. Esse passo não está diretamente relacionado a uma queixa concreta, pois a CSDDD ainda nem entrou em vigor, mas revela a preocupação da empresa de não conseguir satisfazer os requisitos da CSDDD.

O caso do café

Em setembro de 2023, um comunicado de imprensa deixou transparecer que a empresa Dallmayr estaria preparando sua saída da Etiópia. A razão seria, sobretudo a CSDDD em fase de planejamento, mais precisamente, a exigência de estabelecer a rastreabilidade digital, o que segundo a empresa não seria viável na Etiópia atualmente. De acordo com a Fundação *"Menschen für Menschen"*, o desafio consistiria em que na agricultura familiar da Etiópia seria impossível documentar toda a cadeia de suprimento até o campo de forma escalável e praticável. Assim, é provável que torradores e importadores europeus obrigados a documentar a rastreabilidade dos seus produtos sem qualquer lacuna, terão que trabalhar basicamente com grandes plantações capazes de garantir a rastreabilidade.

Que motivos concretos são apresentados por empresas europeias e países terceiros quando afirmam que os desafios das iniciativas de devida diligência lhes criam problemas? Em geral, as empresas se veem confrontadas com uma série de exigências que precisam cumprir para poder vender para o mercado europeu. Adicionalmente, há regras aduaneiras e no setor agrícola e alimentar, requisitos sanitários e fitossanitários bem concretos. E agora ainda há os deveres de devida diligência e as exigências associadas que suscitam insegurança em algumas empresas quanto à aplicação correta da lei.¹³ Essa incerteza revela a preocupação de que possam ocorrer erros na implementação dos requisitos legais ou que não consigam atender plenamente os requisitos legais e por isso venham a ser sancionadas com multas e que a reputação dos envolvidos seja prejudicada.

Em maio de 2024, estão faltando menos de sete meses para a implementação da EUDR. Que desafios existem para os envolvidos? Nas discussões atuais são citados os seguintes aspectos: por exemplo, conseguir as informações para a análise de risco, barreiras técnicas e recursos humanos. Outro ponto importante é o fator tempo: é necessário prever tempo suficiente para a implementação e espaços de experimentação nos quais possam ser encontrados os procedimentos mais eficientes por tentativa e erro e/ou com projetos piloto. Uma opinião amplamente difundida entre setores econômicos é que o tempo de preparação atual foi apenas parcialmente suficiente. E todos os aspectos listados são mais complicados para pequenas e médias empresas do que para as grandes corporações.

Existe, no entanto, um risco específico que é a fragmentação do mercado, uma probabilidade que depende do produto em questão e dos fluxos comerciais globais. Enquanto, no momento, uma divisão do mercado é pouco provável no caso do cacau, pois a UE é um dos maiores compradores no mercado mundial, a situação da soja do Brasil pode ser diferente. Uma porção significativa das importações de soja da UE vem do Brasil, mas a maior parte da soja brasileira é exportada para a China. Aqui ainda não se sabe até que ponto todos os participantes do mercado aceitarão as regras e adaptarão seus processos de produção e transporte. No curto prazo, parece possível que o fluxo comercial do Brasil para a China, já bastante elevado, ainda aumente mais, pelo menos no caso da soja. Esse redirecionamento provocaria custos mais altos para os consumidores finais na Europa, se a UE tiver de importar mais soja dos EUA. No longo prazo, será necessário aguardar e

13 Kim Larsson, “Analysis Potential Impacts of EU Due Diligence Obligations on Companies’ Suppliers in Developing Countries” (The National Board of Trade Sweden, 2023), <https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/reporter/2023/potential-impacts-of-eu-due-diligence-obligations-on-companies-suppliers.pdf>.

ver como o mercado se organizará e como desenvolvimentos paralelos de deveres de devida diligência em outros países influenciarão os fluxos comerciais.

2.2. Dever de esforço ≠ dever de sucesso = mal-entendido

Os deveres de devida diligência consagram uma obrigação de se esforçar e não uma obrigação de ser bem-sucedido, ou seja, as empresas precisam comprovar que tentaram minimizar os riscos existentes. Não precisam, porém, recear uma punição se suas medidas não tiverem êxito. Mesmo assim, esse aspecto jurídico parece fazer com que as empresas temam sanções ou danos à sua reputação. Por conseguinte, cabe indagar se a insegurança das empresas não se deve ao fato de a definição legal da obrigação de esforço estar sendo mal-entendida. Em primeiro lugar, vale o princípio da proporcionalidade. Se uma empresa demonstrar, por exemplo, que tomou medidas para minimizar o risco, mas que essas medidas não tiveram o sucesso esperado por causa de influências externas, como leis nacionais, a empresa não precisa se preocupar com uma punição pois satisfaz sua obrigação de esforço. Outro tema é a responsabilidade civil que é o aspecto central da crítica à CSDDD. Não existe uma responsabilidade civil, propriamente dita, nem na Lei Alemã da Devida Diligência (*LkSG*) nem na EUDR. E a CSDDD também não prevê uma responsabilidade civil das empresas pelos seus fornecedores caso esses negligenciem seus deveres de devida diligência. As empresas serão responsabilizadas caso não cumpram seu dever de esforço na proporcionalidade necessária. Um problema já detectado na Lei Alemã da Devida Diligência (*LkSG*) é que as empresas diretamente afetadas tentam se garantir em todas as frentes, o que gera uma elevada carga administrativa para pequenas e médias empresas, que não são diretamente afetadas pela lei por serem fornecedores, mas certamente o são de maneira indireta.

Em todas as iniciativas de devida diligência, os legisladores atribuíram grande importância a deixar claro que não é um objetivo pretendido que as empresas saiam de mercados possivelmente inseguros por causa de exigências difíceis de atender, em especial, nos casos em que a existência de agricultores familiares depende das exportações para a UE.

2.3. Primeiras experiências com a implementação e estudos de caso

Ainda é cedo demais para avaliar os efeitos da EUDR sobre as empresas e os fluxos comerciais e deduzir implicações para os países em desenvolvimento e emergentes. Com a entrada em vigor da Lei Alemã da Devida Diligência (*LkSG*), estamos vendo os primeiros exemplos dos impactos da implementação há um ano. Conforme dados da Agência Federal de Controle de Exportações (BAFA, acrônimo em alemão), cerca de 1.300 empresas sediadas na Alemanha foram afetadas pela lei no ano passado. A partir de janeiro de 2024, após a ampliação prevista pela lei, esse número quadruplicou abrangendo 5.200 empresas com sede na Alemanha. Até o momento, a BAFA recebeu 38 reclamações, mas apenas 18 estavam relacionadas à Lei Alemã da Devida Diligência (*LkSG*) ou eram procedentes. No setor de alimentos, chama a atenção a ação movida contra os supermercados Edeka e Rewe.

O caso da banana

Em outubro de 2023, a Oxfam, junto com a Misereor e o Centro Europeu de Direitos Constitucionais e Humanos (ECCHR, acrônimo em inglês), apresentou uma queixa contra as redes de supermercado alemãs Edeka e Rewe. A acusação baseada na Lei Alemã da Devida Diligência (*LkSG*) e apresentada na BAFA alegava que as redes Edeka e Rewe estariam violando a Lei Alemã da Devida Diligência (*LkSG*) ao comprar bananas e abacaxis de plantações no Equador e na Costa Rica, nas quais há violações de direitos humanos, não se paga salário-mínimo, falta segurança do trabalho e as condições de trabalho são precárias. A Oxfam já tinha informado várias redes de supermercado no verão europeu sobre essa situação. As redes Aldi e Lidl se mostraram abertas ao diálogo, enquanto Edeka e Rewe remeteram sobretudo para certificações e segundo a Oxfam não tomaram qualquer medida apropriada.¹⁴ Edeka e Rewe rejeitam as acusações. A rede Edeka teria investigado as acusações em cooperação com a Rainforest Alliance e o WWF e não teria conseguido comprová-las. Já a rede Rewe respondeu que no caso do seu fornecedor se tratava apenas de um fornecedor indireto, cuja certificação teria sido revogada após uma auditoria realizada com a Rainforest Alliance.¹⁵ De acordo com comunicados de imprensa de janeiro de 2024, a BAFA ainda não pediu esclarecimentos às duas empresas.

O caso da banana demonstra o funcionamento do mecanismo de reclamações da Lei Alemã da Devida Diligência (*LkSG*) e sublinha a consciência pública com relação a problemas na cadeia de suprimento. O exemplo evidencia a necessidade de um exame diferenciado das consequências de tais iniciativas legislativas, não apenas para a economia e indústria nos Estados-membros da UE, mas também nos países parceiros e para seus agentes econômicos locais. A análise das implicações das leis de devida diligência e possíveis efeitos não intencionais revelam uma dinâmica complexa que será um desafio.

¹⁴ Oxfam Alemanha, „Beschwerde eingereicht: Edeka und Rewe verstoßen gegen Lieferkettengesetz“, 2 de novembro de 2023, <https://www.oxfam.de/ueber-uns/aktuelles/bananen-ausbeutung-beschwerde-edeka-rewe-lieferkettengesetz>.

¹⁵ Anja Müller, Florian Kolf e Katrin Terpitz, „Lieferkette: Große Mehrheit für Lieferkettengesetz“, Handelsblatt, 3 de janeiro de 2024, parte Empresas - empresas de médio porte, <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/mittelstand/lieferkette-grosse-mehrheit-fuer-lieferkettengesetz/100002172.html>.

3. A retirada não é uma solução, visto que há uma meta comum clara

Existe o risco de empresas europeias se retirarem de países ou regiões em que a situação dos direitos humanos é difícil ou em que o risco de desmatamento não pode ser minimizado. E vice-versa, também é possível que empresas de países terceiros deixem o mercado europeu por não quererem ou poderem arcar com os custos associados ao cumprimento dos deveres de devida diligência. Um efeito sobre a política externa que não deve ser subestimado seria a desistência de países terceiros das negociações de novos acordos comerciais. Em particular, na conjuntura geopolítica atual, na qual a UE procura ativamente parceiros comerciais para forjar alianças políticas, isso seria complicado para a UE. Em princípio, existe um objetivo comum com relação à proteção do meio ambiente e dos direitos humanos, porém persistem dúvidas quanto a detalhes, como a questão do fim total do desmatamento ou do caminho para alcançar esta meta.

3.1. Estratégias contra o “*cut and go*”: retirada pela UE e retirada da UE

Nas últimas décadas, a cooperação para o desenvolvimento lançou projetos para fortalecer a produção sustentável nos países em desenvolvimento, treinou agricultores familiares em boas práticas agrícolas, apoiou cooperativas no acesso ao mercado europeu e serviu de intermediária entre empresas europeias e produtores de países em desenvolvimento e emergentes.

A intenção de não expulsar os agricultores familiares do mercado é um elemento central da EUDR. O texto da EUDR engloba medidas específicas que visam evitar consequências indesejadas e promover práticas comerciais sustentáveis. Um componente decisivo dessa estratégia é a inclusão dos parceiros comerciais na implementação e verificação das regras de devida diligência. Outro elemento é o desenvolvimento de uma classificação de risco no âmbito da EUDR, a qual inclui uma avaliação dos impactos das regras sobre o nível local. A combinação de acordos comerciais com deveres de devida diligência constitui uma oportunidade adicional para fomentar o desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, tanto a UE como Estados-membros individuais, como a Alemanha, podem dar uma contribuição importante, o que pode ser feito com medidas, como a cooperação

para o desenvolvimento, projetos de inovação ou pagamentos de compensação para proteção do meio ambiente e da biodiversidade. Iniciativas assim são essenciais para que os deveres de devida diligência não fiquem apenas no papel, mas sejam cumpridos de forma eficaz na prática.¹⁶

E da perspectiva dos produtores nos países em desenvolvimento? Sim, há projetos e iniciativas que ajudam, que reúnem e simplificam as informações. Não obstante, será um desafio para a agricultura familiar apresentar as informações exigidas nos prazos definidos. E não se pode excluir o risco de expulsão do mercado.¹⁷

Para combater o desmatamento e apoiar agricultores familiares, uma abordagem de parceria deveria prever o fortalecimento da sua posição através de uma representação efetiva de seus interesses e do reconhecimento de estratégias específicas do respectivo contexto. Essa abordagem deve respeitar e apoiar sistemas de certificação nacionais e promover a localização de serviços de rastreabilidade nos países produtores. É crucial uma abordagem sistêmica que comece pelo comércio e vá além. A cooperação intersetorial e parcerias público-privadas são tão importantes quanto a promoção de cadeias de valor diretas e preços justos a fim de garantir um padrão de vida adequado. A abordagem também deveria se ocupar do consumo desproporcional nos países consumidores, principalmente com a pecuária e suas relações com commodities, como a soja.

Em especial, na Costa do Marfim e em Gana, a EUDR é vista como uma chance. Ambos os países querem um maior apoio financeiro da UE para um combate mais eficaz do desmatamento. Por exemplo, a Costa do Marfim introduziu um sistema de rastreamento por GPS para melhorar a rastreabilidade das amêndoas de cacau e entregou cartões eletrônicos de rastreamento aos agricultores. Gana criou um sistema nacional obrigatório de rastreabilidade para satisfazer as exigências da EUDR. Essas medidas refletem os esforços de adequação aos padrões da EUDR para eventualmente receber

¹⁶ Conselho científico consultivo para política agricultura, alimentação e proteção da saúde do consumidor do Ministério Federal de Alimentação e Agricultura (BMEL) "Novos deveres de devida diligência para empresas do setor agrícola e alimentar: recomendações sobre desenvolvimentos legislativos atuais", parecer (Berlim, 2023)".

¹⁷ Thomas Dietz e Paulo Mortara Batistic, „Umsetzung der EU- Entwaldung Verordnung in den Mercosur-Ländern: Schlüsselergebnisse und weitere Herausforderungen“ (Cúpula do Iguazu, APD Brasil, APD Argentina, APD Uruguai, 2024), <https://de.apdbrasil.de/umsetzung-der-eu-entwaldung-verordnung-in-den-mercosur-laendern-schlüsselergebnisse-und-weitere-herausforderungen/>.

apoio financeiro da UE. Veremos se serão suficientes e estarão disponíveis em tempo hábil e em extensão nacional.¹⁸

A percepção é a questão crucial. Será que as intenções da UE serão consideradas legítimas ou as leis de devida diligência enfrentarão ceticismo e serão enxergadas como imperialismo regulador ou protecionismo encoberto? Isso posto, um engajamento ativo com os países em pé de igualdade é a chave para encontrar soluções e entender as preocupações específicas. Por isso, a Comissão Europeia criou mecanismos de consulta, por exemplo, no verão europeu de 2023 foi criada uma força-tarefa com a Indonésia e a Malásia visando tratar das questões relacionadas à implementação da EUDR em conjunto.

3.2. Passar do “*cut and run*” para o “*stay and behave*” ... significa o que concretamente?

Atualmente, ainda não é possível determinar se o assim chamado efeito Bruxelas¹⁹ também prevalecerá no âmbito dos deveres de devida diligência europeus. O efeito está baseado no tamanho do mercado e no poder de regulamentação da UE. Dado que a UE é um dos maiores mercados domésticos e está entre os economicamente mais fortes do mundo, as empresas que querem operar nesse mercado precisam, por um lado, respeitar as regras vigentes nele, mas por outro, se beneficiam diretamente de um vasto mercado com regras comuns. Para essas empresas é frequentemente mais rentável produzir e ofertar seus produtos e serviços globalmente respeitando essas normas, do que desenvolver diferentes visões para os vários mercados. Considerando o debate atual, o presente paper não pretende formular novas recomendações e sim apontar uma série de possíveis ajustes para transformar o cenário “*cut and run*” em um cenário “*stay and behave*” (ficar e se comportar):

Dar mais tempo e possibilitar certa flexibilidade

Uma possível extensão do período de transição é considerada necessária por partes da economia e alguns países terceiros, a fim de garantir uma implementação efetiva da EUDR. Neste caso, as iniciativas de devida diligência deveriam ser compreendidas como um

¹⁸ Veronica Retamales Burford u. a., “Global impact of the EU’s anti-deforestation law | S&P Global”, 2023, <https://www.spglobal.com/esg/insights/featured/special-editorial/global-impact-of-the-eu-s-anti-deforestation-law>.

¹⁹ Definido segundo Prof. A. Bradford, Columbia Law. School em “The Brussels Effect: How the European Union Rules the World”.

sistema que aprende e oferece um espaço para desenvolvimento e adaptação. O sistema deveria reunir experiências, tolerar erros e checar a eficácia das medidas.²⁰

Cooperação baseada em parceria - também significa conversar com os parceiros de igual para igual

Uma atenção especial deveria ser dada à cooperação com países parceiros, especialmente com os LDCs, e ao desenvolvimento de medidas de apoio customizadas que atendam às necessidades específicas desses países. Entre as medidas está o reconhecimento de sistemas de certificação existentes, inclusive nacionais, que podem dar uma contribuição importante apesar das deficiências visíveis. Ademais, deve-se destacar a importância do reconhecimento e da cooperação baseada em parceria com as leis e iniciativas locais nos países parceiros. Um exemplo é a moratória da soja no Brasil que está em vigor desde 2006 e representa um marco importante para uma cadeia da soja mais sustentável. Neste contexto, a “difusão de normas”, ou seja, a disseminação e transferência de normas e padrões através de estratégias cooperativas e integrativas pode desempenhar um papel importante.²¹

A coerência reduz conflitos de objetivos

Havendo subobjetivos sobrepostos deveria haver um alinhamento para evitar redundâncias e contradições. Tanto a EUDR como a CSDDD visam promover práticas sustentáveis e minimizar impactos negativos para o meio ambiente. A fim de criar consistência e clareza para as empresas afetadas, é, portanto, recomendado que haja os mesmos conteúdos regulatórios para as mesmas metas parciais.

Estimativa dos efeitos incluindo o alcance dos objetivos em termos de conteúdo

Atualmente, a avaliação dos efeitos da EUDR está essencialmente focada na dinâmica de implementação da lei e sua possível extensão a mais produtos e ecossistemas. Todavia, uma lacuna importante nessa avaliação dos impactos é a falta de verificação se o objetivo central da lei - acabar com o desmatamento - foi de fato alcançado ou se pelo menos houve

²⁰ Conselho científico consultivo para política agricultura, alimentação e proteção da saúde do consumidor do Ministério Federal de Alimentação e Agricultura (BMEL) “Novos deveres de devida diligência para empresas do setor agrícola e alimentar: recomendações sobre desenvolvimentos legislativos atuais“, parecer (Berlim, 2023)

²¹ Conselho científico consultivo para política agricultura, alimentação e proteção da saúde do consumidor do Ministério Federal de Alimentação e Agricultura (BMEL).

avanços expressivos. Tal controle pode ser de importância fundamental, pois não apenas mediria a eficácia direta da lei, mas também poderia ser um instrumento de comunicação eficiente no discurso internacional da UE. Um impacto comprovadamente positivo da EUDR que gera melhorias no meio ambiente global ou, pelo menos, regional, poderia reforçar a base para uma política baseada em evidências.

Uso estratégico de abordagens unilaterais para apoiar acordos comerciais

Um possível exemplo disso pode ser o Acordo UE-Mercosul. Depois de quase 20 anos de negociação, alcançou-se um acordo negociado politicamente em 2019 que ainda assim revelou conflitos com relação aos objetivos de sustentabilidade. Em fevereiro de 2023, a UE tentou reparar o que considera déficits de sustentabilidade através de uma declaração adicional e regras de sanções. Em resposta, os países do Mercosul reivindicaram apoio financeiro para a implementação das obrigações unilaterais e uma compensação no acordo comercial, por exemplo, através de um maior acesso ao mercado. Considerando as negociações, as medidas unilaterais da UE poderiam, inclusive, ser usadas construtivamente para desonerar acordos comerciais. As abordagens unilaterais poderiam ser a chave principalmente para acordos comerciais difíceis, se a UE renunciasse à sancionabilidade, até agora limitada, das regras de sustentabilidade e ainda oferecesse mais acesso ao mercado.²²

Medidas unilaterais são uma via de mão única. Para superar os obstáculos na implementação das medidas são importante o diálogo e a troca de experiências entre os países exportadores e importadores. O legislador e as autoridades de fiscalização deveriam, portanto, demonstrar mais tolerância e admitir certa flexibilidade. Na EUDR, é possível que seja necessária uma extensão dos períodos de transição e uma maior atenção a contextos e capacidades locais, para fazer jus tanto às empresas europeias como aos produtores em países terceiros. Em resumo, uma concepção política coerente baseada em evidências em que haja uma avaliação contínua dos impactos das medidas e um diálogo aberto com todos os stakeholders é decisiva para alcançar os objetivos ambiciosos das iniciativas de devida diligência e, ao mesmo tempo, desenvolver o comércio mundial positivamente no sentido da sustentabilidade e dos direitos humanos.

²² Hanns-Günther Hilpert e Bettina Rudloff, „Außenwirtschaft im Wandel - neue strategische Partnerschaften für Deutschland und die EU | Publikationen | ifo Institut“, ifo Schnelldienst, 2024.

Expediente

Autor

Kristina Mensah

Projeto gráfico

Contexto Gráfico

Capa e paginação

Scriptorium design,
Kenia de Aguiar Ribeiro

Foto da capa

Hector Mario Lopez / Freepik

Publicação

Diálogo Agropolítico
Brasil - Alemanha (APD)

Coordenação editorial

Gleice Mere, Carlos Alberto dos
Santos e Alexander Borges Rose

Tradução

Martina Sayer

