

Oportunidades de mercado para produtos agrícolas no âmbito do Acordo Mercosul-União Europeia

Uma perspectiva brasileira

NIELS SØNDERGAARD



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 Agricultura, Alimentação e Identidade Regional (BMLEH, 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 BMLEH, 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 Agricultura, Alimentação
e Identidade Regional

MINISTÉRIO DA
AGRICULTURA E
PECUÁRIA

MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO
AGRÁRIO E
AGRICULTURA FAMILIAR



em virtude de decisão
do Bundestag Alemão

Implementado por

GFA
CONSULTING GROUP
Mandatário do BMLEH
Escritório de Berlim

IAK
AGRAR CONSULTING

Oportunidades de mercado para produtos agrícolas no âmbito do Acordo Mercosul-União Europeia

Uma perspectiva brasileira

NIELS SØNDERGAARD

Professor Adjunto de Relações Internacionais

Universidade de Brasília

Brasília, Outubro de 2026.

SOBRE ESTE ESTUDO

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

AUTOR

Niels Søndergaard tem doutorado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, Brasil (2018), mestrado em Estudos Globais com especialização em Ciência Política pela Universidade de Lund, Suécia (2014). O seu foco de pesquisa é produção agrícola, comércio e governança.

Sumário

Introdução	5
1. Acesso ao mercado - tarifas e cotas tarifárias	7
2. Normas comerciais, ambientais e de sustentabilidade	17
Referências	31

Introdução

Numa conjuntura em que o multilateralismo e a cooperação internacional enfrentam grandes desafios¹, a recente celebração do Acordo Mercosul-UE representa um importante passo na direção oposta. Com a fase preliminar de negociações iniciando-se em 1999, as negociações do acordo arrastam-se por décadas. No entanto, o fechamento do acordo possibilitou a criação da maior área de livre comércio inter-regional do mundo, envolvendo mais de 700 milhões de pessoas. Para o Mercosul, que até agora se manteve à margem de diversas cadeias de valor importantes, a assinatura do acordo representa uma oportunidade ímpar para uma integração econômica global mais profunda.

A agricultura é de importância central para o acordo. A Europa vem sendo, há muito tempo, um mercado altamente fechado para este setor, considerado extremamente sensível do ponto de vista político. Tal fato tem sido um ponto de discórdia histórico para os países do Mercosul, para os quais as exportações agrícolas desempenham um papel econômico crucial. Assim, o Acordo Mercosul-UE é de grande importância para esses Estados, pois apresenta uma perspectiva de maior acesso ao mercado agrícola na UE. Do ponto de vista brasileiro, contudo, o acordo ainda é limitado pelas tarifas e cotas tarifárias que ainda incidem sobre produtos agrícolas de grande relevância, o que levanta questões importantes sobre os consideráveis ganhos previstos pelo acordo e sobre o potencial de aumento do comércio agrícola com a UE no futuro.

O Acordo Mercosul-UE vai além das tarifas, como se observa no caso das questões relacionadas à sustentabilidade, componentes centrais do acordo. No setor agroalimentar, isso traz o risco de que as questões de sustentabilidade se tornem um ponto de divergência, ou se converte em oportunidades de cooperação agroambiental entre as partes. Nesse contexto, torna-se crucial para os formuladores de políticas e agentes europeus compreenderem as perspectivas brasileiras sobre questões de sustentabilidade a fim de melhor avaliar como dinâmicas mutuamente vantajosas podem ser alcançadas por meio das regras e instrumentos previstos no acordo.

1 Albertoni (2025)

Este artigo debate questões-chave relacionadas ao acesso ao mercado e à sustentabilidade no âmbito do Acordo Mercosul-UE, a fim de compreender como se definem as perspectivas das exportações agrícolas brasileiras para o mercado europeu. Com base em conversas com líderes do agronegócio brasileiro e autoridades governamentais, que juntos representam um grupo de atores estratégicos com profundo conhecimento do tema, este artigo busca, portanto, apresentar uma perspectiva brasileira sobre os desafios e as oportunidades do acordo. Para isso, a análise busca, inicialmente, compreender como as alterações nas tarifas, nas cotas tarifárias e em outros pontos relacionados ao comércio definem o acesso do setor agrícola do Brasil aos mercados. Em seguida, o artigo examina como cláusulas específicas do capítulo sobre comércio e sustentabilidade podem possibilitar acesso preferencial para produtos com forte perfil sustentável, percorrendo os casos específicos do etanol produzido a partir da cana-de-açúcar e do café. Conclui-se o artigo com a apresentação de recomendações de políticas públicas direcionadas à melhor forma de fortalecer o acesso do setor agrícola brasileiro ao mercado europeu no contexto da implementação do acordo. O objetivo é, portanto, apresentar uma contribuição construtiva e tempestiva sobre como o Acordo Mercosul-UE pode promover resultados positivos em termos de incremento do comércio agrícola e melhoria da sustentabilidade.

1. Acesso ao mercado - tarifas e cotas tarifárias

Espera-se que o Acordo Mercosul-UE produza resultados significativos em termos de acesso ao mercado, principalmente por meio da redução de tarifas e do aumento das cotas tarifárias. Apesar das significativas reduções de tarifas e cotas tarifárias em diversas regiões do mundo a partir de 1980, o comércio entre a UE e os países do Mercosul ainda enfrenta tarifas elevadas, sobretudo do lado do Mercosul. Dessa forma, espera-se que o acordo elimine as tarifas sobre mais de 90% do comércio bilateral². Para o Brasil, especificamente, o acordo deverá eliminar mais de 90% das tarifas sobre as exportações para a UE e 76% das tarifas sobre as importações da UE ao longo de 14 anos³. No geral, as tarifas efetivas para o Mercosul serão reduzidas de 11% para apenas 1% após a implementação integral do acordo, ao passo que na UE espera-se que passem de 4% para 2%. Algumas estimativas sugerem, portanto, um aumento incremental, no longo prazo, de 40% no comércio entre as duas regiões⁴. No entanto, para certas categorias de produtos, que representam cerca de 10% do total, as tarifas permaneceriam nos níveis atuais ou seriam reduzidas apenas parcialmente. Na UE, é o caso de diferentes commodities agrícolas, muitas das quais receberam cotas tarifárias em níveis próximos aos fluxos comerciais existentes⁵. Essas isenções foram concedidas em virtude da natureza politicamente sensível desses setores. Do ponto de vista dos exportadores, no entanto, as tarifas remanescentes geralmente se aplicam a categorias de produtos de grande importância, limitando, assim, os possíveis benefícios do acordo. No caso da agricultura, os produtores do Mercosul, altamente competitivos, terão, portanto, acesso limitado ao lucrativo mercado europeu.

Apesar das barreiras que ainda existem, as concessões de acesso ao mercado no setor agrícola continuam sendo significativas. Cerca de 90% das tarifas agrícolas serão gradativamente liberalizadas, sendo que os produtos não sensíveis geralmente contam com acesso isento de tarifas. O acordo deverá eliminar cerca de 4 bilhões de euros em tarifas⁶. Assim, a eliminação

2 USDA (2021)

3 USDA (2026)

4 Campos et al. (2026)

5 Campos et al. (2026)

6 USDA (2026)

tarifária imediata no setor agrícola abrange 31% das linhas tarifárias do Mercosul e 39% das linhas tarifárias da UE⁷. Embora o Mercosul represente apenas uma fração do comércio exterior total da UE, o bloco tem uma importância desproporcional como fornecedor de produtos agrícolas⁸. Esse fato destaca a importância de realizar um mapeamento minucioso das reduções tarifárias no setor agrícola e dos efeitos dessas reduções em ambos os blocos.

As concessões da UE para produtos agrícolas e da pesca enquadram-se em 39 categorias distintas, definindo a modalidade específica da liberalização desses produtos. A Tabela 1 abaixo apresenta as categorias mais importantes para produtos agrícolas e da pesca:

Tabela 1 – Liberalização do regime tarifário para produtos agrícolas e da pesca (concessões da UE)

Regime	Descrição	Linhas tarifárias
0	Liberalização imediata	1004 (39% do total)
4	Liberalização em partes iguais ao longo de 4 anos	285 (11% do total)
7	Liberalização em partes iguais ao longo de 7 anos	370 (15% do total)
10	Liberalização em partes iguais ao longo de 10 anos	403 (16% do total)

Fonte: Adaptado da CNA (2022)

No setor agrícola, o acordo terá o efeito imediato de eliminar 39% das tarifas sobre as exportações do Mercosul para a UE. Esse percentual cresce de forma cumulativa até atingir 50% nos primeiros 4 anos. Após 7 anos, esse número chegará a 65% e, após 10 anos, ultrapassará os 80%. Para as exportações agrícolas brasileiras para a UE, as linhas tarifárias que serão eliminadas no primeiro ano do acordo representam mais de 70% do valor total. O acordo reduzirá as tarifas médias da UE sobre as exportações agrícolas do Mercosul de 16,7% para 3,6% no quinto ano e para 1,7% após 10 anos⁹. Vale notar que alguns dos produtos que continuarão sujeitos a altas tarifas extracota são carne bovina, açúcar, queijo, arroz e aves, todos de importante interesse comercial estratégico para o Brasil.

⁷ CNA (2022)

⁸ Campos et al. (2026)

⁹ CNA (2022)

O Mercosul também faria concessões significativas nas exportações alimentares e agrícolas da UE, conforme ilustrado na Tabela 2 abaixo:

Tabela 2 – Liberalização do regime tarifário (concessões do Mercosul)

Regime	Descrição	Linhas tarifárias
0	Liberalização imediata	423 (31% do total)
4	Liberalização em partes iguais ao longo de 4 anos	328 (24% do total)
8	Liberalização em partes iguais ao longo de 8 anos	265 (20% do total)
10	Liberalização em partes iguais ao longo de 10 anos	178 (13% do total)
15	Liberalização em partes iguais ao longo de 15 anos	48 (4% do total)

Fonte: Adaptado da CNA (2022)

As concessões de acesso ao mercado agrícola feitas pelo Mercosul à UE contam com uma liberalização imediata de 31% das linhas tarifárias e uma liberalização de mais 24% em 4 anos. Após 8 anos, esse número chega a 75%, aproximadamente, com mais 13% e 4% das linhas tarifárias sendo liberalizadas, respectivamente, em 10 e 15 anos. Algumas das exportações agrícolas da UE para o Mercosul que estariam sujeitas às maiores reduções seriam alimentos e bebidas de alto valor agregado, como vinho, chocolate, azeite, uísque, pêssegos em conserva, biscoitos e refrigerantes. Para o queijo, seria definida uma cota tarifária¹⁰.

A elevada proteção do setor agrícola europeu significa que os exportadores do Mercosul têm como principal benefício maior acesso ao mercado por meio de cotas de importação mais elevadas e tarifas intracota mais baixas¹¹. Para alguns produtos agrícolas específicos de exportação do Mercosul que permanecerão sujeitos a tarifas, foram estabelecidas cotas tarifárias com regras específicas para tamanhos de cotas, período de implementação gradual e tarifas intracota. Embora muitas dessas commodities já sejam exportadas em grandes quantidades para a UE, o acordo garantirá que, posteriormente, uma parcela maior possa usufruir de acesso livre de tarifas (ver Tabela 3).

10 USDA (2026); Bethman & Gracia (2022); Baltensperger & Dadush (2019)

11 Castilho et al. (2025)

Tabela 3 – Reduções nas cotas tarifárias como parte das concessões da UE para determinadas commodities agrícolas.

Produto	Tratamento	Cotas existentes do Mercosul em 2018 (toneladas)	Novas cotas adicionais (toneladas)	Período de implementação gradual
Carne	O Mercosul como um todo receberá uma cota adicional de 99.000 toneladas (55% de carnes refrigeradas e 45% de carnes congeladas) com uma tarifa intracota de 7,5%.	46.076	99.000	5 anos
Aves	Obterá uma nova cota de 180.000 toneladas, com tarifa intracota zero.	331.084	180.000	5 anos
Carne suína	Obterá uma cota de 25.000 toneladas, com uma tarifa intracota de 83 euros por tonelada.	0	25.000	5 anos
Açúcar	A cota brasileira de 180.000 toneladas passa a ser isenta de tarifas a contar da vigência do acordo.	412.054	10.000 (Paraguai)	5 anos
Arroz	Uma cota de 60.000 toneladas com tarifa intracota zero a contar da vigência do acordo.	0	60.000	5 anos
Etanol	450.000 toneladas de etanol exclusivamente industrial, introduzidas gradualmente ao longo de 5 anos, com tarifa intracota zero a contar da vigência do acordo. 200.000 toneladas de etanol para outros usos, a serem introduzidas gradualmente ao longo de 5 anos, com uma tarifa intracota de 1/3 da tarifa praticada pela UE.	0	650.000	5 anos
Mel	Uma nova cota de 45.000 toneladas com tarifa intracota zero a contar da vigência do acordo.	0	45.000	5 anos
Queijo	Uma nova cota de 30.000 toneladas será implementada gradualmente ao longo de 10 anos, com a tarifa intracota caindo para 0% durante esse período.	0	30.000	10 anos

Fonte: Compilado pelo autor com base em CE (2026), USDA (2026), Bethman & Gracia (2022), Baltensperger & Dadush (2019).

Muitas das cotas tarifárias concedidas pela UE abrangem o setor de proteína animal, que constitui uma categoria de produtos bastante sensível e alvo de discussões. O Brasil poderá obter 42% da nova cota de carne bovina e registrar um módico aumento de 5 a 7% nas exportações de carne bovina para a UE em comparação com os níveis atuais. As exportações de carne suína e de aves deverão crescer cerca de 20%¹². O acordo também inclui cronogramas de redução tarifária para o etanol e o açúcar, podendo gerar

¹² USDA (2026)

oportunidades de mercado promissoras para o setor altamente competitivo da produção de cana-de-açúcar no Brasil. No caso da maioria dos produtos, as novas cotas tarifárias representam apenas uma pequena parcela do consumo total da UE. Além disso, em alguns casos, como o da carne bovina, as exportações para a UE já excedem as cotas existentes, significando que o impacto sobre os consumidores e exportadores provavelmente será limitado. O setor do etanol poderá registrar um aumento significativo nas exportações, sobretudo para fins industriais¹³.

Boxe 1 – Exemplos de liberalização tarifária

Carne bovina — fora da cota tarifária

Para 1 tonelada de carne bovina desossada fresca ou refrigerada (CN 0201 30 00) avaliada em 5.000 euros, a tarifa padrão da UE acumula um imposto ad valorem de 12,8% (640 euros) a um imposto específico de 303,40 euros/100 kg (3.034 euros). Assim, o valor total do imposto de importação é de aproximadamente 3.674 euros por tonelada, o equivalente a 73,5% do valor.

Etanol — fora da cota tarifária

Para uma tonelada de etanol brasileiro avaliada em 600 euros, considerando a tarifa padrão da UE de 19,20 euros por 100 kg, o imposto de importação seria de aproximadamente 192 euros por tonelada. Nos termos do acordo, a tarifa intracota aplicável ao etanol destinado a outros usos é reduzida para um terço da tarifa praticada pela UE. O etanol industrial, por sua vez, conta com tarifa intracota zero.

Até o momento da redação deste texto, ainda não havia sido decidido como as cotas seriam distribuídas entre os diferentes países do Mercosul. A cota que mais se discute é a da carne bovina. Uma proposta paraguaia sugere uma distribuição igualitária (25%) entre os países do Mercosul. Uma proposta diferente, defendida pelo Uruguai e pela Argentina, definiria as cotas com base nas exportações de carne bovina existentes, favorecendo esses países em relação ao Paraguai. O Brasil defende uma posição intermediária que, no momento, parece ser a posição com maior probabilidade de prevalecer.

13 Bethman & Gracia (2022)

Projeção dos impactos setoriais do acordo

O Acordo Mercosul-UE deve resultar em um aumento dos fluxos comerciais de ambos os blocos, ainda que mais significativo no caso do Mercosul, que até agora tem se mantido fora de diversos acordos comerciais. Assim, embora se espere que o acordo promova um aumento de 0,7% nas exportações e 0,1% nas importações no caso da UE, o Mercosul poderá registrar um aumento de 15% nas exportações e 16% nas importações¹⁴. O aumento do PIB brasileiro até 2040, em comparação com um cenário sem acordo, seria de aproximadamente 0,46%, ou US\$ 9,3 bilhões, com um possível aumento de 1,49% nos investimentos¹⁵.

Sendo o maior produtor agrícola do Mercosul, com a implementação do acordo, o Brasil provavelmente terá benefícios nesse setor. Estimativas específicas variam em função dos métodos e modelos utilizados para avaliar os efeitos comerciais. As exportações agrícolas brasileiras se beneficiariam de três efeitos distintos provenientes das menores tarifas da UE, aumento das cotas e insumos de produção mais baratos, aumentando sua competitividade global. Dados apresentados por Ribeiro et al. (2024) sugerem que o impacto acumulado das exportações do agronegócio brasileiro para a UE até 2040 poderia atingir US\$ 6,2 bilhões, com o setor registrando ganhos significativos, como mostra a Tabela 4 abaixo:

Tabela 4 – Impacto acumulado do Acordo Mercosul-UE sobre exportações agrícolas brasileiras selecionadas entre 2024 e 2040.

Produto	Valor das exportações em bilhões de dólares americanos	%
Aves e carne suína	2,57	16,8
Óleos e gorduras vegetais	1,97	9,2
Carne bovina	0,54	3,7
Bebidas e produtos de tabaco	0,45	6,7
Legumes, frutas e castanhas	0,05	3,1

Fonte: Ribeiro et al. (2024)

¹⁴ Timini & Viani (2021)

¹⁵ Ribeiro et al. (2024)

Os subsetores agrícolas que apresentarem aumento nas exportações também registrarão aumento significativo no valor da produção, como é o caso, particularmente, das aves e da carne suína, que se destacam como as grandes vencedoras do acordo, com um aumento de mais de US\$ 10 bilhões até 2040. Outros subsetores, como óleos e gorduras vegetais, carne bovina, bebidas e produtos de tabaco, além de legumes, frutas e castanhas, também registrariam ligeiros aumentos na produção, como se observa na Tabela 5 abaixo:

Tabela 5 – Impacto acumulado do Acordo Mercosul-UE na produção agrícola brasileira de 2024 a 2040.

Produto	Aumento do valor da produção em bilhões de dólares americanos	Em %
Pork and poultry	2,92	9,2%
Óleos e gorduras vegetais	1,70	4,8%
Carne bovina	1,18	5%
Bebidas e produtos de tabaco	0,76	1,8%
Legumes, frutas e castanhas	0,47	1,4%

Fonte: Ribeiro et al. (2024)

Do aumento de 2,0% no valor total da produção agrícola devido ao acordo, espera-se que cerca de 75% se concentrem nos quatro subsetores de carne suína e de aves, outros produtos alimentícios, óleos e gorduras vegetais, e gado¹⁶. Isso coloca em destaque o impacto bastante heterogêneo que se espera do acordo sobre os diversos subsetores agrícolas que, em razão de suas distintas posições de competitividade e cronogramas de liberalização, enfrentam perspectivas de mercado muito diversas para tirar proveito de maior acesso aos mercados.

Salvaguardas

A UE priorizou a inserção de um mecanismo de salvaguarda no acordo para proteger os agricultores europeus de aumentos repentinos nas importações. Caso as importações de produtos agrícolas sensíveis aumentem mais de 5% em relação à média dos 3 anos anteriores e os preços dos produtos importados sejam pelo menos 5% inferiores aos da UE, pode-se acionar um mecanismo de salvaguarda, permitindo a suspensão de

¹⁶ Ribeiro et al. (2024)

cotas tarifárias ou outros tipos de medidas preferenciais. Do ponto de vista brasileiro, a imposição do mecanismo de salvaguarda pela UE constitui um ponto negativo para o acordo. O baixo limite para sua ativação, bem como as significativas incertezas sobre como isso poderia afetar as exportações agrícolas brasileiras, estão entre as principais questões. Contudo, em uma conjuntura de negociação na qual o mecanismo de salvaguarda, juntamente com as cotas tarifárias limitadas para produtos sensíveis, parece ter sido um ponto de importância crucial para a UE, a percepção estratégica brasileira esteve voltada para avaliar se seria possível obter ganhos por meio do acordo. A abrangência limitada da abertura de mercado significa que é improvável que os agricultores europeus sofram um impacto mínimo decorrente da implementação do acordo¹⁷.

Uma questão importante relacionada ao acordo diz respeito também à sua capacidade de reduzir e/ou simplificar as cerca de 25.000 medidas não tarifárias (MNTs) que se aplicam às importações de produtos alimentícios diversos do Mercosul. As MNTs mais significativas que afetam o comércio da UE com o Mercosul são as medidas técnicas, não técnicas e relacionadas às exportações. Alguns estudos sobre o nível dessas MNTs em equivalentes ad valorem (EAVs) sugerem que elas chegam a 7,8% no caso das exportações brasileiras¹⁸. Assim, constitui um foco de atenção prioritário para os exportadores agrícolas brasileiros saber se o acordo terá o efeito prático de reduzir e/ou flexibilizar as medidas não tarifárias europeias atuais.

Uma perspectiva estratégica sobre o acesso ao mercado do Mercosul

Ao longo das negociações entre a UE e o Mercosul, o agronegócio brasileiro se mostrou fortemente favorável a um acordo, dada a sua competitividade, as fortes barreiras de mercado que enfrentava na Europa e a rentabilidade do mercado europeu. Durante o processo de negociação, porém, ficou evidente para os grupos de interesse brasileiros que as resistências europeias relacionadas aos subsetores agrícolas considerados particularmente sensíveis ao aumento da concorrência impunham limites claros aos ganhos a serem obtidos. Em sua versão final, prevaleceu a percepção brasileira de que o Mercosul havia aceitado cotas em troca da eliminação tarifária. A decisão de aceitar o acordo final, apesar da permanência das cotas tarifárias e da existência de salvaguardas, foi tomada para obter todos os benefícios possíveis.

17 Bethman & Gracia (2022)

18 Bethman & Gracia (2022)

Numa perspectiva estratégica mais ampla, existe, portanto, uma clara percepção, por parte do Brasil, da inevitável necessidade de renegociar as cotas no futuro. Os termos atuais do acordo também foram vistos como um ponto de partida para garantir concessões futuras. Nessa perspectiva, o ligeiro aumento da presença de produtos agrícolas brasileiros no mercado da UE poderia ajudar a atenuar os receios de que as pressões competitivas prejudicassem a produção europeia em setores como o de proteína animal. Isso ajudaria a preparar o terreno para um eventual aumento das cotas por meio de uma posterior revisão ou renegociação do acordo. Além disso, a presença no exigente mercado da UE também pode ser vista como um reconhecimento da qualidade dos produtos brasileiros, servindo tanto para atenuar o ceticismo entre os consumidores europeus quanto para ajudar a impulsionar o acesso aos mercados de outras regiões do mundo.

Embora setores de exportação economicamente importantes, como os de proteína animal, arroz e açúcar, continuem sujeitos a cotas tarifárias, diversos subsetores agrícolas menores obtiveram acesso mais imediato ao mercado. Em maio de 2026, o primeiro contêiner de uvas frescas a uma tarifa zero foi transportado para a Europa, representando um resultado concreto da implementação do acordo. O Brasil produz diversos produtos tropicais, como frutas e castanhas, além de alimentos processados, que, isoladamente, representam um mercado limitado, mas que, em conjunto, poderiam representar uma participação de mercado significativa e crescente. Um entrave ao aumento das exportações desses produtos diz respeito à classificação de Novos Alimentos da UE¹⁹, significando que mesmo os produtos amplamente consumidos nessa categoria terão que passar por procedimentos de teste longos e dispendiosos para entrar no mercado da UE. Para muitos exportadores brasileiros de pequeno e médio porte, isso pode representar uma barreira proibitiva para entrar no mercado da UE. Por outro lado, um aspecto que poderia beneficiar os exportadores brasileiros de alimentos e produtos agrícolas é o potencial de implantação de indústrias de beneficiamento no país, com a redução e/ou eliminação das barreiras tarifárias em vigor. Entre os produtos que poderiam se beneficiar desse valor agregado destacam-se o café torrado, polpa de frutas congelada, ração animal e castanhas moídas.

Por fim, o Acordo Mercosul-UE tem sido, por vezes, descrito como um acordo comercial “antigo”, uma vez que os seus componentes principais foram estipulados há muito tempo, devido ao prolongado processo de negociação. Fundamentalmente, essas negociações desenrolaram-se tendo como pano de fundo o regime operacional da Organização Mundial do Comércio (OMC), proporcionando uma previsibilidade mínima por meio

¹⁹ Especificações adicionais se encontram em [Novel Food - Food Safety - European Commission](#).

de regras e normas definidoras das práticas comerciais. A partir da perspectiva do Brasil, o enfraquecimento da ordem comercial global levanta sérias questões sobre se isso incentivará a adoção de medidas por parte dos países europeus que possam restringir o acesso ao mercado. Devido à natureza politicamente sensível do setor agrícola na UE, bem como à relevância das questões sanitárias e de sustentabilidade, existe no Brasil o receio de que as exportações agrícolas possam se mostrar particularmente vulneráveis a medidas restritivas de mercado cuja justificação ou aplicação possam ser contestadas. Dessa forma, o sucesso do acordo parece depender em grande medida da construção de confiança mútua entre as partes e do estabelecimento de um legítimo compromisso comum de aumento dos fluxos comerciais entre as duas regiões.

2. Normas comerciais, ambientais e de sustentabilidade

Além das tarifas e das cotas tarifárias, o Acordo Mercosul-UE também prevê outros consequentes normativos. O acordo prevê diferentes cláusulas de reciprocidade que exigem que as exportações agrícolas do Mercosul cumpram as normas da UE relativas à utilização de defensivos agrícolas, segurança alimentar e saúde animal²⁰. Outro ponto importante é a presença, no capítulo Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, do *princípio da regionalização*, o que significa que, em caso de surto de doença animal em uma determinada região, as exportações de outras regiões que comprovem a ausência da doença poderão continuar sem interrupção. Além disso, as *indicações geográficas* são mutuamente reconhecidas no âmbito do acordo. Isso tem sido constantemente defendido pela União Europeia, que fornece uma ampla variedade de produtos alimentícios e bebidas de alta qualidade, consumidos mundialmente, com alto valor agregado e forte marca de origem. No entanto, os produtos do Mercosul também se beneficiarão das indicações geográficas. Por fim, o acordo prevê o *princípio da precaução*, segundo o qual nos casos em que haja suspeita de impactos nocivos e as evidências científicas sejam inconclusivas, as autoridades nacionais poderão suspender o uso e a comercialização do produto até que sejam apresentadas novas evidências.

O capítulo Comércio e Desenvolvimento Sustentável

O capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável no Acordo Mercosul-UE foi introduzido após prolongadas negociações entre as partes. Por regulamentar questões de interesse fundamental para ambos os lados do Atlântico, o capítulo busca um equilíbrio entre as prioridades da UE de incorporar compromissos ambientais e de sustentabilidade aos acordos comerciais assinados pela União Europeia e as preocupações dos países do Mercosul em coibir o protecionismo comercial unilateral e o protecionismo disfarçado. O capítulo menciona o compromisso das partes com os acordos multilaterais ambientais e trabalhistas, ao mesmo tempo em que estabelece mecanismos para o monitoramento e

20 USDA (2026); Castilho et al. (2025)

a implementação desses acordos. Portanto, é de grande relevância para o setor agrícola, uma vez que as regras e os princípios definidos no capítulo têm diferentes implicações para a produção e o comércio de alimentos.

Conforme mencionado nos parágrafos iniciais, o ponto fulcral do capítulo é “integrar o desenvolvimento sustentável nas relações comerciais e de investimento das Partes por meio de uma série de princípios e ações relacionados ao trabalho e ao meio ambiente” (Art. 18.1, 1). A sustentabilidade adotada destaca as “dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável” e sua natureza interconectada (Art. 18.1, 3). Os caminhos específicos previstos para a promoção do desenvolvimento sustentável baseiam-se nos compromissos das partes com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, bem como nas normas trabalhistas e ambientais em vigor (Art. 18.1 4a), nos compromissos multilaterais (Art. 18.1 4b) e no reforço da cooperação entre as partes nessa área (Art. 18.1 4c). Sendo uma prioridade comum dos países do Sul Global, o último ponto destaca “ter em conta as diferentes realidades, capacidades, necessidades e níveis de desenvolvimento de cada país e respeitar as políticas e prioridades nacionais” (Art. 18.1 4c). No mesmo sentido, enfatiza-se o direito de cada país de determinar políticas, prioridades e regulamentos nas áreas trabalhistas e ambientais, desde que sejam compatíveis com o compromisso assumido por cada uma das Partes em relação aos acordos internacionais (Art. 18.2). Além disso, destaca-se também a importância da progressão em direção a regulamentos cada vez mais rigorosos nessa área, sendo também proibida a utilização desses regulamentos para discriminação injustificável e/ou arbitrária (Art. 18.2, 6), refletindo uma apreensão frequentemente expressa pelos exportadores agrícolas brasileiros. Os compromissos multilaterais destacados no acordo referem-se principalmente a acordos ambientais (Art. 18.5), comércio e mudanças climáticas (Art. 18.6), comércio e biodiversidade (Art. 18.7), comércio e manejo sustentável das florestas (Art. 18.8) e comércio e manejo sustentável da pesca e da aquicultura (Art. 18.9).

O capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável também destaca a necessidade de respaldar as proteções ambientais e trabalhistas com evidências científicas robustas e normas e diretrizes internacionais relevantes (Art. 18.10 1). No entanto, nos casos em que as informações ou evidências científicas sejam consideradas insuficientes ou inconclusivas, e se acredite que exista risco ambiental ou ocupacional associado, pode-se aplicar o princípio da precaução (Art. 18.10 2). O princípio da precaução é fundamental nos marcos regulatórios europeus, mas tem sido frequente alvo de críticas por parte de outras entidades, por exemplo, em relação aos organismos geneticamente modificados.

Sua presença no acordo é claramente uma prioridade europeia, mas também um ponto que poderá suscitar futuros desacordos entre as partes. Por fim, o acordo também prevê alguns incentivos positivos para promover o desenvolvimento sustentável. Notavelmente, o instrumento incentiva o “comércio e o investimento em bens e serviços, bem como o intercâmbio voluntário de práticas e tecnologias que contribuam para a melhoria das condições sociais e ambientais, incluindo as de especial relevância para a atenuação da mudança do clima e a adaptação às mesmas” (Art. 18.12 2b). Embora o texto principal do capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável não especifique como operacionalizar essa intenção, o Anexo 18-A detalha esse ponto, que será objeto de análise nas seções seguintes deste artigo.

Produtos sustentáveis e oportunidades de mercado

Ao longo dos últimos anos, disposições relativas à sustentabilidade e ao meio ambiente têm sido incluídas, cada vez mais, nos acordos comerciais da UE com parceiros globais. Isso também se aplica ao Acordo Mercosul-UE, onde essas questões têm sido o foco das discussões no setor agrícola. Grupos de interesse nacionais europeus, como agricultores e ambientalistas, levantaram a questão da sustentabilidade, exigindo que o acordo não prejudique as normas europeias em vigor, nem enfraqueça a concorrência²¹. Por outro lado, os países do Mercosul destacaram suas legislações e normas ambientais em vigor, mas também exigiram que os clientes europeus associassem demandas de sustentabilidade a incentivos econômicos concretos. O artigo 39 do Anexo 18-A do capítulo sobre comércio e sustentabilidade dá um passo mais específico nessa direção ao estabelecer a possibilidade de acesso preferencial ou adicional ao mercado da UE para produtos específicos provenientes de florestas sustentáveis:

“A fim de explorar o potencial do comércio em benefício dos ecossistemas, as Partes estabelecerão, no prazo de um ano a contar da entrada em vigor do presente Acordo, uma lista de produtos dos Estados do MERCOSUL signatários que contribuam para a conservação, recuperação, utilização e gestão sustentáveis das florestas e dos ecossistemas vulneráveis. Os produtos constantes desta lista, que devem ser revistos periodicamente de três em três anos, devem beneficiar-se de um acesso preferencial ou adicional ao mercado, ou de outros incentivos da União Europeia para promover o seu comércio, como assistência técnica ou reforço das capacidades”.

21 Bethman & Gracia 2022

Embora o Artigo 39 não especifique quais critérios de seleção serão usados para definir os produtos previstos pelo Artigo 39, ele apresenta um caminho geral para a definição de um acordo mútuo sobre esse ponto. Dessa forma, o artigo parece responder às exigências para que a UE utilize o comércio como instrumento para promover o desenvolvimento sustentável por meio de incentivos materiais concretos.

Em seguida, o artigo 40 apresenta um objetivo semelhante para promover o comércio de determinados produtos, ainda que de acordo com uma concepção de sustentabilidade um pouco mais ampla, podendo também abranger produtos da UE e do Mercosul:

“As Partes aplicarão ainda ações e medidas que promovam o comércio de bens que contribua para melhorar as condições sociais e para promover boas práticas ambientais, como bens e serviços que contribuam para criar uma economia de baixas emissões que seja eficiente na utilização dos recursos, ou bens abrangidos por mecanismos de garantia voluntária da sustentabilidade. Essas ações, a serem revistas periodicamente pelas Partes de três anos em três anos, podem incluir medidas destinadas a melhorar o acesso ao mercado, assistência técnica, reforço das capacidades e facilitação do comércio, conforme apropriado”.

Em comparação com o Artigo 39, o Artigo 40 apresenta uma concepção de sustentabilidade mais ampla, bem como um leque maior de medidas que podem ser adotadas para incentivar a produção e o comércio desses bens. Essa concepção vem sendo defendida por países do Sul Global, que historicamente se mostram tendentes a dar centralidade aos pilares econômico e social do desenvolvimento sustentável, em comparação com uma ênfase relativamente maior, por parte dos países do Norte Global, à dimensão da conservação ambiental. Considerando os Artigos 39 e 40, a principal questão em aberto continua sendo quais critérios de seleção e produtos sustentáveis as partes podem adotar em comum acordo.

Critérios de seleção e fatores socioambientais importantes

Desde a introdução da ideia de desenvolvimento sustentável²², o conceito e suas aplicações específicas têm sido objeto de intensos debates, sobretudo no que diz respeito ao setor agrícola. A maioria das definições convencionais, no entanto, converge em torno de uma concepção que abrange as dimensões social, ambiental e econômica. Um artigo

22 Brundtland (1986)

complementar a este trabalho²³, que aborda a lista de produtos de que trata o Artigo 39, enumera critérios específicos que englobam as dimensões econômica, ecológica, social e de governança. Essas diferentes categorias abrangem critérios relacionados a meios de sustento e emprego, conservação, inclusão social e normas e certificações apropriadas. Os critérios listados por Mensah & Rudloff (2026) contemplam diversos pontos de atenção utilizando indicadores específicos, que podem ser avaliados em relação aos produtos agrícolas do Mercosul. Assim, apesar das diferentes concepções sobre sustentabilidade entre os países da UE e do Mercosul, elas apresentam, no entanto, um ponto de partida para avaliar como produtos específicos podem se tornar candidatos a acesso preferencial ou adicional ao mercado, como previsto nos Artigos 39 e 40. As seções seguintes analisam como esses critérios de sustentabilidade se aplicam à produção brasileira de café e etanol à base de cana-de-açúcar, além de avaliar as oportunidades de mercado desses produtos na UE.

Exemplos brasileiros de produtos sustentáveis: cana-de-açúcar/etanol

A cana-de-açúcar é uma cultura tropical extremamente eficiente na conversão da luz solar, do CO₂ e dos nutrientes em sacarose (açúcar). A produção de cana-de-açúcar no Brasil remonta a cerca de 500 anos, aos primórdios da colonização, quando essa cultura era um dos mais importantes produtos de exportação. Hoje, o Brasil é o maior produtor mundial, com uma produção anual de aproximadamente 650 milhões de toneladas. Embora historicamente o cultivo da cana tenha sido destinado principalmente para a produção de açúcar, a crise energética da década de 1970 promoveu inovações que permitiram o uso do etanol em motores automotivos. Desde 2003, os chamados “veículos flex”, que rodam com gasolina, etanol ou com a mistura dos dois combustíveis, estão disponíveis no mercado consumidor brasileiro. Como grande produtor e consumidor de etanol, o Brasil também tem grande interesse econômico estratégico em aumentar as exportações dessa commodity. O Acordo Mercosul-UE atribui uma cota tarifária de 650.000 toneladas ao Mercosul, a ser implementada gradualmente ao longo de 5 anos, mas com uma tarifa intracota reduzida comparada às importações de etanol de outras regiões globais.

No que se refere à *sustentabilidade econômica*, a produção de cana-de-açúcar e etanol representa uma importante fonte de atividade econômica em diferentes regiões agrícolas do Brasil, principalmente no estado de São Paulo. A cadeia de valor mais ampla abrange

23 Mensah & Rudloff (2026)

não apenas a produção de cana-de-açúcar e seus insumos associados, mas também a conversão do caldo de cana e do melaço em etanol e o uso do bagaço de cana para geração de eletricidade. No uso direto como combustível veicular, o etanol e as misturas à base de etanol também apresentam um desempenho econômico competitivo em comparação com a gasolina, tornando-se uma alternativa atraente dependendo dos preços relativos do açúcar e do petróleo, respectivamente²⁴.

Avaliar o *desempenho ambiental* da produção de cana-de-açúcar é uma tarefa complexa, devido aos fatores e variáveis potencialmente relevantes a serem considerados. Com relação à agricultura brasileira, muitas discussões sobre sustentabilidade frequentemente giram em torno do desmatamento, particularmente na região amazônica. No entanto, o coração da produção brasileira de cana-de-açúcar, concentrado nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Goiás, está localizado a cerca de 1500 km do bioma Amazônico. Além disso, a produção de cana-de-açúcar não tem sido fator determinante do desmatamento, que se expandiu principalmente em pastagens degradadas²⁵. Em relação a impactos diretos na produção, o espaço para melhorias dependerá em grande medida da adoção de boas práticas de manejo hídrico, da eliminação da queima da palha de cana-de-açúcar nas lavouras, da prevenção da erosão da camada superficial do solo, da proteção da biodiversidade e dos ecossistemas locais, e da redução do uso de fertilizantes químicos²⁶. Sobre o desempenho do etanol derivado da cana-de-açúcar como combustível veicular, as reduções nas emissões de gases de efeito estufa (GEE) que podem ser obtidas com a substituição da gasolina pelo etanol são significativas, e estima-se que as reduções nas emissões de GEE ao longo do ciclo de vida do produto cheguem a cerca de 80% em comparação com a gasolina²⁷. O desenvolvimento do etanol de segunda geração, que utiliza biomassa lignocelulósica como o bagaço e a palha da cana-de-açúcar, apresenta maior potencial de melhora do desempenho ambiental da produção de etanol²⁸. Em comparação com o setor de cana-de-açúcar indiano, mais artesanal, a produção brasileira de etanol tem estado associada a menores emissões de gases de efeito estufa, com 0,036 CO₂ eq/kg de cana em comparação com 0,045 CO₂ eq/kg de cana. As principais fontes de emissões da produção de cana-de-açúcar no Brasil são o consumo

24 Luo et al. (2009)

25 Bordonal et al. (2018)

26 Duarte et al. (2013); Bordonal et al. (2018); Pereira & Ortega (2010); Ometto et al. (2009)

27 Luo et al. (2009)

28 Maga (2019)

energético, a aplicação de fertilizantes no solo e a queima da palhada da cana-de-açúcar²⁹. Assim, frente ao cenário da necessidade de rápida descarbonização dos combustíveis líquidos em setores de difícil abatimento de emissões, como a aviação civil, o transporte marítimo e determinados processos industriais, o etanol brasileiro apresenta-se como uma alternativa sustentável potencialmente importante, desde que sejam adotadas boas práticas de produção e implementadas inovações de ponta, como as relacionadas aos biocombustíveis de segunda geração.

Dentro da *dimensão social* da sustentabilidade, a indústria do etanol vem registrando avanços nas últimas décadas. Historicamente, a cana-de-açúcar era colhida manualmente com o emprego de mão de obra de baixa remuneração. Essa prática acaba gerando problemas relacionados a condições de trabalho exaustivas e degradantes, algumas das quais persistiram até o século XXI³⁰. No entanto, nas últimas décadas, a mecanização da colheita da cana-de-açúcar mudou essa situação, uma vez que demandou uma força de trabalho menor, porém melhor qualificada tecnicamente. Esse novo cenário também fez com que a atenção fosse redirecionada para o processo de incorporação dos trabalhadores no complexo industrial de produção de cana-de-açúcar/etanol³¹. Com as mudanças essenciais no tipo de mão de obra para a produção de cana-de-açúcar, o desafio passa a ser garantir a qualificação técnica dos trabalhadores e a extensão dos direitos trabalhistas e de condições de trabalho decentes para todo o setor.

A governança da *sustentabilidade* na cadeia de valor do etanol de cana-de-açúcar brasileiro está sujeita tanto a certificações privadas voluntárias quanto à legislação pública, dependendo da jurisdição específica em questão. Entre as iniciativas privadas multissetoriais mais importantes estão a Bonsucro e a *Roundtable on Responsible Biofuels*, que reúnem uma série de critérios de sustentabilidade relacionados às áreas social, ambiental e de governança³². Além das iniciativas, a legislação pública também se aplica tanto no Brasil quanto na UE. Além disso, o programa nacional brasileiro de governança de biocombustíveis, o RenovaBio, também concede certificações a produtores de etanol com base na intensidade de carbono de todo o ciclo de vida do biocombustível e na elegibilidade da biomassa, podendo habilitá-los a emitir créditos de descarbonização (CBIOS). O Código Florestal Brasileiro constitui um importante marco legislativo que

29 Tsiropoulos et al. (2014)

30 McGrath (2013)

31 Carillo (2016)

32 Benitez-Lazaro et al. (2018)

visa principalmente o uso da terra, garantindo a conservação obrigatória em propriedades privadas. A legislação trabalhista brasileira também estabelece importantes parâmetros para o cumprimento das normas sociais nessa área. Já na UE, a Diretiva de Energias Renováveis (RED) estabelece uma série de critérios de sustentabilidade aplicáveis ao etanol importado pela União Europeia, que envolvem elementos relacionados ao uso da terra, emissões de GEE, biodiversidade e rastreabilidade.

Casos brasileiros de produtos sustentáveis: café

Historicamente, o café é de grande importância econômica no Brasil, moldando tanto a política interna quanto os laços do país com a economia internacional. Já faz muito tempo que o Brasil ocupa a posição de maior produtor mundial dessa cultura e atualmente responde por cerca de um terço da produção global. A produção de café no Brasil esteve, por longos períodos, sujeita a uma significativa regulação da oferta e ao controle de preços por meio de políticas impostas por órgãos reguladores de mercado. Com o rompimento do acordo internacional do café em 1989, o setor sofreu uma significativa desregulamentação e ficou cada vez mais exposto às flutuações internacionais de preços. Tradicionalmente concentrada nos estados de São Paulo e Paraná, a produção tem se deslocado cada vez mais para os estados de Minas Gerais e Espírito Santo e, mais recentemente, para a Bahia e Rondônia³³. As duas espécies de café mais comuns no Brasil são a *Arabica* e a *Canephora (Robusta)*. Atualmente, a maior parte das exportações de café brasileiro tem como destino os Estados Unidos, Alemanha, Itália, Bélgica e Japão. Em 2025, o Brasil exportou 41,9 milhões de sacas de café, totalizando US\$ 16,1 bilhões — um recorde histórico³⁴. No mesmo ano, a Alemanha tornou-se a maior compradora mundial de café brasileiro, depois que o governo Trump elevou drasticamente as tarifas sobre as exportações brasileiras para os Estados Unidos. O comércio de café entre o Brasil e a Alemanha tem profundas raízes históricas. A Alemanha conta com uma grande indústria de beneficiamento que agrega valor significativo às importações por meio da produção e exportação de café instantâneo e blends especiais³⁵.

33 Volsi et al. (2019)

34 Conab (2026)

35 Kreimeier & Rose (2025)

Na dimensão *sustentabilidade econômica*, embora outros produtos agrícolas o tenham ultrapassado como os itens mais importantes na cesta de exportações do país, o café ainda desempenha um papel econômico de grande relevância no Brasil. A produção ocupa cerca de 2 milhões de hectares e é composta por cerca de 300.000 produtores. A cadeia de valor do café no Brasil, em sua totalidade, gera mais de 8 milhões de empregos, constituindo uma importante fonte de renda que garante o sustento de um grande contingente de trabalhadores³⁶. A maioria dos produtores se organiza por meio de cooperativas e associações, como a Cooxupé, a maior cooperativa de café do mundo. O beneficiamento do café, no entanto, é marcado por uma estrutura de mercado altamente concentrada, com 10 empresas respondendo por cerca de 75% da produção³⁷. Embora a agricultura familiar ainda represente uma grande parcela da produção, os produtores de médio porte, em especial, acabam sendo esmagados pelas crescentes necessidades de capital e pela flutuação dos preços³⁸. A falta de investimentos em inovação e em equipamentos e maquinários modernos, bem como os baixos índices de qualificação, são os maiores desafios que esses produtores enfrentam³⁹. As marcas de cafés especiais podem representar um complemento de renda para os cafeicultores. No entanto, para ter acesso a esse mercado, muitos produtores enfrentam obstáculos relacionados à infraestrutura pós-colheita, certificação e rastreabilidade⁴⁰. Com a eliminação gradual das barreiras tarifárias da UE sobre o café torrado e descafeinado ao longo de 5 anos, surge um potencial significativo de agregação de valor aos produtos de café, fomentando essas atividades de beneficiamento no Brasil. O café orgânico também representa uma oportunidade de agregação de valor para os produtores, mas existem desafios associados à comercialização, falta de padronização do produto, mão de obra e baixo rendimento⁴¹. Comparações entre sistemas convencionais e certificados no setor cafeeiro brasileiro mostram que ambos apresentam um potencial de desempenho econômico positivo: o primeiro apresenta desempenho superior em termos de rentabilidade, estabilidade produtiva e criação de valor. Já o segundo, apresenta superioridade em termos de segurança alimentar, qualidade e gestão de risco⁴².

36 Guimarães et al. (2022)

37 Almeida & Zylberstjarn (2017)

38 Almeida & Zylberstjarn (2017)

39 Santos et al. (2023)

40 Sera et al. (2025)

41 Wegner et al. (2013)

42 Winter et al. (2020).

Na dimensão *sustentabilidade ambiental*, cada vez mais, os produtores demonstram interesse em se envolverem nesta questão, mas ainda falta conhecimento sobre como definir e implementar tais práticas⁴³. Estratégias baseadas em sistemas agroflorestais, consorciação de culturas e conservação do solo têm demonstrado melhora no desempenho ambiental, podendo justificar o preço premium cobrado nos mercados internacionais⁴⁴. Em alguns casos, a produção de café é alvo de investigações devido ao seu impacto na vegetação nativa, sendo considerada um fator que impulsiona o desmatamento. No entanto, no Brasil, desde os anos 2000, os ganhos de produtividade significaram redução da área total destinada ao cultivo com concomitante aumento do volume de produção⁴⁵ — uma tendência igualmente observada em outros subsetores agrícolas. No que tange às emissões de gases do efeito estufa, as análises do ciclo de vida que comparam o café convencional com o café certificado apontam para uma diferença significativa de 14,61 kg CO₂e/kg para o primeiro contra 3,37 kg CO₂e/kg para o segundo. No entanto, vale ressaltar que a maior parte da diferença entre os dois se deve às elevadas emissões provenientes do transporte aéreo, que, de maneira isolada, representam 72% das emissões do café convencional⁴⁶. Assim, ambas as modalidades de produção geram emissões de aproximadamente 3-4 kg CO₂e/kg. Outras comparações entre sistemas de produção certificados e convencionais também mostram que os sistemas certificados obtêm pontuações mais altas na maioria dos parâmetros, como, por exemplo, qualidade da água e do solo, diversidade genética e de espécies, e redução de resíduos⁴⁷. Alguns produtores que adotam as melhores práticas visando reter grandes quantidades de carbono no solo chegaram a apresentar emissões líquidas negativas de CO₂⁴⁸.

A dimensão *sustentabilidade social* apresenta um panorama mais heterogêneo na comparação entre os sistemas convencionais e os certificados. Dessa forma, os sistemas de produção certificados obtêm pontuações significativamente mais altas em questões como não discriminação e igualdade de gênero, apoio a populações vulneráveis, saúde pública e capacitação. Isso se deve principalmente ao relevo dado pelas cooperativas certificadas à conscientização dos produtores sobre essas questões. Por outro lado, os sistemas de produção convencionais apresentam pontuações mais altas no tocante às relações de

43 Guimarães et al. (2022)

44 Martinez et al. (2022).

45 Volsi et al. (2019, p.5)

46 Nab & Maslin (2020)

47 Winter et al. (2020)

48 Imaflora (2024)

trabalho, nos direitos dos fornecedores e na liberdade de associação, sobretudo pelo fato de os produtores desse segmento geralmente adotarem contratos de trabalho de longo prazo estruturados de acordo com a legislação brasileira, em comparação com os produtores certificados que dependem mais do trabalho familiar⁴⁹. No entanto, ainda existem desafios relacionados ao trabalho temporário, aos baixos salários, à idade avançada dos produtores e à sucessão familiar⁵⁰.

Diferentes *regulamentações e certificações* se aplicam ao setor cafeeiro brasileiro. Assim como na produção de cana-de-açúcar, o Código Florestal brasileiro regulamenta aspectos relacionados ao uso da terra e à conservação, e a legislação trabalhista brasileira estabelece parâmetros de direito público nessa área. O EUDR (*European Union Deforestation Regulation* ou Regulamento da UE sobre Produtos Livres de Desmatamento) define o café como uma commodity de risco florestal, ou seja, os produtores brasileiros terão que apresentar informações sobre mudanças no uso da terra, conformidade legal e uma declaração de *due diligence* para entrar no mercado da União Europeia. Dentre as regulamentações privadas voluntárias, as que mais se destacam são as 4K, que cobrem diversos pontos relacionados à gestão ambiental, condições de trabalho, boas práticas e rastreabilidade. Além disso, os selos Fairtrade, Rainforest Alliance e Certifica Minas Café — específico para o estado de Minas Gerais — também cobrem parte da produção. Estudos sobre o panorama da certificação de café no Brasil, no entanto, apontam para uma desconexão entre os esforços exigidos dos produtores e a compensação efetiva que recebem pelo atendimento às normas de sustentabilidade⁵¹. Alinhar os incentivos em toda a cadeia de suprimentos para garantir que os produtores colham alguns dos benefícios financeiros e dos *sustainability premiums* constitui, portanto, uma tarefa importante.

Uma perspectiva estratégica brasileira sobre comércio e sustentabilidade

A sustentabilidade está no cerne do Acordo Mercosul-UE; desse modo, tornou-se essencial para definir o acesso ao mercado. Assim, o acordo transcende a regulamentação de produtos com base em suas características físicas, adotando um grande enfoque regulatório baseado em processos, incluindo diversos princípios e padrões relacionados à sustentabilidade. A definição de critérios e parâmetros específicos para o que pode ser considerado produto

49 Winter et al. (2020)

50 Santos et al. (2023)

51 Rocha et al. (2025)

sustentável pode determinar se e como disposições como os artigos 39 e 40 produzirão resultados efetivos para os exportadores brasileiros. A formulação atual desses artigos, no entanto, revela duas importantes questões em aberto relacionadas a como os produtos livres de desmatamento devem ser entendidos e o que significa, em termos concretos, o tratamento preferencial. Sob a perspectiva do Brasil, se não houver avanços em relação à facilitação da aprovação de novos alimentos, os ganhos com o aumento do acesso ao mercado poderão ser muito limitados. Nesse caso, regulamentações complexas e aprovações dispendiosas para acesso ao mercado da UE acabariam por favorecer os grandes produtores em detrimento dos pequenos agricultores. Nesse sentido, um ponto crucial diz respeito à possibilidade de se obter avanços significativos com respeito à harmonização normativa e à necessária cooperação técnica para promovê-la, conforme estipulado no acordo.

Além da definição de critérios e regulamentos específicos de sustentabilidade, uma questão mais ampla está relacionada a premissas fundamentais e às concepções de sustentabilidade que sustentam a definição de regras. Enquanto os ideais europeus de agricultura sustentável muitas vezes parecem favorecer pequenos produtores com modelos de produção de baixo consumo de insumos e/ou orgânicos, as idealizações brasileiras por vezes priorizam a produção em larga escala com aplicação intensiva de soluções agrotecnológicas para a sustentabilidade. O governo brasileiro e a FAO centram suas atenções no aumento da produtividade por hectare em vez da expansão das terras agrícolas como estratégia de sustentabilidade, reduzindo assim a pressão sobre a conversão da vegetação nativa. O Brasil, portanto, estará mais inclinado a defender a inclusão de commodities a granel, como o etanol da cana-de-açúcar e o algodão, na lista de produtos elegíveis nos termos dos artigos 39 e 40. Nesse aspecto, a UE e o Brasil também parecem divergir na questão dos biocombustíveis, a saber, no que diz respeito a diferentes percepções do dilema *food-for-fuel* (alimento para combustíveis). Assim, muito embora o etanol à base de cana não concorra diretamente com produtos básicos essenciais para o consumo humano, a produção brasileira de etanol à base de milho também registrou aumento nos últimos anos. Nesse sentido, os argumentos brasileiros de que o etanol é um subproduto do uso do milho como ração animal e de que o rápido crescimento da produção nos últimos anos significa que não há concorrência direta com o consumo alimentício humano parecem divergir do posicionamento predominante da UE. O crescimento de diferentes tipos de biocombustíveis a partir de soja, da cana-de-açúcar e do milho é muitas vezes classificado por grupos de interesse brasileiros como uma importante contribuição para a descarbonização, sobretudo devido ao seu potencial de uso em veículos, navios porta-

contêineres e aviões como combustível sustentável de aviação. É provável que as discussões sobre este tema se intensifiquem nos próximos anos, principalmente se o acordo resultar em conexões mais estreitas entre o mercado da UE e o complexo brasileiro de ração, combustível e proteína animal.

Pontos principais

- Após prolongadas negociações, os países do Mercosul acabaram por aceitar a proposta europeia sobre acesso ao mercado, apesar das limitadas concessões no setor agrícola, buscando garantir os ganhos alcançáveis.
- A agricultura brasileira tem muito a ganhar com o Acordo Mercosul-UE, tanto em termos de exportações quanto de aumento do valor da produção. Porém, os ganhos se concentram essencialmente em subsectores específicos, como proteína animal e óleos e gorduras vegetais.
- Num contexto global em que a ordem comercial baseada em regras enfrenta desafios acentuados, o Brasil se ocupa em saber se as partes demonstrarão compromisso mútuo com o objetivo essencial do acordo de elevar os fluxos comerciais, apontando para a necessidade de um diálogo próximo sobre as condições para a aplicação de medidas com efeito distorcivo sobre o comércio.
- O acesso relativamente limitado ao mercado da UE obtido pelos exportadores agrícolas do Mercosul devido às tarifas e cotas tarifárias remanescentes sobre produtos-chave provavelmente ensejará, no médio prazo, discussões sobre o aumento gradual das cotas e a redução adicional das tarifas.
- A inclusão de salvaguardas é vista com ressalvas pelos países do Mercosul e provavelmente suscitará esforços para especificar as condições de sua aplicação, restringindo-as a situações de absoluta emergência.
- É provável que as regulamentações da UE que vigoram sobre novos alimentos imponham um significativo ônus financeiro aos exportadores, restringindo assim a entrada de novos produtos da sociobiodiversidade e livres de desmatamento.

- O capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável prevê diversas disposições relacionadas às características específicas do processo produtivo dos produtos comercializados. Essas disposições visam garantir a observância das normas ambientais e trabalhistas, mas também podem desencadear intensos debates sobre sua aplicação prática.
- As principais concepções de sustentabilidade defendidas, respectivamente, pelos grupos de interesse brasileiros e europeus no setor agrícola variam consideravelmente e pode gerar atritos, mas também deve fomentar um diálogo construtivo sobre caminhos alternativos para se atingir os resultados sociais e ambientais desejados.
- Promover diálogos sobre como as normas públicas e privadas vigentes podem atestar a conformidade com os Artigos 39 e 40 do Anexo 18-A poderá viabilizar a sua aplicação prática.

Referências

Albertoni, N. (2025) The Road to the European Union – Mercosur Agreement. A Bridge Between Europe and Latin America. Friderich Nauman Foundation. Policy Paper.

Almeida, F. L., Zylbersztajn, D. (2017). Key Success Factors in the Brazilian Coffee Agrichain: Present and Future Challenges. *International Journal on Food System Dynamics*, 8(1), 45–53. <https://doi.org/10.18461/ijfsd.v8i1.814>

Baltensperger, M., Dadush, U. (2019) The European Union-Mercosur Free Trade Agreement: prospects and risks. Brugel. Policy Contribution Issue n° 11 | September 2019.

Benites-Lazaro, L. L., Giatti, L., & Giarolla, A. (2018). Sustainability and governance of sugarcane ethanol companies in Brazil: Topic modeling analysis of CSR reporting. *Journal of Cleaner Production*, 197, 583–591. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.06.212>

Bethman, E., Gracia, F. (2022) The Impact of EU-Mercosur Agreement on Member Countries and the United States. Economics working paper series. Working Paper 2022–07–B. U.S. International Trade Commission. 500 E Street SW Washington, DC 20436, July 2022.

Bordonal, R. de O., Carvalho, J. L. N., Lal, R., de Figueiredo, E. B., de Oliveira, B. G., & La Scala, N., Jr. (2018). Sustainability of sugarcane production in Brazil. A review. *Agronomy for Sustainable Development*, 38(2). <https://doi.org/10.1007/s13593-018-0490-x>

Brundtland, G. H. (1987). Our common future: Report of the World Commission on Environment and Development. Oxford University Press.

Campos, R.G., Timini, J., Viani, F., Vidal, E. (2026). The EU-Mercosur Agreement: Analysis of Its Characteristics from a Sectoral Perspective. Banco de España, Eurosistema. Documentos Ocasionales N.º 2601. <https://doi.org/10.53479/42685>

Carrillo, I.R. (2016): When farm work disappears: labor and environmental change in the Brazilian sugar-ethanol industry, *Environmental Sociology*, DOI: 10.1080/23251042.2016.1221172

Castilho, M., Ferreira, K., Braga, J. (2025) Observations on the Impact of the EU-Mercosur Agreement. Friderich Ebert Stiftung.

CNA (2022) Confederação de Agricultura. Mercosul – European Union Association Agreement: Agriculture Perspectives on the Offered Baskets. April 2022.

Conab (2026) Conjunturas da Agropecuária. Companhia Nacional de Abastecimento. Available from: [cafe_-_conjuntura_semanal_-_05-01-2026_a_09-01-2026.pdf](#) Access on: 18/9, 2026.

Duarte, C. G., Gaudreau, K., Gibson, R. B., & Malheiros, T. F. (2013). Sustainability assessment of sugarcane-ethanol production in Brazil: A case study of a sugarcane mill in São Paulo state. *Ecological Indicators*, 30, 119–129. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2013.02.011>

EC (2026) EU-Mercosur Agreement. Tariff reduction schedule. Annex 2-A.

Guimarães, Y. M., Eustachio, J. H. P. P., Leal Filho, W., Martinez, L. F., do Valle, M. R., & Caldana, A. C. F. (2022). Drivers and barriers in sustainable supply chains: The case of the Brazilian coffee industry. *Sustainable Production and Consumption*, 34, 42–54. <https://doi.org/10.1016/j.spc.2022.08.031>

Imaflora (2024) Café carbono negativo é destaque em evento sobre oportunidades financeiras no agro. 5/9, 2024. Available from: [Café carbono negativo é destaque em evento sobre oportunidades financeiras no agro | Imaflora](#) Access: 18/9, 2026.

Kreimeier, L. M., Rose, A. B. (2025) A importância do café na economia e na geração de emprego - APDBrasil Benefícios da cadeia de valor do café no Brasil e na Alemanha. *Diálogo Agropolítico Brasil-Alemanha*. 16/10, 2025.

Luo, L., van der Voet, E., & Huppes, G. (2009). Life cycle assessment and life cycle costing of bioethanol from sugarcane in Brazil. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 13(6–7), 1613–1619. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2008.09.024>

Martinez, T.S. (2023) Acordo Mercosul-União Europeia e mudança estrutural: Considerações a partir de modelos de equilíbrio geral. Carta de Conjuntura Número 59 — Nota de Conjuntura. 2.

Maga, D., Thonemann, N., Hiebel, M., Sebastião, D., Lopes, T. F., Fonseca, C., & Gírio, F. (2018). Comparative life cycle assessment of first- and second-generation ethanol from sugarcane in Brazil. *The International Journal of Life Cycle Assessment*, 24(2), 266–280. <https://doi.org/10.1007/s11367-018-1505-1>

McGrath, S. (2013). Fuelling global production networks with slave labour?: Migrant sugar cane workers in the Brazilian ethanol GPN. *Geoforum*, 44, 32–43. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2012.06.011>

Mensah, K., Rudloff, B. (2026) Market access for agriculture and forestry under the EU-Mercosur interim Trade Agreement (iTA): Tariff schedules, quotas and the new sustainability-linked incentives. (Forthcoming).

Nab, C., & Maslin, M. (2020). Life cycle assessment synthesis of the carbon footprint of Arabica coffee: Case study of Brazil and Vietnam conventional and sustainable coffee production and export to the United Kingdom. *Geo: Geography and Environment*, 7(2). <https://doi.org/10.1002/geo2.96>

Pereira, C. L. F., & Ortega, E. (2010). Sustainability assessment of large-scale ethanol production from sugarcane. *Journal of Cleaner Production*, 18(1), 77–82. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2009.09.007>

Timini, J., Viani, F. (2020) A Highway Across the Atlantic? Trade and Welfare Effects of the EU-Mercosur Agreement. Documentos de Trabalho N.º 2023.

Ometto, R. A., Hauschild, Z. M., Roma, N.L. W. (2009). Lifecycle assessment of fuel ethanol from sugarcane in Brazil. *The International Journal of Life Cycle Assessment*, 14(3), 236–247. <https://doi.org/10.1007/s11367-009-0065-9>

Ribeiro, F.J., Junior, A.A.B., Faria W.R. (2024) Avaliação dos Impactos dos Acordos de Livre Comércio Mercosul-União Europeia. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). DINTE – Policy Brief em Questão. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/pbdinte25>.

Rocha, G. A., Viviani, M. J., Ferreira, M. A., Zaro, E. S., Cunha, A. R. da, Neto, & Tiezzi, R. de O. (2025). Sustainability certifications in Brazilian coffee: a multidimensional comparative analysis. *Revista Brasileira de Ciências Ambientais*, 60. <https://doi.org/10.5327/z2176-94782338>

Santos, V. P., Ribeiro, P. C. C., & Rodrigues, L. B. (2022). Sustainability assessment of coffee production in Brazil. *Environmental Science and Pollution Research*, 30(4), 11099–11118. <https://doi.org/10.1007/s11356-022-22922-z>

Sera, G. H., Volsi, B., Mariucci Júnior, V., Pereira, C. T. M., & Telles, T. S. (2025). Production and trade of specialty coffee in Brazil. *Nature - Scientific Reports*, 15(1). <https://doi.org/10.1038/s41598-025-26620-x>

Tsiropoulos, I., Faaij, A. P. C., Seabra, J. E. A., Lundquist, L., Schenker, U., Briois, J.-F., & Patel, M. K. (2014). Life cycle assessment of sugarcane ethanol production in India in comparison to Brazil. *The International Journal of Life Cycle Assessment*, 19(5), 1049–1067. <https://doi.org/10.1007/s11367-014-0714-5>

USDA (2021) United States Department of Agriculture. Foreign Agricultural Service. International Agricultural Trade Report. European Union (EU)-MERCOSUR Trade Agreement – A Preliminary Analysis. January 2021.

USDA (2021) United States Department of Agriculture. Foreign Agricultural Service. EU-Mercosur Trade Agreement - The Brazilian Perspective and Agricultural Impacts. BR2026-0009. February 2026.

Volsi B, Telles TS, Caldarelli CE, Camara MRGd (2019) The dynamics of coffee production in Brazil. *PLoS ONE* 14(7): e0219742. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0219742>

Wegner, R., Turco, P.H.N., Bliska, F.M.M. (2013) Organic Agriculture: Socioeconomic Sustainability of Brazilian Coffee. *Journal of Agricultural Science and Technology A* 3 (2013) 20-32.

Winter, E., Marton, S. M. R. R., Baumgart, L., Curran, M., Stolze, M., & Schader, C. (2020). Evaluating the Sustainability Performance of Typical Conventional and Certified Coffee Production Systems in Brazil and Ethiopia Based on Expert Judgements. *Frontiers in Sustainable Food Systems*, 4. <https://doi.org/10.3389/fsufs.2020.00049>

Expediente

Autor

Niels Søndergaard

Projeto gráfico

Contexto Gráfico

Capa e paginação

Kenia de Aguiar Ribeiro

Scriptorium Design Editorial

Foto da capa

“Porto de Santos (SP)” por Programa
de Aceleração do Crescimento,
CC BY-NC-SA 2.0.

Publicação

Diálogo Agropolítico

Brasil - Alemanha (APD)

Coordenação editorial

Gleice Mere,

Alexander Borges Rose,

e Carlos Alberto dos Santos

