

A AGENDA AMBIENTAL E DE QUÍMICOS DA OCDE E O BRASIL



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

A AGENDA
AMBIENTAL E
DE QUÍMICOS
DA OCDE
E O BRASIL

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

Robson Braga de Andrade

Presidente

Gabinete da Presidência

Teodomiro Braga da Silva

Chefe do Gabinete – Diretor

Diretoria de Desenvolvimento Industrial

Carlos Eduardo Abijaodi

Diretor

Diretoria de Relações Institucionais

Mônica Messenberg Guimarães

Diretora

Diretoria de Serviços Corporativos

Fernando Augusto Trivellato

Diretor

Diretoria Jurídica

Hélio José Ferreira Rocha

Diretor

Diretoria de Comunicação

Ana Maria Curado Matta

Diretora

Diretoria de Educação e Tecnologia

Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti

Diretor

A AGENDA AMBIENTAL E DE QUÍMICOS DA OCDE E O BRASIL



Brasília, 2020



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

© 2020. CNI – **Confederação Nacional da Indústria.**

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

CNI

Gerencia Executiva de Assuntos Internacionais

FICHA CATALOGRÁFICA

C748a

Confederação Nacional da Indústria.

A agenda ambiental e de químicos da OCDE e o Brasil : subtítulo /
Confederação Nacional da Indústria. – Brasília: CNI, 2020.

60 p. : il.

1.OCDE. 2. Agenda Ambiental. 3. Químicos. I. Título.

CDU: 502.131.1

CNI
Confederação Nacional da Indústria
Sede
Setor Bancário Norte
Quadra 1 – Bloco C
Edifício Roberto Simonsen
70040-903 – Brasília – DF
Tel.: (61) 3317-9000
Fax: (61) 3317-9994
<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/>

Serviço de Atendimento ao Cliente - SAC
Tels.: (61) 3317-9989/3317-9992
sac@cni.org.br

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - ESTRUTURA DO DEPARTAMENTO DE MEIO AMBIENTE DA OCDE.....	20
QUADRO 2 - ESTRUTURA DOS COMITÊS DE POLÍTICA AMBIENTAL E DE QUÍMICOS DA OCDE.....	20
QUADRO 3 - OBJETIVOS DO COMITÊ DE QUÍMICOS.....	22
QUADRO 4 - ÁREAS TEMÁTICAS NOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL DA OCDE	35
QUADRO 5 - OBJETIVOS DE INSTRUMENTOS DA OCDE NA ÁREA DE POLÍTICA AMBIENTAL ESTRATÉGICOS PARA A INDÚSTRIA	36
QUADRO 6 - CRONOLOGIA DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL – EXCETO DECLARAÇÕES – POR CATEGORIAS TEMÁTICAS (1972-2019).....	37
QUADRO 7 - ÁREAS TEMÁTICAS EM QUÍMICOS DA OCDE.....	39
QUADRO 8 - OBJETIVOS DE INSTRUMENTOS DA OCDE NA ÁREA DE QUÍMICOS ESTRATÉGICOS PARA A INDÚSTRIA	40
QUADRO 9 - CRONOLOGIA DOS INSTRUMENTOS QUÍMICOS – EXCETO DECLARAÇÕES – POR CATEGORIAS TEMÁTICAS (1971-2019)	41

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	9
RESUMO EXECUTIVO	11
1 INTRODUÇÃO.....	15
2 A OCDE E A AGENDA DE MEIO AMBIENTE.....	19
2.1 O tema ambiental na estrutura da OCDE	19
2.2 Alcance e limites da atuação da OCDE na área ambiental	23
2.3 A evolução da agenda ambiental da OCDE	25
3 OS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DA OCDE NA ÁREA AMBIENTAL	33
3.1 Política ambiental.....	33
3.2 Químicos.....	38
4 O BRASIL E A AGENDA AMBIENTAL DA OCDE.....	43
4.1 Adesão aos instrumentos sobre Meio Ambiente	48
4.2 Adesão aos instrumentos sobre Químicos	54
5 CONCLUSÃO	59



APRESENTAÇÃO

A entrada do Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é prioridade para a indústria brasileira. Fazer parte dessa instituição significa ter maior contato e mais convergência com as boas práticas internacionais, além de um impulso à agenda de reformas domésticas.

A produção normativa da Organização na área de Meio Ambiente e Químicos é intensa e robusta, e suas pesquisas e publicações pautam os debates mundiais sobre esses temas em diversos foros.

O Brasil começou, recentemente, a se aproximar da agenda ambiental da OCDE, em especial após o país se submeter, em 2015, a um detalhado exame de suas políticas na área (*Environmental Performance Review – EPR*). Para a indústria brasileira, essa relação é importante para continuar aliando nossa cadeia de produção aos melhores padrões.

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) preparou este estudo com o objetivo de avaliar como continuar essa proximidade com a OCDE, além de analisar alguns dos instrumentos e políticas da Organização em Meio Ambiente e Químicos estratégicos para o setor industrial.

Esperamos, assim, contribuir para o entendimento dos temas e auxiliar o país no processo de ingresso na OCDE.

Boa leitura!

Robson Braga de Andrade

Presidente da CNI



RESUMO EXECUTIVO

Cerca de 40% do *acquis* normativo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) refere-se a temas ambientais – aí incluídos política ambiental e químicos. Além da produção normativa, a OCDE tem intensa produção técnica na área ambiental, suas pesquisas e publicações influenciam os debates internacionais sobre os temas e têm contribuído, de diversas formas, para negociações comerciais, ambientais e climáticas. A Organização também teve papel pioneiro na formulação de propostas para a política ambiental baseadas em instrumentos econômicos, buscando compatibilizar objetivos ambientais e econômicos.

Os instrumentos vigentes de política ambiental da OCDE referem-se: (i) à integração de objetivos e critérios ambientais a políticas públicas, econômicas e sociais (energia, transporte, turismo, etc.); (ii) ao aperfeiçoamento das políticas propriamente ambientais (preservação da biodiversidade, gestão de resíduos, redução de ruídos, etc.), de seus instrumentos e institucionalidade; (iii) à utilização de instrumentos específicos de política ambiental, com ênfase no potencial positivo de instrumentos econômicos; e (iv) à dimensão internacional da agenda ambiental, com ênfase no controle dos movimentos transfronteiriços de resíduos, especialmente os perigosos, e nas implicações transfronteiriças da poluição.

No caso dos Químicos, é possível identificar três áreas temáticas principais nos instrumentos vigentes: (i) o estabelecimento e a operação de testes e avaliação de segurança de químicos, bem como os dados necessários para esses procedimentos; (ii) o estabelecimento e a operação de sistemas e mecanismos de informação sobre químicos e de prevenção de riscos e acidentes associados; e (iii) a dimensão internacional da agenda de Químicos.

Até muito recentemente, o Brasil manteve-se distante da agenda ambiental da Organização, especialmente naquilo que se refere aos instrumentos de política ambiental. Esse quadro começou a se alterar no período recente e dois fatos sinalizam a mudança em curso.

De um lado, o Brasil submeteu-se, em 2015, a um detalhado exame de suas políticas ambientais (*Environmental Performance Review – EPR*), nos moldes dos regularmente empreendidos pela OCDE. De outro, o Brasil iniciou um processo acelerado de demanda de adesão a instrumentos da OCDE na área ambiental.

De maneira geral, a avaliação de 2015 feita pela OCDE aponta para os êxitos brasileiros em áreas como a redução do desmatamento, mas ressalta a necessidade de plena implementação de todos os programas ambientais já instituídos, de aumentar o grau de coerência entre políticas ambientais e outras políticas e de corrigir distorções no sistema de incentivos econômicos que condiciona a difusão de atividades e tecnologias menos poluentes e de baixo carbono.

Do lado brasileiro, no processo de avaliação do grau de convergência política e compatibilidade jurídica dos instrumentos da OCDE com as regulações brasileiras, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) avaliou os instrumentos emanados dos Comitês de Política Ambiental e de Químicos, bem como de outros instrumentos, produzidos por outras instâncias, mas que fazem algum tipo de referência ao tema ambiental.

A avaliação interna realizada no âmbito do governo concluiu que não há qualquer impedimento normativo ou relacionado à orientação de política à adesão ao conjunto de instrumentos da OCDE que se referem ao tema ambiental *latu sensu*.

Nesse cenário, não surpreende que a área ambiental não tenha sido identificada como problemática na avaliação do governo brasileiro, do ponto de vista da convergência real e potencial das políticas e legislações domésticas em direção àquelas da OCDE. Em seu processo de aproximação com a OCDE, o país solicitou adesão a 37 dos 48 instrumentos de Meio Ambiente, mas ainda não concretizou sua membresia a nenhum deles. Cabe salientar que o aceite da adesão brasileira aos instrumentos não depende do Brasil, mas sim da decisão consensual dos membros do Comitê de Meio Ambiente da OCDE. Em Químicos, o Brasil já aderiu a seis instrumentos e solicitou adesão a um entre os 13 demais.

O Brasil consolidou considerável acervo regulatório e institucional nas últimas décadas e se esforça para demonstrar a compatibilidade dos instrumentos da OCDE com a política ambiental brasileira. O país tem buscado adotar políticas que combinem objetivos ambientais e econômicos, na linha do que recomenda a OCDE.

Assim, o sucesso no processo de adesão do Brasil à OCDE depende da implementação efetiva das políticas públicas nacionais e de mecanismos de transparência que comprovem o cumprimento dessas políticas. Junto com o fortalecimento da implementação de instrumentos econômicos previstos nas legislações vigentes no Brasil, esses fatores criarão condições para que a indústria nacional não perca competitividade perante os demais países da OCDE.



1 INTRODUÇÃO



Cerca de 40% do *acquis* normativo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) refere-se a temas ambientais – aí incluídos Meio Ambiente e Químicos, tratados por dois Comitês diferentes: o de Política Ambiental e o de Químicos. Grande parte desse patrimônio normativo foi constituído entre 1971 e 1990, mas a produção de Declarações, Decisões e Recomendações¹ continuou nos períodos seguintes, inclusive, no caso de Químicos, com alguma intensidade na década corrente. Além da produção normativa, emanada de seus Comitês especializados, a OCDE tem intensa produção técnica na área ambiental, suas pesquisas e publicações têm influenciado os debates internacionais sobre o tema e contribuído, de diversas formas, para negociações comerciais, ambientais e climáticas.

Até muito recentemente, o Brasil manteve-se distante da agenda ambiental da Organização, especialmente naquilo que se refere aos instrumentos de Meio Ambiente. Em seu processo de aproximação com a OCDE, o país solicitou adesão a 37 dos 48 instrumentos de Meio Ambiente, mas ainda não concretizou sua adesão a nenhum deles. Em Químicos, o Brasil já aderiu a seis instrumentos e solicitou adesão a um entre os 13 demais.

1 - Decisões são instrumentos legalmente vinculantes para todos os países-membros (que se obrigam a tomar as medidas necessárias para a sua implementação), exceto aqueles que se abstêm quando de sua adoção. Elas geram, para os signatários, obrigações semelhantes aos de tratados internacionais.

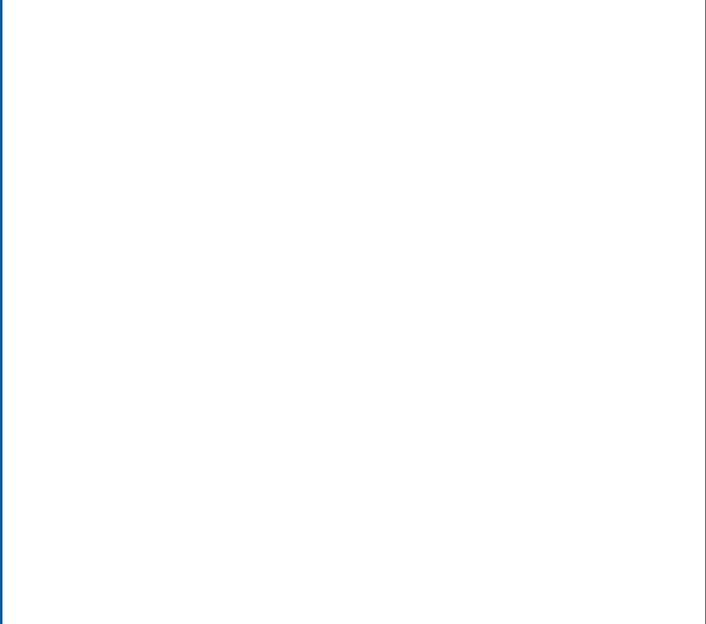
- Declarações do Conselho da OCDE definem princípios gerais ou objetivos de longo prazo da Organização.

- Recomendações não são legalmente vinculantes, mas a OCDE vê nesses instrumentos a manifestação da vontade política dos países-membros e espera-se que os países que a elas aderem façam o máximo para implementá-las integralmente.

- Decisões/Recomendações são instrumentos legais que são compostas por elementos que são objeto de Decisão – gerando obrigações vinculantes – e que são objeto apenas de Recomendação.

Este trabalho pretende contribuir para o processo de aproximação do Brasil com a OCDE, na área ambiental, a partir do entendimento: (i) da estrutura institucional que, na Organização, trata dos temas de Meio Ambiente e Químicos; (ii) das características principais e da evolução da agenda ambiental da OCDE; e (iii) do conteúdo normativo dos instrumentos da OCDE nessas áreas temáticas.

Para tanto, o trabalho está organizado da seguinte forma. A seção 2 é dedicada à estrutura institucional da OCDE encarregada de tratar dos temas Ambientais e Químicos, bem como a agenda da Organização nessas áreas e sua evolução. A seção 3 organiza a informação sobre os instrumentos normativos da OCDE nessas áreas, classificando-os em grupos específicos, segundo seu objeto e analisando sua evolução no tempo. A seção 4 descreve e tece alguns comentários sobre a situação atual do posicionamento brasileiro diante do arcabouço normativo da OCDE nessas áreas. A seção 5 conclui e traz algumas reflexões para a atuação da Confederação Nacional da Indústria (CNI).



2 A OCDE E A AGENDA DE MEIO AMBIENTE

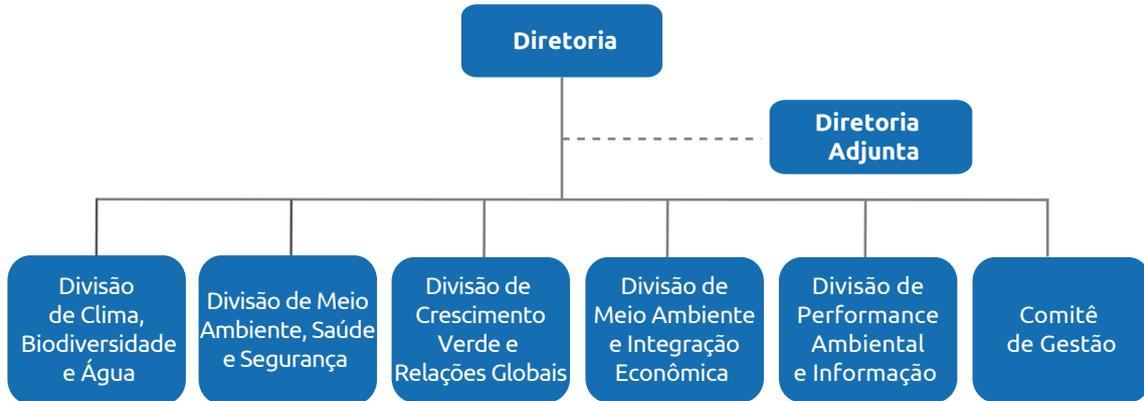


A OCDE tem quase meio século de atuação na área ambiental, tendo sido a primeira organização internacional a criar, em sua estrutura organizacional, uma unidade administrativa para tratar exclusivamente de temas ambientais: o Departamento de Meio Ambiente (*Environment Directorate*). “Em 1971, quando o Departamento de Meio Ambiente iniciou suas operações, nenhuma outra organização intergovernamental havia respondido institucionalmente aos desafios ambientais”².

2.1 O TEMA AMBIENTAL NA ESTRUTURA DA OCDE

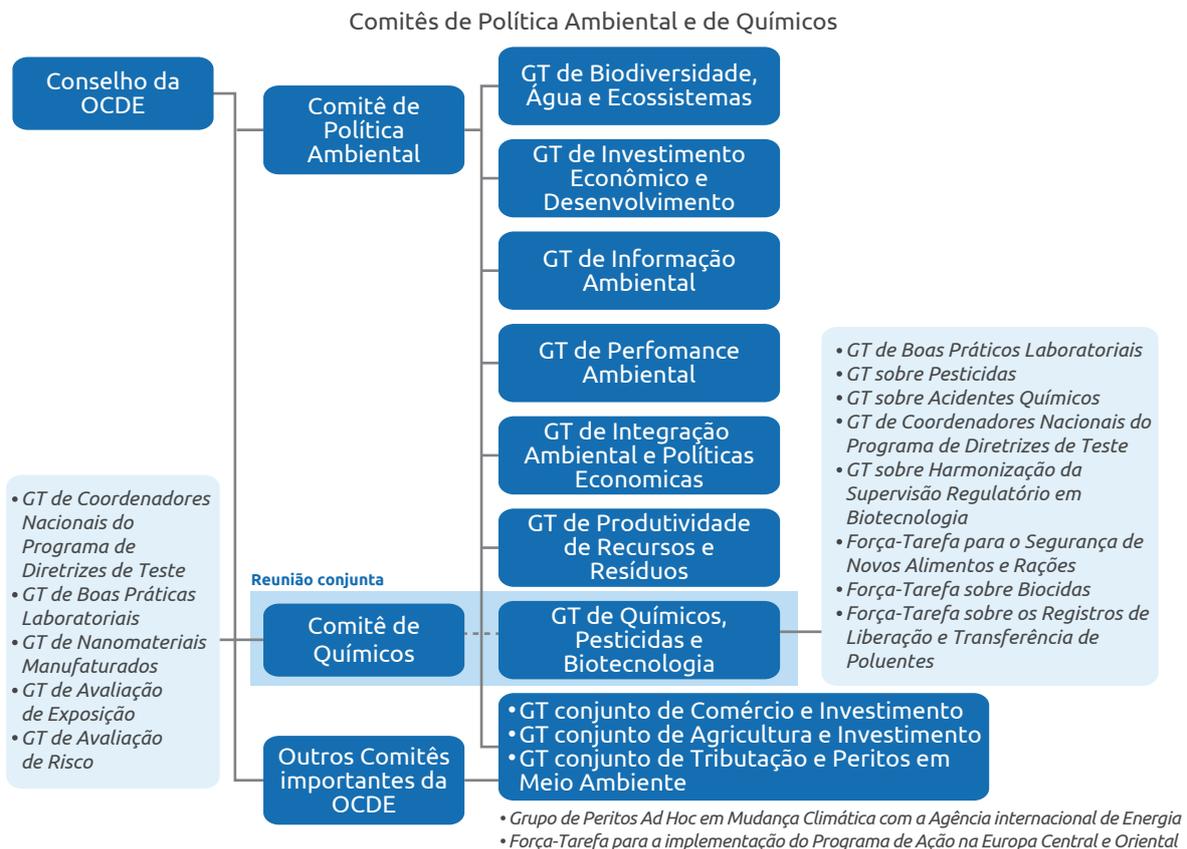
O Departamento de Meio Ambiente faz parte da estrutura organizacional do Secretariado da OCDE, sendo composto por funcionários da Organização, distribuídos por seis Divisões.

² BUSCH, P. O. The OECD environment directorate: the art of persuasion and its limitation. In: BIERMANN, F.; SIEBENHURER, B. *Managers of global change: the influence of international environmental bureaucracies*. [S.l.]: MIT, 2009.

QUADRO 1 - Estrutura do Departamento de Meio Ambiente da OCDE

Fonte: OCDE. | Elaboração: CNI.

Ele produz os estudos técnicos sobre os temas sob sua responsabilidade e dá suporte às atividades de dois Comitês: o de Política Ambiental e o de Químicos e seus órgãos subsidiários (grupos de trabalho, forças-tarefa, etc.). Esses, como os demais Comitês da OCDE, são compostos essencialmente por representantes dos países-membros da Organização e constituem, junto com o Secretariado e o Conselho, o tripé que concretiza o modelo institucional da OCDE.

QUADRO 2 - Estrutura dos Comitês de Política Ambiental e de Químicos da OCDE

Fonte: OCDE. | Elaboração: CNI.

O Comitê de Política Ambiental supervisiona os trabalhos desenvolvidos nas áreas de:

- Avaliação de Políticas Nacionais.
- Indicadores e Previsões.
- Mudanças Climáticas.
- Gerenciamento de Recursos Naturais.
- Instrumentos de Políticas.
- Meio Ambiente e Desenvolvimento.

O Comitê desenvolve suas atividades organizado em sete grupos de trabalho (biodiversidade, água e ecossistemas; clima, investimento e desenvolvimento; e desempenho ambiental), além de cooperar formalmente com outros departamentos em grupos de trabalho sobre Agricultura e Meio Ambiente, Comércio e Meio Ambiente e Tributação e Meio Ambiente.

Além disso, o Comitê de Política Ambiental desempenha papel de destaque em dois programas horizontais da Organização: o de Crescimento Verde e o de Água. São membros do Comitê de Meio Ambiente da OCDE os 37 países-membros, com a Costa Rica ocupando posição de participante.

O Grupo de Trabalho (GT) sobre Químicos, Pesticidas e Biotecnologia do Comitê de Política Ambiental – uma iniciativa conjunta do próprio Comitê juntamente com o de Químicos – supervisiona o Programa de Meio Ambiente, Saúde e Segurança da OCDE e organiza seus trabalhos em cinco Grupos de Trabalho: Pesticidas; Acidentes Químicos; Harmonização de Supervisão Regulatória em Biotecnologia; e de Boas Práticas Laboratoriais, além de três forças-tarefa.

A atuação do Comitê de Químicos tem seu foco:

- na promoção da cooperação internacional no gerenciamento de produtos químicos; e
- nos esforços de mitigação dos riscos à saúde e ao meio ambiente associados à sua utilização.

Entre os objetivos do Comitê, destacam-se os seguintes:

QUADRO 3 - Objetivos do Comitê de Químicos

- 1** Auxiliar os países a antecipar, identificar e prevenir ou gerenciar os riscos à exposição de produtos químicos, mediante o desenvolvimento e a implementação de instrumentos para a gestão dos produtos químicos.
- 2** Promover políticas de segurança de utilização de produtos químicos, bem como impulsionar a coerência, consistência e eficiência entre as políticas nacionais nesta área.
- 3** Promover a cooperação internacional na gestão de uso dos produtos químicos.
- 4** Contribuir na luta contra o comércio ilegal de produtos químicos.
- 5** Auxiliar na implementação dos objetivos do Gerenciamento Internacional de Produtos Químicos – na sigla em inglês, SAICM.
- 6** Contribuir para evitar distorções regulatórias que atuem como barreiras não tarifárias desnecessárias no comércio de produtos químicos (OCDEGROUPS, 2018).

Fonte: OCDE. | Elaboração: CNI.

O Comitê supervisiona, ainda, o Programa de Gerenciamento de Produtos Químicos, desenvolvendo e aprovando seu plano de trabalho e monitorando a implementação dos projetos vinculados ao programa.

O Comitê de Químicos organiza-se em torno de três grupos de trabalho e duas forças-tarefa, além do já mencionado grupo de trabalho compartilhado com o Comitê de Meio Ambiente e os seus órgãos subsidiários. Suas principais áreas de atuação envolvem o teste e a avaliação de químicos, a avaliação de risco, a prevenção, a preparação e a resposta diante de acidentes químicos, pesticidas e biocidas agrícolas, biossegurança, etc. O programa de Meio Ambiente, Saúde e Segurança da Organização busca “fomentar a cooperação internacional para garantir a segurança dos químicos e dos produtos químicos como pesticidas, biocidas, nanomateriais manufaturados e os produtos da moderna biotecnologia. Também busca evitar barreiras ao comércio” (OECD, 2018)³. O Comitê de Químicos é composto por 35 países-membros, tendo ainda como associados seis países em desenvolvimento (entre os quais o Brasil e a Argentina) e um mais como participante.

2.2 ALCANCE E LIMITES DA ATUAÇÃO DA OCDE NA ÁREA AMBIENTAL

A atuação da Organização, na área ambiental *latu sensu* (incluindo Meio Ambiente e Químicos), resulta da interação entre, de um lado, das atividades essencialmente técnicas do *staff* do Departamento de Meio Ambiente (que se materializam em publicações, na maioria das vezes) e, de outro, da dinâmica dos Comitês, sujeita às preferências e aos interesses nacionais dos países-membros que neles se manifestam, mas também no órgão superior de decisões da OCDE – o seu Conselho⁴.

Na realidade, os principais instrumentos normativos da OCDE – Decisões, Recomendações e Declarações – são emitidos pelo Conselho, mas derivam das atividades dos Comitês temáticos e das interações entre estes e os Departamentos da OCDE encarregados das áreas temáticas correspondentes. Formalmente, as Decisões e as Recomendações são emitidas a partir de propostas formuladas pelos Comitês pertinentes.

3 OCDE. *OECD Work on environment 2017-2018*. 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/environment/brochure-oecd-work-on-environment-2019-2020.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2020.

4 A OCDE não dispõe de fundos para promover a implementação, junto aos países-membros, de suas recomendações de política, como o Banco Mundial, por exemplo. Além disso, não tem instância de solução de controvérsias entre esses países, como a Organização Mundial do Comércio (OMC). Tais fatores restringem os recursos à disposição da Organização a “ideias, conhecimento, conceitos e argumentos” e limitam, segundo Busch, sua capacidade para transformar suas ideias em políticas concretas.

De acordo com Busch (2009), a produção técnica do Departamento distribui-se em três categorias:



Informativa

O Departamento apresenta informação sobre condições e políticas ambientais atuais, passadas e futuras.



Conceitual

Refere-se ao desenvolvimento de indicadores e métodos para formular, testar e implementar políticas ambientais.



Analítica

Foca na avaliação de políticas e instrumentos, no desempenho de políticas ambientais nacionais e de sua implementação, além de identificar desafios e tendências relevantes na área de Meio Ambiente.

Em seu estudo centrado no histórico de atuação e na influência exercida pelo Departamento de Meio Ambiente da OCDE sobre o Debate e a Governança Internacional Ambiental, Busch (2009) ressalta que tal influência se deu principalmente por meio das dimensões cognitiva (produção de conhecimento) e normativa, sendo menos nítida na dimensão “executiva”, ou seja, na capacidade para efetivamente impactar no desenho de políticas nacionais – o que se explicaria pela resistência de países-membros a implementar políticas ambientais tecnicamente recomendáveis, mas que imporiam perdas a setores politicamente fortes.

No entanto, segundo aquele autor, nas dimensões cognitiva e normativa, o Departamento de Meio Ambiente exerceu grande influência sobre as discussões internacionais, por sua capacidade para:

- Definir conceitos e princípios.
- Formular narrativas, difundir ideias e mudar percepções.
- Definir agendas e sensibilizar/conscientizar os países-membros para aquelas agendas.
- Gerar produtos relevantes para os debates público e científico.
- Fornecer suporte analítico para subsidiar os posicionamentos de governos em negociações internacionais.
- Prover diretrizes e orientações para a implementação de acordos internacionais.

Entre as principais realizações do Departamento, Busch (2009) ressalta a influência por ele exercida sobre mudanças de percepção nos órgãos executivos da União Europeia e na Organização Mundial do Comércio (OMC) em relação ao tema ambiental e suas interfaces com outras áreas de política. Além disso, a produção do Departamento teria contribuído para mudar os discursos domésticos sobre os impactos da regulação ambiental sobre o crescimento econômico e a competitividade, redefinindo o tema das relações entre meio ambiente e desenvolvimento.

Os trabalhos do Departamento, ainda, teriam influenciado positivamente iniciativas internacionais na área de Controle de Químicos – posteriormente inseridas em acordos – bem como na área de Poluição Transfronteiriça do Ar e Movimento Internacionais de Resíduos – nesse caso, a assinatura da Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, em 1989.

2.3 A EVOLUÇÃO DA AGENDA AMBIENTAL DA OCDE

A história da atuação da OCDE na área ambiental indica que a Organização foi não apenas pioneira no tratamento do tema, mas também se revelou capaz de adaptar suas agendas e estruturas internas às prioridades emergentes ou percebidas como relevantes por países-membros ou em função de eventos externos à Organização.

Política ambiental

O foco inicial da OCDE em relação aos temas ambientais, ainda na década de 60, foram as ameaças ambientais e as tecnologias para avaliá-las e monitorá-las. Os temas prioritários incluíram o uso e os impactos dos pesticidas, a qualidade do ar urbano, os transportes e os ruídos, entre outros.

A OCDE lista as 15 áreas de atuação em que seu trabalho teria contribuído para a consolidação de uma agenda ambiental, em âmbito global⁵. O enfoque original da OCDE foi “desenvolver princípios e análises econômicas para ajudar os governos a decidir sobre as melhores políticas para lidar com os desafios ambientais emergentes” (OCDE, 2011)⁶. Na realidade, a compatibilização de preocupações ambientais com princípios econômicos nas políticas públicas foi historicamente um dos principais objetivos da atuação da OCDE na área de Meio Ambiente.

⁵ Entre estas áreas, pode-se destacar a remoção de subsídios que geram efeitos ambientais negativos, o manejo de movimentos transfronteiriços de poluição e resíduos, a promoção de instrumentos econômicos e do princípio do poluidor pagador nas políticas ambientais, o manejo eficiente da água, a busca de compatibilidade entre comércio e meio ambiente, a mudança climática, etc.

⁶ OECD. *Celebrating 40 years of the Environment Policy Committee 1971-2011*. 2011. Disponível em: <https://www.oecd.org/env/48943696.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2020.

Embora seja inegável que a OCDE trouxe contribuições técnicas e normativas em amplo conjunto de áreas temáticas – mudança climática, gerenciamento de recursos hídricos, remoção de subsídios ambientalmente nocivos, entre outras –, foi a definição e promoção do princípio do poluidor pagador (*PPP – pollution pays principle*) como instrumento de política ambiental nacional e internacional que conferiu, pela primeira vez, notoriedade à Organização nessa área. O princípio, formulado em documento da OCDE de 1972, pouco antes da Conferência de Estocolmo sobre Meio Ambiente, no mesmo ano, estabelece que os custos da poluição devem ser imputados àquele(s) que a produzem.

O princípio foi posteriormente incorporado à política ambiental da então Comunidade Europeia, bem como a diversos tratados e acordos ambientais internacionais, aplicando-se, inclusive, nesses casos, à poluição transfronteiriça, embora sem caráter vinculante (MUNIR, 2004)⁷. Além disso, ele tornou-se a referência para uma série de instrumentos da OCDE cobrindo questões setoriais, políticas horizontais e implicações internacionais da poluição⁸.

Em boa medida, a formulação do PPP respondia a preocupações econômicas – dos governos e das empresas – com as implicações de medidas de prevenção da poluição para os custos e a competitividade. Outra preocupação disseminada à época dizia respeito ao risco de que legislações ambientais menos rigorosas pudessem ser usadas por países para atrair indústrias poluidoras (criando os *pollution havens*).

Ainda na década de 70, a OCDE desenvolveu trabalhos pioneiros relacionados ao uso de instrumentos de política ambiental. A visão dominante na regulação era o “comando e controle” por meio de legislação e padrões mandatórios. Sem desconsiderar a relevância desse tipo de abordagem, mas chamando a atenção para seus custos de implementação e de cumprimento (*compliance*), a Organização enfatizou o potencial de instrumentos econômicos (ou baseados no mercado) de política ambiental – impostos, subsídios com motivação ambiental, sistemas de licenças negociáveis (*trade permit systems*) – para gerar incentivos favoráveis a comportamentos ambientalmente amigáveis e à inovação tecnológica “verde”.

Preocupações com as implicações internacionais da poluição fazem parte da agenda do Comitê desde o início de suas atividades, quando a OCDE reuniu dados sobre o “transporte internacional” de poluentes gerados em um país e depositados, por fatores naturais (ventos, por exemplo) em outros países, com efeitos negativos nesse.

⁷ MUNIR, M.. *History and evolution of the polluter pays principle: how an economic idea became a legal principle*. International Islamic University, Islamabad: Department of Law, 8 September, 2013. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2322485. Acesso em: 7 abr. 2020.

⁸ Em 1988, a OCDE reconheceu que o princípio é também aplicável à poluição acidental, o que deu origem a uma Recomendação específica sobre o tema, adotada em 1989.

A atividade técnica da OCDE nessa área subsidiou a negociação de programas cooperativos na Europa e América do Norte (no final dos anos 70), voltados para reduzir a emissão de um grande número de elementos poluentes do ar. Posteriormente, a OCDE se voltaria para outros temas relacionados à poluição internacional, como os movimentos transfronteiriços de resíduos, a governança de recursos hídricos transnacionais e a mudança climática.

A questão dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos (*hazardous waste*) adquiriu relevância na agenda da OCDE na década de 70. A Organização foi a primeira instituição internacional a adotar medidas com valor legal para monitorar e controlar as exportações de resíduos perigosos para países não membros.

Posteriormente, a OCDE contribuiu para implementar um sistema internacional de controle do movimento desse tipo de resíduos dentro da OCDE e fora dela, que foi um dos pilares da negociação da Convenção de Basileia das Nações Unidas sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Disposição, de 1989. No final da década de 80, a OCDE publicou sua primeira análise acerca do uso de instrumentos econômicos de política ambiental nos países-membros. Na década de 90, o trabalho do Comitê de Política Ambiental voltou-se para o aprofundamento da discussão do conhecimento acerca das relações entre impostos e políticas ambientais e do uso de sistemas negociáveis de licença – vários dos quais já adotados em países-membros.

A Organização também apresentou aos governos seu quadro de referência analítico para avaliar a efetividade dos instrumentos econômicos de política ambiental, bem como da combinação desses instrumentos, tema este que passou a receber atenção particular. Ao longo desse período, a OCDE consolidou-se como uma instância de promoção, em escala internacional, do uso “intensivo e consistente” de instrumentos econômicos na área de Política Ambiental (OCDE, 2011).

Nos anos 90, a eliminação – ou redução – de subsídios ambientalmente nocivos praticados por diversos países em setores, como agricultura, energia e transportes, tornou-se tema de estudos do Comitê de Política Ambiental da OCDE. Posteriormente, com a constituição do G20 depois da crise internacional de 2008, a Organização subsidiou os debates sobre o tema, que, no entanto, não geraram compromissos relevantes por parte dos países reunidos no G20. Também, no âmbito da OCDE, o tema não gerou produção normativa, refletindo provavelmente as divergências entre países-membros, também observadas no G20. A atuação da Organização limitou-se, então, à dimensão técnica: produção de relatórios, montagem de bases de dados e propostas para reforma.

Em 1992, a OCDE lançou o programa de Análise de Desempenho Ambiental (*Environmental Performance Review*), que gera relatórios de avaliação das políticas ambientais dos países-membros e de outros países que se dispõem a ter suas políticas ambientais avaliadas, bem como da capacidade dessas para lidar com os desafios ambientais mais relevantes para cada um deles. Muitos destes já foram submetidos a mais de uma dessas análises e cada relatório avalia os progressos feitos para implementar as recomendações do relatório anterior. Em 2015, a OCDE elaborou o primeiro relatório desse tipo sobre o Brasil.

Na área de Mudança Climática, as atividades da OCDE envolvem vários Comitês, além do de Política Ambiental. Nesse tema, os trabalhos do Comitê desenvolveram-se em parceria com a Agência Internacional de Energia (AIE). Os trabalhos da OCDE nessa área são eminentemente técnicos, buscando entender os impactos econômicos das mudanças climáticas e desenvolver opções de política economicamente eficientes para lidar com os desafios a ela associados.

Além disso, juntamente com a AIE, a OCDE compõe o secretariado de apoio ao Grupo de Especialistas em Mudança Climática, um fórum criado em 1994 em apoio às negociações climáticas. Em área relacionada com as preocupações geradas pelas mudanças climáticas, a OCDE lançou, em 2011, sua Estratégia de Crescimento Verde, que pretende contribuir para formular propostas que combinem a sustentabilidade ambiental e o crescimento econômico, fomentando o surgimento e a consolidação de novas fontes (verdes) de crescimento.

Comércio e Meio Ambiente

Embora os países da OCDE tenham concentrado na OMC e em instâncias de negociação propriamente comercial a defesa de seus interesses e preferências de política no que tange às relações entre comércio e meio ambiente, o Comitê de Política Ambiental da Organização fez da análise das interações entre as duas áreas temáticas um de seus focos de atenção.

No que se refere às relações entre comércio e meio ambiente, como em outras áreas, os esforços da OCDE voltam-se para, a partir de análises e debates, tentar conciliar as perspectivas e os interesses associados a cada um dos temas. Para tanto, foi criada, em 1991, uma Sessão Conjunta de Especialistas em Comércio e em Meio Ambiente. Em 2005, ela transformou-se no Grupo de Trabalho Conjunto sobre Comércio e Meio Ambiente, uma iniciativa pioneira entre as organizações internacionais.

As três principais áreas de atuação da OCDE na discussão do nexo entre comércio e meio ambiente são:



As relações entre regras e preocupações ambientais e competitividade.



A interface entre temas ambientais e acordos comerciais.



As implicações comerciais dos acordos ambientais e de diversas iniciativas de *labelling* (rotulagem) de produtos com fins ambientais.

No que diz respeito ao primeiro tema, o trabalho da OCDE busca contribuir para a formulação de políticas que, ao mesmo tempo, protejam efetivamente o meio ambiente e minimizem seus impactos sobre a competitividade, se possível promovendo-a. Os estudos da OCDE, feitos a partir dos anos 80, concluíram que os custos de cumprimento das regulações ambientais vigentes tinham impacto marginal sobre a competitividade dos países e recomendaram que estes rejeitassem a adoção de medidas de defesa comercial baseadas na *rationale* (justificativa) ambiental.

No que tange ao segundo tema, a OCDE apoiou tecnicamente as negociações sobre comércio de bens e serviços ambientais na Rodada Doha da OMC e desenvolveu, nos últimos anos, uma série de estudos sobre as disposições ambientais em acordos comerciais preferenciais e seu processo de implementação.

O terceiro tema vem sendo tratado pela OCDE há 20 anos, quando a Organização produziu um estudo para avaliar as implicações das medidas de restrição ao comércio presentes em acordos ambientais multilaterais, como a Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e da Flora Silvestres Ameaçadas de Extinção (Cites), o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio e a Convenção de Basileia. O estudo concluiu que as disposições de restrição ao comércio podem ser apropriadas sob certas condições – que estariam sendo cumpridas pelos acordos analisados – e identificou os fatores que concorrem para o sucesso ou o insucesso desse tipo de medidas.

Mais recentemente, a OCDE voltou-se para o estudo de novas formas de regulação ambiental: os mecanismos de *labelling* ambiental, que possuem elevado potencial para impactar o comércio. Um relatório de 2016 sobre esse tema “analisa como as políticas nacionais são aplicadas a tais esquemas e como os governos podem responder à sua multiplicação” (OCDE, 2018).

Assim como acontece na área de Comércio Internacional como um todo, a produção de instrumentos normativos da OCDE, na esfera das relações entre comércio e meio ambiente, é limitada, concentrando-se as atividades da Organização na produção de *inputs* técnicos para os debates e negociações. Ainda assim, cabe registrar que um dos primeiros instrumentos normativos da OCDE nessa área foram os Princípios Diretores Relativos aos Aspectos Econômicos Internacionais das Políticas Ambientais, adotados em 1972 por meio de uma Recomendação do Conselho.

A Recomendação inclui o já citado Princípio do Poluidor Pagador (PPP), mas também propõe a harmonização de padrões ambientais para aumentar a eficácia das políticas ambientais sem gerar distorções comerciais, além de defender os princípios multilaterais de nação mais favorecida e de tratamento nacional na adoção e implementação de políticas ambientais.

Químicos

Na área de Químicos, as primeiras iniciativas da OCDE, na década de 70, estiveram voltadas para a análise da segurança de utilização de alguns poucos produtos químicos e para a proposta de restrição de seu uso, em boa parte refletindo as preocupações geradas pelo acidente químico de Seveso, na Itália, em 1976.

Nos anos 80, a agenda de Químicos da OCDE foi impulsionada pela recorrência de grandes acidentes químicos: Bhopal, na Índia, em 1984, e Chernobyl, na então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), em 1986, especialmente. Eles instigaram a percepção de que a investigação individualizada dos riscos associados a cada produto químico seria demasiado demorada e custosa para os países-membros, reduzindo as chances de uma ação internacional bem-sucedida diante dos riscos químicos.

Tal percepção levou a OCDE a adotar mecanismo de aceitação mútua entre esses países de dados (MAD – *Mutual Acceptance of Data*) gerados por qualquer um deles, desde que tenham sido seguidas as Diretrizes da OCDE para Testes de Químicos e os Princípios da OCDE de Boa Prática de Laboratório, estabelecidas em 1981 e posteriormente atualizadas em várias ocasiões.

As Diretrizes reúnem cerca de 150 métodos de teste harmonizados, aplicáveis à determinação de propriedades físicas e químicas dos produtos e aos efeitos sobre a saúde humana e a vida silvestre, etc. As Diretrizes fornecem detalhes suficientes para permitir que os químicos sejam testados da mesma maneira em laboratórios, em qualquer lugar do mundo.

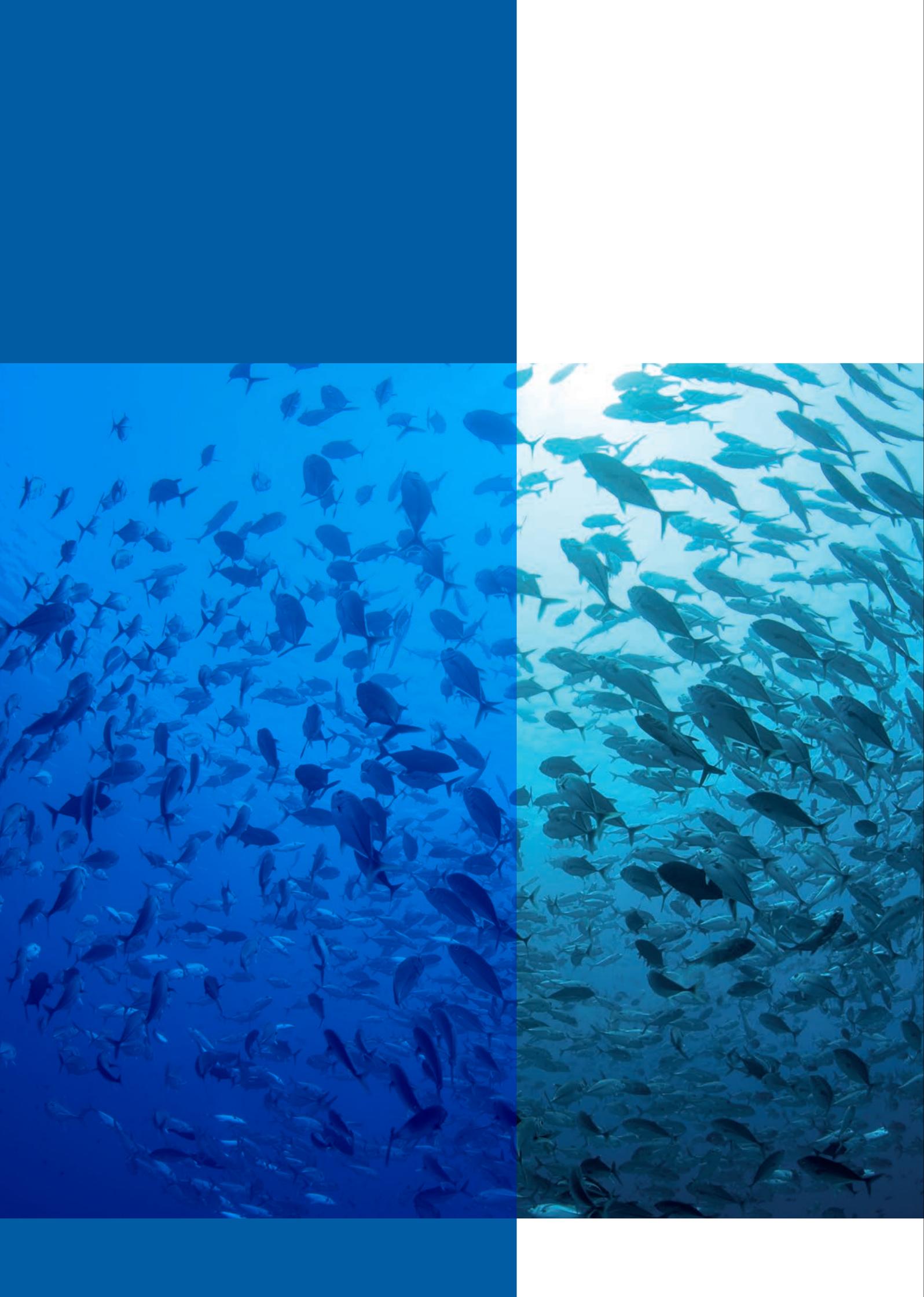
Os Princípios complementam as Diretrizes e definem padrões de qualidade para as organizações e o gerenciamento de facilidades para testes e para a elaboração de estudos, de forma que os estudos submetidos às autoridades regulatórias, para notificação ou registro de químicos, tenham nível adequado de qualidade e rigor, sendo, assim, passíveis de verificação.

Em 1997, a participação no MAD foi aberta a países não membros da OCDE, permitindo-lhes em princípio participar com os mesmos direitos e obrigações dos países-membros, desde que eles tenham implementado as duas Decisões do Conselho da OCDE pertinentes ao tema⁹. O Brasil, junto com um pequeno grupo de países em desenvolvimento, participa do MAD e aderiu às duas Decisões referidas acima.

No período mais recente, a OCDE tem se preocupado com as implicações para a saúde humana e a segurança ambiental dos nanomateriais¹⁰. Em 2013, o Conselho da Organização recomendou que os países-membros aplicassem o quadro regulatório existente, em níveis nacional e internacional, para gerenciar os riscos associados aos nanomateriais manufaturados. Essa Recomendação abre caminho para que os testes e a avaliação dos nanomateriais sejam feitos nos marcos do sistema de MAD.

⁹ Trata-se de: *“Decision of the Council concerning the Mutual Acceptance of Data in the Assessment of Chemicals e Decision-Recommendation of the Council on Compliance with Principles of Good Laboratory Practice”*.

¹⁰ A crescente produção e aplicação de nanomateriais – materiais que contêm substâncias em “nanoescala” – a um conjunto de atividades e setores (alimentício, eletrônico, farmacêutico, biotecnológico, cosmético, médico-hospitalar e agrícola, entre outros) tem provocado ampla discussão sobre os riscos potenciais desses materiais ao ambiente e à saúde humana.



3 OS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DA OCDE NA ÁREA AMBIENTAL



3.1 POLÍTICA AMBIENTAL

O primeiro instrumento normativo na área de Meio Ambiente foi uma Recomendação emitida pelo Conselho da OCDE em 1972. Desde então, a Organização produziu um total de 62 instrumentos, dos quais 48 se encontram em vigor.

Entre estes, há cinco Declarações, cinco Decisões (incluindo aí três Decisões-Recomendações) e 38 Recomendações. A produção normativa da OCDE nesta área foi particularmente intensa entre 1972 e 1990, quando foram adotados 43 instrumentos, 30 dos quais estão em vigor. Só entre 1972 e 1980, foram adotados 29 instrumentos (19 ainda em vigor). Entre 1991 e 2000, foram adotados nove instrumentos, oito dos quais estão em vigor. Entre 2001 e 2010, o número de instrumentos adotados manteve-se em nove (todos em vigor). Na corrente década, apenas um novo instrumento se somou ao *acquis* da OCDE nessa área.

Dos instrumentos atualmente em vigor, todos são assinados pelos países-membros da OCDE – com a exceção de um deles, não assinado pela Austrália. Apenas um dos instrumentos, a Declaração do Conselho sobre Crescimento Verde, de 2009, foi também assinada por oito países não membros, inclusive alguns que depois adeririam ou viriam a pedir adesão à OCDE (Chile, Costa Rica e Bulgária). O Brasil não aderiu a nenhum dos instrumentos.

Os instrumentos da OCDE podem ter dois objetivos:

- consolidar melhores práticas, em temas gerais ou específicos; e
- promover padrões mínimos de comportamento (caso do *Arrangement* de créditos à exportação), sendo dirigidos aos governos de países-membros – e potencialmente de países não membros¹¹.

No caso de Meio Ambiente, as Recomendações (que constituem a grande maioria dos instrumentos) e as Declarações enquadram-se na primeira categoria, cujo objetivo é a consolidação de melhores práticas. Muitas vezes, ao texto da Recomendação, junta-se um ou mais anexos, que trazem diretrizes ou princípios para a implementação da Recomendação. Já as Decisões – que têm caráter vinculante – enquadram-se na segunda categoria e, ao seu texto, pode se acrescentar anexos com orientações relevantes a serem seguidas para a adequada aplicação das medidas propostas.

¹¹ Nesse sentido, os instrumentos legais da OCDE são dirigidos aos governos e às suas políticas públicas. As recomendações a empresas encontram-se nas Diretrizes para Empresas Multinacionais da Organização, que, a partir de sua atualização de 1991, passaram a incorporar um capítulo ambiental, tendo como modelo de referência os princípios de responsabilidade social corporativa, presentes também em diversos instrumentos originados em outras instâncias de governança internacional.

É possível identificar quatro áreas temáticas principais nos instrumentos de política ambiental da OCDE:

QUADRO 4 - Áreas temáticas nos instrumentos de política ambiental da OCDE

 <p>Grupo 1 Integração de Dimensão Ambiental às Políticas Públicas</p>	<p>Integração de objetivos e critérios ambientais a políticas públicas, econômicas e sociais. As políticas públicas visadas podem ser setoriais (subgrupo 1A), como energia e transporte, ou horizontais (subgrupo 1B), como políticas urbanas e regionais, compras governamentais, cooperação para o desenvolvimento, etc.</p>
 <p>Grupo 2 Aperfeiçoamento de Políticas Ambientais</p>	<p>Aperfeiçoamento das políticas propriamente ambientais, de seus instrumentos e institucionalidade. As Recomendações, por exemplo, que se aplicam a políticas ambientais específicas, como a preservação da biodiversidade, a gestão de resíduos, a redução de ruídos e o controle da poluição por combustíveis fósseis.</p>
 <p>Grupo 3 Uso de Instrumentos Específicos de Política Ambiental</p>	<p>Utilização de instrumentos específicos de política ambiental, com ênfase no potencial positivo de instrumentos econômicos. As Recomendações que se enquadram nessa categoria focam não somente no uso de instrumentos específicos, mas também na combinação desses para obter determinados resultados (aumento da produtividade de recursos e gestão sustentável dos fluxos de materiais).</p>
 <p>Grupo 4 Integração da Dimensão Internacional à agenda ambiental</p>	<p>Consideração da dimensão internacional da agenda ambiental, com ênfase: no controle dos movimentos transfronteiriços de resíduos, especialmente os perigosos (<i>hazardous waste</i>), que são objeto também de um acordo ambiental multilateral – a Convenção da Basileia; e nas implicações transfronteiriças da poluição. Nos instrumentos são abordados principalmente as Decisões, e seu objeto claramente se diferencia daqueles das demais temáticas.</p>

Obs.: os instrumentos serão detalhados por grupo mais à frente.

Fonte: OCDE | Elaboração: própria.

As fronteiras entre as diferentes temáticas dos instrumentos não são claramente delimitadas e, muitas vezes, uma mesma Recomendação refere-se a temas listados em diferentes grupos. Quase inevitavelmente um instrumento cujo objeto é determinado tipo de política ambiental inclui recomendações sobre o uso de instrumentos de política.

O quadro 5, a seguir, sintetiza os objetivos explícitos de alguns instrumentos da OCDE na Área de Política Ambiental. Mais na frente, os instrumentos em vigor serão detalhados segundo a classificação em quatro grupos feita acima

QUADRO 5 - Objetivos de instrumentos da OCDE na área de Política Ambiental estratégicos para a indústria

<p>Recomendação do Conselho da OCDE – Avaliação e Tomada de Decisões para a Política Integrada de Transportes e Ambiente</p>	<p>Recomenda a avaliação sistemática dos efeitos econômicos, sociais e ambientais de todos os planos de transporte, programas e grandes investimentos, assim como a integração de políticas de transporte e ambientais.</p>
<p>Adotada em 21/4/2004.</p>	
<p>Recomendação do Conselho da OCDE – Melhorando o Desempenho Ambiental das Compras Governamentais</p>	<p>Fornecer orientações aos aderentes para melhorar as características ambientais dos contratos públicos. Notadamente, recomenda-se que seja dada maior atenção às considerações ambientais nas compras públicas de produtos e serviços, por meio do desenvolvimento de políticas de compras governamentais mais “verdes”.</p>
<p>Adotada em 23/1/2002.</p>	
<p>Recomendação do Conselho da OCDE – Uso de Instrumentos Econômicos na Política Ambiental</p>	<p>Com o objetivo de uma gestão sustentável e economicamente eficiente dos recursos ambientais, sugere-se aos aderentes fazer maior e consistente uso de instrumentos econômicos como um complemento ou substituto de outros instrumentos de política.</p>
<p>Adotada em 31/1/1991.</p>	
<p>Decisão do Conselho da OCDE – Controle dos movimentos transfronteiriços de resíduos destinados a operações de recuperação</p>	<p>Revisa a Decisão da OCDE de 1992 sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Destinados a Operações de Recuperação. Permite que os aderentes controlem os movimentos transfronteiriços de resíduos recuperáveis dentro da área da OCDE de maneira ambientalmente saudável e economicamente eficiente.</p>
<p>Adotada em 30/3/1992. Última atualização em 18/11/2018</p>	<p>A Decisão original foi revista para harmonizar suas disposições com a Convenção de Basileia.</p>
<p>Decisão-Recomendação do Conselho da OCDE – Exportações de Resíduos Perigosos a partir da área da OCDE</p>	<p>Estabelece requisitos para que os aderentes monitorem e controlem as exportações de resíduos perigosos para um destino final fora da área da OCDE e proíbe a exportação de resíduos perigosos para países não membros da OCDE, a menos que esses países tenham instalações de descarte adequadas.</p>
<p>Adotada em 5/6/1986. Atualizada em 12/7/2017.</p>	

Fonte: OCDE| Elaboração: própria.

Desde os primeiros anos de funcionamento do Departamento de Meio Ambiente e do Comitê de Política Ambiental da OCDE, os instrumentos gerados a partir de suas atividades dizem respeito aos quatro grupos temáticos. A partir de 2011, apenas um novo instrumento foi emitido. No quadro 6, a seguir, apresenta-se a cronologia da produção dos instrumentos atualmente em vigor, com a exceção das Declarações, que, por seu escopo abrangente, não se enquadram na classificação temática proposta.

QUADRO 6 - Cronologia dos instrumentos de política ambiental – exceto Declarações – por categorias temáticas (1972-2019)

Períodos	1972-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2010	2010-2019	Total
Grupos						
Grupo 1 Integração de Dimensão Ambiental às Políticas Públicas (total)	9	5	1	3	1	19
Subgrupo 1A Políticas Setoriais	6	2	–	1	1	10
Subgrupo 1B Políticas Horizontais	3	3	1	2	–	9
Grupo 2 Aperfeiçoamento de Políticas Ambientais	2	2	2	1	–	7
Grupo 3 Uso de Instrumentos Específicos de Política Ambiental	2	1	3	3	–	9
Grupo 4 Integração da Dimensão Internacional à agenda ambiental	4	2	2	–	–	8
Total	17	10	8	7	1	43

Fonte: OCDE | Elaboração: própria.

Como se observa, a produção normativa nessa área cai ao longo do tempo, depois das duas primeiras décadas. Na década corrente, registrou-se nova queda, sendo produzido apenas um novo instrumento. Até 1990 – período de maior produção normativa –, o Grupo 1 domina nitidamente, com mais da metade dos instrumentos. Nesse grupo, há uma preponderância de instrumentos que se referem à integração de preocupações ambientais em políticas setoriais (transporte, energia, carvão, turismo), enquanto aquelas que se referem a políticas horizontais concernem temas urbanos e regionais, bem como as políticas de cooperação para o desenvolvimento. Destaca-se, também, nesse período, o Grupo 4, com seis instrumentos.

Entre 1991 e 2010, há uma redução em todos os grupos, exceto o Grupo 3, que tem seis instrumentos nesse período relacionados a instrumentos específicos, como os indicadores ambientais, os mecanismos econômicos aplicados às políticas ambientais e o gerenciamento de recursos naturais ao longo do ciclo de vida dos produtos.

3.2 QUÍMICOS

Também no caso dos químicos, o primeiro instrumento normativo da OCDE – uma Recomendação – data do início da década de 70 (1971). Desde então, foram produzidos 24 instrumentos, dos quais 19 se encontram em vigor.

Entre os instrumentos em vigor, há uma Declaração, oito Decisões (sendo quatro Decisões-Recomendações) e dez Recomendações. Na comparação com os instrumentos de Meio Ambiente, chama a atenção a elevada participação de instrumentos juridicamente vinculantes para os signatários: oito Decisões em um total de 19 (contra cinco em total de 48, no caso dos instrumentos ambientais).

A produção normativa da OCDE nessa área foi intensa entre 1981 e 1990, quando foram adotados 12 instrumentos entre os 19 atualmente em vigor. No período entre 1991 e 2010, a produção normativa reduziu-se drasticamente para apenas dois instrumentos. No entanto, voltou a crescer na década corrente, com a adoção de quatro novos instrumentos. Como no caso dos instrumentos ambientais, a constituição do *acquis* da OCDE em Químicos se deve muito à(s) primeira(s) década(s) de atuação da Organização. No caso de Químicos, os anos 10 desse século agregaram quatro novos instrumentos.

Dos instrumentos atualmente em vigor, a maioria foi assinada pelos países-membros da OCDE, mas a Austrália absteve-se em oito instrumentos, inclusive algumas Decisões. Duas Decisões são assinadas por um conjunto de sete países em desenvolvimento não membros, entre os quais o Brasil, que assina mais quatro Recomendações (e em três delas é o único país não membro signatário).

É possível identificar três áreas temáticas principais na área de Químicos da OCDE.

QUADRO 7 - Áreas temáticas em Químicos da OCDE

 <p>Grupo 1 Estabelecimento e Operação de Teste e Avaliação de Segurança de Químicos</p>	<p>Estabelecimento e operação de testes e avaliação de segurança de químicos, bem como dados necessários para esses procedimentos. Esses instrumentos foram adotados, entre 1981 e 1983, no processo de implementação do já referido sistema MAD pela OCDE. Mais recentemente, uma Recomendação estendeu o tema de testes e avaliações de produtos para os nanomateriais.</p>
 <p>Grupo 2 Estabelecimento e Operação de Sistemas de Informação sobre Químicos e de Prevenção de Riscos e Acidentes</p>	<p>O tema da mitigação de riscos associados aos químicos e da prevenção de acidentes permeia diversos instrumentos da OCDE, inclusive por meio de instrumentos que focam em substâncias químicas específicas, como o mercúrio, os bifenilos policlorados (PCB, no acrônimo em inglês) e o chumbo.¹²</p>
 <p>Grupo 3 Integração da Dimensão Internacional à agenda de Químicos</p>	<p>Nesse caso, os instrumentos dizem respeito a restrições aos fluxos comerciais ilegais de pesticidas ou à exportação de químicos banidos ou severamente restritos, bem como a acidentes com efeitos transfronteiriços e à cooperação internacional com vistas à redução dos riscos químicos.</p>

Obs.: os instrumentos serão detalhados por grupo mais à frente.

Fonte: OCDE| Elaboração: própria.

No caso dos Químicos, como ocorre com os instrumentos ambientais, há certo grau de imprecisão na classificação sugerida, já que as fronteiras entre as diferentes temáticas dos instrumentos não são claramente delimitadas e, muitas vezes, uma mesma Recomendação refere-se a mais de um dos temas listados.

Embora bom número de instrumentos se volte para testes e avaliação de químicos, até pela natureza do MAD (Grupo 1), esses instrumentos requerem, para funcionar, algum tipo de cooperação entre países. De forma mais geral, como os esforços da OCDE nessa

¹² A única Declaração no *acquis* da OCDE relativa a Químicos é voltada para a redução do risco associada ao chumbo e seus usos.

área foram, em boa parte, motivados por acidentes químicos com potenciais impactos transfronteiriços, a cooperação entre Estados e a busca de harmonização e de reconhecimento mútuo de procedimentos estão presentes em muitos instrumentos nessa área.

O quadro 8, a seguir, sintetiza os objetivos explícitos de alguns instrumentos da OCDE na área de Químicos. A lista dos instrumentos em vigor, segundo a classificação em grupos feita acima será apresentada mais a frente.

QUADRO 8 - Objetivos de instrumentos da OCDE na área de químicos estratégicos para a indústria

<p>Recomendação do Conselho – Prevenção, Preparação e Resposta para Acidentes Químicos</p> <p>Adotada em 15/1/2004.</p>	<p>Recomenda-se aos adeptos que estabeleçam ou reforcem programas nacionais de prevenção, preparação e resposta a acidentes envolvendo substâncias perigosas e levem em conta os Princípios Orientadores da OCDE para Prevenção, Preparação e Resposta a Acidentes Químicos e a Orientação da OCDE sobre Indicadores de Desempenho de Segurança (<i>Guidance on SPI</i>).</p>
<p>Decisão do Conselho – Intercâmbio de Informações Relativas a Acidentes capazes de Causar Danos Transfronteiriços</p> <p>Adotada em 8/7/1988.</p>	<p>Reconhece que é necessária maior cooperação entre os aderentes para resolver os problemas decorrentes da localização de instalações perigosas nas suas regiões fronteiriças. Assim, os adeptos têm o dever de trocar informações e consultar-se com o objetivo de prevenir acidentes capazes de causar danos transfronteiriços. As instalações perigosas são definidas como aquelas que contêm mais do que uma quantidade-limite de qualquer uma das substâncias perigosas mencionadas no Apêndice III dessa Decisão.</p>
<p>Recomendação do Conselho – Intercâmbio de Informações Relacionadas à Exportação de Produtos Químicos Proibidos ou Severamente Restringidos</p> <p>Adotada em 4/4/1984</p>	<p>Recomenda que, se um produto químico proibido ou severamente restringido em um aderente for exportado, a informação deve ser fornecida por este país ao país importador para permitir que esse tome decisões oportunas e informadas sobre o produto. Além disso, ao trocar tais informações, os adeptos devem levar em conta os Princípios Orientadores, que são estabelecidos no Apêndice do instrumento.</p>
<p>Decisão do Conselho – Aceitação Mútua de Dados na Avaliação de Produtos Químicos</p> <p>Adotada em 12/5/1981. Última alteração em 10/4/2018.</p>	<p>Faz parte do Sistema de Aceitação Mútua de Dados (MAD) da OCDE, um acordo multilateral que permite aos países participantes compartilharem os resultados de vários testes não clínicos feitos em produtos químicos. A Decisão contém duas partes distintas, uma juridicamente vinculativa e outra não juridicamente vinculativa. A Parte I exige que os dados gerados em um país aderente – de acordo com as Diretrizes de Testes da OCDE e os Princípios de Boas Práticas de Laboratório da OCDE – sejam aceitos em outros adeptos para fins de avaliação e outros usos relacionados à proteção da saúde humana e do meio ambiente. A Parte II recomenda que os aderentes, no teste de produtos químicos, apliquem as Diretrizes de Teste da OCDE e os Princípios de Boas Práticas de Laboratório da OCDE.</p>

Fonte: OCDE| Elaboração: própria.

QUADRO 9 - Cronologia dos instrumentos químicos – exceto Declarações – por categorias temáticas (1971-2019)

Períodos	1971-1990	1991-2010	2011-2019	Total
Grupos				
Grupo 1 Estabelecimento e Operação de Teste e Avaliação de Segurança de Químicos	6	–	1	7
Grupo 2 Estabelecimento e Operação de Informação sobre Químicos e Prevenção de Riscos e Acidentes	5	1	2	8
Grupo 3 Integração da Dimensão Internacional à agenda de Químicos	2	–	1	3
Total	13	1	4	15

Fonte: OCDE | Elaboração: própria.

A produção normativa da OCDE na área de Químicos é gerada, em boa medida, no Comitê de Químicos, mas o Comitê de Política Ambiental participa do processo de discussão e elaboração de diversos instrumentos que, ao serem emitidos, são classificados como químicos. A atuação normativa da instituição em químicos foi particularmente intensa entre 1971 e 1990, quando 13 das 18 Decisões e Recomendações atualmente vigentes foram produzidas. Na realidade, em relação a este conjunto de instrumentos (os que estão vigentes), a década de 80 responde por 11 deles, o que reflete as implicações do estabelecimento e da implementação do sistema MAD, bem como os impactos sobre a agenda da Organização e dos grandes acidentes químicos que marcaram aquela década.

Nos 20 anos que se seguiram a esse período, houve apenas uma Declaração (não incluída na contabilidade do quadro acima) e uma Recomendação. A atividade normativa voltaria a se intensificar na corrente década, quando três novas Recomendações e uma Decisão-Recomendação foram produzidas, em áreas classificadas em cada um dos três grupos identificados. Como se observa no quadro acima, o *acquis* normativo nessa área é maior numericamente nos dois primeiros grupos do que no terceiro.



4 O BRASIL E A AGENDA AMBIENTAL DA OCDE



O Brasil tem um longo histórico de relacionamento com a OCDE, tendo iniciado a sua participação quando da constituição do Comitê do Aço, em 1978. A aproximação intensificou-se nos anos 90, beneficiada pelos esforços da OCDE para ampliar sua atuação junto às economias emergentes e pelo vetor de liberalização que caracterizou muitas políticas públicas no Brasil naquela década.

A partir de meados da corrente década, o governo brasileiro emitiu os primeiros sinais de um renovado interesse em sua agenda de relações com a OCDE. Em julho de 2015, foi assinado um acordo de cooperação entre o Brasil e a OCDE, com um programa de trabalho a ser desenvolvido até 2017, com foco em cinco áreas temáticas:

- Questões Econômicas, Comerciais, Industriais e Financeiras.
- Governança Pública e Combate à Corrupção.
- Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Agricultura.
- Questões Sociais, Educacionais, Previdenciárias e Laborais.
- Desenvolvimento.

Na sequência, em junho de 2017, o Brasil apresentou formalmente seu pedido de acesso à Organização.

O Brasil é o país não membro da Organização que participa do maior número de instâncias da Organização. O país consolidou, ao longo das últimas décadas, uma interlocução intensa com a OCDE, participando de 23 de seus comitês e órgãos e de iniciativas vinculadas à Organização. Apesar

disso, a aproximação do Brasil – centrada até meados da década corrente em investimentos, competição, anticorrupção e assuntos fiscais – não envolveu a agenda de Meio Ambiente da OCDE e seus instrumentos normativos.

Esse quadro começou a se alterar no período recente e dois fatos sinalizam a mudança em curso. De um lado, o Brasil submeteu-se, em 2015, a um detalhado exame de suas políticas ambientais (*Environmental Performance Review – EPR*),¹³ nos moldes daqueles regularmente executados pelo Departamento de Meio Ambiente da OCDE. De outro, o Brasil iniciou um processo acelerado de demanda de adesão a instrumentos da OCDE na área ambiental.

O EPR 2015 do Brasil faz uma detalhada descrição e avaliação das políticas ambientais brasileiras, produzindo uma publicação de mais de 260 páginas. Esta é dividida em duas partes substantivas: progresso em direção ao desenvolvimento sustentável e progresso em direção a objetivos ambientais selecionados.

A primeira parte inclui uma descrição das principais tendências ambientais: a governança e gestão do meio ambiente e o “esverdeamento” da economia no contexto do desenvolvimento sustentável – nesse tema, inclui-se o exame do sistema de incentivos econômicos e regulatórios que condiciona a emergência de atividades e setores de baixo carbono.

A segunda parte foca em dois objetivos ambientais selecionados: a conservação e o uso sustentável da biodiversidade e as áreas protegidas. Em cada um dos grandes (cinco) temas tratados no exercício, foi feita uma avaliação e foram formuladas 53 Recomendações “para ajudar o Brasil a fazer progressos adicionais em direção a seus objetivos de política ambiental e compromissos internacionais”. Portanto, o desempenho das políticas brasileiras na área foi avaliado tendo por referência não só as melhores práticas, mas também o seu grau de *compliance* com os compromissos internacionais do país.

Na avaliação da OCDE, os principais problemas identificados em diferentes áreas da política ambiental podem ser sintetizados em três pontos:

- Há um *gap* entre as legislações e regulações ambientais – em geral, “abrangentes e avançadas” – e a capacidade de implementação das mesmas, que é negativamente afetada pela carência de recursos financeiros e humanos, pela baixa capacidade institucional, etc. Esse *gap* é mais acentuado em certas regiões e estados do país (ou seja, nas áreas menos desenvolvidas) e este fato afeta políticas, entre as mais relevantes, como o combate ao desmatamento e a gestão de áreas protegidas.

13 OECD. OECD Environmental Performance Reviews: Brazil 2015. *OECD Environmental Performance Reviews*, Paris: OECD, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264240094-en>. Acesso em: 27 maio 2020.

- A integração entre, de um lado, políticas e objetivos ambientais e, de outros, políticas econômicas horizontais ou setoriais deixa a desejar, afetando os objetivos de combate ao desmatamento, a gestão de áreas protegidas e a promoção da biodiversidade. No jargão da OCDE, há, nessas áreas, um problema de *policy coherence* (coerência política).
- O sistema de incentivos econômicos e regulatórios em vigor limita a expansão de atividades “verdes” e não favorece esforços para um uso mais eficiente de energia e dos recursos naturais. Além disso, obstaculiza a “ecoinovação” e a difusão de bens, serviços e tecnologia ambientais por meio de “várias formas de proteção comercial e regras de conteúdo local”.

De maneira geral, a avaliação feita pela OCDE aponta para os êxitos brasileiros em áreas como a redução do desmatamento, mas ressalta a necessidade de: (i) reduzir o *gap* de implementação das regras domésticas; (ii) aumentar o grau de coerência entre políticas ambientais e outras políticas para alcançar os resultados visados pelas primeiras; e (iii) corrigir distorções no sistema de incentivos econômicos que condiciona a difusão de atividades e tecnologias menos poluentes e de baixo carbono.

Do lado brasileiro, no processo de avaliação do grau de convergência política e compatibilidade jurídica dos instrumentos da OCDE com as regulações brasileiras, o Ministério do Meio Ambiente avaliou os instrumentos emanados dos Comitês de Política Ambiental e de Químicos já referidos, bem como outros instrumentos produzidos pelos Comitês de Agricultura (um instrumento), de Pesca (dois instrumentos) e de Política Científica e Tecnológica (três instrumentos), e pelo Grupo de Trabalho sobre Créditos à Exportação e Garantias de Crédito (um instrumento).

No entanto, para diversos instrumentos do Comitê de Químicos aos quais o Brasil não pediu adesão, observou-se que, embora os instrumentos estejam de acordo com as políticas brasileiras atuais ou que se pretende seguir,

o Brasil não possui, ainda, um regramento para a gestão de substâncias químicas como um todo (e que) projeto de lei com esse fim foi debatido no âmbito da Comissão Nacional de Segurança Química, submetido à consulta pública, e deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional ainda em 2017.¹⁴

¹⁴ Disponível em: <https://www.mma.gov.br/seguranca-quimica/gestao-das-substancias-quimicas/regula%C3%A7%C3%A3o-de-subst%C3%A2ncias-qu%C3%ADmicas/consulta-p%C3%BAblica.html>. Acesso em: 10 maio 2020.

Na realidade, a ressalva que se aplica a nove dos 13 instrumentos de Químicos¹⁵ (e a oito dos quais o Brasil não solicitou adesão) diz respeito à elaboração e tramitação do anteprojeto de lei que dispõe sobre o cadastro, a avaliação e o controle de substâncias químicas industriais¹⁶. Ou seja, pode-se supor que, aprovada a nova legislação, sua cobertura corresponderia a nove instrumentos da OCDE que receberam ressalvas na avaliação interna do governo brasileiro.

No caso dos instrumentos produzidos a partir das deliberações do Comitê de Política Ambiental, a pergunta sobre eventual divergências entre os instrumentos da OCDE e políticas brasileiras foi respondida afirmativamente, mas com ressalvas, em um caso (a recomendação sobre o uso de instrumentos econômicos para a promoção da conservação e uso sustentável biodiversidade), já que, segundo as autoridades consultadas, “as recomendações são bastante extensas, sendo difícil que o Brasil tenha estrutura estatal para implementá-las”. Outros cinco instrumentos exigiriam, segundo as autoridades consultadas, uma “avaliação mais detalhada” para que a pergunta fosse respondida adequadamente.

O mesmo comentário foi aplicado ao instrumento do Comitê de Agricultura submetido à consideração do MMA, entre outros órgãos, bem como a dois instrumentos originados no Comitê de Política Científica e Tecnológica, relacionados ao licenciamento genético e ao uso sustentável de produtos *bio-based*.

O instrumento relativo a créditos à exportação, incluído pelo MMA em sua listagem, é a Recomendação sobre abordagens comuns para créditos à exportação com apoio oficial e *due diligence ambiental e social*.

Esse instrumento atualizou (2012) uma série de iniciativas da OCDE, adotadas a partir de 2000, com vistas a integrar preocupações e considerações ambientais e sociais às práticas das agências de crédito à exportação dos países-membros e eventuais outros aderentes àquelas iniciativas. Nesse sentido, a Recomendação C(2012)101 define uma abordagem a ser aplicada antes da tomada de decisões sobre créditos à exportação com apoio público, para avaliar as questões ambientais e sociais relacionadas às exportações

15 A Associação Brasileira da Indústria Química - ABIQUIM, realizou um exercício para avaliar quais instrumentos do Comitê de Químicos da OCDE são contemplados, em termos temáticos, pelo anteprojeto de lei, também concluindo que nove instrumentos da OCDE são cobertos pelo anteprojeto de lei.

16 Para a elaboração do anteprojeto de lei, foi constituído um Grupo de Trabalho (GT) reunindo entidades governamentais, representantes da indústria e organizações da sociedade civil. O GT reuniu-se em 2014 e 2015 e, segundo o Ministério, o resultado desse trabalho foi aprovado pela Comissão Nacional de Segurança Química (Conasq) em junho de 2016, tendo por principais elementos “a criação do Cadastro Nacional de Substâncias Químicas Industriais, que possibilitará a apropriação integral das informações sobre as substâncias químicas existentes no país, o estabelecimento de procedimentos de avaliação das substâncias químicas prioritárias e a previsão de medidas de controle e gerenciamento sobre aquelas cujos riscos à saúde e ao meio ambiente precisam ser controlados”.

de bens e/ou serviços. A Recomendação é um longo instrumento, com definição de escopo, princípios, classificação de projetos segundo o seu potencial para produzir impactos ambientais e sociais, mecanismos de avaliação, decisão e monitoramento, etc. O Brasil não é signatário desse instrumento, assim como não é do instrumento-chave na área de créditos públicos à exportação (o *Arrangement on Officially Supported Export Credits*¹⁷). Na avaliação interna do governo brasileiro, a adesão ao instrumento C(2012)/101 – *Common Approaches* – requereria avaliação mais detalhada para que a pergunta relativa à convergência ou à divergência com políticas públicas do país pudesse ser adequadamente respondida.

Portanto, as ressalvas – amplamente minoritárias – apresentadas por órgãos do governo brasileiro à adesão a instrumentos da OCDE direta ou indiretamente relacionados à agenda ambiental dizem respeito exclusivamente à convergência (ou não) de políticas e, em nenhum dos casos, a discrepâncias jurídicas.

Mesmo no caso em que se introduz alguma ressalva, ela refere-se à inexistência de legislação brasileira com a cobertura compatível com a recomendada pelos instrumentos da OCDE (caso dos Químicos) ou à necessidade de avaliação mais detalhada do instrumento (o que se observa em alguns casos dos instrumentos ambientais, mas não apenas, como visto anteriormente).

Nesse cenário, não surpreende que a área ambiental não tenha sido identificada pelo governo brasileiro como uma área de política problemática, do ponto de vista da convergência real e potencial das legislações domésticas em direção às políticas e práticas promovidas pela OCDE.

A partir dos esforços efetuados pelo governo brasileiro para mapear convergências e divergências entre prioridades e preferências de políticas do país e aquelas preconizadas pela OCDE e seus países-membros, o Brasil iniciou um processo de pedidos de adesão a um conjunto significativo de instrumentos da Organização na área de Meio Ambiente.

¹⁷ Brasil é membro apenas do *Sector Understanding on Export Credits for Civil Aircraft*, um Anexo do *Arrangement*.

4.1 ADEÇÃO AOS INSTRUMENTOS SOBRE MEIO AMBIENTE

INSTRUMENTOS LEGAIS DA OCDE NA ÁREA DE MEIO AMBIENTE



Solicitou adesão



Não solicitou adesão

Grupos	Instrumentos Legais da OCDE			
Grupo 1 	Integração da Dimensão Ambiental às Políticas Públicas			
1A	Políticas setoriais	Data de adoção	Status de adesão	Leis e decretos federais em Meio Ambiente*
	Recomendação do Conselho sobre Avaliação e Tomada de Decisão para Políticas Integradas de Transporte e Meio Ambiente	21/4/2004		Lei nº 12.587/2012; Lei nº 13.576/2017; Lei nº 13.755/2018; Lei nº 8.383/1991
	Recomendação do Conselho sobre Água	13/12/2016		Lei nº 9.433/1997; Lei nº 9.984/2000
	Recomendação do Conselho sobre Opções de Energia Ambientalmente Favoráveis e sua Implementação	20/6/1985		Lei nº 12.187/2009; Lei nº 6.938/1981; Lei nº 9.478/1997; Lei nº 10.295/2001; Lei nº 13.576/2017
	Recomendação do Conselho Relativa a Certos Aspectos Financeiros das Ações das Autoridades Públicas para Prevenir e Controlar o Derramamento de Óleo	28/4/1981		-
	Recomendação do Conselho sobre Recuperação de Papel Usado	30/1/1980		Lei nº 12.305/2010
	Recomendação do Conselho sobre Meio Ambiente e Turismo	8/5/1979		Lei nº 6.938/1981; Lei nº 11.771/2008; Lei nº 9.985/2000; Lei nº 13.668/2018
	Recomendação do Conselho sobre Carvão e Meio Ambiente	8/5/1979		Lei nº 12.187/2009
	Recomendação do Conselho Relativa à Reutilização e Reciclagem de Recipientes de Bebidas	3/2/1978		Lei nº 6.938/1981; Lei nº 12.305/2010
	Recomendação do Conselho sobre a Redução de Impactos Ambientais do Uso de Energia nos Setores Doméstico e Comercial	21/9/1977		Lei nº 12.187/2009; Lei nº 10.295/2001
Recomendação do Conselho Relativa à Redução de Impactos Ambientais na Produção e Uso de Energia	12/10/1976		Lei nº 13.576/2017; Lei nº 6.938/1981	

Grupos	Instrumentos Legais da OCDE			
Grupo 1 	Integração da Dimensão Ambiental às Políticas Públicas			
1B	Políticas horizontais	Data de adoção	Status de adesão	Leis e decretos federais em Meio Ambiente*
	Recomendação do Conselho sobre Boas Práticas para a Gestão Pública de Despesas Ambientais	8/6/2006		Lei nº 8.666/1993
	Recomendação do Conselho sobre a Melhoria do Desempenho Ambiental dos Contratos Públicos	23/1/2002		-
	Recomendação do Conselho sobre Gestão Integrada da Zona Costeira	23/7/1992		Lei nº 7.661/1998
	Recomendação do Conselho Relativa a uma Lista de Verificação Ambiental para Possível Uso por Tomadores de Decisão de Alto Nível em Instituições Bilaterais e Multilaterais de Assistência ao Desenvolvimento	22/2/1989		-
	Recomendação do Conselho sobre Medidas Necessárias para Facilitar a Avaliação Ambiental de Projetos e Programas de Assistência ao Desenvolvimento	23/10/1986		-
	Recomendação do Conselho sobre Avaliação Ambiental de Projetos e Programas de Assistência ao Desenvolvimento	20/6/1985		-
	Recomendação do Conselho sobre a Avaliação de Projetos com Impacto Significativo no Meio Ambiente	8/5/1979		Lei nº 6.938/1981
	Recomendação do Conselho sobre Princípios Relativos à Gestão Costeira	12/10/1976		Lei nº 7.661/1998
	Recomendação do Conselho sobre Limitação de Tráfego e Melhoria de Baixo Custo do Ambiente Urbano	14/11/1974		Lei nº 12.587/2012

Grupos	Instrumentos Legais da OCDE			
Grupo 2 	Aperfeiçoamento de Políticas Ambientais	Data de adoção pela OCDE	Status de adesão	Leis e decretos federais em Meio Ambiente*
	Recomendação do Conselho sobre a Gestão Ambientalmente Saudável de Resíduos	9/6/2004		Lei nº 12.305/2010
	Recomendação do Conselho sobre a Melhoria do Desempenho Ambiental do Governo	20/2/1996		Lei nº 8.666/1993; Lei nº 6.938/1981; Lei nº 12.651/2012; Lei nº 12.187/2009; Lei nº 12.305/2010; Lei nº 11.445/2007; Lei nº 9.985/2000; Lei nº 9.433/1997; Lei nº 12.651/2012
	Recomendação do Conselho sobre Prevenção e Controle Integrados da Poluição	31/1/1991		Lei nº 6.938/1981; Lei nº 12.305/2010
	Recomendação do Conselho sobre o Fortalecimento das Políticas de Redução de Ruído	20/6/1985		Lei nº 6.938/1981; Lei nº 8.723/1993
	Recomendação do Conselho sobre o Controle da Poluição do Ar pela Combustão de Combustíveis Fósseis	20/6/1985		Lei nº 8.723/1993; Decreto-Lei nº 14.13/1975; Lei nº 6.938/1981
	Recomendação do Conselho sobre Políticas de Redução de Ruído	3/7/1978		Decreto-Lei nº 1.413/1975; Lei nº 6.938/1981
	Recomendação do Conselho sobre uma Política Abrangente de Gestão de Resíduos	28/9/1976		Lei nº 6.938/1981; Lei nº 12.305/2010

Grupos	Instrumentos Legais da OCDE			
Grupo 3 	Uso de Instrumentos Específicos de Política Ambiental	Data de adoção	Status de adesão	Leis e decretos Federais em Meio Ambiente*
	Recomendação do Conselho sobre Produtividade de Recursos	28/3/2008		Lei nº 12.305/2010
	Recomendação do Conselho sobre o Uso de Instrumentos Econômicos na Promoção da Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade	21/4/2004		Lei nº 6.938/1981; Lei nº 12.651/2012; Lei nº 13.123/2015; Decreto nº 2.519/1998
	Recomendação do Conselho sobre Fluxos Materiais e Produtividade de Recursos	21/4/2004		Lei nº 6.938/1981; Lei nº 12.651/2012
	Recomendação do Conselho sobre Informação Ambiental	3/4/1998		Lei nº 12.527/2011; Lei nº 12.651/2012; Lei nº 12.187/2009
	Recomendação do Conselho sobre o Uso de Instrumentos Econômicos na Política Ambiental	31/1/1991		Lei nº 10.257/2001; Lei nº 12.187/2009; Lei nº 6.938/1981; Lei nº 12.305/2010; Lei nº 9.433/1997; Lei nº 12.651/2012; Lei nº 11.284/2006
	Recomendação do Conselho sobre Indicadores e Informações Ambientais	31/1/1991		Lei nº 10.650/2003
	Recomendação do Conselho Relativa à Aplicação do Princípio do Poluidor-Pagador à Poluição Acidental	7/7/1989		Lei nº 6.938/1981
	Recomendação do Conselho sobre Relatórios sobre o Estado do Meio Ambiente	8/5/1979		Lei nº 12.527/2011; Lei nº 13.303/2016
	Recomendação do Conselho sobre a Aplicação do Princípio do Poluidor-Pagador	14/11/1974		Lei nº 6938/1981

Grupos	Instrumentos Legais da OCDE			
Grupo 4 	Integração da Dimensão Internacional à agenda ambiental	Data de adoção	Status de adesão	Leis e decretos federais em Meio Ambiente*
	Decisão do Conselho sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Destinados a Operações de Recuperação	30/3/1992		–
	Decisão-Recomendação do Conselho sobre a Redução dos Movimentos Transfronteiriços de Resíduos	31/1/1991		–
	Decisão-Recomendação do Conselho sobre Exportação de Resíduos Perigosos da Região da OCDE	5/6/1986		–
	Decisão-Recomendação do Conselho sobre Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos	1º/2/1984		–
	Recomendação do Conselho para o Fortalecimento da Cooperação Internacional em Proteção Ambiental nas Regiões Fronteiriças	21/9/1978		–
	Recomendação do Conselho para a Implementação de um Regime de Direito de Acesso Igual e não Discriminação em Relação à Poluição Transfronteiriça	17/05/1977		–
	Recomendação do Conselho sobre Princípios Relativos à Poluição Transfronteiriça	14/11/1974		–
	Recomendação do Conselho sobre Princípios Orientadores sobre Aspectos Econômicos Internacionais das Políticas Ambientais	26/5/1972		Lei nº 6.938/1981; Lei nº 10.165/2000; Decreto nº 3.607/2000
	Declarações	Data de adoção	Status de adesão	Leis e decretos federais em Meio Ambiente*
	Declaração sobre Crescimento Verde	25/6/2009		Lei nº 12.187/2009
	Declaração sobre Integrar a Adaptação às Mudanças Climáticas na Cooperação para o Desenvolvimento	4/4/2006		Lei nº 6.938/1981; Lei nº 12.187/2009
	Declaração sobre Meio Ambiente: Recurso para o Futuro	20/6/1985		Lei nº 6.938/1981; Lei nº 11.105/2005
	Declaração sobre Políticas Ambientais Antecipatórias	18/5/1979		–
	Declaração sobre Política Ambiental	14/11/1974		Lei nº 6.938/1981; Lei nº 12.187/2009; Lei nº 12.305/2010; Lei nº 11.445/2007; Lei nº 9.985/2000; Lei nº 9.433/1997; Lei nº 6.938/1981

Fonte: disponível em: www.legalinstruments.oecd.org. Acesso em: 28 abr. 2020. Elaboração: própria.

Nota: * informações extraídas do estudo *Acesso do Brasil à OCDE – Aspectos Gerais e Temas Ambientais*, de Maurício Schneider, consultor legislativo da Câmara dos Deputados.

Dos 48 instrumentos vigentes, o Brasil solicitou adesão a 37, que estão distribuídos nos quatro grupos temáticos aqui identificados e que incluem todas as Decisões (inclusive as Decisões-Recomendações) na área ambiental.

Dos 11 instrumentos aos quais o Brasil não solicitou adesão, haveria alguns que receberam avaliação favorável por parte do governo brasileiro, enquanto, em relação a outros, foram identificadas algumas dificuldades para a eventual adesão.

Entre eles, destacam-se:

- três que dizem respeito à integração da dimensão ambiental a políticas de cooperação para o desenvolvimento (Grupo 1b). Embora a política de cooperação brasileira tradicionalmente evite a adoção de condicionantes – sejam ambientais, políticos ou sociais – que fazem parte das políticas adotadas pelos membros da OCDE, não haveria, segundo o MMA, nenhum problema para aderir a esses instrumentos;
- instrumentos que se referem à implementação do princípio do poluidor pagador. As duas Recomendações sobre o tema não foram objeto de solicitação de adesão pelo Brasil;
- aqueles que se referem ao desempenho ambiental das compras governamentais;
- aqueles que tratam do uso de instrumentos econômicos na promoção de biodiversidade.
- duas das cinco Declarações – uma sobre crescimento verde e a outra sobre políticas ambientais antecipatórias; e
- aqueles aos quais o Brasil ainda não pediu adesão (para sete dos 11 instrumentos de política ambiental); não haveria, na avaliação interna do governo, nenhum problema, nem mesmo a necessidade de avaliação mais detalhada. Para quatro outros – inclusive duas Declarações (sobre Políticas Ambientais Antecipatórias e Crescimento Verde), há comentários de que uma avaliação mais detalhada deveria ser feita para avaliar a compatibilidade com políticas brasileiras.

4.2 ADEÇÃO AOS INSTRUMENTOS SOBRE QUÍMICOS

INSTRUMENTOS LEGAIS DA OCDE NA ÁREA DE QUÍMICOS



Aderiu



Solicitou adesão



Não solicitou adesão

Grupos	Instrumentos Legais da OCDE			
Grupo 1 	Estabelecimento e Operações de Teste e Avaliação de Segurança de Químicos	Data de adoção pela OCDE	Status de adesão	Leis e decretos federais*
	Recomendação do Conselho sobre Testes e Avaliação de Segurança de Nanomateriais Fabricados	19/9/2013		-
	Decisão-Recomendação do Conselho sobre o Cumprimento dos Princípios de Boas Práticas de Laboratório	2/10/1989		Lei nº 9.605/1998; Lei nº 11.794/2008
	Recomendação do Conselho Relativa à Proteção dos Direitos de Propriedade dos Dados Apresentados nas Notificações de Novos Produtos Químicos	26/7/1983		-
	Recomendação do Conselho Relativa à Lista de Dados não Confidenciais da OCDE sobre Produtos Químicos	26/7/1983		-
	Recomendação do Conselho Relativa ao Intercâmbio de Dados Confidenciais sobre Produtos Químicos	26/7/1983		-
	Decisão do Conselho Relativa ao Conjunto Mínimo de Dados de Pré-Comercialização na Avaliação de Produtos Químicos	8/12/1982		-
	Decisão do Conselho Relativa à Aceitação Mútua de Dados na Avaliação de Produtos Químicos	12/5/1981		-

Grupos	Instrumentos Legais da OCDE			
Grupo 2 	Estabelecimento e Operação de Sistemas de Informação sobre Químicos e de Prevenção de Riscos e Acidentes	Data de adoção pela OCDE	Status de adesão	Leis e decretos federais*
	Decisão-Recomendação do Conselho sobre Investigação Cooperativa e Redução de Riscos de Produtos Químicos	25/5/2018		–
	Recomendação do Conselho sobre o Estabelecimento e Implementação de Registros de Liberação e Transferência de Poluentes	10/4/2018		–
	Recomendação do Conselho Relativa à Prevenção, à Preparação e à Resposta a Acidentes Químicos	15/1/2004		–
	Decisão-Recomendação do Conselho Relativa ao Fornecimento de Informações ao Público à sua Participação nos Processos de Tomada de Decisão Relacionados à Prevenção e Resposta a Acidentes Envolvendo Substâncias Perigosas	8/7/1988		–
	Decisão-Recomendação do Conselho sobre a Investigação Sistemática de Produtos Químicos Existentes	26/6/1987		–
	Decisão-Recomendação do Conselho sobre Medidas Adicionais para a Proteção do Meio Ambiente pelo Controle de Bifenilos Policlorados	13/2/1987		–
	Recomendação do Conselho que Estabelece Diretrizes em Matéria de Procedimentos e Requisitos para a Antecipação dos Efeitos dos Produtos Químicos no Homem e no Meio Ambiente	7/7/1977		–
	Recomendação do Conselho sobre Medidas para Reduzir todas as Emissões de Mercúrio feitas pelo Homem para o Meio Ambiente	18/9/1973		Lei nº 9.976/2000

Grupos	Instrumentos Legais da OCDE			
Grupo 3 	Integração da Dimensão Internacional à agenda de Químicos	Data de adoção pela OCDE	Status de adesão	Leis e decretos federais*
	Recomendação do Conselho de Combate ao Comércio Ilegal de Pesticidas	20/2/2019		Lei nº 7.802/1989
	Decisão do Conselho sobre o Intercâmbio de Informações sobre Acidentes Suscetíveis de Causar Danos Transfronteiriços	8/7/1988		–
	Recomendação do Conselho Relativa ao Intercâmbio de Informações Relacionadas à Exportação de Produtos Químicos Proibidos ou Severamente Restritos	4/4/1984		–
	Declarações	Data de adoção pela OCDE	Status de adesão	Leis e decretos federais*
	Declaração sobre Redução de Risco para Chumbo	20/02/1996		Lei nº 11.762/2008

Fonte: www.legalinstruments.oecd.org. Elaboração: própria.

Nota: * informações extraídas do estudo *Acesso do Brasil à OCDE – Aspectos Gerais e Temas Ambientais*, de Maurício Schneider, consultor legislativo da Câmara dos Deputados.

Há 19 instrumentos em vigor e o Brasil aderiu a cinco deles:

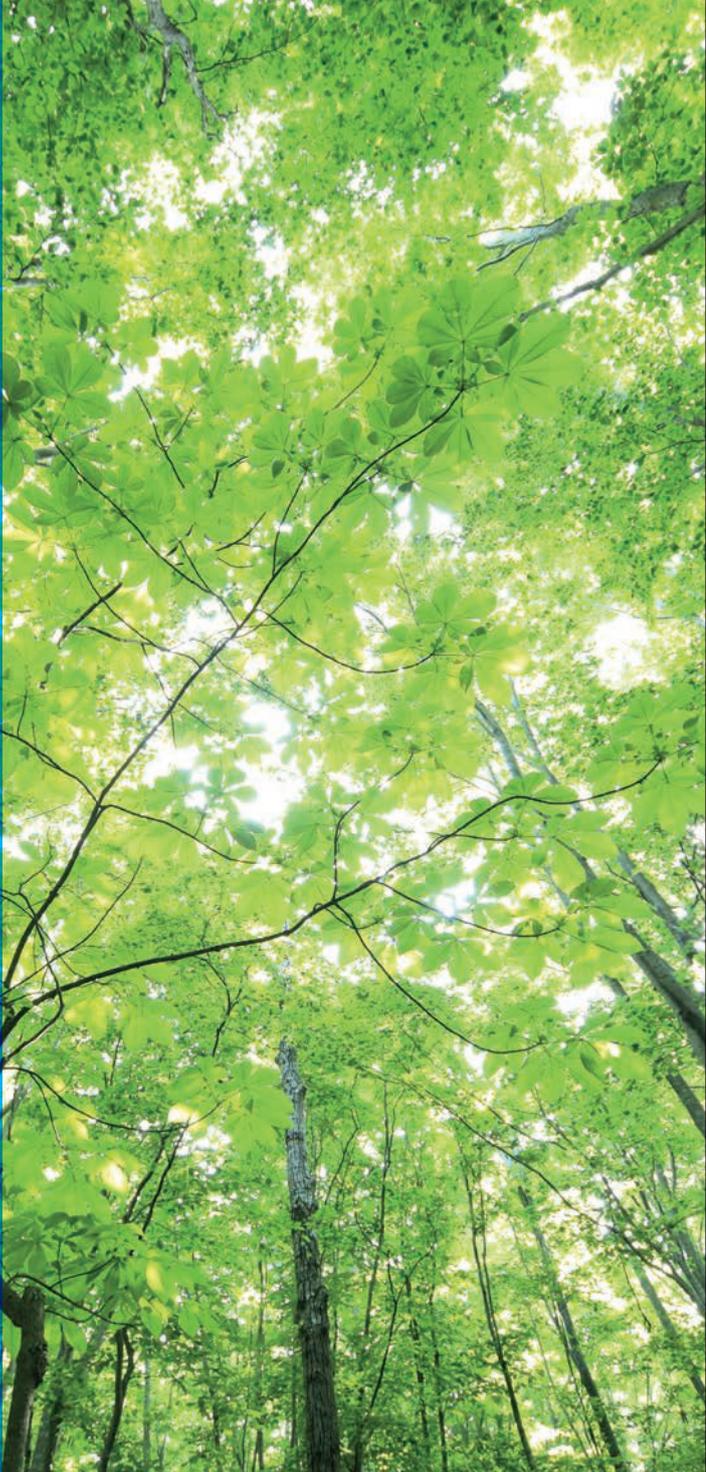
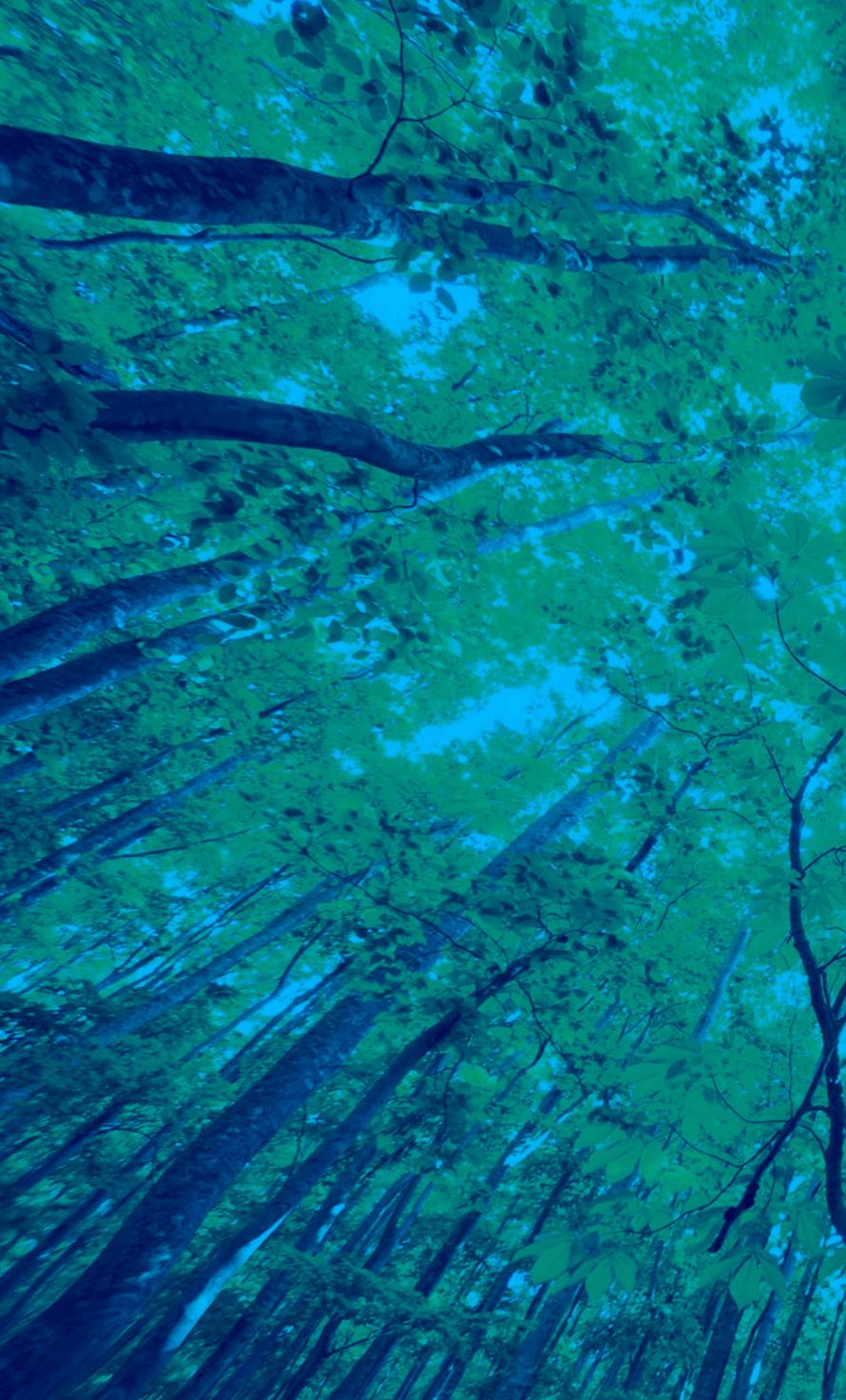
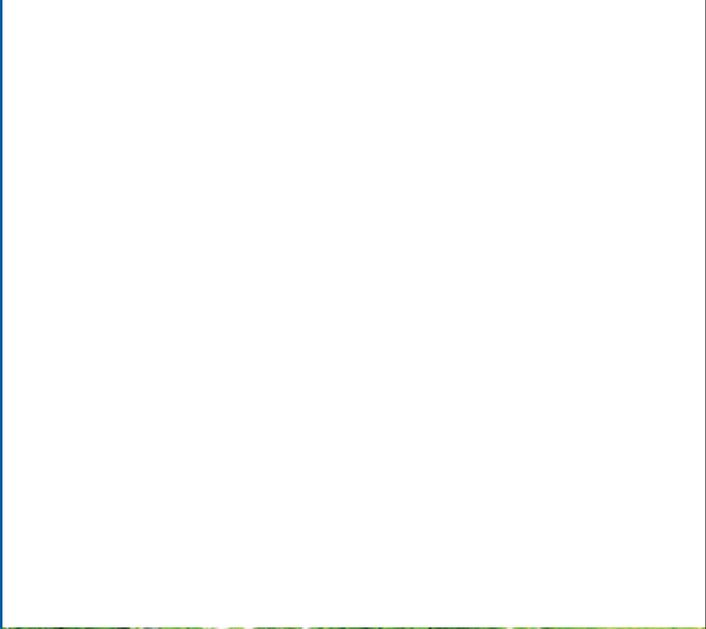
- Duas Decisões, relacionadas ao MAD e ao cumprimento dos Princípios de Boa Prática de Laboratório, instrumentos básicos do sistema de reconhecimento mútuo de testes e avaliações de produtos químicos, adotados pela OCDE no início dos anos 80.
- Recomendação sobre Troca de Informação Relacionada à Exportação de Químicos Banidos ou Severamente Restringidos.
- Dois instrumentos recentes: um referente a Testes e Avaliação de Nanomateriais Manufaturados e o que trata do Estabelecimento e Implementação de Registros de Emissão de Poluentes.

Também, solicitou-se adesão à Decisão-Recomendação sobre Medidas Adicionais para a Proteção do Meio Ambiente através do Controle de Biofenilos Policlorados, mas o secretariado da OCDE indicou a necessidade de realizar procedimento prévio de revisão, em razão de alguns elementos vinculantes constantes do texto do instrumento. Este é o único instrumento em relação ao qual o processo de adesão do Brasil se encontra pendente.

O Brasil não solicitou adesão aos demais 13 instrumentos em vigor. Como já comentado, para a grande maioria deles, não há incompatibilidade, mas a legislação brasileira em vigor não assegura a cobertura ampla prevista pelos instrumentos da OCDE, que deverá ser garantida pela nova legislação, recém-formulada e em tramitação legislativa.

Entre estes, encontram-se cinco das sete Decisões (ou Decisões-Recomendações) em vigor na área. Duas dessas Decisões e três Recomendações a que o Brasil também não aderiu se referem à prevenção e resposta a acidentes químicos (inclusive aqueles que possam causar danos transfronteiriços) e a mecanismos para reduzir riscos e antecipar efeitos da utilização de químicos (Grupo 2 de Instrumentos, na classificação aqui adotada). Na realidade, o Brasil aderiu apenas a um dos oito instrumentos que compõem o Grupo 2 (Estabelecimento e Operações de Sistemas de Informação sobre Químicos e de Prevenção de Riscos e Acidentes).

Além disso, há três Recomendações relativas à implementação do MAD (troca de dados confidenciais e não confidenciais e proteção de direitos proprietários associados aos dados a serem fornecidos para a operação do sistema). A Recomendação cujo objetivo é enfrentar o combate ilegal de pesticidas também se encontra entre os instrumentos a que o Brasil não aderiu, nem solicitou adesão.



5 CONCLUSÃO



A agenda ambiental da OCDE – que inclui instrumentos relativos a Meio Ambiente e de Químicos – representa cerca de 40% do *acquis* normativo da instituição e foi constituída, de forma pioneira, entre instituições internacionais a partir dos primeiros anos da década de 70. Esses fatos são indicadores da importância atribuída a essa agenda pelo secretariado da instituição e pelos países-membros.

Em seu longo processo de aproximação com a OCDE, o Brasil priorizou áreas como investimentos, política de concorrência e aspectos tributários e atualmente se esforça para se aproximar também da área de Meio Ambiente e Químicos, aderindo a seis entre 19 instrumentos de químicos e solicitou adesão a um mais. Em Meio Ambiente, o Brasil ainda não aderiu a nenhum instrumento, mas já solicitou adesão à grande maioria deles. Portanto, de um total de 67 instrumentos normativos – Meio Ambiente e Químicos juntos –, o Brasil aderiu a seis, solicitou adesão a 38 e não fez nenhum movimento formal de aproximação para 23 deles.

De acordo com os representantes do Ministério do Meio Ambiente,¹⁸ a avaliação interna realizada no âmbito do governo concluiu que não há qualquer impedimento normativo ou relacionado à orientação de política à adesão ao conjunto de instrumentos da OCDE que se referem ao tema ambiental *latu sensu* (ou seja, inclusive instrumentos que se refiram, ainda que indiretamente, ao tema ambiental, mas que não tenham se

¹⁸ Entrevista realizada, em 3 de setembro de 2019, com o Secretário Nacional de Relações Internacionais do ministério e membros de sua equipe.

originado nos Comitês de Política Ambiental e de Químicos).¹⁹ A adesão aos instrumentos da OCDE é percebida, nessa perspectiva governamental, como “fonte de oportunidades e desafios”, mas não de riscos. O país teria muito a aprender participando da OCDE, uma instituição cujos instrumentos buscam combinar objetivos ambientais e econômicos.

É possível supor que, no futuro próximo, crescerá o número de instrumentos a que o Brasil solicita adesão, já que não haveria dificuldades regulatórias e políticas, para expandir o número de instrumentos a que a adesão seria solicitada, bem como para o cumprimento dos compromissos neles estabelecidos.

Uma vez que as solicitações de adesão aos 38 instrumentos de Meio Ambiente forem aceitas, o tema ambiental deixará de ser um daqueles em que a aproximação do Brasil à OCDE produziu menos resultados concretos.²⁰

Como se observou, o EPR de 2015 fez uma avaliação positiva – com as ressalvas e propostas de aperfeiçoamento comuns a esse tipo de exame – dos avanços brasileiros na adoção e implementação de políticas ambientais, inclusive focando em duas áreas de política: biodiversidade e áreas protegidas.

Assim, o sucesso no processo de acessão do Brasil à OCDE depende da implementação efetiva das políticas públicas nacionais e de instrumentos de transparência que comprovem o cumprimento dessas políticas, assim como o fortalecimento da implementação de instrumentos econômicos previstos nas legislações vigentes no Brasil, o que criará condições para que a indústria nacional não perca competitividade perante os demais países da OCDE que adotam esses instrumentos.

19 O não pedido de adesão a alguns instrumentos na área ambiental se deveria principalmente por razões “burocráticas”: o governo teria escolhido solicitar gradualmente adesão aos instrumentos para não sobrecarregar a avaliação de pedidos por parte da OCDE, que recentemente integrou novos membros e tem, na “fila” de acessão, seis países, entre os quais o Brasil.

20 Nesse caso, o “déficit de adesão” do Brasil passaria a ser maior – em termos relativos e absolutos – do lado dos Químicos do que dos instrumentos de Meio Ambiente.

CNI

Robson Braga de Andrade
Presidente

DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL – DDI

Carlos Eduardo Abijaodi
Diretor de Desenvolvimento Industrial

GERÊNCIA EXECUTIVA DE ASSUNTOS INTERNACIONAIS

Diego Zancan Bonomo
Gerente-Executivo de Assuntos Internacionais

GERÊNCIA DE POLÍTICA COMERCIAL

Constanza Negri Biasutti
Gerente de Políticas Comerciais

Alessandra Matos
Felipe Carvalho
Leandro Barcelos
Pietra Paraense Mauro
Ronnie Pimentel
Viviane Aversa Franco
Equipe Técnica

DIRETORIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS – DRI

Mônica Messenberg Guimarães
Diretora de Relações Institucionais

GERÊNCIA EXECUTIVA DE MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE

Davi Bomtempo
Gerente-Executivo de Meio Ambiente e Sustentabilidade

Rafaela Aloise de Freitas
Wanderley Coelho Baptista
Equipe Técnica

DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO - DIRCOM

Ana Maria Curado Matta
Diretora de Comunicação

Gerência de Publicidade e Propaganda

Armando Uema
Gerente de Publicidade e Propaganda

Katia Rocha
Coordenadora de Gestão Editorial

Walner Oliveira
Produção Editorial

DIRETORIA DE SERVIÇOS CORPORATIVOS – DSC

Fernando Augusto Trivellato
Diretor de Serviços Corporativos

Área de Administração, Documentação e Informação – ADINF

Maurício Vasconcelos de Carvalho
Superintendente Administrativo

Alberto Nemoto Yamaguti
Normalização

Sandra Polónia Rios
Pedro da Motta Veiga
Consultores

Danúzia Queiroz
Revisão Gramatical e Ortográfica

Editorar Multimídia
Projeto Gráfico e Diagramação

 cni.com.br

 [/cnibrasil](https://www.facebook.com/cnibrasil)

 [@CNI_br](https://twitter.com/CNI_br)

 [/cnibr](https://www.instagram.com/cnibr)

 [/cniweb](https://www.youtube.com/cniweb)

 [/company/cni-brasil](https://www.linkedin.com/company/cni-brasil)



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA