

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES
INTERNACIONAIS**

Matheus Silva Bastos

**DESVENDANDO O CONFLITO DE INTERESSES SUBJACENTE AO
DIREITO INTERNACIONAL: A AGENDA AMBIENTAL NA PROPOSTA
DE ACORDO DE LIVRE COMÉRCIO ENTRE O MERCOSUL E A
UNIÃO EUROPEIA**

Santa Maria, RS
2022

Matheus Silva Bastos

**DESVENDANDO O CONFLITO DE INTERESSES SUBJACENTE AO DIREITO
INTERNACIONAL: A AGENDA AMBIENTAL NA PROPOSTA DE ACORDO DE
LIVRE COMÉRCIO ENTRE O MERCOSUL E A UNIÃO EUROPEIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do título de **Mestre em Relações Internacionais**.

Orientador: Prof. Dr. Ademar Pozzatti Junior

Santa Maria, RS
2022

Bastos, Matheus

Desvendando o conflito de interesses subjacente ao direito internacional: a agenda ambiental na proposta de Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Europeia / Matheus Bastos.- 2022.

146 p.; 30 cm

Orientador: Ademar Pozzatti Júnior

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, RS, 2022

1. Acordo Mercosul-União Europeia 2. Agenda Ambiental
3. Conflito de Interesses 4. Comércio 5. Política do
Direito Internacional I. Pozzatti Júnior, Ademar II.
Título.

Sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFSM. Dados fornecidos pelo autor(a). Sob supervisão da Direção da Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central. Bibliotecária responsável Paula Schoenfeldt Patta CRB 10/1728.

Declaro, MATHEUS BASTOS, para os devidos fins e sob as penas da lei, que a pesquisa constante neste trabalho de conclusão de curso (Dissertação) foi por mim elaborada e que as informações necessárias objeto de consulta em literatura e outras fontes estão devidamente referenciadas. Declaro, ainda, que este trabalho ou parte dele não foi apresentado anteriormente para obtenção de qualquer outro grau acadêmico, estando ciente de que a inveracidade da presente declaração poderá resultar na anulação da titulação pela Universidade, entre outras consequências legais.

Matheus Silva Bastos

DESVENDANDO O CONFLITO DE INTERESSES SUBJACENTE AO DIREITO INTERNACIONAL: A AGENDA AMBIENTAL NA PROPOSTA DE ACORDO DE LIVRE COMÉRCIO ENTRE O MERCOSUL E A UNIÃO EUROPEIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do título de **Mestre em Relações Internacionais**.

Aprovado em 11 de outubro de 2022:

Ademar Pozzatti Junior, Dr. (UFSM)
(Presidente/Orientador)
Videoconferência

Lucas da Silva Taschetto, Dr. (UFABC)
Videoconferência

Júlio César Cossio Rodriguez, Dr. (UFSM)
Videoconferência

Santa Maria, RS
2022

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a esta universidade, seu corpo docente, direção e administração pela oportunidade de adquirir conhecimento, público e de qualidade, em tempos onde a ciência perde espaço para discursos extremistas.

Agradeço sinceramente aos meus pais, Denise e Alexandre, avô, Carlos Otávio, e irmãos, Gabrielli e Lorenzo, pelo amor, apoio e incentivo, principalmente nas escolhas que fiz no decorrer desse caminho; estendo meu agradecimento também aos demais familiares pelo encorajamento e suporte.

Ao meu querido amigo João Pedro pela paciência, atenção e companheirismo ao longo destes anos; gostaria de agradecer também meus colegas da Defensoria Pública da União pelo incentivo e ânimo tão necessários na reta final desse trabalho.

Ao meu professor, orientador e amigo Ademar Pozzatti Junior, pelo auxílio e atenção na realização dessa pesquisa e ao Núcleo de Pesquisa e Prática em Direito Internacional (NPPDI) pelo espaço de debate e conhecimento que me motivou a pesquisar e amadurecer intelectualmente.

E a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigado.

RESUMO

Desvendando o conflito de interesses subjacente ao direito internacional: a agenda ambiental na proposta de Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Europeia

AUTOR: Matheus Silva Bastos
ORIENTADOR: Ademar Pozzatti Junior

A agenda ambiental, fruto das diversas demandas presentes na sociedade internacional, tem continuamente pressionado Estados e Organizações Internacionais a adaptarem suas práticas e políticas aos princípios sustentáveis, movimento também refletido no direito internacional, através da inclusão desta agenda em diferentes instrumentos normativos. No início da década de 1990, o recém-criado Mercosul e a União Europeia iniciaram as tratativas para um Acordo de Livre Comércio que seguiu em negociação até 2019, ano em que o texto base da proposta foi finalizado. A proposta de Acordo inclui temas como integração regional, tarifas, serviços, investimentos, comércio e desenvolvimento sustentável. Com a retomada das negociações da proposta de Acordo em 2016, após anos de estagnação, alguns fatores como o crescente desmatamento da floresta amazônica, aliada a inação e menosprezo do governo brasileiro a causa ambiental, elevaram a preocupação de países da União Europeia, refletindo-se nas negociações. Diante dessas considerações, a presente pesquisa tem por objetivo investigar se a agenda ambiental incorporada nas negociações da proposta de Acordo, que resultou no Capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável, evidencia um conflito e/ou uma complementariedade entre os interesses das Partes. Interesses esses relacionados a atores específicos, tais como grupos, empresas, sindicatos e organizações, que possuem capacidade para influenciar governos e lideranças políticas a defender seus objetivos em negociações internacionais. A hipótese principal observa a existência de um conflito de interesses tanto na inclusão da agenda ambiental, durante as negociações, quanto no período posterior, de interpretação da proposta de Acordo, enquanto o texto do Capítulo em si resulta de uma complementação/harmonização entre os interesses das Partes. Essa hipótese decorre das categorias presentes na discussão de Koskenniemi sobre a Política do Direito Internacional, as quais auxiliam a ressaltar a natureza conflitual dos interesses subjacentes a proposta de Acordo. Trata-se de uma pesquisa de caráter exploratório, com método de abordagem hipotético-dedutivo e técnica de pesquisa baseada em revisão bibliográfica e análise documental. O trabalho argumenta que apenas a mera leitura do texto do Acordo poderia sugerir uma complementariedade de interesses, traduzindo a perspectiva gerencialista do direito internacional, tal como proposta por Koskenniemi. No entanto, a pesquisa conclui que a inclusão da agenda ambiental passou de um processo de complementação ao comércio, nas tratativas iniciais da proposta de Acordo, para um estado de conflito, em que as diversas partes envolvidas lutavam para implementar um enviesamento estrutural, sendo que tais conflitos prevalecem mesmo após a finalização das negociações, durante o período de revisão do texto. O trabalho ainda argumenta que a conflitualidade também é visível na etapa de implementação e interpretação dos dispositivos do Acordo, visto que a própria previsão de mecanismos para solução de controvérsias abre espaço para a política da indeterminação dos vocábulos jurídicos. Assim, a proposta de Acordo Mercosul-União Europeia constitui uma ferramenta útil para analisar o conflito e/ou a complementariedade de interesses, e, do ponto de vista da política doméstica, a inclusão de uma agenda ambiental nas tratativas da proposta propicia meios para pressionar o governo brasileiro em relação a sua política ambiental.

Palavras-chaves: Acordo Mercosul-União Europeia. Agenda Ambiental. Comércio. Conflito de interesses. Política do Direito Internacional.

ABSTRACT

Unveiling the conflict of interests underlying international law: the environmental agenda in the proposed Free Trade Agreement between Mercosur and the European Union

AUTHOR: Matheus Silva Bastos
ADVISOR: Ademar Pozzatti Junior

The environmental agenda, the result of the diverse demands present in international society, has continually pressured States and International Organizations to adapt their practices and policies to sustainable principles, a movement also reflected in international law, through the inclusion of this agenda in different normative instruments. In the early 1990s, the newly created Mercosur and the European Union began negotiations for a Free Trade Agreement that continued under negotiation until 2019, the year in which the text of the proposal was finalized. The Agreement proposal includes topics such as regional integration, tariffs, services, investment, trade and sustainable development. With the resumption of negotiations of the Agreement proposal in 2016, after years of stagnation, some factors such as the increasing deforestation of the Amazon rainforest, combined with the Brazilian government's inaction and disregard for the environmental cause, raised the concern of European Union countries, reflecting in the negotiations. In this perspective, the present research aims to investigate whether the environmental agenda incorporated in the negotiations of the Agreement proposal, which resulted in the Chapter on Trade and Sustainable Development, evidences a conflict and/or complementation between the interests of the Parties. These interests are related to specific actors, such as groups, companies, unions and organizations, which have the capacity to influence governments and political leaders to defend their objectives in international negotiations. The main hypothesis observes the existence of a conflict of interests both in the inclusion of the environmental agenda, during the negotiations, and in the subsequent period of interpretation of the Agreement proposal, while the text of the Chapter itself results from a complementation/harmonization between the interests of the Parties. This hypothesis stems from the categories present in Koskenniemi's discussion on the Policy of International Law, which help to highlight the conflicting nature of the interests underlying the Agreement proposal. This is an exploratory research, with a hypothetical-deductive approach and a research technique based on bibliographic review and document analysis. It is observed that just the reading of the Agreement's text could suggest a complementation of interests, translating the managerial perspective of international law, as proposed by Koskenniemi. However, the research concludes that the inclusion of the environmental agenda went from a process of complementation of the trade, in the initial negotiations of the Agreement proposal, to a state of conflict, in which the various Parties involved struggled to implement a structural bias, and that such conflicts prevail even after the negotiations are finalized, during the text review period. The research also argues that conflict is also visible in the stage of implementation and interpretation of the provisions of the Agreement, since the provision of mechanisms for resolving disputes also makes room for the indeterminacy of legal terms. Thus, the Mercosur-European Union Agreement proposal is a useful tool to analyze the conflict and/or complementation of interests, and, from the point of view of domestic policy, the inclusion of an environmental agenda in the negotiations of the proposal provides means to pressure the Brazilian government in relation to its environmental policy.

Keywords: Conflict of interests. Environmental Agenda. Mercosur-European Union Agreement. Politics of International Law. Trade.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Acordos de Comércio em vigor ou provisoriamente em vigor da União Europeia.....	84
QUADRO 2 – Principais matérias versadas na proposta de Acordo.....	92
QUADRO 3 – Etapas das negociações da proposta de Acordo em perspectiva histórica.....	101
QUADRO 4 – Artigos presentes no Capítulo CDS.....	108

LISTA DE SIGLAS

APC	Acordo Preferencial de Comércio
CDS	Comércio e Desenvolvimento Sustentável
CEE	Comunidade Econômica Europeia
EUA	Estados Unidos da América
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
NAFTA	Acordo de Livre Comércio da América do Norte
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
SIA	Avaliação do Impacto da Sustentabilidade
UE	União Europeia
UFCC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	17
1	A POLÍTICA DO DIREITO INTERNACIONAL: AS NEGOCIAÇÕES, A CONSTRUÇÃO E INTERPRETAÇÃO DE ACORDOS INTERNACIONAIS	23
1.1	ENVIESAMENTO ESTRUTURAL: UM DIREITO PARA TODOS?.....	25
1.1.1	Dos conflitos jurídicos.....	29
1.1.2	As agendas políticas: como delimitar o direito?.....	30
1.1.3	As negociações dos acordos de comércio internacional: o enviesamento estrutural em funcionamento.....	33
1.2	GERENCIALISMO, OU UMA PROPOSTA “NEUTRA” PARA O DIREITO INTERNACIONAL.....	38
1.2.1	A perspectiva gerencialista e as negociações de acordos internacionais.....	42
1.2.2	O gerencialismo nos acordos de comércio.....	45
1.3	A INDETERMINAÇÃO (DOS VOCÁBULOS) DO DIREITO INTERNACIONAL E A PARCIALIDADE DA LEITURA DOS ACORDOS.....	49
2	CONFLITO DE INTERESSES: A ADAPTAÇÃO DOS ACORDOS COMERCIAIS ÀS DEMANDAS AMBIENTAIS.....	55
2.1	A PAUTA AMBIENTAL E OS REGIMES INTERNACIONAIS DE COMÉRCIO: O ENVIESAMENTO ESTRUTURAL NA PRÁTICA.....	55
2.1.1	A agenda ambiental no multilateralismo comercial do GATT/OMC: O Comitê em Comércio e Meio Ambiente.....	60
2.1.2	Os acordos comerciais e as cláusulas ambientais.....	62
2.2	OS ACORDOS DE COMÉRCIO E AS DEMANDAS AMBIENTAIS: O GERENCIALISMO DE AÇÕES OU O CONFLITO SUPRIMIDO?.....	67
2.3	A AGENDA EUROPEIA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E OS ACORDOS DE COMÉRCIO FIRMADOS PELO BLOCO.....	76
2.3.1	Os tratados constitutivos da União Europeia e o meio ambiente: a base da política externa europeia.....	77
2.3.2	Os padrões ambientais nos Acordos Comerciais da União Europeia.....	83

3	A AGENDA AMBIENTAL PRESENTE NA PROPOSTA DE ACORDO DE LIVRE COMÉRCIO ENTRE O MERCOSUL E A UNIÃO EUROPEIA.....	91
3.1	AS NEGOCIAÇÕES DA PROPOSTA DE ACORDO E DO CAPÍTULO SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: ENVIESAMENTO ESTRUTURAL EM AÇÃO.....	91
3.1.1	Negociações da proposta de Acordo Mercosul-UE: críticas e perspectivas.....	94
3.1.2	As negociações do Capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável.....	102
3.2	O TEXTO FINAL DA PROPOSTA DE ACORDO: GERENCIALISMO?.....	106
3.3	A INCLUSÃO DA AGENDA AMBIENTAL PODE SER LIDA COMO CONFLITO E/OU COMPLEMENTARIEDADE NO CASO DA PROPOSTA DE ACORDO?.....	118
3.3.1	Adversidade de interesses: do enviesamento estrutural à indeterminação dos vocábulos.....	119
3.3.2	Complementariedade inicial e o conflito posterior.....	128
3.3.2.1	O enviesamento estrutural e a continuidade da política externa europeia: da complementação ao conflito subsequente.....	128
3.3.2.2	A perspectiva gerencialista e a frágil conciliação entre as Partes.....	129
3.3.2.3	A indeterminação das cláusulas ambientais e a efetividade da proposta de Acordo.....	130
	SITUAÇÃO ATUAL DA PROPOSTA DE ACORDO E CONSIDERAÇÕES FINAIS DA PESQUISA.....	133
	REFERÊNCIAS.....	139

INTRODUÇÃO

A acelerada fragmentação do direito internacional em diferentes regimes jurídicos – tais como o regime ambiental, comercial e de direitos humanos, por exemplo –, como descreve Koskenniemi em seus estudos (1990; 2006b; 2009), adveio com o objetivo de atender a interesses cada vez mais específicos de diversos atores, e tem modificado a estrutura e a conjuntura internacionais. Nessa perspectiva, a agenda ambiental, desde que ganhou relevância nas relações internacionais, principalmente no decorrer da década de 1970, tem fomentado a construção de normas e pressionado os Estados e Organizações Internacionais a adaptarem suas práticas e políticas aos princípios do desenvolvimento sustentável (CULPI, 2014). Esse movimento impactou todas as esferas da governança global e a pauta ambiental teve vertiginosa capilarização na sociedade, mas como todo o processo nas relações internacionais, não está livre de conflitos.

Com as decorrentes transformações provenientes desse movimento, a pauta ambiental passou a ser incluída nos mais diversos âmbitos, o exemplo clássico, e tema da atual pesquisa, é em relação ao comércio. A inserção de noções sobre a defesa e proteção ambiental, aliadas a mecanismos para auxiliar o desenvolvimento sustentável e a redução das emissões de carbono e gases do efeito estufa, causadores das emergências climáticas, surtiram reações diversas nos Estados, Organizações Internacionais, empresas e na sociedade. A primeira dessas reações pode ser descrita pelos estudos de Koskenniemi (2006b; 2009) e Morosini e Niencheski (2014), os quais afirmam que a relação entre comércio e meio ambiente pode ser analisada pelo viés da adversidade ou contrariedade de interesses, principalmente no campo das ideias que ambas as agendas defendem e priorizam.

A agenda comercial, aqui discutida, está intrinsecamente atrelada a origem e ao desenvolvimento do direito internacional, entendido como um projeto liberal (KOSKENNIEMI, 2001). Ela está relacionada a interesses de atores específicos, como empresas e instituições, e que possuem capacidade para influenciar governos e lideranças políticas para defender seus objetivos, compreendidos, nessa pesquisa, como a expansão do capital através do aumento da produção e de serviços, mesmo que em detrimento do meio ambiente. O direito internacional, lido nessa perspectiva, serve para legitimar e facilitar a expansão do comércio e dos interesses desses atores nas relações internacionais, e quaisquer práticas contrárias a tal expansão, resultaria em uma contraposição “injustificada”.

A segunda reação é observada por Amaral (1995), Koskenniemi (2006b; 2009) e Liebeg (1999), que argumentam sob o prisma de uma complementação e adaptação existente entre os

diferentes regimes – comércio e meio ambiente – no direito internacional. De forma geral, esses estudos argumentam que, desde o final do século XX, os acordos de caráter comercial estão adotando padrões internacionais de direito trabalhistas, proteção ao consumidor e políticas ambientais, voltadas ao desenvolvimento sustentável e a preservação do meio ambiente, de forma mais frequente e interligada com a realidade do sistema internacional. Mais recentemente, Rossi (2013) reconhece que há maior inclinação nas negociações de acordos comerciais para inclusão de princípios ambientais, o que resulta em textos com apelos e objetivos direcionados à sustentabilidade.

Para analisar essa relação dicotômica de conflito/complementação entre comércio e meio ambiente, esta pesquisa tem por base teórica as discussões de Koskenniemi (1990; 2009) sobre a política do direito internacional, que congregam elementos do direito e das relações internacionais. Em seus trabalhos, o autor debate a relação existente entre a política dos Estados (e *nos* Estados) e o direito internacional e oferta, nesse sentido, categorias para pensar os diferentes interesses envolvidos nos processos de construção de instrumentos do direito internacional. Koskenniemi discute a política do direito internacional a partir de três importantes categorias de análise: a indeterminação do direito internacional, o enviesamento estrutural e o gerencialismo. Tais categorias servirão de base para pensar o problema, as hipóteses e os objetivos da presente pesquisa.

Em relação ao estudo de caso, foi escolhido a discussão acerca da inclusão de uma agenda ambiental, a europeia, nas tratativas da proposta¹ de Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Europeia (UE). Parte-se do pressuposto de que a referida proposta de Acordo ilustra a discussão acerca da política do direito internacional, e a proposta dessa investigação é mostrar *como* essa dinâmica ocorre. O conflito de interesses visível nas negociações e a inclusão da pauta ambiental no texto de um Acordo de caráter comercial possibilitam uma análise aprofundada do objeto de estudo apresentado. Além disso, a pressão feita pela União Europeia para adoção de práticas sustentáveis, a inação do governo brasileiro frente ao aumento no desmatamento da floresta amazônica e o sucateamento de órgãos ambientais, influenciaram as negociações e exprimiram a existência de um conflito entre os objetivos das Partes na proposta de Acordo, que inicialmente poderia ser lido como uma complementação de agendas (MADURO, 2020; MALAMUD, 2020).

¹ Utiliza-se ‘proposta de Acordo’ como expressão na pesquisa, pois apenas as negociações do Acordo de Livre Comércio Mercosul-União Europeia foram finalizadas, o texto ainda não está revisado, até o presente momento, e nem foi ratificado pelas Partes.

Com essas considerações iniciais, a pesquisa busca examinar a agenda ambiental presente na proposta de Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a UE, questionando como o debate acerca da política do direito internacional ajuda a evidenciar o conflito e/ou a complementariedade de interesses na construção do Capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável (CDS), presente no texto da proposta de Acordo.

A hipótese principal, formulada com base na discussão proposta por Koskenniemi (1990; 2009), observa a existência de um conflito de interesses na inclusão da agenda ambiental, durante as negociações da proposta de Acordo entre o Mercosul e a União Europeia, e também no período posterior, de interpretação do Acordo, enquanto que o Capítulo CDS, presente no seu texto, resultaria de uma pretensa complementação entre os interesses comerciais e ambientais das Partes. Dessa hipótese central são derivadas três hipóteses auxiliares, baseadas também nas discussões teóricas e categorias dispostas sobre a Política do Direito Internacional.

A primeira hipótese auxiliar é que o enviesamento estrutural, como descrito por Koskenniemi (2009), remete a um conflito de interesses, consubstanciado nos diferentes regimes jurídicos internacionais, o que é evidenciado durante as negociações da proposta de Acordo e nas discussões envolvendo meio ambiente e comércio internacional, em que as diferentes Partes arrolavam diferentes regimes jurídicos. A segunda hipótese auxiliar é que a conclusão das negociações e consequente adoção do texto da proposta de Acordo, com eventual entrada em vigor, denotaria uma noção de adequação e complementação entre os interesses, antes conflitantes, referentes ao meio ambiente e a liberalização comercial. A hipótese é que a abordagem gerencialista do direito internacional reforçaria essa visão (KOSKENNIEMI, 2009). Por último, a terceira hipótese auxiliar é que a indeterminação do direito internacional (KOSKENNIEMI, 1990) permite evidenciar novamente o surgimento dos conflitos de interesse, agora no período de implementação e interpretação da proposta de Acordo, relacionando a fraqueza dos mecanismos de solução de controvérsias, previstos no texto da proposta, às diferentes interpretações possíveis das cláusulas no Capítulo CDS.

O objetivo da pesquisa é investigar a agenda ambiental incorporada na proposta de Acordo entre o Mercosul e a União Europeia, que resultou no Capítulo CDS, e analisar o conflito e/ou complementariedade na disposição da agenda ambiental nas diversas etapas da proposta de Acordo: negociação, adoção do texto e interpretação. Já os objetivos específicos estão associados aos capítulos da dissertação. O primeiro capítulo da dissertação objetiva examinar a literatura sobre a política do direito internacional, a formação de agendas políticas e o processo de negociação dos acordos internacionais de comércio. Trata-se de formar um mapa mental para compreender como os interesses domésticos e externos dos Estados e de

grupos são estabelecidos e alocados durante as negociações e de que forma influenciam a construção das normas internacionais de comércio. O primeiro capítulo será dividido em três partes, as quais se relacionam com as categorias da discussão de proposta por Koskenniemi (1990, 2009): o enviesamento estrutural, o gerencialismo e a indeterminação dos vocábulos jurídicos. Desse modo, no capítulo será exposta a base conceitual e teórica do trabalho, a partir do debate acerca da política do direito internacional, assim como o debate sobre interesses, agenda internacional, negociações e a construção de instrumentos e normas internacionais. Essa empreitada será cumprida com base em revisão da literatura especializada.

Partindo das conceituações teóricas e discussões primárias, no segundo capítulo da dissertação será investigada a inserção da pauta ambiental no regime internacional de comércio e de que modo o binômio comércio-meio ambiente aparece nas negociações e nos textos desses acordos. Trata-se de entender a adaptação dos acordos comerciais à agenda ambiental e a padronização mais recente de artigos e capítulos sobre desenvolvimento sustentável. Ainda nesse capítulo, será discutida a política ambiental da União Europeia, a fim de realizar uma análise dos acordos comerciais firmados pelo bloco que incluem dispositivos específicos sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável e relacionar com a proposta de Acordo entre Mercosul-UE. Dessa forma, será realizado um estudo documental acerca dos marcos regulatórios que introduzem a agenda ambiental no regime de comércio das relações internacionais. Esse capítulo será feito com base em revisão bibliográfica e análise documental.

No terceiro capítulo, a discussão será voltada à análise da agenda ambiental presente nas negociações e no texto da proposta de Acordo de Livre Comércio entre Mercosul e UE, relacionando o Capítulo CDS com as demais partes da proposta de Acordo. Trata-se de examinar se o processo evidencia um conflito e/ou uma complementação entre os interesses das Partes. O foco será utilizar da base teórica e documental dos capítulos anteriores para analisar a agenda ambiental na proposta de Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Europeia, abordando (1) as negociações, (2) o texto base e (3) as possibilidades de disputa interpretativa no momento das soluções de controvérsias, para avaliar se as divergências entre os ideais ambientais e comerciais sugerem a existência de um conflito de interesses e/ou uma complementação.

Para tal, será utilizado no trabalho o método de abordagem hipotético-dedutivo² em uma pesquisa de caráter qualitativo e com estudo de caso. Dessa forma, visa-se responder ao

² Antonio Carlos Gil, em sua obra “Métodos e Técnicas de Pesquisa Social”, baseado nos debates de Karl Popper, define o método hipotético-dedutivo da seguinte forma: “quando os conhecimentos disponíveis sobre determinado assunto são insuficientes para a explicação de um fenômeno, surge o problema. Para tentar explicar a dificuldade

problema de pesquisa, ou seja, investigar *como* a política do direito internacional evidencia o conflito e/ou complementariedade de interesses ambientais e comerciais nas etapas de negociação, aprovação e interpretação da proposta de Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e UE, a partir de hipóteses previamente delimitadas. Usa-se também do raciocínio dedutivo, o qual, para Gil (2008), parte de um argumento geral e, a seguir dele, desce-se para analisar o argumento particular. Este método, segundo o autor, parte de princípios reconhecidos como verdadeiros e indiscutíveis e possibilita vislumbrar conclusões em virtude unicamente de sua lógica. No entanto, Gil (2008) destaca as restrições de se aplicar o referido método nas ciências sociais, argumentando sobre a dificuldade de obter-se argumentos gerais, cuja veracidade não possa ser colocada em dúvida.

O método de procedimento que será utilizado no trabalho é o explicativo monográfico, o qual servirá de fundamento para discutir os conflitos de interesses e a adequação da pauta ambiental nos acordos comerciais, e como esses fatores se relacionam com o a agenda ambiental presente na proposta de Acordo Mercosul-UE. A técnica de pesquisa será revisão bibliográfica e documental, feitas por meios de artigos, textos de autores selecionados, livros, periódicos, tratados internacionais e documentos produzidos durante as negociações da proposta de Acordo. Dado o fato de que o texto adotado ainda não se formalizou em um Acordo, serão usadas fontes de veículos da imprensa, com objetivo de utilizar de matérias e reportagens em jornais, revistas e outros meios de comunicação para acessar os bastidores do processo de negociação e compreender os desdobramentos da adoção do texto.

A presente pesquisa está relacionada com a área de concentração “Política Internacional” do Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria, e adequada à linha de pesquisa “Instituições e Desenvolvimento”, visto que discute a política do direito Internacional, com ênfase nos conflitos observados entre regimes do direito internacional e as diferentes noções de desenvolvimento, referentes ao comércio e meio ambiente. A pesquisa se justifica pela necessidade de compreender o conflito e/ou complementariedade de interesses que ocorre durante as negociações da proposta de Acordo Mercosul-UE e analisar como os mesmos se desdobram durante as demais etapas do

expressa no problema, são formuladas conjecturas ou hipóteses”. A partir disso, “das hipóteses formuladas, deduzem-se consequências que deverão ser testadas ou falseadas. Falsear significa tentar tornar falsas as consequências deduzidas das hipóteses”. O autor analisa também a diferença com o método dedutivo: “enquanto no método dedutivo procura-se a todo custo confirmar a hipótese, no método hipotético-dedutivo, ao contrário, procuram-se evidências empíricas para derrubá-la”. Gil continua, “quando não se consegue demonstrar qualquer caso concreto capaz de falsear a hipótese, tem-se a sua corroboração, que não excede o nível do provisório”. Desse modo, “a hipótese mostra-se válida, pois superou todos os testes, mas não definitivamente confirmada, já que a qualquer momento poderá surgir um fato que a invalide” (GIL, 2008, p. 12-13).

processo. Ainda, destaca-se a relevância do exame da adaptação de acordos comerciais aos princípios sustentáveis e a compreensão da agenda ambiental a nível regional e global. Esses fatores são suficientes e necessários para fundamentar a importância do trabalho na compreensão das questões ambientais internacionais, das relações entre o Mercosul e União Europeia, que culminaram nas negociações da proposta, e da adoção do texto do Acordo de Livre Comércio, cujo futuro, atualmente, parece incerto.

CAPÍTULO 1. A POLÍTICA DO DIREITO INTERNACIONAL: AS NEGOCIAÇÕES, A CONSTRUÇÃO E INTERPRETAÇÃO DE ACORDOS INTERNACIONAIS

Neste primeiro capítulo, o foco é examinar a literatura sobre a política do direito internacional que contempla a formação de agendas políticas, o processo de negociação dos acordos internacionais de comércio e o período posterior de interpretação desses acordos. Objetiva-se formar um mapa mental para compreender como os interesses domésticos e externos dos Estados e de grupos de interesse são estabelecidos e alocados durante as negociações, e de que forma esses interesses influenciam a construção das normas internacionais de comércio. Assim, este primeiro capítulo quer discutir as categorias que serão utilizadas para analisar o objeto desta investigação.

Para tanto, é necessário apresentar algumas noções importantes sobre o debate, e a primeira delas é a inter-relação entre política e direito internacional. Abordar temas intrínsecos ao direito internacional sem considerar os fatores políticos inerentes as relações internacionais resultam em uma análise incompleta do objeto e do processo de construção dos acordos e das normas no sistema internacional. Por isso, como argumenta Koskeniemi (2004, p. 02, tradução própria), o direito internacional deve ser lido como um “processo de articulação de preferências políticas em reivindicações legais que não pode ser separado das condições em que foi estabelecido”³. No mesmo sentido, o direito internacional é apresentado por Müllerson (1994) como expressão da política internacional, na qual os Estados são os principais atores, pois são eles que celebram acordos e tratados, além de influenciarem diretamente a agenda internacional.

Mesmo com essas características sendo vitais para a compreensão do direito internacional de um ponto de vista formal, elas não são suficientes para uma compreensão ampla dos motivos que o impulsionam e das formas pelas quais opera. Ao observar empiricamente o seu processo criativo, é possível notar que o direito internacional, assim como o próprio sistema internacional, resulta de uma interação entre distintos sistemas domésticos/nacionais (MÜLLERSON, 1994, p. 08). Essa “intra”nacionalização do olhar para o direito internacional traz ao debate uma profundidade que relaciona grupos de interesses domésticos e demais agentes políticos com as pautas que guiam a política externa dos Estados. Neste sentido, como argumenta Macabu (1973),

[...] é impossível compreender a política externa de um Estado, sem conhecer as condições, os métodos e dificuldades de sua política interna. A política externa de um

³ Trecho original em inglês: “[...] process of articulating political preferences into legal claims that cannot be detached from the conditions of political contestation in which they are made” (KOSKENNIEMI, 2004, p. 02).

Estado pode ser considerada como o conjunto de atos dirigidos a certos fins, capazes de satisfazerem o seu interesse nacional. É através dela que ele participa do sistema internacional, com o propósito de obter uma posição aceitável, capaz de satisfazer suas aspirações, necessidades e objetivos. [...] a ação política [dos Estados] é antes de tudo um compromisso entre o desejável e o possível, sem abstração da realidade internacional em um dado momento (MACABU, 1973, p. 91-92).

Partindo dessa ótica “intra”nacional, “é possível [...] argumentar que o direito internacional poderia ser descrito não [apenas] como consequência da condição estatal, mas [também] por meio de um conjunto de critérios normativos – fontes – para a criação e identificação de normas”⁴ (KOSKENNIEMI, 1990, p. 20, tradução própria). Como argumenta Müllerson (1994, p. 08), os Estados não devem ser vistos como “caixas pretas ou bolas de bilhar de tamanhos diferentes”, no mesmo sentido que as posições adotadas por esses agentes não representam algo intrínseco e imutável no sistema internacional. A agenda de políticas dos Estados é delimitada por um conjunto de características que se origina de conflitos internos – assim como de fatores externos – entre múltiplos atores com capacidade de articulação política.

Distintos são os fatores presentes tanto na raiz do direito internacional quanto nas relações “intra” e “inter” estatais que precisam ser levados em consideração quando realizadas análises políticas, com vista a melhor compreensão de temas adjacentes, por exemplo, ao estudo de acordos comerciais e do regime ambiental. Estes fatores podem/devem englobar “indivíduos, corporações, organizações não-governamentais, [...] ideologias, ideias, interesses, identidades e a interdependência”⁵ (MÜLLERSON, 1994, p. 07, tradução própria). Assim, para gerar legitimidade ao direito perante a sociedade, é preciso edificá-lo em algo concreto, seja em comportamentos, causas sociais ou interesses de atores domésticos ou internacionais (KOSKENNIEMI, 1990, p. 07). Mesmo que questões securitárias e econômicas sejam centrais nas relações internacionais, é necessário inserir nas discussões e nos processos de negociação de acordos e tratados pautas que representem a pluralidade de interesses/demandas presentes na sociedade internacional e nas sociedades domésticas.

Por mais que a discussão ultrapasse o campo teórico e seja empiricamente observada no sistema internacional, o debate sobre o papel dos Estados como atores em si ou como vetores de outros atores no direito internacional ainda representa um desafio para jusinternacionalistas e internacionalistas. O Estado, como argumenta Müllerson (1994, p. 07), continua sendo um ator influente nas relações internacionais e o principal sujeito do direito internacional. E por

⁴ Trecho original em inglês: “It is possible to [...] imagine that international law might just as well be described not as consequence of statehood but through a set of normative criteria - sources - for law-creation and identification” (KOSKENNIEMI, 1990, p. 20).

⁵ Trecho original em inglês: “[...] individuals, corporations, nongovernmental organizations, [...] ideology, ideas, interests, identities and interdependence” (MÜLLERSON, 1994, p. 07).

mais que a visão estatocêntrica venha sendo questionada pela academia de RI e correntes de pensamento liberal, a arena política ainda é restrita a influência direta das relações interestatais. Do mesmo modo, Koskenniemi (1990, p. 31, tradução própria) argumenta que é “impossível tomar decisões no direito que não implicariam em escolhas políticas”⁶, ou seja, que não encontrariam sustentáculos na posição estatal.

A partir desse debate inicial sobre a política do direito internacional, as próximas partes são reservadas para a análise e compreensão das categorias discutidas por Koskenniemi (1990; 2009), essenciais para a discussão da presente pesquisa. A primeira delas é o enviesamento estrutural, relacionado a forma com que o direito internacional se especializou em regimes jurídicos específicos e de que modo essa condição favorece o surgimento de conflitos (1.1.). A segunda é a visão gerencialista, debatida de forma crítica pelo autor, cuja interpretação direciona o direito para um vocabulário técnico, focado na eficiência, na harmonização de interesses e na resolução de conflitos, o que, frequentemente encobre ou nega a natureza conflitual do direito internacional (1.2.). Por fim, a última categoria a ser debatida é a intrínseca indeterminação dos vocábulos jurídicos, que faz com que uma pluralidade de interpretações se depreenda das normas, resultando em insegurança jurídica nas relações internacionais (1.3.).

1.1. ENVIESAMENTO ESTRUTURAL: UM DIREITO PARA TODOS?

Koskenniemi (2009, p. 09) debate sobre como o direito internacional tem se fragmentado nos últimos anos, com novos domínios e regimes sendo cada vez mais formalizadas com acordos e tratados, existindo, assim, diversas esferas jurídicas autônomas e distintas entre si. Koskenniemi (2006b, p. 11, tradução própria) argumenta que “a fragmentação do mundo social internacional alcançou significado jurídico”, ou seja, as mudanças visíveis que ocorreram na sociedade internacional nas últimas décadas, não ficaram restritas apenas ao convívio e à prática social, e à ação política, mas resultaram em “regras autônomas ou complexos de regras, instituições jurídicas e esferas da prática jurídica”⁷.

Os regimes dos direitos humanos, do comércio e meio ambiente, são exemplos dessa diversificação. O enviesamento estrutural, nesse sentido, diz respeito a forma com que o direito internacional se especializou em áreas de atuação específicas. Koskenniemi argumenta que,

⁶ Trecho original em inglês: “It is impossible to make substantive decisions within the law which would imply no political choice” (KOSKENNIEMI, 1990, p. 31).

⁷ Trechos originais em inglês: “The fragmentation of the international social world has attained legal significance especially [...] autonomous rules or rule-complexes, legal institutions and spheres of legal practice” (KOSKENNIEMI, 2006b, p. 11).

[o]s recentes debates sobre governança global e, sobretudo, sobre a fragmentação do direito internacional expuseram, de forma efetiva, o surgimento e funcionamento do enviesamento estrutural. Por meio da especialização — isto é, da criação de regimes especiais de conhecimento e especialização em áreas como “direito comercial”, “direito internacional dos direitos humanos”, “direito ambiental”, “direito e segurança”, “direito internacional penal”, “direito europeu” e assim por diante —, o mundo da prática jurídica vem sendo fatiado em projetos institucionais que atendem públicos especiais com interesses e princípios também especiais. O motivo da criação de tais instituições especializadas é justamente afetar os resultados produzidos no mundo internacional. Muito pouco é totalmente aleatório por aí, como os juristas praticantes sabem muito bem, ao direcionar seus assuntos para instituições onde esperam encontrar uma receptividade maior. É por isso que grande parte da busca por direcionamento político hoje assume a forma de conflitos jurisdicionais, de disputas entre vocabulários especializados concorrentes, cada um equipado com um enviesamento específico. Se esses regimes forem ousados em termos de ambição e contarem com o apoio de algum setor poderoso do mundo político, então, podem conseguir mudar o enviesamento geral no direito⁸ (KOSKENNIEMI, 2009, p. 09, tradução própria).

Koskenniemi argumenta que o enviesamento estrutural ocorreu “em virtude de ‘desenvolvimentos recentes’ no campo técnico, econômico, político ou de outra natureza (tipicamente ligados a alguma linguagem sociológica sobre ‘globalização’), os quais ocasionaram visibilidade à “novas necessidades ou interesses que exigem um novo tratamento”. Como o autor esclarece, “o novo regime – por exemplo, de proteção ambiental ou sobre segurança — procura responder a novos ‘desafios’ não por meio da substituição da norma antiga, mas da simples formulação de uma ‘exceção’ a ela”. Mas é observado que “às vezes [...] a exceção pode ganhar mais terreno até se tornar a nova regra”⁹, instituindo assim um novo ordenamento jurídico, com características e atores distintos (KOSKENNIEMI, 2009, p. 10, tradução própria).

⁸ Trecho original em inglês: “Recent debates of global governance and especially international law’s fragmentation have well demonstrated the emergence and operation of structural bias. Through specialization – that is to say, through the creation of special regimes of knowledge and expertise in areas such as ‘trade law’, ‘human rights law’, ‘environmental law’, ‘security law’, ‘international criminal law’, ‘European law’, and so on – the world of legal practice is being sliced up in institutional projects that cater for special audiences with special interests and special ethos. The point of creating such specialized institutions is precisely to affect the outcomes that are being produced in the international world. Very little is fully random out there, as practising lawyers know very well, directing their affairs to those institutions where they can expect to receive the most sympathetic hearing. This is why much about the search for political direction today takes the form of jurisdictional conflict, struggle between competing expert vocabularies, each equipped with a specific bias. If such regimes are bold in ambition, and able to rely on the support of some powerful sector of the political world, then they may succeed in changing the general bias in the law” (KOSKENNIEMI, 2009, p. 09).

⁹ Trecho original em inglês: “The argument is that owing to ‘recent developments’ in the technical, economic, political, or whatever field (typically linked with some sociological language about ‘globalization’), new needs or interests have emerged that require a new treatment. The new regime – say, a regime of environmental protection or security – seeks to respond to new ‘challenges’ not by replacing the old rule but merely by creating an ‘exception’ to it. Sometimes, however, the exception may gain more ground until it becomes the new rule” (Ibid., p. 09).

Além disso, Koskenniemi (2006b, p. 14, tradução própria) afirma que essas “novas especializações do direito não surgem acidentalmente, mas procuram responder a novas demandas técnicas e funcionais”. Ou seja, “o surgimento do ‘regime ambiental’ é uma resposta à crescente preocupação com o estado do meio ambiente internacional”, o “‘regime comercial’ se desenvolve como um instrumento para regular as relações econômicas internacionais”, o “‘direito dos direitos humanos’ visa proteger os interesses dos indivíduos”, e assim por diante. “Cada complexo de regras ou ‘regimes’ vêm com seus próprios princípios, sua própria forma de especialização e seu próprio ‘ethos’”. Koskenniemi (2006b, p. 14, tradução própria) segue e argumenta, como exemplo, que o ‘direito comercial’ e o ‘direito ambiental’ resultam de esferas e interesses distintos e “têm objetivos altamente específicos”, além de basearem-se “em princípios que muitas vezes podem apontar em direções diferentes”¹⁰.

Koskenniemi avança e explica que esses regimes particulares incluem, dentro do seu arcabouço jurídico, normas e práticas excludentes, no sentido que as regras dispostas por esses regimes são desenvolvidas sob a perspectiva dos interesses que guiam e promovem sua construção. E, caso entrem em ‘contato’ com outro regime, ocasiona-se a incompatibilidade discutida pelo autor, seja através de negociações internacionais, acordos e/ou instituições. Se “por um lado, a fragmentação cria o perigo de regras, princípios, sistemas e práticas institucionais conflitantes e incompatíveis”, em outra perspectiva “reflete a rápida expansão da atividade jurídica internacional em vários novos campos e a diversificação de seus objetos e técnicas”¹¹, decorrente de mudanças que ocorrem na sociedade internacional (KOSKENNIEMI, 2006b, p. 14, tradução própria).

Koskenniemi (2009, p. 09, tradução própria) argumenta “que os conflitos políticos mais importantes no âmbito internacional são muitas vezes legalmente articulados como conflitos de jurisdição e de direito aplicável”, sendo, assim, regramentos com competências exclusivas e excludentes que favorecem divergências. Dessa forma, “tópicos como ‘comércio e meio ambiente’, ‘segurança e direitos humanos’, ‘desenvolvimento e investimento’ dão nome a alguns desses conflitos”, e “noções como ‘desenvolvimento sustentável’, ‘responsabilidade de

¹⁰ Trechos originais em inglês: “New types of specialized law do not emerge accidentally but seek to respond to new technical and functional requirements [...] The emergence of ‘environmental law’ is a response to growing concern over the state of the international environment. ‘Trade law’ develops as an instrument to regulate international economic relations. ‘Human rights law’ aims to protect the interests of individuals’ [...] ‘Each rule-complex or ‘regime’ comes with its own principles, its own form of expertise and its own ‘ethos’ [...] ‘Trade law’ and ‘environmental law’, for example, have highly specific objectives and rely on principles that may often point in different directions” (KOSKENNIEMI, 2006b, p. 14).

¹¹ Trecho original em inglês: “On the one hand, fragmentation does create the danger of conflicting and incompatible rules, principles, rule-systems and institutional practices. On the other hand, it reflects the rapid expansion of international legal activity into various new fields and the diversification of its objects and techniques” (Ibid., p. 14).

proteger’ ou ‘segurança humana’ [...] destacam consensos frágeis em áreas em que a luta entre grupos opostos de especialistas e suas preferências (ainda) não foi finalizada”¹². Para o autor:

Cada um desses vocabulários provavelmente destacará certas soluções, atores e interesses. Nenhum deles é “mais verdadeiro” que os outros. Cada um atribui visibilidade a algum aspecto enquanto relega outros para segundo plano, preferindo certas maneiras de lidar com o problema em detrimento de outras. O que é considerado significativo e o que é empurrado para a escuridão é determinado pela escolha da linguagem por meio da qual se analisa um assunto e que fornece a base para a aplicação de determinado tipo de direito e de *expertise* jurídica. O fato de essa escolha não ser geralmente vista como tal — isto é, como uma *escolha* — pelos vocabulários, mas sim como algo natural, torna-os ideológicos¹³ (KOSKENNIEMI, 2009, p. 11, tradução própria).

Koskenniemi avança e discute que “a intervenção política é, em muitos casos, uma política de redefinição, ou seja, a definição estratégica de uma situação ou problema ao se recorrer a um idioma técnico”, com objetivo de “permitir a aplicação da experiência relacionada a tal idioma, em conjunto com o enviesamento estrutural associado”¹⁴ (KOSKENNIEMI, 2009, p. 11, tradução própria). Koskenniemi (2009) argumenta que os esforços e os interesses que incidem sobre o direito internacional não apontam para uma unidade a curto prazo, o que se nota é o aprofundamento dos diversos campos de investida do direito internacional em temáticas distintas. Mas tal processo não deve ser “entendido como ‘erros’ técnico-jurídicos”, pois eles “refletem as diferentes buscas e preferências que os atores em uma sociedade pluralista (global) têm”¹⁵ (KOSKENNIEMI, 2006b, p. 15, tradução própria).

Desse modo, “o resultado é o surgimento de regimes de direito internacional que têm sua base em tratados multilaterais e atos de organizações internacionais, tratados especializados

¹² Trecho original em inglês: “[...] the most important political conflicts in the international world are often legally articulated as conflicts of jurisdiction and applicable law [...] ‘Topics such as ‘trade and environment’, ‘security and human rights’, ‘development and investment’ give name to some such conflicts’ [...] ‘while notions such as ‘sustainable development’, ‘responsibility to protect’, or ‘human security’ [...] single out fragile compromises in areas where the struggle between opposing groups of experts and their preferences has not (yet) been taken to the end” (KOSKENNIEMI, 2009, p. 10).

¹³ Trecho original em inglês: “Each such vocabulary is likely to highlight some solutions, some actors, some interests. None of them is any ‘truer’ than the others. Each renders some aspect of the carriage visible, while pushing other aspects into the background, preferring certain ways to deal with it, at the cost of other ways. What is being put forward as significant and what gets pushed into darkness is determined by the choice of the language through which the matter is looked at, and which provides the basis for the application of a particular kind of law and legal expertise. That this choice is not usually seen as such – that is as a *choice* – by the vocabularies, but instead something natural, renders them ideological” (Ibid., p. 11).

¹⁴ Trecho original em inglês: “Political intervention is today often a politics of re-definition, that is to say, the strategic definition of a situation or a problem by reference to a technical idiom so as to open the door for applying the expertise related to that idiom, together with the attendant structural bias” (Ibid., p. 11).

¹⁵ Trecho original em inglês: “Such deviations should not be understood as legal-technical ‘mistakes’. They reflect the differing pursuits and preferences that actors in a pluralistic (global) society have” (KOSKENNIEMI, 2006b, p. 15).

e padrões consuetudinários que são ajustados às necessidades e interesses de cada rede”¹⁶ (KOSKENNIEMI, 2006b, p. 245, tradução própria). Nesse sentido, a proliferação de regras e sistemas jurídicos distintos ocasiona o surgimento de conflitos sobre a aplicação desses regimes em negociações de acordos internacionais, sendo importante um olhar atento a essa perspectiva, com foco em compreender como certas temáticas são alocadas em processos de cooperação.

1.1.1. Dos conflitos jurídicos

Em um sentido estrito, nas palavras de Koskenniemi (2006b, p. 18, tradução própria), um conflito entre regimes jurídicos surge porque “duas regras ou conjuntos de regras diferentes são invocadas em relação ao mesmo assunto”, ou, em outra perspectiva, “como resultado da interpretação, em que os tratados parecem apontar para diferentes instruções em sua aplicação por uma parte”¹⁷. Nesse sentido, o conflito entre regras jurídicas internacionais ocorre porque as mesmas, quando adotadas em negociações ou em interpretações de acordos, são incompatíveis ou excludentes.

Sob outra ótica, Koskenniemi (2006b, p. 19, tradução própria) argumenta que “um tratado pode às vezes frustrar os objetivos de outro tratado sem que haja qualquer incompatibilidade estrita entre suas disposições”, assim, o conflito surge não por oposição entre normas, mas por divergências quanto ao que foi acordado. Para o autor, “dois tratados ou conjuntos de regras podem possuir diferentes justificativas de fundo ou emergir de diferentes políticas legislativas ou visar fins divergentes”¹⁸. Koskenniemi (2006b, p. 19, tradução própria) novamente apresenta a discussão entre comércio e meio ambiente para exemplificar essa noção de conflito, pois ambos regimes “surgem de diferentes tipos de política e esse fato pode afetar a forma como as regras são interpretadas ou aplicadas”. O mesmo autor argumenta que, muitas vezes, “tais ‘conflitos políticos’ não levam a incompatibilidades lógicas entre as obrigações”¹⁹ acordadas, o que possibilita discussões sobre como mediar tais demandas. O período de

¹⁶ Trecho original em inglês: “The result is the emergence of regimes of international law that have their basis in multilateral treaties and acts of international organizations, specialized treaties and customary patterns that are tailored to the needs and interests of each network” (KOSKENNIEMI, 2006b, p. 245).

¹⁷ Trecho original em inglês: “[...] if two different rules or sets of rules are invoked in regard to the same matter, or if, in other words, as a result of interpretation, the relevant treaties seem to point to different directions in their application by a party” (Ibid., p. 18).

¹⁸ Trecho original em inglês: “A treaty may sometimes frustrate the goals of another treaty without there being any strict incompatibility between their provisions. Two treaties or sets of rules may possess different background justifications or emerge from different legislative policies or aim at divergent ends” (Ibid., p. 19).

¹⁹ Trecho original em inglês: “Trade law and environmental law, too, emerge from different types of policy and that fact may have an effect on how the relevant rules are interpreted or applied. While such ‘policy-conflicts’ do not lead into logical incompatibilities between obligations upon a single party” (KOSKENNIEMI 2006b, p. 19).

negociação, a exemplo, “raramente é sobre a ‘aplicação’ de regras conflituosas”, ou seja, de oportunizar desacordos, mas sim de “encontrar uma solução pragmática que poderia restabelecer a harmonia perturbada”²⁰ (BORGEM, 2005 apud KOSKENNIEMI, 2006b, p. 27, tradução própria). Koskenniemi e Leino (2002, p. 578, tradução própria) argumentam que:

Regimes especiais e novos órgãos são partes de uma tentativa de avançar além do presente político que de uma forma ou de outra se revelou insatisfatória. As tensões jurisdicionais expressam preferências divergentes de atores influentes na arena internacional. Cada instituição fala sua própria língua profissional e busca traduzi-la em um esperanto global, para que seus interesses especiais apareçam como os interesses naturais de todos. Aqui, nem ansiedade nem complacência estão presentes: os conflitos não vão embora contando com a “razoabilidade” - a menos, é claro, que alguém volte a ficar satisfeito com a posse de uma linguagem profissional, em primeiro lugar, que garantirá que quaisquer preferências irão vencer no final, um sempre continuará a falar.²¹

Desse modo, os conflitos entre regras jurídicas ocorrem, primariamente, porque os atores presentes na arena internacional objetivam que seus interesses, preferências, demandas, sejam traduzidas em arranjos do direito. Todo esse processo ocorre devido a existência de agendas políticas, as quais são estabelecidas por processos dinâmicos, tanto interna quanto externamente, que guiam a tomada de decisão e impactam nas temáticas que serão abordadas pela política externa dos Estados e das instituições. Nesse sentido, é relevante para a discussão a compreensão das agendas políticas e sua relação com o direito internacional.

1.1.2. As agendas políticas: como delimitar o direito?

Diferente de acordos e tratados internacionais, que possuem caráter jurídico vinculante e criam direitos e obrigações no sistema internacional, as agendas, nesse debate, correspondem a fatores políticos e não a um objeto instituído e estruturado no direito internacional. A formação de agendas tem como componente pautas importantes que guiam a tomada de decisão e refletem discursos e interesses políticos, sociais e/ou humanitários (SATO, 2000). Se é verdade que a “política internacional toma forma dentro de uma estrutura de regras e normas”,

²⁰ Trecho original em inglês: “[...] negotiation is rarely about the ‘application’ of conflict-rules rather than trying to find a pragmatic solution that could re-establish the disturbed harmony” (BORGEM, 2005 apud *Ibid.*, p. 27).

²¹ Trecho original em inglês: “Special regimes and new organs are parts of an attempt to advance beyond the political present that in one way or another has been revealed unsatisfactory. The jurisdictional tensions express deviating preferences held by influential players in the international arena. Each institution speaks its own professional language and seeks to translate that into a global Esperanto, to have its special interests appear as the natural interests of everybody. Here neither anxiety nor complacency are in place: the conflicts do not go away by relying on ‘reasonableness’ – unless, of course, one falls back on being satisfied with possessing a professional language in the first place that will guarantee that whatever preferences will win at the end, one will always continue to speak” (KOSKENNIEMI; LEINO, 2002, p. 578).

são os atores estatais e não estatais que “definem e redefinem esses entendimentos por meio de suas práticas discursivas”²² (SMIT, 2004, p. 03, tradução própria).

Pozzatti e Farias (2019, p. 364) argumentam que alguns problemas sociais necessitam, por suas características e peculiaridades, de respostas que apenas são possíveis através de ações transnacionais e multilaterais. Desse modo, a cooperação internacional através de normas, instituições e políticas se apresentam como uma ferramenta útil para a análise e construção de resoluções a esses problemas. A ação conjunta dos diversos atores no sistema internacional possibilita, nessa perspectiva, planos e estratégias eficientes, e auxilia a entender o estabelecimento e os objetivos de agendas políticas.

Gary Goertz (2020, p. 288, tradução própria), ao analisar os estudos de Kingdom sobre construção de agendas, apresenta três categorias centrais e necessárias para compreender seu surgimento: “(1) a existência de problemas, criados endogenamente por atores poderosos ou que ocorrem exogenamente [...], (2) existência de soluções, e (3) um contexto político favorável”²³. Para Capella (2016),

Os temas reconhecidos como problemas estão na primeira categoria e, portanto, chegam à atenção do governo. Alguns mecanismos, como indicadores produzidos sistematicamente (monitoramento de programas governamentais e relatórios de desempenho) e especialmente eventos maiores (desastres, catástrofes e acidentes graves), contribuem para atrair atenção sobre um problema. No entanto, esses mecanismos não se transformam automaticamente as questões em problemas. A interpretação desses eventos e sua compreensão, como problemas que requerem ação governamental, é o que determina o sucesso de um problema na agenda. Na segunda categoria estão as ideias relacionadas a soluções e alternativas, desenvolvidas por especialistas (pesquisadores, assessores do Congresso, acadêmicos, funcionários públicos e analistas que pertencem a grupos de interesse, etc.). Essas alternativas não são necessariamente relacionadas à compreensão de problemas específicos, elas circulam pelas comunidades de especialistas e enquanto alguns são descartados, outros sobrevivem e são considerados pelos atores governamentais. Finalmente, a terceira categoria compreende a dimensão da opinião pública [...], forças políticas organizadas (posicionamento de grupos de interesses em relação a uma questão, por exemplo) e o próprio governo (pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental, mudanças de gestão e na composição do Congresso, entre outros fatores)²⁴ (CAPELLA, 2016, p. 682, tradução própria).

²² Trecho original em inglês: “International politics takes place within a framework of rules and norms, and states and other actors define and redefine these understandings through their discursive practices” (SMIT, 2004, p. 03).

²³ Trecho original em inglês: “(1) the existence of problems, created endogenously by powerful actors or which occur exogenously [...], (2) existence of solutions, and (3) a favorable political context (GOERTZ, 2020, p. 288).

²⁴ Trecho original em inglês: “Issues recognised as problems are in the first stream and therefore come to the government’s attention. Some mechanisms, such as systematically produced indicators (monitoring government programmes and performance reports) and especially major events (disasters, catastrophes and major accidents), contribute to attracting attention on an issue. However, these mechanisms do not automatically transform the issues into problems. The interpretation of these events and their understanding, as problems requiring government action, is what determines the success of an issue on the agenda. In the second stream are ideas related to solutions and alternatives, developed by experts (researchers, congressional aides, academics, civil servants and analysts belonging to interest groups, etc.). These alternatives are not necessarily related to understanding specific problems, they circulate through communities of experts and while some are discarded, others survive and are

Assim, todos os fatores mencionados são importantes para formação de agenda políticas, além de necessários na compreensão do porquê certas temáticas são incluídas ou não em negociações, processos decisórios, construção de políticas, etc. O contexto político desempenha um papel central na organização e delimitação de agendas, de forma que os problemas podem surgir através de variados meios e diferentes maneiras, assim como as soluções e alternativas viáveis para resolvê-los (GOERTZ, 2020, p. 288).

Avançando na discussão, Sato (2000, p. 138) argumenta que a agenda internacional tem como principal característica a mudança contínua, os interesses, as demandas e reivindicações da sociedade e o sistema internacional passam por constantes alterações. Todos esses fatores influenciam e moldam a agenda e como a mesma se define a nível global. O autor argumenta que “essa característica é uma decorrência da própria natureza do meio internacional, composto de atores em contínua transformação, e também altamente sensível a mudanças” em padrões econômicos, culturais e sociais.

Nesse mesmo sentido, Pozzatti (2016, p. 46) dialoga com as transformações do direito internacional ao longo das décadas. Para o autor, conforme a sociedade internacional passa por mudanças, “a função do direito internacional também vai sofrendo severas transformações – ou pelo menos, deveria sofrê-las, a fim de reproduzir os valores contemporâneos”. Como afirma o mesmo autor, ainda há prevalência dos interesses do ocidente “na agenda do direito das relações internacionais”, a partir de “práticas autocentradas pouco abertas” ao Sul global. “[...] precisa-se ‘vivenciar’ o direito internacional não como sistema fechado de normas jurídicas e determinantes políticas e econômicas pensadas sempre a partir do Norte”, mas como uma prática que corrobora cada vez mais com uma agenda inclusiva e diversa nas relações internacionais (POZZATTI, 2016, p. 65-66).

Sato (2000, p. 139) continua a discussão ao interpretar a configuração da agenda internacional no final do século XX. Para o autor, há cada vez menos uma divisão entre temas *high e low politics*, e a constituição da agenda internacional nos últimos anos passou a ser um conjunto de temas que afetam não apenas os países do Norte, mas também se apresentam como demandas do Sul global. O autor cita como exemplo a questão ambiental, o narcotráfico, o neoliberalismo do pós Guerra Fria, direitos humanos e conflitos étnico-religiosos.

considered by government actors. Finally, the third stream comprises the dimension of public opinion [...], organised political forces (positioning of interest groups in relation to a question, for example) and the government itself (moving people in strategic positions within the governmental structure, management changes and in the composition of Congress, among other factors)” (CAPELLA, 2016, p. 682).

Sendo assim, um ponto central na formação de agenda, que corresponde ao conteúdo e aos temas discutidos neste trabalho, é o caráter ideológico. Sato (2000, p. 140) argumenta que:

O contexto ideológico, apesar de ser uma noção bastante fluida, não há nenhuma dúvida de que é muito real, sendo uma condicionante central para qualquer avaliação de estratégias de ação tanto no contexto interno quanto externo. O ambiente ideológico define a maneira pela qual a realidade é percebida, servindo, por essa razão, de orientação para as ações.

Como mencionado, as temáticas presentes em discussões nas relações internacionais são assuntos recorrentes em discursos e práticas políticas, tornando-os, assim, matérias importantes para o direito internacional. Como exemplo pode-se citar a temática ambiental, que, desde a década de 70 se tornou um ponto central em debates e negociações internacionais, o que tem fomentado a realização de conferências, cúpulas e encontros entre agentes, entidades, organizações, que culminaram no surgimento de normas, princípios, acordos e protocolos que regulamentam e fomentam a preservação ambiental e a luta contra as mudanças climáticas nas relações internacionais (SATO, 2000, p. 152). Assim, a existência de demandas na sociedade internacional para formulação de políticas ambientais ocasionou a introdução da temática em agendas políticas estatais e regionais ao redor do globo e tópicos como desenvolvimento sustentável e redução da emissão de gases do efeito estufa tornaram-se cada vez mais presentes, por exemplo, em negociações de acordos de comércio (AMARAL, 1995).

Com esse debate apresentado, é possível destacar a relevância e a importância das agendas políticas na delimitação de como temas são abordados e no fomento a políticas estatais e internacionais, além de sua relação com a construção de instrumentos do direito internacional. A agenda internacional, por possuir um caráter informal, precisa ser traduzida em políticas concretas, normas e acordos para produzir resultados, ou seja, ultrapassar o campo discursivo, teórico e tornar-se prática. E esse processo ocorre, principalmente, através das negociações de acordos internacionais, em que os temas dispostos nas agendas reverberam nas rodadas de negociações e nos textos dos acordos, estabelecendo deveres, obrigações e culminando em sua implementação.

1.1.3. As negociações dos acordos de comércio internacional: o enviesamento estrutural em funcionamento

São diversas as leituras que podem ser feitas para compreender o processo de negociação de acordos comerciais. Brewster (2004, p. 523) o analisa como uma disputa entre

grupos de interesses que visam alcançar benefícios e atingir a seus objetivos no sistema. Nessa perspectiva, os atores que participam das negociações são guiados por interesses e objetivam obter os melhores resultados políticos possíveis. Já Avenhaus e Zartman (2007, p. 05) definem as negociações como “estratégias desenvolvidas e implementados por dois ou mais atores para perseguir e defender seus interesses”²⁵. Os autores consideram como partes das negociações os “Estados, empresas, organizações e instituições internacionais”. Os mesmos autores argumentam que todo o processo é constituído de interações, com objetivos a curto e longo prazo e cujos melhores cenários são estabelecidos previamente.

Especificamente em relação a linguagem comercial, “na ciência política, as negociações comerciais são tipicamente conceituadas de forma semelhante a jogos em que os governos fazem concessões econômicas aspirando acesso a mercados ou por considerações geopolíticas” (TROMMER, 2013, p. 01, tradução própria). Similar ao que já foi mencionado, são “os atores estatais e corporativos não estatais” que “constituem os agentes condutores de uma política comercial voltada para a definição das regras subjacentes ao comércio global”²⁶ (TROMMER, 2013, p. 01-02, tradução própria). Trommer (2013, p. 02) argumenta em seu trabalho sobre a complexidade do sistema de comércio global, em que as negociações que formulam as regras e as instituições econômicas possuem um caráter “multinível” e “multitarefa”. Esse fator decorre da grande quantidade de atores, grupos de interesses e organizações civis que fazem pressão e influenciam as tomadas de decisões. Além disso, o autor também refere que os resultados dessas negociações não afetam somente o comércio e serviços, mas outras demandas da sociedade, como desigualdade social, direitos trabalhistas, meio ambiente e direitos humanos.

Nesse sentido, “as negociações sobre uma determinada questão não podem ser examinadas separadamente das negociações sobre outras questões”²⁷. Por exemplo, no regime atual de comércio multilateral, todas negociações estão relacionadas a temas que não abrangem apenas os interesses de atores comerciais – empresas, instituições, setores específicos da sociedade, etc. –, mas também refletem questões sensíveis a sociedade, como proteção ambiental, desenvolvimento e direitos sociais (MEUNIER, 2000, p. 112, tradução própria).

²⁵ Trecho original em inglês: “[...] strategies developed and implemented by two or more actors to pursue or defend their interests” (AVENHAUS; ZARTMAN, 2007, p. 05).

²⁶ Trecho original em inglês: “In political science, trade negotiations are typically conceptualised as game-like settings in which governments swap economic concessions on the basis of market access ambitions or geopolitical considerations. Seen through this lens, state and corporate non state actors constitute the driving agents of a trade politics that is geared towards setting the rules underlying global trade” (TROMMER, 2013, p. 01-02).

²⁷ Trecho original em inglês: “[...] negotiations on a given issue cannot be examined separately from negotiations on other issues” (MEUNIER, 2000, p. 112).

A leitura feita por Meunier (2000, p. 112-13, tradução própria) identifica dois períodos complementares nas negociações comerciais, que descrevem o processo de inclusão de agendas e as concessões que são feitas. O primeiro momento, como afirma o autor, “pode levar anos para ser concluído”, e durante esse período “as partes avaliam suas chances de obter resultados favoráveis em uma determinada questão e as comparam com questões das quais se espera que seu oponente obtenha maiores ganhos relativos”²⁸. E o segundo momento “é a condução real das negociações sobre questões substantivas, durante as quais as concessões são feitas e os detalhes são acertados”²⁹. Para Trommer,

Incorporar essas dimensões aos estudos de economia política ajuda a capturar a complexidade da política comercial real em nossas estruturas analíticas. Visto da perspectiva dos atores políticos de comércio, que estão ativamente buscando caminhos para influenciar os resultados da política comercial, interpretações divergentes do direito internacional e fontes conflitantes do direito podem abrir, ou excluir, possibilidades de *advocacy*, assim como qualquer outra característica estrutural do campo político. Em outras palavras, aproveitar a oportunidade legal é uma estratégia viável para perseguir objetivos políticos [...] ³⁰ (TROMMER, 2013, p. 07-08, tradução própria).

Nessa perspectiva, Trommer (2013) reitera que as negociações comerciais são um meio estratégico viável para os atores perseguirem seus interesses e objetivos políticos. Isso faz com que estas negociações culminem em um campo de estudos relevante sobre a complexidade das ações estatais e como esse processo resulta em oportunismo político no período de adoção e interpretação de normas de comércio internacional. Para o mesmo autor

[...] está claro que a política comercial global constitui um campo de política multitarefa e multinível para todos os atores políticos. Embora as visões normativas [...] entre as questões atuais certamente variem, poucos negariam que o comércio é um assunto transnacional que interage com preocupações sociais e políticas mais amplas, incluindo, mas não se limitando a saúde pública, normas trabalhistas, proteção ambiental e assim por diante. Pode-se argumentar que todos os atores políticos de comércio podem usar e criar estruturas de oportunidade política em seus esforços para perseguir seus objetivos [...] ³¹ (TROMMER, 2013, p. 08, tradução própria).

²⁸ Trecho original em inglês: “This first phase can take years to complete, during which the parties weigh in their chances of obtaining favorable outcomes on a given issue and balance them against issues from which their opponent is expected to derive greater relative gains” (MEUNIER, 2000, p. 112-13).

²⁹ Trecho original em inglês: “The second phase is the actual conduct of the negotiations on substantive issues, during which concessions are made and details are hammered out” (Ibid., p. 113).

³⁰ Trecho original em inglês: “Incorporating these dimensions into political economy studies of trade helps capturing the complexity of real-life trade politics in our analytical frameworks. Seen from the perspective of trade political actors that are actively searching for pathways to influence trade policy outcomes, diverging international law interpretations and conflicting sources of law can potentially open, or foreclose, advocacy possibilities just as any other structural feature of the policy field. In other words, seizing legal opportunity is one feasible strategy for pursuing policy goals [...]” (TROMMER, 2013, p. 07-08).

³¹ Trecho original em inglês: “It is however clear that global trade politics constitutes a multi-issue, multi-level policy field for all trade political actors. While normative views [...] among topical issues certainly vary, few

Essas características ajudam a compreender a forma que os atores políticos se comportam nas negociações de acordos comerciais e auxiliam no estudo das estratégias que são adotadas pelos mesmos no processo. Avenhaus e Zartman (2007, p. 05, tradução própria) argumentam sobre esse debate:

Os dilemas enfrentados pelas partes em negociação podem exigir estratégias específicas. As partes precisam imaginar os caminhos pelos quais calculam sua capacidade de alcançar os resultados preferidos e atingir seus objetivos, incluindo uma avaliação de quantos dos objetivos preferidos podem se encaixar em resultados viáveis. As estratégias começam como planos de ação unilaterais, mas, em última análise, devem levar em consideração as metas e planos de ação da(s) outra(s) parte(s), bem como as restrições contextuais e oportunidades da situação de negociação. As estratégias podem ser pensadas como cadeias de decisões interligadas ou como esforços para controlar o processo de negociação (ou ambos)³².

Como já discutido, as agendas políticas são outro elemento importante presente nas negociações. As demandas internacionais representam oportunidades para cooperar e construir soluções comuns que reflitam os interesses dos atores nas relações internacionais. Nesse sentido, como argumentam Avenhaus e Zartman (2007, p. 05), as negociações são compostas por uma agenda internacional que delimita previamente os temas que serão discutidos e o alcance dos instrumentos que serão estabelecidos. E, a partir dessa dinâmica, a agenda serve de guia para as negociações e para a construção dos acordos e tratados internacionais.

A escolha das demandas postas nas rodadas de negociação também são fruto de conflitos entre atores domésticos e internacionais. Ásgeirsdóttir (2008, p. 142) utiliza como exemplo o valor das tarifas em um acordo comercial. Para grupos de interesses voltados a importação, o valor das tarifas deveria ser baixo para facilitar o processo de entrada de mercadorias no país, com foco em atender as demandas internas. Mas por outro lado, no caso de empresas exportadoras, tarifas de importação baixas aumentam a competitividade, reduzem a margem de lucro e podem inviabilizar o comércio. Nessa perspectiva, ambos os setores trabalham para que

would deny that trade is a transnational affair interacting with broader social and political concerns, including but not limited to public health, labour standards, environmental protection and so forth. Arguably, all trade political actors can be shown to use and create political opportunity structures in their efforts to pursue policy goals" [...]

(TROMMER, 2013, p. 08).

³² Trecho original em inglês: "Decision dilemmas confronting negotiating parties may require specific strategies. Parties need to envisage the paths by which they calculate their ability to achieve their preferred outcomes and attain their goals, including an evaluation of how many of the preferred goals can fit into feasible outcomes. Strategies begin as unilateral plans for action but ultimately must take into account the goals and plans for action of the other side(s), as well as the contextual constraints and opportunities of the negotiating situation. Strategies can be thought out either as chains of interlocking decisions or as efforts to control the process of negotiation (or both)" (AVENHAUS; ZARTMAN, 2007, p. 05)

suas reivindicações sejam levadas em consideração durante a negociação de acordos comerciais. Para o mesmo autor,

A natureza da organização dos interesses e a estrutura institucional do Estado, em termos de um procedimento formal de ratificação, determinarão a capacidade dos grupos de interesse de exigir concessões do governo e, assim, criar restrições para os negociadores e influenciar o tamanho do conjunto de vitórias³³ (ÁSGEIRSDÓTTIR, 2008, p. 142, tradução própria).

Nesse sentido, para resolver esse conflito de interesses durante a negociação de um acordo, Ásgeirsdóttir (2008, p. 142) argumenta que a estrutura do Estado e o diálogo com esses setores são fundamentais para equilibrar as demandas e construir o melhor cenário. Assim, o “conjunto de vitórias” é resultado do conflito interno que existe no Estado entre diferentes grupos com capacidades distintas de articulação e influência política. O autor argumenta que

Os acordos internacionais geralmente não são concluídos até que todos os Estados participantes estejam igualmente satisfeitos (ou insatisfeitos) com o resultado, e quando os negociadores acham que as partes nacionais interessadas podem ser convencidas a aceitar o acordo. Negociações [...] bem-sucedidas raramente resultam em um acordo em que todos recebem uma parte igual do recurso ou incorrem em um custo igual internamente ao assinar um acordo. Dessa forma, a razão pelas quais as nações assinam tais acordos implica explicar [...] como os fatores domésticos influenciam a cooperação internacional além de ser capaz de explicar a ausência ou presença de cooperação³⁴ (ÁSGEIRSDÓTTIR, 2008, p. 141, tradução própria).

O autor avança na discussão para analisar o papel da cooperação e a relação com os Estados. A cooperação representa um cenário favorável quando analisada junto com os possíveis benefícios que seriam alcançados no processo. Dessa forma, a inclinação ou não dos atores a cooperar é indicada pela “distribuição de bens entre as nações participantes e o custo econômico e político doméstico para o governo”³⁵ (ÁSGEIRSDÓTTIR, 2008, p. 141-142, tradução própria). Ásgeirsdóttir também argumenta que “a presença ou ausência de cooperação também ocorre pelo fato de que os países podem alcançar resultados muito diferentes dentro da

³³ Trecho original em inglês: “The nature of interest organization and the institutional structure of the state in terms of a formal ratification procedure will determine the ability of interest groups to demand concessions from the government, and thus provide constraints for negotiators and influence the size of the win-set” (ÁSGEIRSDÓTTIR, 2008, p. 142).

³⁴ Trecho original em inglês: “International agreements are usually not concluded until all participating states are equally satisfied (or dissatisfied) with the outcome, and when the negotiators think domestic stakeholders can be convinced to accept the agreement. Successful [...] negotiations rarely result in an agreement where everyone gets an equal share of the resource or incurs an equal cost domestically by signing an agreement. Hence the question of why nations sign such agreements begs explaining [...] how domestic factors influence of international cooperation beyond being able to explain the absence or presence of cooperation” (Ibid., p. 141)

³⁵ Trecho original em inglês: “the actual distribution of goods [...] amongst participating nations and the resulting economic costs for domestic constituents and political costs for the government” (Ibid., p. 141-142).

mesma temática”³⁶, além de que negociações em períodos distintos também podem ocasionar diferentes produtos (ÁSGEIRSDÓTTIR, 2008, p. 142, tradução própria). Para exemplificar, o autor utiliza o protecionismo internacional para bens manufaturados, no sentido que os Estados possuem taxas e estruturas domésticas diferentes para importação e exportação de bens, que levam a variações nos benefícios que podem ser adquiridos com o comércio, além de também ocorrerem variações com mudanças na política econômica ou em acordos comerciais.

Essas circunstâncias “revelam a importância da estrutura institucional doméstica e como ela dá voz aos interesses domésticos, amplamente definidos, que serão afetados pelo desfecho [...] do acordo internacional”³⁷ (ÁSGEIRSDÓTTIR, 2008, p. 142, tradução própria). Nesse sentido, a posição dos Estados não é mais do que a expressão de sua sociedade e embates de forças domésticas, de forma que não levar em consideração sua estrutura doméstica e grupos de interesses é realizar uma análise incompleta do processo de negociação dos acordos de comércio internacional. Nesse sentido, fatores domésticos, como explica Ásgeirsdóttir (2008, p. 143, tradução própria), “não podem ser totalmente divorciados da arena internacional”. Além disso, é importante, “ao entrar em qualquer negociação, os governos considerarem o ambiente jurídico internacional no qual as negociações operam”³⁸.

A próxima seção do capítulo tem como objetivo analisar a segunda categoria presente na discussão sobre a Política do Direito Internacional de Koskenniemi: o gerencialismo. O foco é relacionar os conflitos que surgem a partir do enviesamento estrutural, da formação de agendas políticas e dos interesses que guiam as negociações, com uma linguagem neutra e técnica, que ambiciona adequar ou suprimir esses conflitos, visando a eficiência de acordos, normas e instituições internacionais.

1.2. GERENCIALISMO, OU UMA PROPOSTA “NEUTRA” PARA O DIREITO INTERNACIONAL

A abordagem gerencialista, debatida de forma crítica por Koskenniemi (2009), direciona o direito a um vocabulário técnico focado na eficiência e na adequação dos distintos

³⁶ Trecho original em inglês: “the absence and presence of cooperation also obscures the fact that countries can reach vastly different outcomes within the same issue area” (ÁSGEIRSDÓTTIR, 2008, p. 142)

³⁷ Trecho original em inglês: “[...] reveals the importance of the domestic institutional structure and how it gives voice to the particular domestic interests, broadly defined, which will be affected by [...] outcome of the international agreement” (ÁSGEIRSDÓTTIR, 2008, p. 142).

³⁸ Trecho original em inglês: “But the domestic arena cannot be divorced completely from the international arena. In entering any negotiations, governments have to consider the international legal environment the particular negotiations operate in” (ÁSGEIRSDÓTTIR, 2008, p. 143).

interesses em jogo, visando alcançar resultados satisfatórios. Lynch (2014, p. 01, tradução própria) descreve o gerencialismo como uma perspectiva neoliberal, em que o “modo de governança”, ou seja, como gere-se o direito, é “destinado a realizar o projeto neoliberal por meio da institucionalização dos princípios de mercado na governança das organizações”³⁹. Para Koskenniemi,

Encontra-se isso muitas vezes na recomendação de substituir os *costumes* arcaicos do direito internacional por uma linguagem inspirada na ciência política de “governança”, “regulação” ou “legitimidade”. A abordagem gerencial é crítica em relação aos aspectos formais do ofício jurídico, que considera muitas vezes como um obstáculo para a ação efetiva. Sua preferência reside nos “regimes” informais e seu foco centra-se na (no fato da) “conformidade”, não na análise (normativa) daquilo a que se deve conformar. O gerencialismo pretende efetivar os “interesses” mais ou menos não problemáticos dos “atores” (geralmente identificados como Estados de bola de bilhar)⁴⁰ (KOSKENNIEMI, 2009, p. 15, tradução própria).

Assim, “os problemas internacionais — problemas da ‘globalização’ — devem ser resolvidos por meio do desenvolvimento de vocabulários técnicos cada vez mais complexos”, objetivando “a formulação de políticas institucionais”⁴¹ (KOSKENNIEMI, 2009, p. 15, tradução própria). O foco, nessa perspectiva, é a gestão, organização e o alinhamento das práticas aquelas observadas nos mercados e no comércio. Como argumenta Lynch (2014, p. 02, tradução própria), “[t]rata-se de criar uma nova ortodoxia de gestão”⁴² do direito e das instituições internacionais, em que o objeto é menos o caráter político das decisões, e mais ‘o quão eficiente’ essas decisões são.

Lynch (2014, p. 03, tradução própria) apresenta como exemplo das práticas gerencialistas o que é criticado por Weber em seus estudos sobre o capitalismo. O gerencialismo, nesse sentido, pode ser exemplificado pela lógica econômica, em que o foco é “produção eficiente de bens e serviços”, ou seja, a “produção máxima com custo mínimo”. A autora argumenta que “Max Weber caracterizou esta forma de pensamento como uma forma extrema de raciocínio instrumental onde, no interesse da eficiência, o valor não é imputado à atividade em si, mas ao que a atividade produz”. Lynch avança e demonstra que Weber

³⁹ Trecho original em inglês: “It is the mode of governance designed to realize the neoliberal project through the institutionalizing of market principles in the governance of organizations” (LYNCH, 2014, p. 01).

⁴⁰ Trecho original em inglês: “One encounters this often in the suggestion to replace international law’s archaic *mores* by a political science-inspired language of ‘governance’, ‘regulation’, or ‘legitimacy’. The managerial approach is critical of the formal aspects of the legal craft that it often sees as an obstacle for effective action. Its preference lies with informal ‘regimes’ and its focus is on (the fact of) ‘compliance’ rather than (normative) analysis of what there is to comply with. Managerialism wants to realize ‘actors’ (often identified as billiard-ball states) more or less unproblematic ‘interests’” (KOSKENNIEMI, 2009, p. 15).

⁴¹ Trecho original em inglês: “international problems – problems of ‘globalization’ – should be resolved by developing increasingly complicated technical vocabularies for institutional policy-making” (Ibid., p. 15).

⁴² Trecho original em inglês: “It is about creating new management orthodoxy” (LYNCH, 2014, p. 02).

“também previu o conflito potencial entre a racionalidade formal-procedimental, a que conduz o raciocínio instrumental, e racionalidade de valor mais substantiva”⁴³.

O gerencialismo, assim, prioriza “a eficiência e a produtividade sobre outros valores nas organizações”⁴⁴, a finalidade é alcançar resultados e provar que o direito é eficiente, e não apenas um reflexo político ou social (LYNCH, 2014, p. 03). É reduzir o direito ao seu ‘intuito’ inicial, ao sentido que lhe foi designado primariamente, de apenas ser um espaço de cooperação e de harmonização de interesses conflitantes.

A perspectiva gerencial, é, desse modo, “uma forma de racionalidade governamental, um tipo de conhecimento disciplinar que gera sua própria conformidade”. Os especialistas, agentes políticos e organizações “internalizam os valores de eficiência, produtividade e resultados, através das práticas similares”⁴⁵ as observadas na ideologia liberal comercial e na lógica do mercado financeiro (LYNCH, 2014, p. 04, tradução própria). Toda essa discussão remete a um modelo organizacional pautado no neoliberalismo como projeto político para o direito internacional (LYNCH, 2014, p. 04). O gerencialismo, dessa forma, “baseia-se no pressuposto neoliberal de que o mercado é o principal produtor de lógica e valor cultural”, e que as “soluções para os males da sociedade [...] podem ser melhor compreendidas através da implantação de lógica e de mecanismos de mercado”⁴⁶ (LYNCH, 2014, p. 04, tradução própria).

Como afirma Lynch (2014, p. 04), essa proposta de alocar no direito, nos acordos e nas instituições internacionais os métodos mercadológicos, não é neutra, faz parte de uma estratégia política bem definida. Koskenniemi (2006a, p. 71) reafirma essa colocação ao argumentar que a perspectiva gerencial tem como intuito comprimir os conflitos de interesses que surgem durante as negociações de comércio, por exemplo, e adotar uma linguagem, supostamente, neutra e mais voltada a ‘realidade’ das relações internacionais, que ao ‘idealismo’ do direito.

Koskenniemi (2009, p. 15, tradução própria) utiliza como exemplo que “a posição fantasiosa do gerencialista é a de segurar a orelha do príncipe — daí a ânsia por resultados

⁴³ Trecho original em inglês: “The work of managers was to ensure the efficient output of goods and service: maximum output for minimum cost. Max Weber characterized this form of thinking as an extreme form of instrumental reasoning where, in the interests of efficiency, value is not imputed to the activity itself but what the activity produces. He also foresaw the potential conflict between the formal-procedural rationality, to which instrumental reasoning leads, and more substantive value rationality” (LYNCH, 2014, p. 03).

⁴⁴ Trecho original em inglês: “In prioritizing efficiency and productivity over other values in work organizations” (Ibid., p. 03).

⁴⁵ Trecho original em inglês: “Managerialism is thus a form of governmental rationality, a type of disciplinary knowledge that generates its own compliance; people internalize the values of efficiency, productivity and outputs, through the twin practices of habitual practice and ideological infusion” (Ibid., p. 04).

⁴⁶ Trecho original em inglês: “It rests on the neoliberal assumption that the market is the primary producer of cultural logic and value and that solutions to societal ills and the management of social change can be best understood through the deployment of market logic and market mechanisms” (Ibid., p. 04).

concretos, isto é, a insistência em uma proposta política no final”⁴⁷. Nesse sentido, “uma vez que o comportamento não é causado pelo direito, mas sim pela coincidência entre interesse e coerção”⁴⁸, o foco é a conciliação desses interesses como caminho para a eficiência do direito (KOSKENNIEMI, 2009, p. 16, tradução própria). Segue o mesmo autor:

No entanto, embora a harmonização muitas vezes forneça um resultado aceitável para o conflito normativo, há um limite definido para a mesma [...]. Isso não significa que existam conflitos normativos cuja natureza intrínseca os torne inadequados para a harmonização. Entre as partes, tudo pode ser harmonizado, desde que haja vontade. Às vezes, porém, isso pode não estar presente, talvez porque as posições das partes sejam tão distantes entre si - algo que pode decorrer da importância do choque de interesses ou preferências que se expressa no conflito normativo, ou de a sensação de que a solução harmonizadora sacrificaria os interesses da parte em uma posição de negociação mais fraca. A este respeito, existe um limite ao qual uma solução “coordenadora” pode ser aplicada para resolver conflitos normativos. Especialmente quando um tratado estabelece direitos ou obrigações claramente formuladas para sujeitos jurídicos, deve-se tomar cuidado para não os ver meramente como fichas de negociação no processo de chegar a uma solução coordenada⁴⁹ (KOSKENNIEMI, 2006b, p. 27, tradução própria).

O problema, ao final, é que o “‘interesse’ funcional não é um pressuposto político sólido para se ‘aplicar’, mas um objeto de controvérsia interpretativa, instável no lugar e no tempo e tão indeterminado”⁵⁰ quanto as normas que seriam formuladas a partir desse conceito (KOSKENNIEMI, 2009, p. 16, tradução própria). Os interesses, sejam de atores econômicos, sociais, securitários e ambientais são voláteis e se alteram a partir de novas descobertas científicas, de mudanças políticas, culturais, na natureza. Então, a discussão sobre harmonizar esses interesses de forma ‘técnica’ no curto prazo, não resultaria em ganhos, mas no retorno dos conflitos ao longo do tempo.

⁴⁷ Trecho original em inglês: “The fantasy position of the managerialist is that of holding the prince’s ear – hence the anxious concern for concrete results, insistence on the policy- proposal at the end” (KOSKENNIEMI, 2009, p. 15).

⁴⁸ Trecho original em inglês: “And because behaviour is not caused by law but by ‘coincidence of interest and coercion’” (Ibid., p. 16).

⁴⁹ Trecho original em inglês: “However, although harmonization often provides an acceptable outcome for normative conflict, there is a definite limit to harmonization [...] This does not mean that there are normative conflicts whose intrinsic nature renders them unsuitable for harmonization. Between the parties, anything may be harmonized as long as the will to harmonization is present. Sometimes, however, that will may not be present, perhaps because the positions of the parties are so wide apart from each other - something that may ensue from the importance of the clash of interests or preferences that is expressed in the normative conflict, or from the sense that the harmonizing solution would sacrifice the interests of the party in a weaker negotiation position. In this respect, there is a limit to which a “coordinating” solution may be applied to resolve normative conflicts. Especially where a treaty lays out clearly formulated rights or obligations to legal subjects, care must be taken so as not to see these merely as negotiating chips in the process of reaching a coordinating solution” (KOSKENNIEMI, 2006b, p. 27).

⁵⁰ Trecho original em inglês: “The functional ‘interest’ is not a solid policy datum to ‘apply’ but an object of interpretative controversy, stable neither in place nor in time and just as indeterminate [...]” (KOSKENNIEMI, 2009, p. 16).

Apesar das críticas que o autor verte a esta postura, Koskenniemi (2009, p. 16, tradução própria) reconhece aspectos positivos no gerencialismo. “Os conhecimentos empírico e técnico têm seus usos. Eles aguçam a análise e oferecem uma visão mais clara das alternativas de ação disponíveis”⁵¹, mas que não devem ser adotados sem cautela em estudos que envolvem o direito e as relações internacionais. A segunda e terceira parte dessa seção são reservadas para entender como a perspectiva gerencialista se relaciona com as negociações de acordos e com o comércio internacional.

1.2.1. A perspectiva gerencialista e as negociações de acordos internacionais

Os acordos comerciais são resultado da cooperação entre diferentes atores nas relações internacionais. São instrumentos do direito internacional, constituem matéria jurídica e estabelecem compromissos e deveres aos agentes que os ratificam. Guzman (2005, p. 585) argumenta que os acordos são contratos representados por “promessas” entre Estados, baseados em mudanças nas políticas domésticas ou adoção de normas no ordenamento interno, na uniformização de comportamentos no sistema internacional e na construção de soluções comuns.

Como argumenta Brewster (2004, p. 513), ao assinar um acordo os atores concordam em seguir com as obrigações dispostas, levando em consideração o compromisso dos demais em seguir o mesmo arranjo. Ou seja, o acordo, sendo um instrumento constituído por partes, possui como princípio básico que a aceitação é mutua e o cumprimento é um dever, sendo esse um princípio do direito internacional, conhecido como *pacta sunt servanda*. Os atores se comprometem a seguir com o que foi acordado, partindo do pressuposto que os demais também o farão.

Nesse sentido, os “acordos internacionais são contratos maximizadores de bem-estar”⁵² dos agentes que os estabelecem (BREWSTER, 2004, p. 502, tradução própria). Os Estados firmam acordos no sistema internacional idealizando que os mesmos são capazes de suprir demandas políticas e de grupos de interesse e resultar em benefícios que melhorariam sua situação inicial. Como afirma Guzman (2005, p. 604), os Estados estabelecem os melhores cenários de ganhos antes das negociações, assim como fazem atores privados antes de firmar

⁵¹ Trecho original em inglês: “Of course, empirical and technical knowledges have their uses. They sharpen analysis and give a clearer sense of the available alternatives for action” (KOSKENNIEMI, 2009, p. 16).

⁵² Trecho original em inglês: “International agreements are thus welfare-maximizing contracts that enable states to reap the benefits of cooperation” (BREWSTER, 2004, p. 502).

um contrato. Após determinarem os contextos em que seus interesses melhores são atendidos e maximizados, os Estados buscam incorporar essas noções durante as negociações. Para o mesmo autor,

[...] Estados são agentes racionais; que agem em seu próprio interesse, pelo menos na medida em que esse interesse é definido pelos líderes políticos; e que os Estados estão cientes do impacto de suas ações no comportamento de outros atores estatais. Representando assim suposições sobre a conduta estatal [...]. As premissas implicam que, quando os Estados celebram acordos internacionais [...] procuram maximizar os benefícios conjuntos para as partes⁵³ (GUZMAN, 2005, p. 586, tradução própria).

Acordos também são compreendidos como soluções coletivas para problemas que afetam e são foco de preocupação nas relações internacionais (BREWSTER, 2004, p. 503). A cooperação é uma ferramenta importante na sociedade internacional e na resolução de questões que afligem os seus agentes. A partir da cooperação, são instituídos instrumentos capazes de lidar com tais questões e fornecer soluções equilibradas. Mas “tratados e costumes [também] surgem como resultado de motivos e objetivos conflitantes - eles são ‘pechinchas’ e ‘pacotes de negócios’ e muitas vezes resultam de reações espontâneas a eventos no ambiente”⁵⁴ (KOSKENNIEMI, 2006b, p. 23, tradução própria).

Os governos são os principais atores durante as negociações dos acordos, e guiam tais negociações levando em conta tanto os interesses de grupos particulares (*lobbies*, sindicatos, organizações, etc.) quanto as demandas e necessidades de sua sociedade doméstica e o contexto internacional. Neste processo, a “falha em satisfazer as preferências desses grupos aumenta os custos domésticos [...] para os governos”⁵⁵ (RAUSTIALA, 2004, p. 31, tradução própria). Nessa perspectiva, os agentes governamentais tentam estabelecer o melhor cenário em que os benefícios dos acordos sejam garantidos e os custos minimizados.

Tradicionalmente as demandas populares não eram incluídas nos acordos e sua participação sofria de limitações durante as negociações (RAUSTIALA, 2004, p. 31). Os acordos que eram firmados entre os Estados eram considerados estratégicos para os governos e a participação de atores não-estatais, como a sociedade civil, indivíduos, Organizações Não-

⁵³ Trecho original em inglês: “[...] states are rational beings; that they act in their own self-interest, at least as that interest is defined by the political leaders of the state; and that states are aware of the impact of their actions on the behaviour of other states. These represent standard assumptions about state conduct [...]. The assumptions imply that when states enter into international agreements, they [...] seek to maximize the joint benefits to the parties” (GUZMAN, 2005, p. 586).

⁵⁴ Trecho original em inglês: “Treaties and custom come about as a result of conflicting motives and objectives – they are ‘bargains’ and ‘package-deals’ and often result from spontaneous reactions to events in the environment” (KOSKENNIEMI, 2006b, p. 23).

⁵⁵ Trecho original em inglês: “Failure to satisfy the preferences of these groups gives rise to domestic costs [...] for governments” (RAUSTIALA, 2004, p. 31).

Governamentais (ONGs), por exemplo, era restrita. Nesse sentido, temas como economia, alianças militares, segurança e acordos diplomáticos tinham pouca ou nenhuma adesão da sociedade e eram firmados a “portas fechadas” pelos agentes dos Estados. Já nas últimas décadas, com o aumento da participação de atores não-estatais em conferências e negociações internacionais, sejam ONGs, grupos de interesses, sindicatos, empresas transnacionais e demais membros da sociedade, passaram a pressionar os Estados para que suas demandas e necessidades fossem incluídas no processo de cooperação internacional. Desse modo, as pautas das negociações se expandiram e passaram a abranger assuntos antes marginalizados, como direito humanos, distribuição de renda, segurança alimentar, desenvolvimento sustentável e outras pautas antes restritas ao espaço doméstico (RAUSTIALA, 2004, p. 31).

Guzman (2005, p. 582) avança na discussão e argumenta que os Estados têm conhecimento e controle de todas as pautas que estão sendo discutidas durante as negociações. Eles as aceitam de forma espontânea e por mais que conflitos de interesses ocorram durante a construção dos acordos, o consenso é a ideia que permeia ao final. Mas, “na realidade, as desigualdades materiais entre os estados mais ricos e mais pobres enfraquecem a justiça desses procedimentos” (ARMSTRONG *et al.*, 2012, p. 266, tradução própria). Os “estados com mais recursos são mais capazes de controlar a agenda de negociações [...] e de sustentar os custos de processar casos por meio dos mecanismos de solução de controvérsias”⁵⁶ (ARMSTRONG *et al.*, 2012, p. 266, tradução própria).

A igualdade formal que se supõe nas negociações não é alcançada na realidade, de forma que o ‘consenso’ que se atinge ao final do processo favorece os Estados e atores com maior capacidade material, em detrimento dos que possuem menos recursos. Essa perspectiva condiz com a realidade das relações internacionais. Os interesses estatais são resultado dos interesses de seus agentes domésticos, mas durante negociações estão sujeitos também aos interesses das outras partes (ARMSTRONG *et al.*, 2012).

A perspectiva gerencialista, conforme descrita por Koskeniemi (2009), não considera a disparidade existente entre atores internacionais e grupos de interesses domésticos, e redireciona a discussão apenas a um caráter técnico que não existe no mundo empírico. Além de não fornecer ferramentas suficientes para explicar o fim do conflito de interesses real através da adoção de uma visão gerencialista. Desse modo, a discussão sobre a suposta tecnicidade

⁵⁶ Trecho original em inglês: “In reality, the material inequalities between the very rich and very poor states blunt the fairness of these procedures as they really operate: very well-resourced states are far more able to control the agenda of negotiations (whatever the voting rule), and to undertake the costs of pursuing cases through the dispute settlement process” (ARMSTRONG *et al.*, 2012, p. 266).

restante no “pós-negociações” pode ser refutada quando se analisa a realidade nas RI e ao se argumentar que o conflito de interesses não pode ser resolvido com a simples assinatura de um documento ao final do processo de negociação de um acordo internacional. A próxima parte dessa seção do capítulo é focada nos acordos de comércio e como os mesmos exprimem essa noção de disparidade e reforçam que o conflito de interesses, conforme discutido nesse trabalho, não se extingue ao final das negociações.

1.2.2. O gerencialismo nos acordos de comércio

É importante ressaltar ao início que os acordos de caráter comercial atendem a objetivos e interesses de atores específicos e transmitem, de forma visível, a relação de desigualdade que existe entre agendas políticas, atores domésticos e internacionais, além da existente entre as próprias partes do acordo. Dani Rodrick (2018, p. 82) reforça essa perspectiva ao explicar, por exemplo, que os Estados que mais se favorecem com a redução de barreiras tarifárias e não tarifárias são os que possuem maior capacidade para arcar com os custos iniciais do processo, o que prejudica estados em desenvolvimento, empresas de pequeno e médio porte e afeta, por fim, a população dos Estados signatários. Nesse sentido, os interesses de grupos societários e não-governamentais, como a defesa de direitos trabalhistas, meio ambiente e combate à pobreza, não são abarcados nas negociações, mas são diretamente impactados pelas decisões e termos acordados nelas.

Rodrik explica que um dos fatores para dificuldade de inclusão de questões complementares nas negociações é o sigilo característico do processo, sendo as mesmas comumente afastadas da sociedade e da mídia. Os termos, artigos e propostas são conhecidos apenas ao final das rodadas ou quando as negociações se encerram. O mesmo autor argumenta que “o motivo aparente para o sigilo é facilitar a troca de idas e vindas necessário para produzir um compromisso. Porém, da perspectiva de um bem-estar social mais amplo, o sigilo é uma bênção mista”⁵⁷ (RODRICK, 2018, p. 84, tradução própria). Ao mesmo tempo que pode propiciar a celeridade das negociações, também se arrisca a não atender aos interesses e demandas dos “não presentes” (RODRICK, 2018, p. 84). De todo caso, esse parece ser um dos objetivos desse tipo de negociação e que reforça o gerencialismo. As negociações sigilosas podem promover a

⁵⁷ Trecho original em inglês: “The ostensible reason for secrecy is to facilitate the back-and-forth dealing needed to produce compromise. But from the perspective of broader social welfare, secrecy is a mixed blessing” (RODRICK, 2018, p. 84).

celeridade, mas em detrimento de outros fatores e demandas, como as ambientais, sociais e trabalhistas. Para Rodrik (2018, p. 88-89, tradução própria)

Em vez de neutralizar protecionistas, os acordos comerciais podem capacitar um conjunto diferente de interesses rentistas e empresas politicamente bem conectadas - bancos internacionais, empresas farmacêuticas e empresas multinacionais. Eles podem servir para internacionalizar a influência desses poderosos interesses domésticos. Os acordos comerciais ainda podem resultar em um comércio mais livre e mutuamente benéfico, por meio da troca de acesso ao mercado [...], resultar na atualização global de regulamentos e padrões, para o trabalho, digamos, ou para o meio ambiente. Mas eles também poderiam produzir resultados puramente redistributivos sob o pretexto de “comércio mais livre” [...] à medida que os acordos comerciais se tornam menos sobre tarifas e barreiras não tarifárias na fronteira e mais sobre regras e regulamentações domésticas.⁵⁸

Nas últimas décadas, um fato de destaque no comércio e nas relações internacionais tem sido a expansão dos acordos multilaterais, principalmente entre blocos econômicos e regiões, especialmente ocidentais. Inicialmente voltados ao bilateralismo, o comércio internacional e o direito internacional expandiram-se para abrigar um número cada vez mais crescente de interesses e agentes, condição essa que só foi possível pela ampliação do escopo desses tratados (DÍAZ-BONILLA *et al.*, 2003, p. 679). Como explica Días-Bonilla,

Isso tem sido relacionado a diversos motivos, como a difusão da democracia na América Latina, que abriu novas oportunidades de diálogo e colaboração, e as importantes mudanças nas políticas comerciais, macroeconômicas, do setor público e regulatórias que promoveram ainda mais a integração [...] na economia mundial. Em particular, ocorreram importantes reduções de barreiras comerciais, ocorridas de forma multilateral (como resultado das negociações GATT/OMC), regional (em decorrência de diversos acordos comerciais no continente americano, como NAFTA e MERCOSUL) e unilateralmente⁵⁹ (DÍAZ-BONILLA *et al.*, 2003, p. 679, tradução própria).

Outro fator pertinente é que “[...] as empresas multinacionais tornaram-se cada vez mais interessadas em novos tipos de disciplinas comerciais que nem sequer estavam em discussão

⁵⁸ Trecho original em inglês: “Rather than neutralizing the protectionists, trade agreements may empower a different set of rent-seeking interests and politically well-connected firms—international banks, pharmaceutical companies, and multinational firms. They may serve to internationalize the influence of these powerful domestic interests. Trade agreements could still result in freer, mutually beneficial trade, through exchange of market access. They could result in the global upgrading of regulations and standards, for labor, say, or the environment. But they could also produce purely redistributive outcomes under the guise of ‘freer trade’. As trade agreements become less about tariffs and nontariff barriers at the border and more about domestic rules and regulations, economists might do well to worry more about the latter possibility” (RODRIK, 2018, p. 88-89).

⁵⁹ Trecho original em inglês: “This has been related to several reasons, such as the spread of democracy in Latin America, which opened new opportunities for dialogue and collaboration, and the important changes in trade, macroeconomic, public sector, and regulatory policies that further promoted the integration [...] in the world economy. In particular, there were important reductions of trade barriers, which took place multilaterally (as a result of GATT/WTO negotiations), regionally (as a consequence of different trade agreements in the American continent, such as NAFTA and MERCOSUR) and unilaterally” (DÍAZ-BONILLA *et al.*, 2003, p. 679)

na OMC”⁶⁰. Essas empresas e atores não estatais desfrutam de sua posição privilegiada e relativa influência política frente aos governos nacionais, para promover seus interesses regulatórios e tarifários em diferentes mercados a partir de negociações e acordos internacionais (BOWN, 2017, p. 108).

A expansão de acordos multilaterais de comércio, principalmente dos mega regionais, a exemplo dos acordos firmados pela União Europeia intra e extra bloco, do Mercosul e do Acordo de Livre Comércio firmado entre os países da América do Norte (NAFTA, na sigla em inglês), “indica que as principais economias têm o apetite para negociar um conjunto mais amplo de disciplinas sobre novas questões” (BOWN, 2017, p. 109, tradução própria). Os acordos regionais possuem um escopo maior de agendas a serem adaptadas e incluídas em suas tratativas e que foram bem sucedidas, diferente dos movimentos que ocorreram em outras organizações comerciais, caso da OMC. Diversas das discussões na OMC pós-2000, foram permeadas por diferentes temas, tais como desenvolvimento e meio ambiente, mas que não avançaram por empasses nos interesses de grupos de Estados (BOWN, 2017, p. 109, tradução própria). Para Bown (2017, p. 109, tradução própria), “alguns países em desenvolvimento resistem a inclusão [dessas temáticas] por causa das promessas não cumpridas da Rodada Uruguai e do fracasso em concluir a Rodada de Desenvolvimento de Doha”⁶¹.

Assim, como “as negociações da OMC, entre mais de 160 membros, têm sido, em sua maioria, baseadas no consenso e dado que os acordos da OMC são na forma de um único compromisso, uma minoria de membros bloqueou o progresso multilateral”⁶² (BOWN, 2017, p. 109, tradução própria). Nesse sentido, essa tentativa de buscar um ‘denominador comum’ durante negociações, característico da visão gerencialista, impede que temas pertinentes e de interesse da sociedade – voltados ao bem-estar social, ao meio ambiente –, encontrem espaço para se desenvolver.

Ocorre que os atores, que dificultam ou estão em desacordo com a inclusão de pautas outras que o comércio, argumentam sobre o propósito dos acordos comerciais, que inicialmente eram apenas focados em tarifas, barreiras, regulações e trocas comerciais. A ampliação de temas

⁶⁰ Trecho original em inglês: “[...] multinational firms became increasingly interested in new types of trade disciplines that were not even up for discussion at the WTO” (BOWN, 2017, p. 108).

⁶¹ Trecho original em inglês: “The rise of mega-regional agreements indicates that major economies have the appetite to negotiate a more expansive set of disciplines over new issues [...]. Some developing countries resist their inclusion because of the unfulfilled promises of the Uruguay Round and failure to conclude the Doha Development Round” (Ibid., p. 109).

⁶² Trecho original em inglês: “Since WTO negotiations among more than 160 members have been mostly consensus-based and given that WTO agreements are in the form of a single undertaking, a minority of members have blocked multilateral progress” (Ibid., p. 109).

resultaria no abandono da proposta inicial e acarretaria aos “governos abrirem mão de uma parte cada vez maior de seu espaço político”⁶³ (BOWN, 2017, p. 109, tradução própria). Assim,

Esta agenda ampliada é apoiada por uma crescente ‘massa crítica de não-membros’ na sociedade civil global (especialmente ONGs, como a Oxfam) que desenvolveram ‘um alto nível de especialização sobre legislação e política comercial’. Esses ‘agentes de fora’ estão cada vez mais sendo trazidas para o processo de negociação da OMC por aqueles Estados (principalmente Estados em desenvolvimento) que buscam ampliar a agenda da OMC⁶⁴ (ARMSTRONG *et al.*, 2012, p. 261, tradução própria).

Como observa Robert Howse,

[...] assim como os estranhos não são mais completamente estranhos, a impermeabilidade e homogeneidade da rede interna estão começando a ser comprometidas' por jovens idealistas do secretariado da OMC, treinados em estudos de direito, meio ambiente ou desenvolvimento, ao invés de economia, e, conseqüentemente, que veem 'além da visão econômica estreita que tradicionalmente unifica a rede interna'⁶⁵ (HOWSE, 2000, apud ARMSTRONG *et al.*, 2012, p. 261, tradução própria).

Com o aumento da consciência e participação global em processos de negociações, instituições e conferências, o suposto consenso e homogeneidade de interesses que se atingia, foi sendo debilitado por uma diversificação e ampliação cada vez maior de agendas e questões pertinentes a sociedade, inclusas nas normas internacionais (BOWN, 2017). Esse processo, que é favorecido pela expansão do direito, observado no enviesamento estrutural e que acontece em detrimento da noção gerencialista, torna mais expressivo o conflito observado no período de interpretação das normas internacionais. Com o aumento das temáticas incluídas nesses acordos, os atores estatais e grupos de interesse utilizam de sua própria leitura desses temas para estabelecer os mecanismos de promoção do que foi acordado, o que intensifica o conflito de posições. A última seção do capítulo debate sobre como o processo que harmoniza os interesses dos atores possibilita o surgimento de conflitos em seu período de interpretação.

⁶³ Trecho original em inglês: “Many of these disciplines require that governments give up an increasing amount of their policy space” (BOWN, 2017, p. 109).

⁶⁴ Trecho original em inglês: “This expanded agenda is supported by a growing ‘critical mass of noninsiders’ in global civil society (especially NGOs such as Oxfam) who have developed ‘a high level of expertise about trade law and policy’. These outsiders are increasingly being brought into the WTO negotiating process by those states (mostly developing states) seeking to widen the WTO agenda” (ARMSTRONG *et al.*, 2012, p. 261).

⁶⁵ Trecho original em inglês: “[...] just as the outsiders are no longer completely outsiders, the impermeability and homogeneity of the insider network are beginning to be compromised’ by young idealist staff in the WTO secretariat trained in law, environment or development studies, rather than economics, and, accordingly, who see ‘beyond the narrow economic outlook that traditionally unified the insider network’” (HOWSE, 2000, apud ARMSTRONG *et al.*, 2012, p. 261).

1.3. A INDETERMINAÇÃO (DOS VOCÁBULOS) DO DIREITO INTERNACIONAL E A PARCIALIDADE DA LEITURA DOS ACORDOS

A indeterminação dos vocábulos jurídicos reflete a ideia central da política do direito internacional, tal como proposta por Koskenniemi (1990). A amplitude de interpretação dos textos legais corrobora com a insegurança que o comportamento dos atores estatais produz nas relações internacionais. Nessa perspectiva, as ações dos atores são envoltas em uma névoa de incerteza e esse fator se reflete no direito internacional. Como Koskenniemi (1990, p. 26, tradução própria) argumenta, “pressupõe-se que o comportamento é uma evidência das intenções dos Estados”⁶⁶, mas essas ‘intenções’ não são explícitas em sua política externa. A discussão ocorre porque a indeterminação está no centro da política internacional, e não apenas na aplicação das normas do direito, e “essa indeterminação existe porque as regras legais derivam de estruturas de pensamento, construções coletivas [...], que são fundamentalmente contraditórias”⁶⁷ (STANFORD, 1984 apud KOSKENNIEMI, 2006a, p. 162, tradução própria).

Acontece que além da indeterminação, que caracteriza a ação política, “o discurso jurídico internacional é [também] incoerente, pois incorpora suposições contraditórias sobre o que é argumentar objetivamente sobre as normas”. Isso possibilita “argumentos jurídicos conflitantes e a incapacidade de preferir qualquer um deles”⁶⁸ (KOSKENNIEMI, 2006a, p. 64, tradução própria). As normas internacionais são redigidas para tornar claro os objetivos dos tratados e evitar que haja desentendimentos quanto a prática e a implementação, mas o próprio discurso jurídico abre espaço para que ocorram interpretações diversas sobre um mesmo regramento. Trata-se aqui da clássica diferença entre texto e norma.

Nota-se que “no direito internacional, existe uma forte presunção contra o conflito normativo” (KOSKENNIEMI, 2006b, p. 25, tradução própria). Há um esforço muito grande por parte de juristas, teóricos e tomadores de decisão, ancorados em uma perspectiva gerencialista, para reduzir ou reprimir o surgimento de conflitos de interesses, sejam econômicos, políticos e/ou sociais, que coloquem em risco o funcionamento de instituições, organismos e acordos. A suposição é que a interpretação de um “tratado é [exercício da]

⁶⁶ Trecho original em inglês: “It assumes behaviour to be evidence of states' intentions (*opinio juris*)” (KOSKENNIEMI, 1990, p. 26).

⁶⁷ Trecho original em inglês: “This indeterminacy exists because legal rules derive from structures of thought, the collective constructs of many minds, that are fundamentally contradictory” (STANFORD, 1984 apud KOSKENNIEMI, 2006a, p. 162).

⁶⁸ Trecho original em inglês: “International legal discourse is incoherent as it incorporates contradictory assumptions about what it is to argue objectively about norms. This gives rise to conflicting legal arguments and the inability to prefer any of them” (KOSKENNIEMI, 2006a, p. 64).

diplomacia e é função da diplomacia evitar ou mitigar o conflito”⁶⁹, mas o que ocorre é o contrário. É a partir da política externa dos Estados, da ação dos diversos corpos diplomáticos, dos agentes que negociam os tratados, que os conflitos surgem e se proliferam nas relações internacionais (KOSKENNIEMI, 2006b, p. 25, tradução própria). E todo esse processo decorre de questões subjetivas, que são incompreensíveis ou difíceis de elencar. Para Matz-Lück,

O conteúdo da norma, conforme determinado pela interpretação, é crucial para o estabelecimento dos direitos ou obrigações das partes. No entanto, muitas vezes, os diferentes elementos de interpretação permitem uma ampla gama de conclusões sobre o significado e o conteúdo de uma norma. Uma prática de redação que mantém a linguagem do tratado deliberadamente vaga em campos politicamente contestados dá espaço considerável para a parte individual no processo de interpretação. Essa circunstância também pode abrir a interpretação para a consideração de normas extrínsecas⁷⁰ (MATZ-LÜCK, 2012, p. 214, tradução própria).

Como mencionado, essa discussão provém da subjetividade de valores, ou seja, as partes de um acordo, por mais que tenham alcançado um consenso prévio sobre o tema, podem discordar sobre a forma de executar, de concretizar o que foi acordado. Esse fator decorre dos próprios valores que são atribuídos a essas questões, e qualquer tentativa para anular ou evitar que as concepções desses atores sejam postas, “parecerá imediatamente uma coerção injustificada”⁷¹ (KOSKENNIEMI, 2006a, p. 64, tradução própria).

Para Johnstone, “a interpretação jurídica internacional é, em seu cerne, uma busca de significado intersubjetivo: o que as normas jurídicas relevantes significam para as partes coletivamente em oposição a cada uma individualmente ou de forma abstrata”⁷². Os princípios e valores são subjetivos, provenientes de características sociais, ambientais, políticas e históricas das partes, e comumente estão presentes em normas nacionais ou na política externa (JOHNSTONE, 2011, p. 205, tradução própria). Koskenniemi argumenta que, “na prática, a interpretação tende a se referir a várias dessas considerações. [...] O ponto é que não há

⁶⁹ Trecho original em inglês: “In international law, there is a strong presumption against normative conflict. Treaty interpretation is diplomacy, and it is the business of diplomacy to avoid or mitigate conflict” (KOSKENNIEMI, 2006b, p. 25).

⁷⁰ Trecho original em inglês: “The content of the norm as determined by interpretation is crucial for the establishment of the parties’ rights or obligations. Yet often the different elements of interpretation allow for a wide array of conclusions concerning a norm’s meaning and content. A drafting practice that keeps treaty language deliberately vague in politically contested fields gives considerable room to the individual party in the interpretation process. This circumstance could also open the interpretation to the consideration of extrinsic norms” (MATZ-LÜCK, 2012, p. 214).

⁷¹ Trecho original em inglês: “If values are subjective, then there is no (objective) justification to make a difference or to overrule sovereign choice. Any such attempt will immediately appear as unjustified coercion” (KOSKENNIEMI, 2006a, p. 64).

⁷² Trecho original em inglês: “International legal interpretation is, at its core, a search for inter-subjective meaning: what the relevant legal norms mean to the parties collectively as opposed to each individually or in the abstract (JOHNSTONE, 2011, p. 205)

hierarquia [...] entre elas”⁷³, essas características são intrínsecas e parciais, e sua leitura é feita individual ou coletivamente pelos atores, sem distinção (KOSKENNIEMI, 2006a, p. 338-39, tradução própria).

Koskenniemi argumenta que “[...] a interpretação não “adiciona” nada ao instrumento que está sendo interpretado. Ela constrói o significado do instrumento por meio de uma técnica jurídica [...] que envolve levar em consideração seu ambiente normativo”⁷⁴ (KOSKENNIEMI, 2006b, p. 226, tradução própria). Nesse sentido, a interpretação sobre os termos de um acordo não modifica sua estrutura, o que é indicado ou apresentado, apenas apresenta novas perspectivas de análise e de leitura ao que está descrito no texto.

O fato de o direito possibilitar essas diferentes leituras, apenas fortalece que “as contradições descritas [...] dão expressão teórica ao sentimento comum de que o direito internacional é de alguma forma ‘fraco’ ou manipulável” (KOSKENNIEMI, 2006a, p. 66, tradução própria). A leitura clássica da política do direito internacional reforça essa visão, em que o direito se tornou apenas reflexo dos interesses que o constroem, dependente da vontade estatal. Ocorre que quando “uma regra ou argumento parece justificar soluções mutuamente opostas [,] [a]s mesmas soluções são regularmente justificadas por referência a argumentos ou regras contraditórias”⁷⁵, e é nesse sentido que a discussão sobre o enviesamento estrutural é retomada (KOSKENNIEMI, 2006a, p. 66, tradução própria).

A fragmentação do direito entre regimes internacionais, reflexo de interesses particulares, fornece meios diferentes para justificar ações nas relações internacionais, e todo processo é resultado de preferências políticas. Dessa forma,

[...] examinar os objetivos do direito internacional é estudar as preferências políticas dos atores internacionais – ou seja, o que eles desejam alcançar com o direito internacional. Como essas preferências são diferentes, a resposta [...] só pode permanecer controversa ou ser formulada em termos tão amplos que contenha a controvérsia em si mesma⁷⁶ (KOSKENNIEMI, 2011, p. 242, tradução própria).

⁷³ Trecho original em inglês: “In practice, interpretation tends to refer to several such considerations [...] The point is that there is no constraining hierarchy among them” (KOSKENNIEMI, 2006a, p. 338-39).

⁷⁴ Trecho original em inglês: “[...] interpretation does not ‘add’ anything to the instrument that is being interpreted. It constructs the meaning of the instrument by a legal technique [...] that involves taking account of its normative environment” (KOSKENNIEMI, 2006b, p. 226).

⁷⁵ Trecho original em inglês: “The contradictions outlined in an abstract way give theoretical expression to the common feeling that international law is somehow ‘weak’ or manipulable. One rule or argument seems to justify mutually opposing solutions [,] [t]he same solutions are regularly justified by reference to contradictory arguments or rules” (KOSKENNIEMI, 2006a, p. 66).

⁷⁶ Trecho original em inglês: “to inquire about the objectives of international law is to study the political preferences of international actors – what it is that *they* wish to attain by international law. As those preferences differ, the answer [...] can only either remain controversial or be formulated in such broad terms as to contain the controversy within itself” (KOSKENNIEMI, 2011, p. 242).

Assim, a generalidade atribuída a certos instrumentos do direito internacional leva ao argumento da indeterminação. Os acordos ambientais são um caso clássico, pois, ao instituir tais instrumentos, visa-se sua apreciação pelo maior número possível de integrantes. Nesse propósito de tentar abarcar uma aceitação “universal”, ocasiona-se que os objetivos e regras estabelecidas sejam flexíveis para satisfazer os interesses da maioria dos Estados. A generalidade característica desses acordos possibilita interpretações distintas do texto, que pode acarretar maior ou menor cumprimento do que foi acordado.

Assim, a redação dos acordos acaba também sendo um exercício de antecipação, ao tentar prever a forma com que as partes de um tratado entenderão/interpretarão das normas quando o celebrarem (GLAHN; TAULBEE, 2017, p. 129). Ou seja, “se os termos do instrumento forem claros e específicos, nenhuma intenção contrária pode ser afirmada por qualquer uma das partes do acordo”⁷⁷ (GLAHN; TAULBEE, 2017, p. 129, tradução própria). Nesse sentido, “a menos que as partes decidam coletivamente sobre a interpretação de uma disposição por interpretação oficial, dificilmente há qualquer orientação clara sobre a compreensão de uma norma”⁷⁸ (MATZ-LÜCK, 2012, p. 213-214, tradução própria). Koskenniemi lembra que “muitas interpretações jurídicas têm como objetivo vincular uma regra pouco clara a um propósito e, assim, ao mostrar sua posição dentro de algum sistema, fornece uma justificativa para aplicá-la de uma maneira e não de outra”⁷⁹ (KOSKENNIEMI, 2006b, p. 23, tradução própria).

Koskenniemi argumenta, porém, que “os problemas de interpretação de um tratado são mais profundos que o simples caráter pouco claro da linguagem” escolhida. Estes problemas residem também “na contradição entre os princípios jurídicos disponíveis para se chegar a uma interpretação”⁸⁰, assim como em tensões entre comunidades políticas, interesses de grupos particulares e valores, já apresentados (KOSKENNIEMI, 2006a, p. 341, tradução própria).

Para Koskenniemi (2006a, p. 342, tradução própria), “a indeterminação da interpretação do tratado decorre da incapacidade da doutrina de preferir pontos subjetivos e objetivos de forma consistente”. Ocorre que “a estrutura de interpretação do tratado é governada pela

⁷⁷ Trecho original em inglês: “[...] If the instrument’s terms are clear and specific, no contrary intent can be asserted by either party to the agreement” (GLAHN; TAULBEE, 2017, p. 129)

⁷⁸ Trecho original em inglês: “Unless the parties decide collectively on the interpretation of a provision by authoritative interpretation, there is hardly any clear guidance on the understanding of a norm” (MATZ-LÜCK, 2012, p. 213-214).

⁷⁹ Trecho original em inglês: “Much legal interpretation is geared to linking an unclear rule to a purpose and thus, by showing its position within some system, to providing a justification for applying it in one way rather than in another” (KOSKENNIEMI, 2006b, p. 23).

⁸⁰ Trecho original em inglês: “The problems of treaty interpretation lie deeper than in the unclear character of treaty language. They lie in the contradiction between the legal principles available to arrive at an interpretation” (KOSKENNIEMI, 2006a, p. 341).

mudança constante de uma posição subjetiva para uma posição objetiva e vice-versa”⁸¹ (KOSKENNIEMI, 2006a, p. 342, tradução própria). As concepções de sociedade, de política, de direito, não são permanentes, sendo que as partes de um acordo alteram suas ideias e percepções acerca de temas com o decorrer do tempo. Mudanças políticas são importantes fatores para que as interpretações e as posições dentro de negociações e acordos se modifiquem. Um exemplo claro é a saída⁸² e o retorno⁸³ dos Estados Unidos da América (EUA) do Acordo do Clima de Paris, em que a leitura e a importância dada a temática alteraram-se em questão de um ano, em decorrência das eleições americanas de 2020.

Koskenniemi (2006a, p. 346, tradução própria) argumenta que para “resolver diferenças de interpretação, deve-se recorrer a um padrão não subjetivo”⁸⁴, ou seja, organismos de soluções de controvérsias com capacidade para esclarecer, imparcialmente, os regramentos que causaram o conflito inicial. Para ele,

Quando conflitos normativos são resolvidos por terceiros, a lógica da conciliação prevalece. Como a determinação da presença de um conflito já requer interpretação, muitas vezes pode ser possível lidar com conflitos potenciais simplesmente ignorando-os, especialmente se nenhuma das partes levantou a questão. Mas quando uma parte levanta uma questão sobre conflito e sobre a precedência de uma obrigação sobre outra, então uma posição deve ser tomada. É claro que, em tal caso, ainda é possível chegar à conclusão de que embora as duas normas pareçam apontar em direções divergentes, após alguns ajustes, ainda é possível aplicá-las ou entendê-las de forma que nenhuma sobreposição ou conflito permaneça⁸⁵ (KOSKENNIEMI, 2006b, p. 28, tradução própria).

Nesse sentido, a leitura sobre a existência ou eminência de um conflito já é um exercício de interpretação realizado pelas partes ao observar a contradição e/ou a incoerência entre uma ou mais normas. Sendo assim, é importante compreender a finalidade dos mecanismos para

⁸¹ Trecho original em inglês: “The indeterminacy of treaty interpretation follows from doctrine’s inability to prefer consistently subjective and objective points. The structure of treaty interpretation is governed by the constant shift from a subjective into an objective position and vice-versa” (KOSKENNIEMI, 2006a, p. 342).

⁸² G1. **EUA notificam a ONU e confirmam saída do Acordo de Paris**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/11/04/eua-notificam-a-onu-e-confirmam-saida-do-acordo-de-paris.ghml>> . Acesso: 04 out. 2021.

⁸³ DW. **EUA retornam oficialmente ao Acordo de Paris**. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/eua-retornam-oficialmente-ao-acordo-de-paris/a-56632951>>. Acesso: 04 out. 2021.

⁸⁴ Trecho original em inglês: “To solve differences of interpretation, appeal must be made to a non-subjective standard” (KOSKENNIEMI, 2006a, p. 342).

⁸⁵ Trecho original em inglês: “When normative conflicts come to be settled by third parties the pull of harmonization remains strong though perhaps not as compelling as between the parties themselves. Because already the ascertainment of the presence of a conflict requires interpretation, it may often be possible to deal with potential conflicts by simply ignoring them, especially if none of the parties have raised the question. But when a party raises a point about conflict and about the precedence of one obligation over another, then a stand must be taken. Of course, in such case, it is still possible to reach the conclusion that although the two norms seemed to point in diverging directions, after some adjustment, it is still possible to apply or understand them in such way that no overlap or conflict will remain” (KOSKENNIEMI, 2006b, p. 28).

soluções de controvérsias. Os acordos costumam estabelecer esses mecanismos para resolução de futuras contradições sobre a leitura dos termos do acordo, pois “uma vez que um acordo internacional entra em vigor, a interpretação de seu significado e propósitos frequentemente continuará a ser um problema. Os negociadores não são médiuns que podem prever todos os eventos futuros”⁸⁶ (GLAHN; TAULBEE, 2017, p. 128-29, tradução própria), retomando o ponto da subjetividade e da incerteza das partes/agentes estatais nas relações internacionais, que podem resultar em diferentes leituras de instrumentos jurídicos.

Acontece que, “na verdade, qualquer decisão envolverá interpretação e escolha entre formulações de regras alternativas e significados que não podem ser inseridos no modelo de raciocínio lógico”⁸⁷ (KOSKENNIEMI, 2006b, p. 19). A interpretação das normas deriva de características subjetivas, parciais e tendenciosas. Qualquer discussão que envolve política está sujeita a ser parcial, e adotar uma suposta neutralidade pode levar a uma análise genérica e abstrata demais da relação entre o direito internacional – referido aqui como as normas e instituições – e a política internacional – relacionada aos Estados e atores governamentais e a seus interesses particulares sobre pautas/agendas (KOSKENNIEMI, 2006b).

Resumindo, o direito internacional possui a força normativa que lhe é determinada pela relação entre texto e norma. O direito internacional é constituído, comumente, de normas abrangentes/abertas, que caracterizam o vocábulo jurídico, e elas dão margem a diferentes formas de interpretação e implementação de acordos. Nesse sentido, os Estados cumprem e fomentam a construção de políticas baseando-se em sua própria interpretação, o que exemplifica as discussões propostas por Koskenniemi (1990). O próximo capítulo da dissertação é voltado a aprofundar a discussão das categorias da política do direito internacional propostas por Martti Koskenniemi, debatidas nesse primeiro capítulo, e abrir caminho para o estudo de caso da pesquisa: o Capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável na proposta de Acordo Mercosul - União Europeia. O foco do segundo capítulo é investigar a inserção da agenda ambiental no regime internacional de comércio e analisar de que modo o binômio comércio-meio ambiente aparece nas negociações e nos textos dos acordos regionais.

⁸⁶ Trecho original em inglês: “Once an international agreement comes into force, the interpretation⁴² of its meaning and purposes will often continue to be a problem. Negotiators are not psychics who can foretell all future events” (GLAHN, 2017, p. 128-29).

⁸⁷ Trecho original em inglês: “In fact, any decision will involve interpretation and choice between alternative rule-formulations and meanings that cannot be pressed within the model of logical reasoning” (KOSKENNIEMI, 2006b, p. 19).

CAPÍTULO 2. CONFLITO DE INTERESSES: A ADAPTAÇÃO DOS ACORDOS COMERCIAIS ÀS DEMANDAS AMBIENTAIS

Neste segundo capítulo, a discussão se volta à relação entre as agendas ambientais e comerciais nas negociações e nos textos dos acordos internacionais de comércio. O objetivo é investigar a inserção da pauta ambiental nos regimes internacionais de comércio para entender de que modo o binômio comércio-meio ambiente aparece nas negociações e nos textos dos tratados (2.1). O capítulo também pretende analisar como os regimes de comércio se adaptaram e passaram a abranger a agenda ambiental no decorrer das últimas décadas, além de explorar a forma com que as categorias do debate sobre a política do direito internacional de Koskenniemi (1990; 2009), discutidas anteriormente, ajudam a compreender essa discussão no campo das Relações Internacionais e do Direito (2.2). Por fim, o capítulo discute o surgimento e o desenvolvimento da política ambiental na União Europeia e analisa os acordos regionais e comerciais firmados pelo bloco que incluem capítulos ou artigos específicos sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável (2.3). Esse percurso investigativo vai permitir, no terceiro capítulo deste trabalho, analisar de que modo o Capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável é arquitetado e adotado nas negociações que serviram de base para a proposta de Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Europeia.

2.1. A PAUTA AMBIENTAL E OS REGIMES INTERNACIONAIS DE COMÉRCIO: O ENVIESAMENTO ESTRUTURAL NA PRÁTICA

A problemática ambiental ganhou relevância nas relações internacionais a partir da década de 1970, quando movimentos civis e ONGs passaram a pressionar os governos e instituições a mudar suas políticas e práticas em relação ao meio ambiente. Nesse sentido, revelou-se a urgência de compatibilizar o desenvolvimento econômico com os princípios sustentáveis, além da falta de comprometimento e inação dos Estados e grandes empresas a questão (CULPI, 2014, p. 15). Assim, evidenciou-se o crescimento econômico como a principal causa para os problemas ambientais existentes na sociedade e sua modificação como solução para essas demandas. Como resultado, o debate inicial expandiu-se a ponto de entrar em colisão e se tornar uma variável importante na construção de normas em diversas áreas das relações internacionais, como é o caso do comércio. Para Guimarães,

A relevância que o tema está adquirindo deriva do papel central que as transações comerciais desempenham no cenário internacional, aliado ao fato de envolverem a intensa utilização dos recursos naturais. Em função da complexidade que permeia a matéria, os atores sociais estão empreendendo esforços no sentido de encontrar novas posturas que garantam tanto o incremento no comércio quanto a melhoria nas condições ambientais do planeta. As definições das estratégias que propiciem tais objetivos, porém, não são convergentes. Enquanto alguns advogam um processo mais gradual para a revisão da regulamentação que rege o sistema de comércio internacional, outros defendem quase que uma ruptura no padrão contemporâneo. O discernimento sobre a pertinência de cada um está longe da trivialidade. Cada lado dispõe de argumentos satisfatórios que devem ser levados em consideração por qualquer analista, de sorte que o confronto de ideias favoreça o melhor entendimento do fenômeno e o conseqüente posicionamento (GUIMARÃES, 1994, p. 06-07).

Desse modo, diversos são os pontos que podem ser destacados em relação a vinculação dessas duas agendas – comércio e meio ambiente –, e Schoenbaum (1997) apresenta alguns deles. O primeiro é que “sem salvaguardas ambientais, o comércio pode causar danos ambientais ao promover o crescimento econômico que resulta no consumo insustentável de recursos naturais e na produção de resíduos”. Em segundo, “as regras de comércio e a liberalização do comércio frequentemente envolvem acordos de acesso ao mercado que podem ser usados para anular as regulamentações ambientais”, a menos que “proteções ambientais apropriadas sejam incorporadas à estrutura do sistema de comércio”. Em terceiro lugar, as normas e acordos comerciais “devem estar disponíveis como uma alavanca para promover a proteção ambiental em todo o mundo”, principalmente, “para tratar de problemas ambientais globais ou transfronteiriços e para reforçar os acordos ambientais internacionais”. E, por fim, “mesmo que a poluição que [as políticas econômicas] causem não se espalhe para outras nações, os países com padrões ambientais flexíveis têm uma vantagem competitiva no mercado global” e, desse modo, “pressionam os países com altos padrões ambientais para reduzir o rigor de seus requisitos ambientais”⁸⁸, o que culmina na deterioração do meio ambiente e no enfraquecimento de normas ambientais (SCHOENBAUM, 1997, p. 280-81, tradução própria).

Nessa perspectiva, há uma clara relação entre comércio e meio ambiente. Rossi (2013, p. 84) argumenta que “todas as decisões da atualidade precisam levar em consideração a variável ambiental”, e, “nesse cenário, as decisões, políticas e normas ambientais vem incidindo

⁸⁸ No original em inglês: “* Without environmental safeguards, trade may cause environmental harm by promoting economic growth that results in the unsustainable consumption of natural resources and waste production. * Trade rules and trade liberalization often entail market access agreements that can be used to override environmental regulations unless appropriate environmental protections are built into the structure of the trade system. * Trade restrictions should be available as leverage to promote worldwide environmental protection, particularly to address global or transboundary environmental problems and to reinforce international environmental agreements. * Even if the pollution they cause does not spill over into other nations, countries with lax environmental standards have a competitive advantage in the global market place and put pressure on countries with high environmental standards to reduce the rigor of their environmental requirement” (SCHOENBAUM, 1997, p. 280-81).

cada vez mais sobre o comércio internacional” e ocasionando o surgimento de conflitos de interesses entre grupos e regimes com objetivos distintos. Assim, as divergências existentes entre comércio e meio ambiente, que estão no seio de sua concepção, se refletem nos regimes e nas normas jurídicas que foram construídas em seu entorno. Para Tasquetto (2007), tanto o meio ambiente quanto o comércio

[...] sofrem as consequências do fenômeno da “mundialização”, mas que são regulados de formas distintas, além de possuírem diferentes graus de efetividade. O comércio internacional tem suas normas reguladoras organizadas em um sistema que não encontra paralelo em outros sistemas. No centro está a Organização Mundial do Comércio, que dispõe de um rigoroso e efetivo sistema de aplicação de sanções internacionais contra os membros que violem as regras do comércio internacional. De outro lado, por sua vez, o direito internacional do meio ambiente não possui a seu serviço nenhuma espécie de organização intergovernamental. Há sim uma série de convenções e tratados internacionais, que se impõem muito mais pelo imperativo ético e a necessidade de preservação do meio ambiente, do que por sanções (TASQUETTO, 2007, p. 15).

Wu e Salzman (2014, p. 405, tradução própria) argumentam que as relações geopolíticas das disputas/conflitos comerciais e ambientais estão se tornando cada vez mais complexas. Tanto os países do Norte – desenvolvidos – quanto os do Sul – em desenvolvimento –, atualmente estão adotando políticas ‘verdes’ e adaptando seu modelo de desenvolvimento para incluir essas novas demandas, cada vez mais presentes na sociedade internacional. Diferente do que ocorria nas disputas/conflitos comerciais e ambientais ‘clássicas’, como *Tuna/Dolphin*⁸⁹ e *Shrimp/Turtle*⁹⁰, em que as nações desenvolvidas (do Norte) utilizavam de medidas comerciais e de protecionismo comercial “para melhorar o comportamento ambiental de seus parceiros comerciais”, principalmente, dos países em desenvolvimento (do Sul). Os mesmos autores concluem que, atualmente, “tanto os países desenvolvidos, quanto os em desenvolvimento estão adotando táticas de política industrial verde que beneficiam o meio ambiente, mas alteram as regras de comércio”⁹¹ (WU; SALZMAN, 2014, p. 405, tradução própria).

Wu e Salzman (2014) resumem a ideia central que permeia essa discussão:

O debate sobre comércio e meio ambiente surgiu pela primeira vez há mais de duas décadas, quando uma série de disputas destacou a tensão entre os objetivos concorrentes de liberalização comercial e regulamentação ambiental. Esses conflitos

⁸⁹ OMC. **Caso EUA-Atum**. Disponível: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds381_e.htm> Acesso: 07 nov. 2021.

⁹⁰ OMC. **Caso EUA-Camarão**. Disponível: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds58_e.htm> Acesso: 07 nov. 2021.

⁹¹ Trecho original em inglês: “[...] measures to improve the environmental behavior of developing-country trading partners. [...] Both developed and developing countries are adopting green industrial policy tactics that benefit the environment but upset trade rules” (WU; SALZMAN, 2014, p. 405).

iniciais compartilhavam uma narrativa comum: os países ricos desenvolvidos, geralmente os Estados Unidos, promulgavam medidas ambientais domésticas, como a proteção de golfinhos na pesca de atum ou a reformulação para uma gasolina mais limpa. Esses países temiam, no entanto, que as novas regulamentações colocassem seus produtores domésticos em desvantagem competitiva se seus parceiros comerciais não adotassem requisitos semelhantes. Para garantir condições equitativas, as medidas incluíram restrições que proibem produtos importados que não atendessem a critérios ambientais semelhantes. O acesso ao mercado serviu como um instrumento para melhorar as práticas ambientais⁹² (WU; SALZMAN, 2014, p. 408, tradução própria).

Medidas como estas ocasionaram a reação dos países em desenvolvimento e exportadores de *commodities*, matérias primas e manufaturados, que denunciaram essas restrições como uma nova forma de dominação pós-colonial, de imposição das vontades e interesses do Norte sobre o Sul global, além de servir como uma barreira protecionista que visava apenas desestabilizar suas economias e manter o seu subdesenvolvimento. Os Estados em desenvolvimento frequentemente desafiavam e pressionavam contra a adoção e imposição de normas ambientais no GATT, e, sucessivamente, na OMC (WU; SALZMAN, 2014, p. 409).

Wu e Salzman (2014, p. 413, tradução própria) argumentam que “embora as disputas comerciais e ambientais, em grande parte, tenham desaparecido pós 2000, os pressupostos convencionais dos casos clássicos persistiram”. Ocorre que “os países desenvolvidos ainda se consideram os líderes no avanço da proteção ambiental global”, recorrendo, muitas vezes, “a tarifas e restrições comerciais às importações para incentivar os países em desenvolvimento” a promover políticas sustentáveis e incentivar a adoção dos acordos multilaterais do meio ambiente. Wu e Salzman (2014, p. 413, tradução própria) argumentam que “[a]inda se suspeita que as normas comerciais favorecem a liberalização do comércio em vez da proteção ambiental”, servindo como empecilho e limitando a “capacidade dos países de regulamentar as práticas ambientais de seus parceiros comerciais por temor ao protecionismo”⁹³.

⁹² Trecho original em inglês: “The trade and environment debate first emerged more than two decades ago, when a series of disputes highlighted the tension between the competing goals of trade liberalization and environmental regulation. These initial conflicts shared a common narrative: rich developed countries, often the United States, enacted domestic environmental measures such as protecting dolphins in the tuna fishery or reformulating for cleaner burning gasoline. These countries worried, however, that the new regulations would place their domestic producers at a competitive disadvantage if their trading partners did not adopt similar requirements. To ensure a level playing field, the measures included restrictions banning imported products that did not meet similar environmental criteria. Market access served as a carrot to improve environmental practices” (WU; SALZMAN, 2014, p. 408).

⁹³ Trecho original em inglês: “Though trade and environment disputes largely faded into the background after 2000, the conventional assumptions of the Classic cases have persisted. Developed countries still consider themselves the leaders in advancing global environmental protection, at times resorting to tariffs and trade restrictions on imports to encourage developing countries seen as unwilling to do their share. Trade law is still suspected as favoring trade liberalization over environmental protection, limiting the ability of countries to regulate the environmental practices of their trading partners because of fears of protectionism” (WU; SALZMAN, 2014, p. 413).

Atualmente, o que tem se observado é o retorno dos debates clássicos sobre comércio e meio ambiente, relacionados a produção e competitividade, reforçados, principalmente, pelas discussões em torno das mudanças climáticas. Os Estados que estão “adotando medidas de redução de gases de efeito estufa e impostos sobre carbono têm buscado garantir condições de concorrência equitativas com os parceiros que não têm essas políticas e, portanto, possuem custos de produção mais baixos”⁹⁴ (WU; SALZMAN, 2014, p. 413-14, tradução própria). Assim, o modelo de produção capitalista e os regimes internacionais de comércio continuam sendo delimitadores do alcance de políticas ambientais, impossibilitando que os Estados adotem plenas medidas para responder adequadamente a emergência climática, pois as mesmas resultaram em perdas monetárias e de competitividade no mercado externo.

Nessa perspectiva, Daly (1996, p. 160) argumenta que custos de internalização de medidas ambientais e sociais, como normas trabalhistas, elevam o preço dos produtos. Ou seja, a adaptação das empresas e demais atores econômicos aos padrões ambientais firmados em acordos internacionais, ou decorrentes de legislações domésticas, ocasionam a redução da margem de lucro e perda de competitividade a curto prazo e médio prazo (DALY, 1996). Para Daly (1996, p. 161, tradução própria),

Existe claramente um conflito entre o livre comércio e uma política nacional de internalização dos custos externos [...]. Nesse caso, há um argumento claro para que as tarifas protejam não uma indústria ineficiente, mas uma política nacional eficiente de internalização de custos externos nos preços.⁹⁵

Ou seja, a adoção de práticas que aumentem os custos externos – modelos de produção, equipamentos, treinamento de funcionários, tecnologias – ao adotar padrões e práticas sustentáveis, gera um conflito entre os ideais de livre comércio e do meio ambiente, no mesmo sentido que a formulação de medidas protecionistas ou barreiras fitossanitárias para viabilizar a competição desigual também entra em conflito com os princípios do livre comércio (DALY, 1996, p. 161). Daly explica que

Resumindo: o livre comércio peca contra a eficiência alocativa ao tornar difícil para as nações internalizar os custos externos; peca contra a justiça distributiva ao aumentar a disparidade entre trabalho e capital em países com altos salários; peca contra a comunidade, exigindo mais mobilidade e separando ainda mais a propriedade do

⁹⁴ Trecho original em inglês: “Those countries considering greenhouse gas reduction measures and carbon taxes have sought to ensure a level playing field with competitors who have no such policies and therefore lower production costs” (Ibid., p. 413-414).

⁹⁵ Trecho original em inglês: “There is clearly a conflict between free trade and a national policy of internalization of external costs [...]. In this case there is a clear argument for tariffs to protect not an inefficient industry, but an efficient national policy of internalizing external costs into prices” (DALY, 1996, p. 161).

controle; e peca contra a estabilidade macroeconômica. Por fim, peca contra o critério de escala sustentável⁹⁶ (DALY, 1996, p. 164, tradução própria).

Mesmo que os objetivos das agendas não sejam incompatíveis, as normas que as regem no âmbito doméstico e internacional são frequentemente excludentes e apontam para direções opostas. Schoenbaum (1997) argumenta que nos últimos anos uma variedade de instituições internacionais tem examinado as questões e conflitos entre comércio e meio ambiente e “[e]mbora tenha havido muito debate [...], há pouca ação concreta”, porém, existe “base para o progresso em alguns dos itens da agenda de comércio e meio ambiente”⁹⁷ (SCHOENBAUM, 1997, p. 281, tradução própria). Nessa perspectiva, as próximas seções deste capítulo são reservadas para uma breve análise do multilateralismo comercial do GATT/OMC e a inclusão da agenda ambiental, que resultou na criação do Comitê em Comércio e Meio Ambiente (2.1.1.) e para a discussão acerca das cláusulas ambientais presentes em acordos comerciais (2.1.2.).

2.1.1. A agenda ambiental no multilateralismo comercial do GATT/OMC: O Comitê em Comércio e Meio Ambiente

Antes das primeiras conferências do clima organizadas pela ONU, que expuseram a nível global as mudanças climáticas e capilarizaram o debate ambiental, a relação entre a defesa do meio ambiente e o livre comércio havia recebido pouca ou nenhuma atenção nas relações internacionais, sendo restrita a casos específicos e com alcance limitado. Schoenbaum (1997, p. 268) argumenta que a discussão era condicionada, principalmente, a disputas entre Estados e a adoção de legislações ambientais domésticas que afetavam o fluxo comercial e/ou dificultassem o pleno funcionamento do sistema econômico.

Foi no Acordo Geral de Tarifas de Comércio (GATT), de 1947, que o vínculo comércio-meio ambiente foi identificado pela primeira vez no direito internacional, de forma mais clara, quando foi estabelecido o Grupo de Medidas Ambientais e Comércio Internacional, em 1971 (JOHNSTONE, 2011, p. 192). O objetivo do Grupo era focar nos impactos de medidas e políticas ambientais, com vista a analisar se os resultados dessas políticas limitavam ou

⁹⁶ Trecho original em inglês: “To summarize so far: Free trade sins against allocative efficiency by making it difficult for nations to internalize external costs; it sins against distributive justice by widening the disparity between labor and capital in high-wage countries; it sins against community by demanding more mobility and by further separating ownership and control; and it sins against macroeconomic stability. Finally, it sins against the criterion of sustainable scale” (DALY, 1996, p. 164).

⁹⁷ Trecho original em inglês: “Although there has been much debate and the issues have been clarified, there has been little concrete action. Yet there is a basis for progress on some of the items on the trade and environment agenda” (SCHOENBAUM, 1997, p. 281).

restringiam o comércio internacional (JOHNSTONE, 2011, p. 192). Mas, por falta de demanda, o grupo não se reuniu até a Rodada Uruguaí do GATT, em 1991, quando feito o pedido pela Associação Europeia de Livre Comércio. O Comitê em Comércio e Meio Ambiente é resultado dos debates iniciados pelo Grupo e também por pressão dos países desenvolvidos do Norte em direção aos países do Sul global, com vista a “promover o desenvolvimento”, e “fazer recomendações apropriadas sobre quaisquer modificações das disposições do sistema de comércio multilateral”⁹⁸ (JOHNSTONE, 2011, p. 192, tradução própria).

O Comitê em Comércio e Meio Ambiente da OMC foi estabelecido como um fórum de deliberação política, não de negociação, tendo o potencial de servir como o principal local para a condução do debate comércio-meio ambiente no nível global (JOHNSTONE, 2011, p. 193). O Comitê realiza sessões dedicadas a temática e agenda ambiental na OMC, que resulta em relatórios, sugestões de políticas e recomendações sobre mudanças em regras comerciais, mas sem possuir caráter vinculante (JOHNSTONE, 2011, p. 193). Johnstone questiona:

Teve sucesso? Não muito se o padrão for o quanto contribuiu para mudanças nas regras de comércio. O relatório apresentado na primeira reunião ministerial da OMC [...] não propôs alterações substantivas ao direito [comercial]. Desde então, as deliberações estão presas em um impasse, principalmente porque as decisões são por consenso, e os conflitos de interesses dos Estados membros impediram que se atingisse um acordo. “Falho”, se é que se pode chamar assim, não foi porque as questões não foram totalmente exploradas, mas porque havia divisões dentro e entre os Estados Unidos e a União Europeia, e porque os países em desenvolvimento desconfiavam não só da agenda ambiental como uma forma disfarçada de protecionismo, mas também de ser um precedente para as normas trabalhistas⁹⁹ (JOHNSTONE, 2011, p. 193, tradução própria).

O Comitê, mesmo não proporcionando um avanço na temática e mudanças nas regras comerciais, possibilitou a “todos os Estados a oportunidade de discutir o vínculo comércio-meio ambiente em um contexto de menos pressão do que negociações comerciais ou disputas particulares”, além de ter “aberto essas deliberações a um maior escrutínio público, tendo estabelecido um quadro de coordenação com as Secretarias de Acordos Ambientais

⁹⁸ Trecho original em inglês: “[...] in order to promote sustainable development, and to make appropriate recommendations on whether any modifications of the provisions of the multilateral trading system are required” (Ibid., p. 192).

⁹⁹ Trecho original em inglês: “How successful has it been? Not very if the standard is how much it has contributed to changes in the trade rules. The report it presented to the first WTO Ministerial meeting [...] proposed no substantive changes to the law. Since then, the deliberations have been trapped in deadlock, largely because decisions are by consensus, and the conflicting interests of member states have prevented agreement on matters of substance. The ‘failure’, if it can be called that, was not because the issues were not fully explored, but because there were divisions within and between the United States and European Union, and because developing countries were suspicious not only of the environment agenda as a disguised form of protectionism but also of it being a precedent for labor standards” (JOHNSTONE, 2011, p. 193).

Multilaterais e aquelas de outras organizações”¹⁰⁰ (JOHNSTONE 2011, p. 194, tradução própria). A crescente preocupação com as mudanças climáticas, aliado a um modelo de desenvolvimento destrutivo e ultrapassado, resultou na inclusão e disseminação da agenda ambiental em instrumentos normativos de comércio. A partir dos anos 1970, foi se tornando cada vez mais visível, e comum, a inclusão de objetivos, capítulos e disposições que visam a proteção ambiental e a construção de políticas sustentáveis em acordos comerciais. A próxima seção discute os acordos comerciais e a sua adaptação as demandas ambientais existentes na sociedade contemporânea.

2.1.2. Os acordos comerciais e as cláusulas ambientais

Guimarães (1994, p. 12) argumenta que “[e]m meio ao turbilhão de opiniões divergentes, perspectivas distintas e indefinições, um ponto pode ser considerado unânime: a imbricação das políticas de comércio internacional e de meio ambiente é inexorável”. Com esse argumento, o autor descreveu, há mais de 25 anos, o movimento que é inquestionável no direito e nas relações internacionais hoje. A forma que o direito se especializou em regimes específicos, com regramentos, normativas e interesses distintos, supõe que, em alguma circunstância, o conflito e o choque entre esses regimes seria inevitável. O movimento ambiental precisou de décadas para ser incluído nas discussões internacionais e sua importância foi tomando proporções que ocasionaram sua emancipação do campo das ideias e discursos para a prática. Todo esse curso, interligado com a realidade do sistema internacional, refletiu, principalmente, no comércio e no desenvolvimento econômico/industrial dos países.

Como afirma Velho (2012, p. 104), “o meio ambiente é um direito humano difuso que vem tomando grande parte da pauta da comunidade jurídica”, não sendo mais possível isolá-lo no espaço e no tempo e tratá-lo separadamente de outros regimes e campos do direito e das relações internacionais, pois até mesmo as futuras gerações estão presentes nesse debate. Sendo esse movimento um processo contínuo, com o aumento da conscientização da sociedade e de lideranças políticas, é cada vez mais comum a temática ambiental estar integrada em outras esferas, mesmo que o resultado, muitas vezes, não seja satisfatório ou acarrete em mudanças reais (GUIMARÃES, 1994).

¹⁰⁰ Trecho original em inglês: “Having given all states the opportunity to discuss the trade-environment link in a less-pressured context than trade negotiations or particular disputes, having opened up those deliberations to greater public scrutiny, having established a framework for coordination with Multilateral Environment Agreement Secretariats and those of other organizations [...]” (Ibid., p. 194).

Em outra perspectiva, a fragmentação do direito internacional em regimes específicos, fruto, em grande parte, do enviesamento estrutural de muitos atores e instituições, inexoravelmente leva a contradições e embates. Morosini e Niencheski (2014) argumentam que o direito internacional é incoerente e possibilita a existência tanto de normas que regulam a atividade comercial quanto a proteção ao meio ambiente, permitindo que as causas dos danos ambientais persistam. Para eles, isso revela “a probabilidade da disrupção de conflitos” (MOROSINI; NIENCHESKI, 2014, p. 152), já que:

O risco de colisão entre situações que objetivam um sistema multilateral de comércio aberto, previsível, equitativo e não discriminatório sem conjugar os valores do desenvolvimento sustentável deve ser evitado ao extremo. No mesmo passo, tratados multilaterais ambientais deveriam enquadrar suas cláusulas de forma a promover a distribuição ótima da produção mundial consoantes vantagens comparativa e beneficiando parceiros comerciais. Enquanto o sistema jurídico não garantir a certeza e a igualdade de tratamento à coexistência dessas normas incompatíveis, a proliferação de conflitos tende a agravar (MOROSINI; NIENCHESKI, 2014, p. 152).

Como descrevem Badin e Taschetto (2013, p. 110), os acordos internacionais, principalmente, de caráter comercial, que correspondem a maioria no direito internacional, “ao regularem os novos temas, incluem em seu preâmbulo ou nos capítulos específicos, disposições que buscam estabelecer os vínculos entre as matérias particulares e o sentido geral do acordo preferencial”. Para os autores, é visível, “ao menos no nível do discurso, a tentativa de encontrar em um esperado benefício público coletivo a justificativa para a presença dessas novas disciplinas nos acordos” (BADIN; TASQUETTO, 2013, p. 110). A justificativa para inclusão desses temas nos acordos é encontrada em demandas de atores sociais, de entidades públicas, de organizações e instituições internacionais, que tem auxiliado e participado mais ativamente das negociações, além de promoverem essas discussões a nível doméstico e externo. Para os mesmos autores:

Não obstante a tentativa de justificar a importância da presença dos novos temas em acordos de cunho comercial, essa tarefa parece mais complicada quando se trata das regras sobre meio ambiente e direitos trabalhistas. As razões que motivam sua inserção nos acordos preferenciais obedecem a pressões essencialmente econômicas, o que leva os países em desenvolvimento a se manterem mais céticos quanto a essa articulação com o receio de que se torne tão somente um meio de impor medidas protecionistas (BADIN; TASQUETTO, 2013 p. 111).

Amaral (1995) argumenta que as negociações comerciais passaram a adotar padrões internacionais para direito trabalhistas, proteção ao consumidor e políticas ambientais, voltadas ao desenvolvimento sustentável e a preservação do meio ambiente, de forma cada vez mais

frequente e interligada com a realidade do sistema internacional. Inclusive, o autor já apresentava a possibilidade de inclusão de mecanismos de controle e sanções em acordos comerciais, para caso haja o descumprimento das normas estabelecidas, o que é observado atualmente em instrumentos jurídicos. E, tal processo, como mencionado por Amaral (1995, p. 238), surge da “convicção de setores crescentes da sociedade de que o crescimento econômico tem de ser compatível com a preservação da natureza. E que este objetivo será alcançado não só pela ação dos governos, mas, igualmente, pela mobilização da sociedade”.

Este também é o entendimento de Rossi (2013), para quem:

Basta lembrar que a proteção ao meio ambiente ganhou espaço efetivamente a menos de meio século, tendo alcançado uma importância imensurável. Todas as decisões da atualidade têm que levar em consideração a variável ambiental. Nesse cenário, as decisões, políticas e normas ambientais vem incidindo cada vez mais sobre o comércio internacional (ROSSI, 2013, p. 84).

Amaral (1995) apresenta motivos que levaram a temática ambiental ser pautada em negociações e organizações internacionais: “primeiro, porque temas globais só podem ser adequadamente tratados mediante a cooperação internacional”, em sequência, “porque a cooperação sobre temas globais, ou sobre patrimônios compartilhados requer a colaboração de regras comuns, aplicáveis a todos os envolvidos” e também ao “objetivo de buscar sanções à inobservância” (AMARAL, 1995, p. 238-39). Rossi (2013, p. 134) corrobora com a discussão ao afirmar que apesar da rápida ascensão da agenda ambiental no sistema internacional, a mesma ainda não possui a força de aplicação a nível internacional, por exemplo, do comércio. Mas, apesar da dificuldade vista na construção de instrumentos normativos fortes, as demandas ambientais vêm ganhando força e sendo, inclusive, levadas em consideração nas próprias negociações de acordos comerciais vinculantes. Badin e Taschetto (2013) argumentam que os acordos internacionais têm cada vez mais ampliado o debate e incluído assuntos antes vistos como limitadores do livre comércio, como a pauta ambiental e os direitos trabalhistas. Os autores afirmam que “a partir de 2001, com o mandato negocial da Rodada Doha, tal agenda foi circunscrita a alguns temas prioritários”, antes distantes do comércio internacional. Com a pauta ambiental estando cada vez mais presente nas discussões, “o tema de comércio e meio ambiente passou a efetivamente integrar a agenda formal dos membros da OMC” (BADIN; TASQUETTO, 2013 p. 109). Para eles (2013, p. 109), “nos últimos anos, a natureza do comércio internacional tem se alterado, tanto em termos de seu conteúdo quanto de processo”. Badin e Taschetto (2013, p. 110) ainda argumentam que a “agenda comercial foi alargada, particularmente para dar conta de políticas que não se limitam mais a medidas tarifárias, e tratar

de diferenças regulatórias que obstruem o comércio”, e que tais fatores “tornam o regime de comércio mais complexo e legalista”. Para os autores:

Disciplinas sobre concorrência, compras governamentais, meio ambiente e cláusulas trabalhistas são incorporadas nos principais acordos de comércio, com mecanismos de implementação que paulatinamente são acordados e tendem a ser reforçados. A amplitude de interesses que é inerente a esses temas conduz à participação de atores domésticos até então novos para a política comercial, incluídos aí parlamentares, ministros de diferentes áreas de atuação que não o comércio ou relações exteriores, e uma diversidade de organizações não governamentais. Ao mesmo tempo faz com que os governos de países em desenvolvimento se tornem atores proeminentes nas negociações comerciais (BADIN; TASQUETTO, 2013 p. 110).

Sendo a interdependência uma característica, não é mais possível afastar o meio ambiente do comércio, das políticas econômicas, industriais, agrícolas ou de extração. O debate sobre alguma disciplina não exclui ou afasta a responsabilidade de outra(s). Badin e Taschetto (2013, p. 110-11) apresentam como exemplo dessa dinâmica recente os Acordos firmados entre China e Nova Zelândia e entre UE e Coreia do Sul. Para os mesmos autores:

Vinculados ao tema ‘comércio’, meio ambiente e cláusula social tendem a contar com mecanismos institucionais para supervisão e implementação de seus compromissos específicos estabelecidos nos acordos. Da mesma forma, a incorporação de padrões estabelecidos em acordos multilaterais nas respectivas áreas é um traço comum aos capítulos de meio ambiente e questões trabalhistas (BADIN; TASQUETTO, 2013 p. 115).

Badin e Taschetto (2013, p. 116) avançam na discussão e argumentam sobre como a União Europeia tem sido uma precursora na inclusão de tais temas nas negociações dos seus acordos internacionais, tendo já abrangido as demandas ambientais e princípios do desenvolvimento sustentável em suas normas e tratados-constitutivos. Mas tal processo, como discutem os autores, foi gradativo, “de disposições genéricas de cooperação e desenvolvimento sustentável até o desenho de regras mais específicas e a incorporação de questões que integram a própria pauta de regulação da sua política comercial” (BADIN; TASQUETTO, 2013 p. 116)

Valida-se esse argumento ao explorar as negociações da proposta de Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Europeia. Para Badin e Taschetto (2013, p. 122), as negociações da proposta de Acordo “podem trazer essas preocupações para um campo mais próximo da política externa brasileira, num curto prazo de tempo, já que a UE é tradicionalmente uma das principais demandantes em meio ambiente na OMC”. Tal fator também foi observado na inclusão do capítulo sobre desenvolvimento sustentável no acordo entre a Coreia do Sul e a UE, assinado em 2009, “que traz previsões bastante detalhadas sobre

a regulação de comércio e meio ambiente, com mecanismos institucionais específicos para implementação dos compromissos” (BADIN; TASQUETTO, 2013 p. 122).

Analisando outro exemplo, Neumayer (2001) discorre sobre o NAFTA – Canadá, EUA e México –, que entrou em vigor em 1994. O acordo, como argumenta o autor, “foi saudado por alguns como o acordo de livre comércio regional mais ambientalista de todos os tempos e condenado por outros por sua alegada insensibilidade ambiental e fracos mecanismos de fiscalização”¹⁰¹ (NEUMAYER, 2001, p. 12, tradução própria). Seja relacionado aos investimentos, em produção ou tecnologia, que, conforme descrito no texto, não devem ser promovidos em detrimento de normas domésticas de saúde, segurança e ambientais (NEUMAYER, 2001, p. 35), até o reconhecimento do direito das partes de estabelecer suas próprias políticas ambientais domésticas e na promoção do seu desenvolvimento nacional (NEUMAYER, 2001, p. 59), o NAFTA avançou na regionalização da agenda ambiental internacional, mas sem extrapolar o limite soberano dos Estados.

O ponto central é que ao mesmo tempo que o NAFTA apresenta dispositivos de proteção e regulação ambiental, rotulagem ecológica e propostas de ações governamentais para sanções e violações de normas ambientais, o acordo não fornece meios de fiscalização e *enforcement* (NEUMAYER, 2001). Como já mencionado, a inclusão da temática ambiental em acordos regionais e multilaterais de comércio é vista como um importante avanço e pode condicionar a construção de políticas e medidas para o desenvolvimento sustentável e a preservação do meio ambiente. Mas, apesar dessa discussão, Neumayer explica que os instrumentos vistos nesses diversos acordos são normativamente fracos, não incluem formas de observância ou agências de regulação e controle, além de não possuírem meios de garantir o cumprimento e sua aplicação, servindo apenas de uma retórica genérica e pouco útil. Para o mesmo autor:

Existe um conflito fundamental de prioridades entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento sobre se os instrumentos multilaterais e o regime de comércio precisam ser “verdes” - isto é, incorporar novos elementos ambientais. Por um lado, praticamente todos os países desenvolvidos - em parte por convicção, em parte devido à pressão de ONGs - são, em certa medida, a favor desse “esverdeamento”. Essas propostas abrangem o fortalecimento da posição do Comitê de Comércio e Meio Ambiente no sistema da OMC, redução de subsídios ambientalmente prejudiciais, a liberalização do comércio de bens e serviços ambientais, avaliações ambientais de novos acordos comerciais, a reconciliação de medidas comerciais nos Acordos Ambientais Multilaterais [...] com as regras da OMC, o papel da rotulagem ecológica

¹⁰¹ Trecho original em inglês: “It has been hailed by some as the most environmental regional free-trade agreement ever, and condemned by others for its alleged environmental insensitivity and weak environmental enforcement mechanisms” (NEUMAYER, 2001, p. 12).

e, no caso das Comunidades Europeias, também um fortalecimento do princípio da precaução¹⁰² (NEUMAYER, 2001, p. 15, tradução própria).

Acontece que, como argumenta Baptista (2010, p. 112), “a distância entre o campo da teoria e o campo da prática é longa, pois as medidas comerciais que deveriam ser favoráveis à dispersão da sustentabilidade são distorcidas a favor da defesa comercial”. Mas, apesar dos riscos de sujeitar a agenda ambiental aos interesses comerciais em acordos internacionais, ocorreram avanços que não podem ser negados. Desse modo, a nova percepção, tanto do mercado quanto da sociedade, “pressionou setores da indústria a mudarem seus métodos e processos produtivos para se adequarem às novas demandas por produtos ambientalmente mais saudáveis” (BAPTISTA, 2010, p. 111), e também influenciou a criação de normativas para proteção ambiental em consonância com os objetivos estabelecidos em conferências e protocolos internacionais, além de ampliar o debate para outros setores da política, antes isolados da pressão pública, como é o caso das negociações internacionais.

Por fim, “este é o debate atual, que demonstra uma nova visão entre comércio e meio ambiente, de maneira a conciliá-los, importando a proteção ambiental de maneira sustentada por meio do desenvolvimento sustentável” (BAPTISTA, 2010, p. 111). A próxima parte do capítulo discute de que modo a pauta ambiental e os interesses econômicos/comerciais são observados nos acordos de comércio internacional, e como essa adequação e supressão dos conflitos, característica da visão gerencialista do direito internacional (KOSKENNIEMI, 2009), ocasionou mudanças na política dos Estados. Além disso, é realizado um estudo sobre os padrões encontrados nos dispositivos sobre meio ambiente inseridos em acordos comerciais.

2.2. OS ACORDOS DE COMÉRCIO E AS DEMANDAS AMBIENTAIS: O GERENCIALISMO DE AÇÕES OU O CONFLITO SUPRIMIDO?

É mais comum encontrar atualmente instrumentos comerciais que incluam novas temáticas, antes lidas como limitantes do comércio, caso dos direitos humanos, trabalhistas, ambientais e desenvolvimentistas, do que há duas décadas, por exemplo (AMARAL, 1995;

¹⁰² Trecho original em inglês: “There exists a fundamental clash of priorities between developed and developing countries about whether the multilateral investment and trade regime is in need of ‘greening’ – that is of incorporating new environmental elements. On the one hand, practically all developed countries – partly by conviction, partly due to pressure from NGOs – are to some extent in favour of such greening. These proposals encompass a strengthening of the stance of the Committee for Trade and the Environment within the WTO system, reductions in environmentally harmful subsidies, the liberalization in the trade of environmental goods and services, environmental assessments of new trade agreements, the reconciliation of trade measures in Multilateral Environmental Agreements [...] with WTO rules, the role of ecolabelling and, in the case of the European Communities, also a strengthening of the precautionary principle” (NEUMAYER, 2001, p. 15).

BAPTISTA, 2010, p. 112). Essa perspectiva sugere uma recente adaptação do regime comercial, baseando-se no abandono da ideia de crescimento econômico irrefreável, com vista a progredir e atender a demandas ambientais e sociais da sociedade. Queiroz (2005, p. 07) argumenta, nesse sentido, sobre o surgimento de um consenso nas relações comerciais, pela conscientização da sociedade, que explica esse processo contínuo no regime e nos acordos de comércio, de que “qualquer modelo de desenvolvimento [...] não pode [mais] basear-se no uso irracional dos recursos naturais e na degradação ambiental”. E todo esse movimento não surgiu de uma imposição de organizações, instituições ou Estados, mas sim de um consenso na sociedade internacional. Se o processo derivasse de exigências e imperativos de atores nacionais ou supranacionais, a dinâmica progrediria pela pressão e/ou temor de custos políticos e sanções, e não de atitudes coniventes ou bem-intencionadas, e, provavelmente, reduziria a participação e as ambições dos agentes em atuar (QUEIROZ, 2005, p. 16; BAPTISTA, 2010, p. 114). Porém, a leitura não pode ser resumida a esse entendimento. Para Jahn:

O comércio e outras formas de interação somente podem ser instrumentos para a consecução de objetivos morais se eles são acordados voluntariamente por todas as partes [...], [pois] interesses privados no interior de Estados capitalistas continuam a perseguir a abertura de mercados alhures, e continuam a angariar o suporte dos seus governos, por meio de arranjos bilaterais e multilaterais – ajuda condicional, FMI e a OMC. Apesar de os últimos serem mecanismos formalmente “voluntários”, para todos os efeitos práticos, eles são “impostos” em razão da desesperada dependência econômica de muitos países em desenvolvimento (JAHN 2005, p. 192 apud SOUZA, 2011, p. 30).

Na prática, são os Estados mais desenvolvidos, com maior poderio econômico e influência política que modificam, pressionam e impõem seus interesses e objetivos, tanto ambientais quanto comerciais, as nações em desenvolvimento, que os aceitam não por consenso, mas como um “contrato de adesão” ao mundo desenvolvido, as organizações e ao regime de comércio internacional (SOUZA, 2011). Para Souza (2011, p. 29), o aceite aos termos e normas ambientais, existentes nos acordos comerciais, ocorre porque esses Estados almejam as promessas feitas de superação de seu subdesenvolvimento, de seus desafios sociais, políticos e econômicos, além de não perder acesso aos mercados importantes do sistema internacional, majoritariamente do Norte Global. Essa leitura pode ser útil para explicar a adesão de nações em desenvolvimento a acordos com cláusulas ambientais, que, em sua grande maioria, não auxiliam seu progresso, mas apenas refletem os interesses e objetivos de terceiros.

Entretanto, se observa que “nos últimos anos nota-se que as exigências de cunho ambiental vêm ganhando força no espaço doméstico dos países” e esse fator modifique as relações internacionais (ROSSI, 2013, p. 134). Porém, “concentrar-se apenas em uma mera

incompatibilidade lógica entre normas, acaba por descaracterizar o raciocínio jurídico como subsunção lógica” (MOROSINI; NIENCHESKI, 2014, p. 153). Ocorre que, como argumentam Morosini e Niencheski (2014, p. 153), “na verdade, qualquer decisão envolve o processo de interpretação e escolha entre regras e significados alternativos que não podem ser suprimidos dentro do modelo de raciocínio lógico”, que é exatamente o que Koskeniemi (2009) chama de política do direito internacional. Como as complexas relações entre comércio e meio ambiente possuem muitos níveis, sumarizar a questão a uma ou outra leitura não contribui na compreensão dessa dinâmica.

Morosini e Niencheski (2014, p. 154) verificam tanto a existência de um conflito normativo com questões ambientais, observado nos acordos e regramentos do comércio, quanto a existência de um consenso e adaptação cada vez mais visíveis. Os autores argumentam que, “apesar de existirem mais de 250 tratados multilaterais ambientais, com membros que variam de pequenos grupos até o conjunto de 180 países”, somente “20 destes acordos incluem disposições que podem influenciar e afetar o comércio”, ou seja, que são capazes de “dispor acerca de medidas que proíbam o comércio de determinada espécie ou produto ou que permitam aos países restringir o comércio em determinadas circunstâncias” (MOROSINI; NIENCHESKI, 2014, p. 154). O conflito pode ser iminente entre os ideais ambientais e econômicas, mas o que se observa ao final desses acordos, em sua maioria, não resulta em conflito, mas sim em compatibilização.

O mais comum, tanto em acordos multilaterais de comércio quanto de meio ambiente, é as partes optarem por adotar dispositivos mais flexíveis e não vinculantes, que promovam sua implementação e cumprimento, ao invés de mecanismos que induzam ao conflito e resultem em baixa adesão (MOROSINI; NIENCHESKI, 2014, p. 154-155). O consenso existente ao final das negociações é a base para que o conflito seja “supostamente” suprimido e objetivos comuns sejam estabelecidos.

O problema dessa opção, como afirmam Morosini e Niencheski (2014, p. 159), é que “encontrar a compatibilidade entre regimes plurais e dotados de objetivos antagônicos não é uma tarefa fácil, ainda mais diante da circunstância de um conflito entre disposições de tratados diferentes”, cujo objetivo seria “determinar qual delas irá preponderar sobre a outra”. A compatibilização entre os interesses comerciais e ambientais pode esbarrar na “falta de coerência entre as técnicas de interpretação”, que resultam “em diferentes posicionamentos dos órgãos jurisdicionais internacionais”. Assim, por mais que o conflito seja aparentemente suplantado, a interpretação das cláusulas e objetivos de acordos multilaterais pode apontar para

posições distintas e privilegiar uma disciplina, em detrimento de outra (MOROSINI; NIENCHESKI, 2014, p. 155). Para os autores:

A partir do momento em que a OMC avocou maior número de competências para questões além das comerciais, seus mecanismos de resolução de controvérsias não poderiam mais interpretar todas obrigações por meio de “lentes” unicamente sensíveis ao compromisso da liberalização multilateral do comércio. [...] [E]specialmente no que tange aos tratados ambientais, sugere-se que Painéis e o Órgão de Apelação façam uso, por exemplo, das ferramentas de interpretação dos tratados também por meio da aplicação do princípio do desenvolvimento sustentável (MOROSINI; NIENCHESKI, 2014, p. 159).

Além da aparente resolução prévia do conflito, que poderia indicar uma postura gerencialista do direito internacional, a interpretação é uma ferramenta importante para harmonizar/direcionar posicionamentos e políticas, e promover a eficiência dos acordos e das cláusulas ambientais neles presentes. Morosini e Niencheski (2014, p. 159) exemplificam que para “atingir uma interpretação coerente com o desenvolvimento sustentável, o Órgão de Apelação [da OMC] precisou recorrer ao auxílio de alguns tratados e declarações multilaterais ambientais”, mesmo que muitos dos membros da OMC não fossem signatários de tais tratados.

A padronização de interpretação e do comportamento do órgão da OMC e também dos atores estatais sugere, assim, “[...] uma forma apropriada para solucionar os conflitos entre sistemas normativos díspares em reflexo à complexidade da ordem internacional”, que “ocorre por meio da integração de regras e conceitos articulados em tais regimes, autônomos e ao mesmo tempo complementares, considerando seus compromissos, na devida medida, com o desenvolvimento sustentável”. Ao final, Morosini e Niencheski (2014, p. 160-161) argumentam: “resta saber, então, se o regime jurídico da OMC está realmente acompanhando esse padrão ambientalmente sustentável e de que forma excepciona e compatibiliza os objetivos ambientais com o direito internacional comercial”. Para os autores:

A sustentação de que os múltiplos subsistemas dialogam entre si e com o sistema jurídico internacional permite, então, a compreensão de que o conflito entre as diversas instâncias jurisdicionais deve buscar, no que for compatível, a flexibilidade entre os mecanismos de solução de controvérsias com vistas ao alcance do desenvolvimento sustentável. Fundamentalmente, prevalece o entendimento de que os métodos para fazer referência a regras não pertencentes ao regime da OMC são também diretrizes para normas dos tratados multilaterais ambientais. Nesse sentido, é possível sustentar que a interpretação dos acordos-quadro da OMC reivindica referência às normas evolutivas do direito internacional. Tais normas, originariamente não componentes do corpo normativo da OMC, são hábeis a auxiliar na solução da controvérsia envolvendo o comércio internacional (MOROSINI; NIENCHESKI, 2014, p. 165).

O foco na aparente compatibilização dos interesses e na resolução dos conflitos normativos e interpretativos é o ponto central dessa discussão, baseado, em grande parte, na crítica gerencialista debatido por Koskenniemi (2009), segundo a qual, o direito internacional não seria essencialmente conflitual. Nessa perspectiva, observa-se a construção de padrões ambientais em acordos comerciais, principalmente por parte dos EUA e UE. Os Estados, cada vez mais inclinados a discutir e inserir o tema em negociações, elaboram, nesse sentido, ‘modelos’ de artigos, objetivos e capítulos, que, ao final, são inseridos nos acordos comerciais que firmam (BADIN; TASQUETTO, 2013). Não sendo um processo engessado, é possível notar o aprimoramento desses instrumentos e dispositivos, além do alcance e especificidade que vêm ganhando nas últimas décadas (QUEIROZ, 2005; BAPTISTA, 2010). Para Queiroz:

No caso de problemas ambientais de caráter global, como por exemplo, mudanças climáticas, processo de desertificação ou o comércio de pesticidas e herbicidas perigosos, observa-se uma maior tendência à adoção de padrões ambientais comuns estabelecidos a partir de parâmetros negociados multilateralmente no âmbito dos acordos ambientais internacionais (QUEIROZ, 2005, p. 17).

Em sua pesquisa, Badin e Azevedo (2013, p. 297) analisam as disposições, objetivos e capítulos sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável presentes em acordos preferenciais de comércio (APCs). Os autores afirmam que esses instrumentos são distintos, possuem características específicas e peculiares, dependendo do Estado que os negociam, e provém de legislações e políticas domésticas diferentes, por isso “a dificuldade em definir qual pode ser um objeto padrão nestes acordos”. De forma genérica, os autores afirmam ser possível citar alguns pontos comuns que existem em acordos de comércio que abrangem a temática ambiental em suas cláusulas, entre eles: “i) promoção de políticas e de regulação nacional com vistas à proteção do meio ambiente e indicação de alguns parâmetros como limites no desenvolvimento destas políticas públicas”; e compreendem também a “ii) cooperação entre as partes e os respectivos órgãos competentes” (BADIN; AZEVEDO, 2013, p. 297). Ainda assim, analisar os padrões ambientais como sendo derivados de um único modelo é inviável, pois “[...] não apenas a extensão e o foco dos capítulos ou artigos sobre meio ambiente variam de acordo para acordo, mas também o grau de clareza, precisão e vinculação das obrigações entre as partes” (BADIN; AZEVEDO, 2013, p. 297). Além disso, Badin e Azevedo (2013, p. 297) acrescentam que “os países em desenvolvimento, em geral, são mais resistentes a negociar e regulamentar compromissos internacionais nesta área fronteira entre comércio e meio ambiente – este é, por exemplo, o caso de Brasil e Índia”. Os autores explicam que:

A regulamentação da área de meio ambiente nos APCs [...] pode estar contida em capítulos específicos nos acordos, ou em artigos presentes nos capítulos sobre cooperação, ou mesmo em acordos ou memorandos separados e específicos sobre comércio e meio ambiente. No caso dos APCs assinados pelos Estados Unidos e pela União Europeia, encontram-se, em geral, capítulos específicos sobre meio ambiente; diferentemente disto, a China incorpora compromissos na área apenas no capítulo sobre cooperação, sempre com a indicação de um acordo ou memorando sobre o tema a ser assinado pelas partes para regulamentar tal compromisso de cooperação [...]. Esta tendência dos APCs em regulamentar a área de meio ambiente, de forma cada vez mais substantiva e vinculante, é um processo notável no caso da União Europeia, que tem o seu APC com o México (1997) com dispositivos mais genéricos e o seu último acordo com a Coreia (2010) em um formato próximo ao dos Estados Unidos (BADIN; AZEVEDO, 2013, p. 298).

No mesmo sentido que “o objeto dos acordos varia conforme o grau de interesse em vincular comércio e meio ambiente nos compromissos entre as partes nos APCs, os objetivos também podem ser enquadrados de diferentes formas” (BADIN; AZEVEDO, 2013, p. 297). A partir desse ponto, Badin e Azevedo (2013, p. 299), analisam a forma com que os dispositivos, presentes nos acordos de comércio, dimensionam as questões ambientais e comerciais, de disposições genéricas a capítulos bem definidos e com caráter vinculante. Os autores trabalham com alguns casos para exemplificar o alcance e o enfoque das cláusulas sobre meio ambiente nesses acordos.

O primeiro caso são os acordos com características ambientais mais genéricas, representado por aqueles negociados pela China com seus parceiros, em que o enfoque é a “cooperação na área entre as partes”. Badin e Azevedo (2013, p. 299) argumentam que “isto justifica o deslocamento dos compromissos na área para um acordo ou memorando entre as partes para regular seus compromissos sobre comércio e meio ambiente”, que comumente ocorre após as negociações dos APCs. Esse modelo de “compromisso entre as partes sugere que o objetivo seja uma aproximação entre as autoridades competentes de cada uma das partes para que possam conhecer e reconhecer melhor o corpo jurídico de cada uma delas a respeito do tema meio ambiente”, com o propósito de, eventualmente, examinar “o impacto [do meio ambiente] em suas relações de comércio e investimento” e recomendar a adoção de políticas e normativas (BADIN; AZEVEDO, 2013, p. 299).

O segundo nível de dimensão dos dispositivos ambientais são aqueles negociados em acordos da União Europeia até o início dos anos 2000. Badin e Azevedo (2013, p. 299-300) utilizam como exemplo os acordos “União Europeia-México e União Europeia-África do Sul”, cujo “objetivo de cooperação também se alinhava à identificação de metas para que as partes se comprometessem com uma regulamentação mínima na área de meio ambiente” e, também, “que a definição das respectivas políticas pudesse contar com canais de participação pública”.

Para os autores, o nível de “compromisso de cooperação, neste sentido, também era especificado em possibilidades de consultas entre as partes e de trocas de informação a respeito das políticas e regulamentações na área de meio ambiente” (BADIN; AZEVEDO, 2013, p. 299-300).

E, no último nível são os instrumentos “com compromissos mais detalhados e vinculantes, como são aqueles dos EUA e os assinados pela UE posteriores a 2000 – por exemplo, União Europeia-Chile e União Europeia-Coreia”. Eles “detalham melhor os objetivos de forma que, além da cooperação, também se preocupam em delinear mais claramente como as partes podem definir o que se chama no jargão internacional de *‘level playing field’*”, no sentido de estabelecer “um padrão mínimo regulatório que desfavoreça o recurso às flexibilidades regulatórias para gerar vantagens competitivas entre aqueles entes públicos ou privados que operam no comércio internacional” (BADIN; AZEVEDO, 2013, p. 300). Esses “acordos indicam explicitamente o compromisso das partes em adotarem políticas de proteção ao meio ambiente, assim como de se comprometerem a respeitar os padrões regulatórios já estabelecidos nacionalmente”. Badin e Azevedo argumentam que “tais acordos também explicitam o compromisso entre as partes de não recorrerem à regulamentação ambiental com efeitos protecionistas e que limitem o fluxo de comércio e/ou investimento entre as partes” (BADIN; AZEVEDO, 2013, p. 300).

Um fator comum em grande parte dos acordos e dos níveis de dimensão citados, são “a referência explícita de respeito à legislação nacional”, assim, “garantindo a cada uma das partes no acordo a soberania para determinação de suas prioridades na regulamentação ambiental, a partir dos compromissos mínimos indicados no acordo” (BADIN; AZEVEDO, 2013, p. 300). O nível de adesão às cláusulas ambientais dos acordos comerciais seria menor se as mesmas demandassem a modificação da legislação doméstica, o que implicaria em mudanças que poderiam vir a não se concretizar, caso o congresso dos Estados-parte não aprovasse as novas políticas propostas/acordadas.

Entretanto, como afirmam Badin e Taschetto (2013, p. 115), é correto afirmar que os acordos comerciais passaram por “uma importante reformulação de modelo a partir dos anos 2000”, principalmente os negociados pela União Europeia com seus parceiros econômicos. De modo que “os compromissos na área de meio ambiente e questões trabalhistas foram assumindo cada vez mais especificidade e descolando de um conceito genérico de cooperação e desenvolvimento social e sustentável” (BADIN; TASQUETTO, 2013, p. 115). Badin e Taschetto (2013, p. 116) argumentam que nos acordos recentes negociados pela União Europeia com o Chile e a Coreia do Sul,

[...] o uso do vocabulário “desenvolvimento” ainda é presente, porém de forma mais retórica, em torno de dispositivos com características vinculantes e com obrigações individuais para as partes. E, dentre os acordos analisados, o acordo UE-Coreia é aquele que melhor define o novo padrão de regulamentação para as áreas de meio ambiente e de questões trabalhistas da UE. A mudança de estratégia implica também em novas redações para essas cláusulas nos APCs: as cláusulas de cooperação passam a ser menos específicas; são incorporadas cláusulas sobre o comprometimento das partes com a regulamentação nacional e mecanismos de transparência; há uma precisão dos princípios e acordos multilaterais incorporados nos referenciais regulatórios nas áreas de meio ambiente e questões trabalhistas; e os dispositivos institucionais passam a ser específicos para os capítulos sobre esses temas. Assim, resta saber qual a tendência que a UE seguirá em seus APCs, sobretudo o quanto estará disposta a implementar os novos compromissos previstos (BADIN; TASQUETTO, 2013 p. 116)

As políticas ambientais do bloco europeu, suas normativas e acordos constitutivos refletem nas cláusulas ambientais que são negociadas, servindo, assim, para padronizar as discussões sobre essa temática nos APCs. Em relação a “[...] especificidade dos APCs da UE que pode até mesmo ser identificada como uma tendência em seus acordos é a incorporação de assuntos que integram a agenda regulatória da própria UE na sua política comercial” (BADIN; TASQUETTO, 2013 p. 116). São exemplos: “[...] a indicação de medidas específicas sobre o uso da terra para fins agrícolas e o planejamento urbano”, a forma que é feito “o gerenciamento de reservas florestais e controle da poluição da costa”, presente no acordo entre UE e África do Sul. Também são inclusos nesses instrumentos, além de outros exemplos, “esforços para promoção de políticas incluindo rotulação (*labelling*) e o critério de embasamento em informações científicas para determinação de política ambientais que não assumam um caráter protecionista” (BADIN; TASQUETTO, 2013 p. 116). A União Europeia, nesse sentido, serve como exemplo da forma que a regulação e padronização da agenda ambiental em acordos de comerciais vem ocorrendo, da generalidade inicial até o desenho mais concreto/específico das cláusulas e capítulos (BADIN; TASQUETTO, 2013 p. 116).

Badin e Taschetto (2013, p. 122) discutem a proposta de Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a UE, estudo de caso da presente pesquisa, e argumentam que a inclusão de dispositivos e normativas ambientais no Acordo, “podem trazer essas preocupações para um campo mais próximo da política externa brasileira”. Os autores afirmam que os acordos anteriores firmados pela UE, como por exemplo, o acordo com a Coreia do Sul, “traz previsões bastante detalhadas sobre a regulação de comércio e meio ambiente, com mecanismos institucionais específicos para implementação dos compromissos”. E com a retomada das negociações da proposta de Acordo com o Mercosul, salientam que “tal tendência sugere que

algo nesse formato possa ser levado à mesa de negociações com o Mercosul” (BADIN; TASQUETTO, 2013 p. 122).

Argumenta-se desse modo, que se “as negociações Mercosul-UE avançarem e chegarem a incorporar temas sociais – como foi o que ocorreu no capítulo intitulado ‘comércio e desenvolvimento sustentável’ do Acordo Coreia-UE”, atualmente verificado, as Partes “terão que se preparar para uma negociação que possa envolver compromissos específicos e mecanismos institucionais para sua devida implementação” (BADIN; TASQUETTO, 2013 p. 123). Esse modelo adotado pela UE pós anos 2000, é visto nos mais diversos acordos comerciais firmados pelo bloco e servem de aponte para uma padronização dos dispositivos para meio ambiente e desenvolvimento sustentável observados nas tratativas e no texto final dos acordos. Assim como, entre:

[...] os “novos temas” objeto deste estudo, meio ambiente é o único que permanece na agenda de negociações multilaterais da Rodada Doha. Observa-se, a partir do contraponto da tendência nos APCs em regulamentar compromissos entre as partes, na área de meio ambiente e da agenda delineada na OMC, que a agenda multilateral é bem mais ampla que aquela definida nas relações bilaterais. Na agenda multilateral, o ponto mais relevante que está completamente ausente dos APCs é a questão de acesso a mercado e o tratamento especial a bens e serviços qualificados como ambientalmente favoráveis. A partir dos APCs analisados, constata-se que estes acordos estão mais centrados em processos de cooperação entre as partes e no estabelecimento de alguns padrões comuns de proteção ao meio ambiente que possa evitar o conhecido dumping ambiental. Por isto, o ponto que mais se cruza com a agenda da OMC é o de reconhecimento dos compromissos nos acordos multilaterais de meio ambiente (MEAs); alguns poucos acordos da União Europeia mencionam a questão da rotulagem (*labelling*), mas sem qualquer dispositivo que o precise e estabeleça compromissos claros entre as partes (BADIN; AZEVEDO, 2013, p. 321).

Todo o processo de padronização de normativas ambientais em acordos comerciais ainda enfrenta resistência, principalmente por países em desenvolvimento, que alegam o uso desses recursos como medidas “não legítimas que restrinjam o comércio sob o argumento de proteção ambiental”. Sendo este “um tópico levantado de forma recorrente pelos membros em desenvolvimento no âmbito da OMC”, mas que, no entanto, “nos APCs se restringe a uma previsão genérica de que as políticas ambientais serão implementadas considerando seus possíveis impactos para os fluxos de comércio e investimento entre as partes”. Nesse sentido, “se esta previsão genérica se tornar um padrão nos APCs, o que eventualmente no futuro seja considerado como alguma forma de regulamentação na área de comércio e meio ambiente na OMC”, refletiria como um “prejuízo para a estratégia dos países em desenvolvimento” (BADIN; AZEVEDO, 2013, p. 321). A agenda ambiental e outros mecanismos de proteção do meio ambiente, ao final, ainda são vistos por muitos como um empecilho para o crescimento

econômico e o desenvolvimento, além de, alegadamente, suprimirem as relações comerciais. Há a necessidade de superar essa visão, como um primeiro passo na ampliação do alcance, da dimensão e implementação de dispositivos e normativas ambientais.

Por fim, Badin e Azevedo consideram “[...] o potencial de definição de padrões regulatórios na área de meio ambiente ainda muito restrito”. Poucos são os atores que os estabelecem e utilizam essa estratégia em APCs, majoritariamente os EUA e UE. Comumente são adotados alguns objetivos e feitas referências a acordos multilaterais ambientais nas negociações e no texto dos acordos. Por mais que tenha ocorrido um avanço no debate, e o mesmo seja visível nas relações internacionais, o processo é lento e a maioria dos Estados ainda são relutantes quanto a inclusão de padrões ambientais e dispositivos mais consistentes em acordos internacionais, principalmente os de caráter comercial (BADIN; AZEVEDO, 2013, p. 322). Trazendo essa discussão para mais próximo do estudo de caso da atual pesquisa, a proposta de Acordo Mercosul-UE, o subcapítulo seguinte discute a agenda para o desenvolvimento sustentável na União Europeia e apresenta os acordos comerciais adotados pelo bloco que incluem cláusulas sobre o meio ambiente, com vista a compreender os padrões existentes nesses acordos.

2.3. A AGENDA EUROPEIA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E OS ACORDOS DE COMÉRCIO FIRMADOS PELO BLOCO

A União Europeia é considerada uma vanguardista no campo das políticas ambientais e na construção de instrumentos para combater a emergência climática. Delreux (2006, p. 232, tradução própria) afirma que a UE “não apenas [é] parte de diversos acordos ambientais multilaterais”, mas também pode ser “caracterizada como uma liderança nas negociações ambientais”¹⁰³. O autor afirma que faz parte da política externa da UE a inclusão da pauta ambiental em negociações e na expansão dos princípios já observados em sua legislação regional, sendo esse um ponto importante para compreender seus compromissos em acordos e tratados internacionais (DELREUX, 2006, p. 232).

Como já discutido anteriormente, nenhum modelo de desenvolvimento, inclusive o europeu, deveria ter como base a destruição do meio ambiente e o uso degenerativo de recursos (QUEIROZ, 2005, p. 07). E essa perspectiva é vista tanto no papel central nas discussões

¹⁰³ Trecho original em inglês: “Not only is the European Community (EC) party to several multilateral environmental agreements, it is also often characterized as an entrepreneurial leader in environmental negotiations” (DELREUX, 2006, p. 232).

ambientais quanto na preocupação com a regulamentação da temática em normas constitutivos do bloco e seus acordos firmados com parceiros. Sendo um processo em constante evolução a nível regional e global, Badin e Azevedo argumentam que:

[...] é verdade que seus acordos passaram por uma importante reformulação de modelo, a partir dos anos 2000, de forma que os compromissos na área de meio ambiente e questões trabalhistas foram assumindo cada vez mais especificidade e descolando de um conceito genérico de cooperação e desenvolvimento, social e sustentável. Nos acordos mais recentes – como os assinados com Chile e Coreia –, o uso do vocabulário “desenvolvimento” ainda é presente, porém de forma mais retórica, em torno de dispositivos com características vinculantes e com obrigações individuais para as partes. E, entre os acordos analisados, o Acordo União Europeia-Coreia é aquele que melhor define o novo padrão de regulamentação para as áreas de meio ambiente e questões trabalhistas da União Europeia (BADIN; AZEVEDO, 2013, p. 318)

Badin e Azevedo (2013, p. 318) apontam algumas das mudanças ocorridas nos dispositivos da UE em acordos comerciais. Primeiro, “as cláusulas de cooperação [...] deixaram de ser prioritárias e passaram a ser menos específicas”. Em segundo, ocorreu a “incorporação de cláusulas sobre o comprometimento das partes com a regulamentação nacional e mecanismos de transparência”. Terceiro, mudou-se a “precisão dos princípios e acordos multilaterais incorporados nos referenciais regulatórios nas áreas de meio ambiente e questões trabalhistas”. Por fim, “os dispositivos institucionais [...] passaram a ser específicos para os capítulos sobre estes temas” (BADIN; AZEVEDO, 2013, p. 319).

Nesse sentido, muitas das características adotadas pela UE em seus acordos comerciais podem ser observadas nas próprias normativas do bloco. A incorporação de objetivos, capítulos e cláusulas ambientais é um movimento comum da UE em sua política comercial externa (BADIN; AZEVEDO, 2013, p. 319). Desse modo, para compreender o processo e o comportamento da União Europeia na inclusão da agenda ambiental em negociações comerciais, é importante realizar um estudo dos tratados e normas do bloco, que será o foco da próxima seção do capítulo.

2.3.1. Os tratados constitutivos da União Europeia e o meio ambiente: a base da política externa europeia

Construída para fomentar o processo de integração regional/econômica, a Comunidade Europeia, atual União Europeia, passou a dar atenção a temática ambiental apenas em meados da década de 1970. Fato que corrobora com esse argumento é que o “Tratado de Roma de 1957, que instituiu a Comunidade Econômica Europeia (CEE), não faz nenhuma menção quanto ao

tema ‘meio ambiente’”. Conforme a discussão foi avançando, tanto a nível regional quanto global, a agenda ambiental foi sendo estabelecida na Europa (QUEIROZ, 2005 p. 06).

Collins (2001, p. 186) discorre nesse sentido ao afirmar que o tratado que estabeleceu a CEE não possuía termos ou normas específicas sobre meio ambiente, mas que desde seu surgimento “os Estados-membros rapidamente começaram a perceber que sem uma política ambiental comum, o objetivo de um mercado econômico comum não poderia ser alcançado”¹⁰⁴. Ocorreu que “o meio ambiente nunca foi mencionado em um tratado da União Europeia, exceto no contexto da radiação nuclear”¹⁰⁵, até que houve a entrada em vigor da CEE (COLLINS, 2001, p. 187, tradução própria).

Foi somente “à medida que os Estados-membros introduziram mais e mais medidas ambientais que tiveram um impacto sobre as importações, exportações e concorrência leal”, que “os próprios membros começaram a perceber que um mercado comum iria requerer uma política ambiental comum”¹⁰⁶. Nesse sentido, com a crescente preocupação dos Estados europeus e a criação de legislações e políticas ambientais, a temática adquiriu um estado emergente, e exigiu que em 1973, os membros da Comunidade Europeia solicitassem aos órgãos a elaboração de uma “política ambiental comunitária, resultando no Primeiro Programa de Ação Ambiental” (COLLINS, 2001, p. 187-88, tradução própria). O autor argumenta que:

O Primeiro Programa de Ação introduziu muitos dos princípios que norteiam a legislação ambiental da UE hoje. Promulgou o conceito do que hoje é conhecido como “princípio da precaução”, a ideia de que os danos ambientais devem ser interrompidos antes de começar, se possível. Isso levou à ideia de que as considerações ambientais deveriam ser integradas em outras decisões da comunidade que poderiam ter um efeito sobre o meio ambiente. O Primeiro Programa de Ação também incorporou o “princípio do poluidor-pagador” para medidas preventivas e de limpeza. Como resultado dessas políticas, a UE começou a emitir um grande número de regulamentações ambientais. No entanto, uma vez que o Tratado CEE não continha disposições que mencionassem especificamente o meio ambiente ou a justificação jurídica para esta legislação ambiental, a mesma teve de se basear em disposições relativas ao comércio¹⁰⁷ (COLLINS, 2001, p. 188, tradução própria).

¹⁰⁴ Trecho original em inglês: “[...] member states quickly began to realize that without a common environmental policy, the goal of a common economic market could not be met” (COLLINS, 2001, p. 186).

¹⁰⁵ Trecho original em inglês: “Originally, the member states of the European Union felt little need to place provisions relating to the environment into their treaties. In fact, the environment was never mentioned in a European Union treaty, except in the context of nuclear radiation, until the entry into force of the EEC Treaty” (Ibid., p. 187).

¹⁰⁶ Trecho original em inglês: “However, as member states introduced more and more environmental measures that had an impact upon imports, exports, and fair competition, the members themselves began to realize that a common market was going to require common environmental policy” (COLLINS, 2001, p. 187-88).

¹⁰⁷ Trecho original em inglês: “The First Action Programme introduced many of the principles that guide EU environmental law today. It promulgated the concept of what is now known as the ‘precautionary principle’, the idea that environmental damage should be stopped before it starts, if at all possible. This led to the idea that environmental considerations should be integrated into other community decisions that could have an effect on the environment. The First Action Programme also incorporated the ‘polluter pays principle’ for both preventative and clean-up measures. As a result of these policies, the EU began issuing a great number of environmental

Uma das principais características do programa é o “argumento de que o desenvolvimento econômico, a prosperidade e a proteção do meio ambiente são mutuamente interdependentes”. Desse modo, é necessário um esforço conjunto dos Estados-membros para que o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade sejam compatíveis, e não excludentes. E “entre os objetivos mais importantes estavam: i) a prevenção, redução e contenção dos danos ambientais; ii) a conservação do equilíbrio ecológico; [e] iii) o uso racional dos recursos naturais”¹⁰⁸ (HEY, 2007, p. 18, tradução própria).

Com o crescente aumento da conscientização e da importância dada as questões ambientais, o próximo instrumento que incluiu objetivos claros sobre a pauta ambiental é conhecido como Ato Único Europeu, de 1986. O mesmo contém diversas menções a formas de lidar com as demandas do meio ambiente e a harmonização de legislações domésticas dos Estados-membros, além de refletir “a interconexão do meio ambiente com o comércio entre membros, não apenas mencionando-o, mas criando seu próprio título”. O Ato especifica que áreas como saúde, segurança, meio ambiente e direitos dos consumidores devem ser trabalhados em conjunto para o pleno funcionamento de um mercado comum, assim como conter “várias disposições que mencionavam especificamente as formas como a UE tinha poderes para lidar com o meio ambiente comum”¹⁰⁹ (COLLINS, 2001, p. 190, tradução própria).

O Ato Único Europeu [...] introduziu uma base jurídica explícita para a legislação ambiental a nível europeu, representando, assim, um passo significativo no processo de consolidação progressiva da política ambiental europeia. [...] o Conselho, deliberando por unanimidade e em consulta com o Parlamento Europeu, foi investido de competências específicas em matéria de política ambiental. Embora na prática o requisito de unanimidade tenha deixado a prática anterior substancialmente inalterada, a importância simbólica de ter uma base jurídica explícita para a ação ambiental era enorme¹¹⁰ (ORLANDO, 2013, p. 04, tradução própria).

regulations. However, because the EEC Treaty had no provisions specifically mentioning the environment or the legal justification for this environmental legislation, it had to be grounded in provisions relating to trade. (Ibid., p. 188)

¹⁰⁸ Trecho original em inglês: “[...] the argument that economic development, prosperity and the protection of the environment are mutually interdependent. [...] i) the prevention, reduction and containment of environmental damage; ii) the conservation of an ecological equilibrium; iii) the rational use of natural resources” (HEY, 2007, p. 18).

¹⁰⁹ Trecho original em inglês: “[...] major EU treaty reflected the interconnectedness of the environment to inter-member trade by not only mentioning it, but by creating its own title. [...] contained several provisions that specifically mentioned ways in which the EU was empowered to deal with the common environment [...]” (COLLINS, 2001, p. 190).

¹¹⁰ Trecho original em inglês: The Single European Act [...] introduced an explicit legal basis for environmental legislation at the European level, thus representing a significant step forward in the process of progressive consolidation of European environmental policy. [...] the Council, deciding unanimously and in consultation with the European Parliament (EP), was empowered with specific competences over environmental policy. Although in practice the unanimity requirement left previous practice substantially unchanged, the symbolic importance of having an explicit legal basis for environmental action was enormous (ORLANDO, 2013, p. 04).

A competência exclusiva dos Estados passou a ser abordada pelo bloco de forma comunitária, o que reforçou a relação entre as esferas sociais, culturais, econômicas e ambientais no projeto regional (ORLANDO, 2013, p. 04). Além da regionalização da agenda ambiental no bloco europeu, o “Tribunal de Justiça Europeu desempenhou desde o início um papel fundamental no desenvolvimento e consolidação da política ambiental da UE”. Com “a ausência de uma competência expressa” no Tratado constitutivo da Comunidade Europeia, a “jurisprudência legitimou a ação interna (TJE 1980 e 1982) e externa (TJE 1971) da UE no domínio do meio ambiente”¹¹¹ (ORLANDO, 2013, p. 05, tradução própria).

O próximo instrumento que aborda a agenda ambiental foi o Tratado de Maastricht, de 1992, que estabeleceu a União Europeia. O tratado afirma que o desenvolvimento e o crescimento econômico devem estar em harmonia com os preceitos ambientais e respeitar o uso sustentável e não destrutivo do meio ambiente (COLLINS, 2001, p. 191). Em seu 2º artigo, o Tratado objetiva: “promover, por meio da criação de um mercado comum e de uma união econômica e monetária, o desenvolvimento sustentável das atividades econômicas [...] e um elevado nível de proteção e melhoria da qualidade do ambiente” (QUEIROZ, 2005 p. 06.). Queiroz (2005) explica que

Os artigos 174, 175 e 176 versam sobre a Política Europeia para o Meio Ambiente. Em linhas gerais, eles estabelecem como objetivos a serem alcançados na área ambiental: preservar, proteger e melhorar a qualidade do meio ambiente; proteger a saúde humana; fazer utilização racional dos recursos naturais; e promover as medidas possíveis e necessárias para fazer frente aos problemas ambientais, seja no contexto regional ou mundial. Para tal, o Tratado prevê a cooperação da União com os países terceiros e as Organizações Internacionais competentes (QUEIROZ, 2005, p. 06).

Tanto o Tratado de Maastricht (1992) quanto o Tratado de Amsterdã (1997), próximo instrumento que expressou o debate sobre meio ambiente, “não introduziram alterações substanciais na configuração da legislação ambiental estabelecida pelo Ato Único Europeu, deixando as disposições do Título Ambiental quase inalteradas”. As mudanças foram poucas e não tiveram o alcance que críticos e entidades não-governamentais esperavam. Há um ponto importante de citar no Tratado de Maastricht que é a referência explícita ao princípio da precaução e uma orientação mais clara quanta a integração ambiental (ORLANDO, 2013, p. 06). Mesmo sem avançar no debate, ao final, “[...] ambos os Tratados contribuíram para

¹¹¹ Trecho original em inglês: “The European Court of Justice has from the beginning played a fundamental role in the development and consolidation of environmental policy in the EU. In the absence of an express competence in the Treaty, its case-law legitimised EU internal (ECJ 1980 and 1982) and external (ECJ 1971) action in the environmental field” (Ibid., p. 05).

melhorar ainda mais as bases ambientais da legislação e da política ambiental da UE” e introduzir “pela primeira vez uma referência específica à proteção ambiental [...] [e] ao desenvolvimento sustentável entre os objetivos da União Europeia”¹¹² (ORLANDO, 2013, p. 06, tradução própria). Para Orlando (2013):

A política ambiental da UE tem respondido desde os seus estágios iniciais aos desenvolvimentos a nível internacional, seja através de desenvolvimentos paralelos no plano interno ou através do envolvimento da UE em negociações e adoção de importantes convenções internacionais e acordos multilaterais. No entanto, é apenas nas últimas duas décadas que as dimensões internacionais e externas da política ambiental se tornaram parte dos principais princípios de ação da UE nesta área. Embora os esforços da UE para afirmar a sua liderança internacional sejam particularmente explícitos no domínio das alterações climáticas, o impacto externo da sua ação é perceptível em outras áreas e no que diz respeito a diferentes aspectos das políticas ambientais¹¹³ (ORLANDO, 2013, p. 10, tradução própria).

O último instrumento que será analisado é o Tratado de Lisboa, considerado o mais importante para a temática dentro da UE e que possibilitou o estabelecimento de políticas e demais normas que hoje estão em vigor na legislação europeia. O tratado inclui um capítulo específico voltado as mudanças climáticas, com objetivos propondo a redução das emissões de carbono e a preservação ambiental. Uma modificação notável no tratado foi que “a maioria dos objetivos ambientais anteriores da Comunidade foram antecipados como objetivos gerais da União”. Assim, ao incluir o meio ambiente no *roll* de objetivos centrais da UE, o Tratado de Lisboa enfatizou o a importância da pauta ambiental na política regional e internacional da UE. “Os artigos 3.º e 21.º do Tratado da União Europeia conferem relevância constitucional à intenção da UE de desempenhar um papel de liderança na promoção da sustentabilidade a nível global e nas suas relações com países terceiros”, e, também, “reafirma o seu compromisso com o multilateralismo”. E o artigo 21º, inciso 1, do Tratado assegura que a União Europeia “deve promover soluções multilaterais para problemas comuns, nomeadamente no âmbito das Nações

¹¹² Trecho original em inglês: “[...] introduced no substantial changes to the environmental legislative layout set up by the Single European Act, leaving the provisions in the Environmental Title almost unvaried. [...] both Treaties contributed to further enhancing the environmental foundations of EU environmental law and policy. [...] introduced for the first time a specific reference to environmental protection among the objectives of the European Union” (ORLANDO, 2013, p. 06).

¹¹³ Trecho original em inglês: “EU environmental policy has since its earliest stages been responsive to developments at the international level, either through parallel developments on the internal plane or through the EU’s engagement in negotiations and adoption of major international conventions and multilateral agreements. However, it is only over the last two decades that the international and external dimensions of environmental policy have become part of the main tenets of EU action in this area. While EU efforts to affirm its international leadership are particularly explicit in the field of climate change, the external impact of its action is discernible in other areas and with respect of different aspects of environmental policies” (ORLANDO, 2013, p. 10).

Unidas”¹¹⁴ (ORLANDO, 2013, p. 13, tradução própria). Para Schmitt e Schulze (2011 apud Orlando, 2013, p. 14, tradução própria):

Não obstante as dificuldades e as limitações, a natureza extensa da legislação ambiental da UE tem o mérito de ter implementado um quadro comum mínimo para 27 Estados-Membros. Ao olhar para os desenvolvimentos atuais no campo da legislação e política ambiental a nível europeu, um tema que emerge fortemente é o aumento dos níveis de interligação entre o ambiente e outras áreas políticas. As iniciativas da UE no domínio das mudanças climáticas constituem o exemplo mais evidente da crescente importância de não abordar os problemas ambientais isoladamente, mas de ter em conta os aspectos económicos e sociais. A natureza interdisciplinar e transversal inerente da questão das mudanças climáticas tem atuado como o principal motor para centrar a atenção da UE nos aspectos ambientais e relacionados com energia, transportes e políticas industriais. A este respeito, a dimensão ambiental da política energética da UE é um dos desenvolvimentos mais notáveis dos últimos anos.¹¹⁵

Collins (2001, p. 186-87) argumenta que “a política ambiental da UE também começou a influenciar as estratégias ambientais de outras nações, [...] servindo de exemplo de como a coexistência de uma economia mais forte e um meio ambiente mais limpo pode ser alcançada”. Sendo essa perspectiva observada em sua política externa, “devido ao fato de que UE, com sua maior influência ambiental resultante da posição comum de seus Estados-membros, começou a negociar a harmonização ambiental em um nível mais internacional”, com a finalidade de “obter alguma parte das vantagens do livre comércio derivadas da harmonização ambiental em um mercado ainda maior”¹¹⁶ (COLLINS, 2001, p. 186-87, tradução própria). A última seção do capítulo é reservada para discorrer sobre a política externa europeia e os padrões ambientais

¹¹⁴ Trecho original em inglês: “However, most of the Community’s previous environmental objectives have been moved up, as general Union objectives. [...] Articles 3 and 21 of the Treaty on European Union (TEU) confer constitutional relevance to the EU intention to play a leadership role in the promotion of sustainability at the global level and in its relations with third countries, and reaffirm its commitment to multilateralism. [...] ‘shall promote multilateral solutions to common problems, in particular in the framework of the United Nations’” (Ibid., p. 13).

¹¹⁵ Trecho original em inglês: “Notwithstanding the difficulties and the limitations, the extensive nature of EU environmental legislation has the merit of having put in place a minimum common framework for 27 member states. When looking at current developments in the field of environmental legislation and policy at the European level, one theme that emerges strongly is the increasing levels of interlinking between the environment and other policy areas. EU initiatives in the field of climate change provide the most evident example of the increasing importance of not addressing environmental problems in isolation, but by taking economic and social aspects into account. The inherent interdisciplinary and cross-cutting nature of the climate change issue has acted as the main driver in focusing the EU’s attention on the environmental and climate-related aspects of energy, transport and industrial policies. In this respect, the environmental dimension of EU energy policy is one of the most remarkable developments in the past few years” (SCHMITT; SCHULZE, 2011 apud ORLANDO, 2013, p. 14).

¹¹⁶ Trecho original em inglês: “The EU’s environmental policy has also begun to influence other nations’ environmental strategies, [...] by serving as an example of how the co-existence of a stronger economy and a cleaner environment may be achieved, but also due to the fact that the EU, with its enhanced environmental influence resulting from the common position of its member states, has begun negotiating for environmental harmonization at a more international level, in order to gain some part of the free trade advantages derived from environmental harmonization in an even larger Market” (COLLINS, 2001, p. 186-87).

encontrados nos acordos de comércio da União Europeia, anteriores a proposta de Acordo com o Mercosul e como o processo histórico modificou tais dispositivos.

2.3.2. Os padrões ambientais nos acordos comerciais da União Europeia

A transformação da União Europeia em uma liderança global na temática ambiental é visível tanto em sua legislação comunitária e nas legislações domésticas que a compõem (KELEMEN, 2009, p. 10) quanto no papel indispensável que assumiu na promoção e implementação de acordos ambientais multilaterais, além também dos esforços para tornar instituições internacionais, como a OMC, mais “verdes” (KELEMEN, 2009, p. 03). Para Kelemen (2009, p. 07, tradução própria) “[...] a UE tem afirmado liderança em questões de governança ambiental global em um esforço para criar uma identidade e um perfil para si mesma como um poder ‘normativo’ ou ‘civil’ no cenário mundial”¹¹⁷. Em decorrência da limitada capacidade militar do bloco e das divisões culturais e econômicas dos seus membros, “a UE se concentrou em se afirmar como uma ‘potência civil’ em áreas como comércio e direitos humanos, onde tinha alguma capacidade de agir”¹¹⁸ (KELEMEN, 2009, p. 07). Essa perspectiva é importante para observar a liderança da União Europeia na governança global do meio ambiente e na difusão de valores liberais, como democracia e direitos humanos.

E essa ascensão como líder global na temática ambiental só foi possível através da harmonização da legislação de seus membros. Como argumenta Kelemen (2009, p. 09), essa harmonização possibilitou a construção de políticas regulatórias e institucionalizou padrões ambientais para produção e comercialização de bens, que passaram a ser ‘exportados’ em sua política externa comercial, através de acordos internacionais. Além disso, o mesmo autor (2009, p. 09) também alega que a forte influência interna de ambientalistas na União Europeia fortalece os “compromissos políticos de manter esses padrões em face das pressões da globalização”. Nessa perspectiva, “[a] existência desses padrões internos rígidos e arraigados, por sua vez, torna mais provável que os produtores nacionais apoiem tratados internacionais que imponham padrões semelhantes a concorrentes estrangeiros”¹¹⁹ (KELEMEN, 2009, p. 09).

¹¹⁷ Trecho original em inglês “[...] suggests that the EU has asserted leadership on questions of global environmental governance in an effort to carve out an identity and a profile for itself as a ‘normative’ or ‘civilian’ power on the world stage” (KELEMEN, 2009, p. 07).

¹¹⁸ Trecho original em inglês “[...] the EU has focused on asserting itself as a ‘civilian power’ in areas such as trade and human rights where it did have some capacity to act” (KELEMEN, 2009, p. 07).

¹¹⁹ Trecho original em inglês: “[...] the stronger the political commitment to maintaining those standards in the face of globalization pressures is likely to be. The existence of these strict and entrenched domestic standards in turn makes it more likely that domestic producers will support international treaties that impose similar standards on foreign competitors” (KELEMEN, 2009, p. 09).

Em um esforço para localizar e compreender os padrões ambientais que foram construídos através das décadas pela União Europeia, e que serão úteis nas análises propostas para o último capítulo, foi realizada uma pesquisa online no portal da Comissão Europeia, com foco nos acordos comerciais firmados pelo bloco com seus parceiros. O sítio oferece um acervo com todos os acordos concluídos e em negociação da União Europeia. Abaixo encontra-se o quadro com os resultados da pesquisa, que sintetiza os dispositivos ambientais encontrados.

Quadro 1 - Acordos de Comércio em vigor ou provisoriamente em vigor da União Europeia
(continua)

	ANO	CARÁTER	CAPÍTULOS OU ARTIGOS ESPECÍFICOS SOBRE MEIO AMBIENTE
Acordo sobre o Espaço Econômico Europeu	1994	Zona Econômica	Cap.3
Acordo de Associação Israel – União Europeia	1995	Associação	Art.50
Acordo de Associação Tunísia – União Europeia	1995	Associação	Art.48
Acordo de Associação Marrocos – União Europeia	1996	Associação	Art.48
Acordo Dinamarca e Ilhas Faroe – União Europeia	1996	Cooperação	X
Acordo de Associação Jordânia – União Europeia	1997	Associação	Art.65
Acordo de Associação México – União Europeia	1997	Associação	Art.34
Acordo de Associação Egito – União Europeia	2001	Associação	Art.44
Acordo de Associação Líbano – União Europeia	2002	Associação	Art.45
Acordo de Associação Chile – União Europeia	2002	Associação	Art.28
Acordo de Associação com Argélia – União Europeia	2002	Associação	Art.52
Acordo de Associação Albânia – União Europeia	2006	Associação	Art.108
Acordo de Associação Montenegro – União Europeia	2007	Associação	Art.111
Acordo de Associação Bósnia e Herzegovina – União Europeia	2008	Associação	Art.108
Acordo de Parceria Econômica entre os Estados da CARIFORUM e a União Europeia	2008	Parceria Econômica	Art.1 e 3

Quadro 1 - Acordos de Comércio em vigor ou provisoriamente em vigor da União Europeia

(conclusão)			
Acordo de Parceria Econômica entre os Estados do Pacífico e a União Europeia	2009	Parceria Econômica	Art.3
Acordo de Comércio e Investimento Singapura – União Europeia	2010	Livre Comércio e Investimento	Cap.12
Acordo de Livre Comércio República da Coreia – União Europeia	2010	Livre Comércio	Art.1.1 e 13, Cap.13
Acordo Comercial Colômbia, Peru e Equador – União Europeia	2012	Parceria Econômica	Art.267 e 286
Acordo de Associação América Central – União Europeia	2012	Associação	Art.50, 51 e 63
Acordo de Parceria Econômica entre os Estados da África Oriental e Austral e a União Europeia	2012	Parceria Econômica	Art.2
Acordo de Associação entre a Comunidade Europeia de Energia Atômica e a União Europeia	2014	Associação	Cap.13
Acordo de Parceria Econômica entre a SADC EPA e a União Europeia	2016	Parceria Econômica	Cap. 1 e 2, Art. 1, 3, 6, 7, 8, 9, 10 e 11
Acordo de Parceria Econômica Gana – União Europeia	2016	Parceria Econômica	X
Acordo Integral de Economia e Comércio Canadá – União Europeia	2017	Integração Econômica e Livre Comércio	Art.22.1, Cap.23 e 24
Acordo de Parceria Provisória entre Armênia e União Europeia	2018	Parceria Econômica	Cap.9
Acordo de Parceria Econômica Japão – União Europeia	2018	Livre Comércio	Cap.16
Acordo de Comércio Livre entre União Europeia e o Vietnã	2020	Livre Comércio	Cap.13

Elaboração própria com dados da Comissão Europeia (2021).

Com a crescente globalização comercial, o tema ‘meio ambiente’ foi sendo empreendido com mais delimitação e especificidade nos acordos da União Europeia no decorrer dos anos. Nota-se que a temática passou de simples disposições em artigos, para estar presentes nos objetivos gerais dos acordos e abrangendo capítulos inteiros, focados na discussão sobre comércio e sustentabilidade. A generalidade inicial foi dando lugar a dispositivos e instrumentos cada vez mais robustos, com maior alcance e objetivos mais concretos.

Como afirma Queiroz (2005, p. 13), “a integração equilibrada entre políticas comerciais e ambientais, observadas as evidências empíricas, tem se demonstrado como condição primordial”, com foco em “assegurar-se a construção de um modelo de desenvolvimento fundamentado na sustentabilidade”. A União Europeia não é o único caso notável em que a

integração, cada vez mais frequente, entre a agenda comercial e ambiental foi tomando espaço, mas é um exemplo bem sucedido de como as discussões foram avançando a ponto de estarem presentes em todas as esferas da política regional.

A pesquisa realizada no portal da Comissão Europeia possui similaridades com as análises feitas por Badin e Azevedo (2013) em seu estudo. Os autores analisaram quatro acordos comerciais da UE, que incluíam níveis diferentes de alcance das disposições ambientais – México, África do Sul, Coreia do Sul e Chile – e verificaram as peculiaridades de cada um deles. A presente pesquisa abordou um número maior de casos, incluindo todos os acordos comerciais da UE em vigor ou provisoriamente em vigor, mas com menor profundidade de análise. Nesse sentido, serão adotadas parte das investigações de Badin e Azevedo para complementar os resultados aqui encontrados.

Um fator comum a muitos dos acordos são as menções a proteção do meio ambiente, aos princípios do direito ambiental e o fomento a cooperação entre as partes. Já os acordos mais recentes, pós 2000, possuem disposições sobre a emergência climática e o efeito estufa. Badin e Azevedo (2013, p. 304) argumentam que a “indicação de princípios mínimos a serem atendidos pelas partes só está presente naqueles acordos com um alto nível de precisão e vinculação das obrigações estabelecidas entre as partes”. Desse modo, os instrumentos que mais avançam na determinação de padrões e objetivos mínimos, são os acordos menos genéricos e mais vinculativos, ou seja, os acordos firmados recentemente pela UE.

Constatado também nas análises de Badin e Azevedo (2013, p. 304) é a “afirmação da soberania dos estados em regularem e definirem suas políticas na área ambiental”, com a “ressalva de que não poderá haver a aplicação extraterritorial de leis, sob a tentativa de exportação de parâmetros regulatórios”. Nesse sentido, os acordos não possuem disposições que impõem políticas as partes, mas estabelece objetivos finais, em que os Estados determinam suas próprias políticas, baseando-se nesse horizonte. Similar ao observado nas próprias diretivas da União Europeia¹²⁰, ou ao proposto no Acordo do Clima de Paris¹²¹, de 2015 (BASTOS, 2019), em que há “o reforço de autonomia dos Estados para regularem e definirem os parâmetros básicos de suas políticas nacionais”. Mas, a eleição desses objetivos resulta, comumente, de “tensões políticas” e conflitos de interesses (BADIN; AZEVEDO, 2013, p. 304). Tais disposições estão presentes, por exemplo, no artigo 13, inciso 3 do Acordo entre a Coreia do Sul e a União Europeia (2011):

¹²⁰ UE. **Diretivas da União Europeia**. Disponível: <https://europa.eu/european-union/law/legal-acts_pt>. Acesso: 11 nov. 2021.

¹²¹ **Acordo de Paris** (2015). Disponível: <<https://brasil.un.org/pt-br/node/88191>>. Acesso: 11 nov. 2021.

Reconhecendo o direito das Partes de estabelecerem os seus próprios níveis de proteção do [meio] ambiente e do trabalho e de aprovarem ou alterarem em conformidade as respectivas legislações e políticas aplicáveis, as Partes devem procurar garantir que essas legislações e políticas prevejam e incentivem níveis elevados de proteção do [meio] ambiente e do trabalho, de acordo com as normas internacionalmente reconhecidas [...] e devem esforçar-se por aperfeiçoar tais legislações e políticas.

Badin e Azevedo (2013, p. 305) explicam que esses princípios, ou a delimitação de objetivos e padrões, “de alguma forma, atendem aos grupos de pressão internos nos países desenvolvidos em garantir o respeito ao meio ambiente também por seus parceiros comerciais”. A União Europeia possui padrões ambientais elevados, que, em sua maioria, seus parceiros comerciais não possuem. A inclusão de disposições regulatórias mínimas é um movimento comum em acordos envolvendo países com uma legislação ambiental mais avançada, pois a disparidade existente afeta tanto a competitividade quanto as discussões ambientais.

O próximo ponto comum, em grande parte dos acordos da UE, é a indicação da cooperação como interesse/anseio comum entre as partes, visível tanto nos artigos quanto nos capítulos sobre meio ambiente (BADIN; AZEVEDO, 2013, p. 305). Tratada inicialmente de forma genérica, como uma recomendação, “a redação destes artigos é bastante vaga e genérica, sem a indicação clara dos procedimentos de cooperação a que as partes podem recorrer e como fazê-lo”. Nos acordos comerciais mais recentes, a cooperação passa a ser examinada como um dever das partes em estabelecer ferramentas e recursos em conjunto para atingir os objetivos propostos. Mas, ainda sim, é pouco detalhada e não está presente em todos os instrumentos, ficando a cargo dos Estados-parte estabelecerem os melhores meios para que essa cooperação técnica, científica, política ou financeira ocorra. O artigo 13, inciso 11 do Acordo Coreia do Sul e União Europeia (2011) versa sobre a cooperação e, de forma ampla, afirma que “[a]s Partes reconhecem a importância da cooperação nas políticas sociais e ambientais associadas ao comércio de modo a realizar os objetivos do presente Acordo”.

Badin e Azevedo (2013, p. 305) notam que os acordos firmados pela UE, na década de 1990, “elencavam formas de cooperação entre as partes como promoção de diálogos e consultas”, além de “troca de informação entre entidades nacionais análogas, possibilidade de assistência técnica, preocupação com capacitação e educação e desenvolvimento de pesquisas comuns”. Como exemplo, os autores mencionam o Acordo UE-Chile, e afirmam que essa cláusula não é observada no Acordo com a Coreia do Sul, em que a “predisposição em se comprometer a cooperar bilateralmente, designando recursos e esforços para o aprimoramento da relação entre as partes na área de meio ambiente, desaparece” (BADIN; AZEVEDO, 2013,

p. 305). Importante frisar que esses compromissos podem acarretar em altos custos de regulamentação e implementação nos países em desenvolvimento (BADIN, AZEVEDO, 2013).

A discussão seguinte se refere ao nível de vinculação dos dispositivos instituídos para implementação do que foi acordado nas negociações. Como afirma Baden e Azevedo (2013, p. 307), com base nos acordos analisados, “é possível notar que todos os dispositivos estão de alguma forma sujeitos aos mecanismos gerais de supervisão”, tais como conselhos, subcomitês e grupos de trabalhos focados na questão ambiental. Os acordos mais antigos firmados pela UE não possuíam mecanismos para implementação com “a função específica de gerenciar os compromissos determinados no capítulo sobre meio ambiente”, mas apenas “mecanismos gerais”, fator esse que se alterou com os acordos mais recentes, com a adição de meios para solução de controvérsias e comitês próprios para a temática.

O sistema de solução de controvérsias é a principal referência como mecanismo de implementação. Nos APCs analisados, a relação com o capítulo ou artigo sobre meio ambiente varia sensivelmente. [...]. Os acordos da União Europeia [...] contam com estruturas variadas, ao longo dos anos, e seus capítulos sobre meio ambiente foram progressivamente incorporados aos mecanismos de solução de controvérsias – de uma exclusão explícita sobre a possibilidade de recurso no Acordo União Europeia-México, de 1997, à incorporação plena a um sistema próprio para o capítulo de meio ambiente para solução de controvérsias no Acordo União Europeia-Coreia (BADIN; AZEVEDO, 2013, p. 307-08).

Desse modo, “[a]lém dos mecanismos institucionais, os acordos na área de meio ambiente também procuram contar com uma série de outros recursos complementares para favorecer a implementação dos compromissos assumidos pelas partes”. Sendo essa uma característica que “passou a ser incorporada nos novos acordos da União Europeia”. Sobre estes recursos, pode-se citar os “i) dispositivos que estabeleçam o compromisso de as partes disponibilizarem mecanismos nacionais de caráter administrativo, quase-judicial e judicial para que entes privados possam requerer a implementação de compromissos” presentes nos acordos, e “ii) a inclusão da possibilidade de reconhecimento pelas partes nos seus sistemas nacionais de mecanismos voluntários que procurem certificar o respeito ao meio ambiente” (BADIN; AZEVEDO, 2013, p. 308). Além disso, também é reiterado nos acordos mais recentes, como é o caso do Acordo com a Coreia do Sul (2011), a importância da transparência no processo de implementação de políticas domésticas ambientais e da realização de estudos, chamados de Análise de Impacto de Sustentabilidade (SIA), para avaliar e monitorar a aplicação dos acordos comerciais e seus impactos sobre o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável.

Por fim, alguns dos acordos firmados pela UE, como é o caso do acordo com o México, indicam a pretensão de assinar acordos auxiliares para regulamentar a questão ambiental

(BADIN; AZEVEDO, 2013, p. 308-09). Além disso, há referências claras a “outros compromissos multilaterais já assumidos pelas partes na área de meio ambiente”. Os acordos mais recentes mencionam as conferências do clima e o Programas das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Nesses acordos há a “indicação do comprometimento das partes com obrigações e padrões regulatórios já assumidos pelas partes no âmbito multilateral”. (BADIN; AZEVEDO, 2013, p. 309). Essa previsão, em relação aos acordos multilaterais ambientais e as conferências do clima, está presente no artigo 13, inciso 5 do Acordo Coreia do Sul e União Europeia (2011):

1. As Partes reconhecem o valor da governação e dos acordos internacionais em matéria de [meio] ambiente enquanto resposta da comunidade internacional aos problemas ambientais mundiais ou regionais e comprometem-se a realizar consultas e a cooperar, se necessário, no que diz respeito às negociações sobre questões ambientais relacionadas com o comércio que se revistam de interesse mútuo; 2. As Partes reiteram o seu compromisso de aplicar de forma efetiva nas respectivas legislações e práticas os acordos multilaterais em matéria de [meio] ambiente dos quais são partes; 3. As Partes reiteram o seu compromisso de concretizar o objetivo final da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas e do Protocolo de Quioto. As Partes comprometem-se, de acordo com o Plano de Ação de Bali, a cooperar no desenvolvimento do futuro quadro internacional de luta contra as alterações climáticas.

A pesquisa realizada nessa parte auxilia as discussões do último capítulo da dissertação. É necessário compreender o processo de inclusão da agenda ambiental nos acordos comerciais, os padrões observados nesses acordos e a relação da União Europeia com o meio ambiente, para, assim, analisar o Capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável (CDS) presente no texto final da proposta de Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a UE. Nesse sentido, o estudo reservado para o próximo capítulo visa examinar a agenda ambiental presente nas negociações e no texto da proposta de Acordo, relacionando o Capítulo sobre Desenvolvimento Sustentável com as demais etapas do Acordo.

CAPÍTULO 3. A AGENDA AMBIENTAL PRESENTE NA PROPOSTA DE ACORDO DE LIVRE COMÉRCIO ENTRE O MERCOSUL E A UNIÃO EUROPEIA

Com as discussões teóricas e as constatações empíricas dos capítulos anteriores em mente, o terceiro capítulo da dissertação terá sua análise voltada a agenda ambiental nas negociações e no Capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável, presente no texto da proposta de Acordo de Livre Comércio entre Mercosul e União Europeia. O foco aqui é examinar se o processo de inclusão de uma agenda ambiental, que resultou no Capítulo CDS, nas tratativas da proposta de Acordo, de caráter primariamente comercial, evidencia um conflito de interesses e/ou uma complementação entre as distintas agendas, com base na leitura de Koskenniemi (1990; 2009) sobre a política do direito internacional.

Este capítulo da dissertação será estruturado em três seções que auxiliam a responder ao problema de pesquisa. Na primeira seção do capítulo será analisado o processo de negociação da proposta de Acordo, dando ênfase as discussões sobre meio ambiente e a construção do Capítulo CDS (3.1). Na segunda parte, o debate volta-se a análise das principais cláusulas, artigos e objetivos do Capítulo CDS, presente no texto da proposta de Acordo (3.2). Por fim, a última seção é reservada para analisar se a discussão é fruto de um conflito de interesses e/ou de uma complementação na inclusão da agenda ambiental na proposta de Acordo (3.3).

3.1. AS NEGOCIAÇÕES DA PROPOSTA DE ACORDO E DO CAPÍTULO SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: ENVIESAMENTO ESTRUTURAL EM AÇÃO

Em seu estudo Malamud (2012) argumenta que durante décadas a União Europeia “buscou enquadrar em suas relações com a América Latina projetos de associação” que visavam atender aos interesses estratégicos do bloco no continente, como é observado nos acordos bilaterais do bloco com o Chile, México e Brasil. Como argumenta Malamud (2020, p. 13) a América Latina sempre foi considerada como uma região de influência dos EUA, mesmo que durante a Guerra Fria a região tenha ficado em segundo plano na política externa norte-americana. O fim da Guerra Fria levou ao reaquecimento dessas relações e tal processo, como afirma o autor, acendeu um alerta na Europa sobre a perda de mercados estratégicos latino-americanos. Nesse sentido, buscando evitar o aumento da influência americana, a UE lançou diversos projetos de cooperação no continente, visando fortalecer os laços comerciais, políticos, culturais e sociais entre os dois blocos.

Desse curso, resultou a negociação de uma proposta de Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a UE, que, segundo Malamud (2012, p. 222, tradução própria), inclui “o multilateralismo efetivo, as mudanças climáticas, energias renováveis, o combate à pobreza, o processo de integração do Mercosul e a estabilidade e prosperidade latino-americana”¹²², além de temas como investimentos, subsídios, propriedade intelectual, serviços e compras governamentais. Essa amplitude de temáticas expõe e exemplifica o que foi discutido no primeiro capítulo dessa pesquisa sobre o enviesamento estrutural do direito internacional (Koskenniemi, 2009) e a expansão das temáticas do direito internacional para além de suas fronteiras tradicionais. O quadro abaixo descreve as principais matérias versadas no texto base da proposta de Acordo Mercosul-União Europeia (2019):

Quadro 2 – Principais matérias versadas na proposta de Acordo

	MATÉRIAS
i)	Bens e regras de origem; aduanas e facilitação de comércio; barreiras técnicas (anexo automotivo);
ii)	Integração regional e acesso a mercados;
iii)	Medidas sanitárias e fitossanitárias; defesa comercial (antidumping, subsídios e medidas compensatórias); salvaguardas bilaterais;
iv)	Anexo sobre vinhos e destilados;
v)	Serviços e estabelecimento e Compras governamentais;
vi)	Movimento de capitais e pagamentos correntes;
vii)	Concorrência e Subsídios;
viii)	Empresas estatais;
ix)	Comércio e Desenvolvimento Sustentável;
x)	Propriedade intelectual e Transparência;
xi)	Pequena e média empresa e Solução de Controvérsias;
xii)	Diálogos regulatórios.

Elaboração própria com base no texto da proposta de Acordo Mercosul-UE (2019).

A literatura especializada argumenta que a proposta de Acordo “faz parte de um Acordo de Associação que também inclui disposições relacionadas com uma cooperação política mais ampla”¹²³ (BALTENSBERGER; DADUSH, 2019, p. 13). Como explica Maduro (2020, p. 125),

¹²² Trecho original em espanhol: “[...] el multilateralismo efectivo, el cambio climático, la energía sustentable, la lucha contra la pobreza, el proceso de integración del Mercosur y la estabilidad y prosperidad latino-americana” (MALAMUD, 2012, p. 222).

¹²³ Trecho original em inglês: “The EU-Mercosur trade agreement is part of an association agreement that also includes provisions related to broader political cooperation” (BALTENSBERGER; DADUSH, 2019, p. 13).

o Acordo de Associação “é baseado em três pilares ou eixos estratégicos: o pilar político, o de cooperação e o pilar econômico-comercial”. No ano de 2019, foi anunciada a finalização das negociações da parte comercial do Acordo de Associação, que já perduravam por duas décadas. Como argumenta Maduro (2020),

Para celebrar a conclusão do terceiro pilar é preciso perceber o alcance dos entendimentos para os dois blocos. A Comissão Europeia e os governos sul-americanos, ao divulgarem os entendimentos alcançados, enfatizaram que o Mercosul e a UE representam um PIB conjunto próximo a US\$ 20 trilhões, o que corresponde a 25% da economia mundial. Com uma população na marca dos 780 milhões de habitantes, o mercado potencial para os dois lados é extraordinário, em especial para o Mercosul ainda necessitando aprofundar sua inserção internacional (MADURO, 2020, p. 125).

Esses números ajudam a dimensionar o impacto e a relevância da proposta de Acordo para ambos os lados do Atlântico. Mas “apesar desse quadro confirmar a importância da relação entre os dois blocos, a negociação Mercosul-UE levou mais de vinte anos” (MADURO, 2020, p. 126). E isso é devido a “diferentes cenários internacionais [que] serviram de maior ou menor estímulo para o andamento das negociações” (MADURO, 2020, p. 126). Ainda para Maduro (2020),

A retomada definitiva das negociações Mercosul-UE ocorreu em 2016. A ascensão de um governo liberal na Argentina e, em seguida, também no Brasil contribuiu para a convergência de orientações econômicas de natureza menos protecionista do que os governos anteriores. Isto ajudou na redução de certas condicionalidades e na aceitação de outras que travavam os entendimentos. Foi ganhando força a percepção de que o acordo Mercosul-UE serviria ao objetivo comum de promover um choque de competitividade nas economias, à medida que avancem as reformas estruturais projetadas pelos governos (MADURO, 2020, p. 127-28).

O processo após a finalização das negociações, como ponderam Baltensperger e Dadush (2019, p. 13), é que o texto da proposta de Acordo seja revisado e que a Comissão Europeia o envie ao Conselho Europeu e aos Estados-partes. Considerado um Acordo de competência mista, o processo de adoção é diferente de um acordo puramente comercial. Os Estados-membros da UE precisam ratificar internamente a proposta de Acordo para que o mesmo tenha validade no bloco, assim como ocorre no Mercosul. Como afirma Maduro (2020, p. 128-29), “no caso do Mercosul, essa assinatura será realizada pelo Conselho do Mercado Comum que é o organismo político do bloco. Em seguida, será encaminhado para aprovação parlamentar em cada país”. Já no caso da “Europa, o Acordo será aprovado pelo Parlamento Europeu e a parte econômica do Acordo entrará em vigor provisoriamente”. Os acordos de competência mista firmados pela União Europeia possuem um modelo de ratificação diferente dos acordos

puramente comerciais, sendo necessário, além da aprovação no Parlamento Europeu, a aprovação dos parlamentos nacionais de todos os 27 Estados membros da UE. E caso algum parlamento nacional não aprove o Acordo, pode ocasionar um entrave em todo o processo. Não é equivocado imaginar que as discussões sobre a compatibilidade entre interesses comerciais e ambientais voltarão a acontecer novamente nesses diversos parlamentos nacionais, tanto dos países que compõe o Mercosul quanto a UE. Ainda, como afirma Maduro (2020, p. 130),

É importante ressaltar que o Acordo exigirá do Mercosul uma revisão de sua normativa interna, pois o acordo com a UE incorporou regras mais ambiciosas do que as que vigoram dentro do bloco sul-americano. É o caso, por exemplo, do tratamento de setores negociados com a UE e até o momento excluídos do livre comércio dentro do bloco – o setor automotivo e o setor do açúcar. Já há sinais de que o Mercosul trabalhará para a definição de uma política automotiva comum em breve, em consonância com os compromissos assumidos com os europeus.

Nesse sentido, o “[...] desafio de compatibilizar [as] condições imperfeitas no comércio intra-Mercosul com a exigência da UE, de garantir livre circulação para produtos que tivessem ingressados no Mercosul ao amparo do Acordo, esteve no foco dos negociadores europeus em todo o período” (MADURO, 2020, p. 131). De modo similar, a legislação ambiental do bloco europeu é considerada uma das mais avançadas existentes e a proposta de Acordo define regras e estipula objetivos claros que devem ser adotadas pelas contrapartes sul-americanas. Porém, ao fim, “prevaleceu a flexibilidade, de forma a garantir circunstâncias equiparadas aos bens europeus que ingressem no Mercosul às outorgadas aos bens locais” (MADURO, 2020, p. 131).

Para a melhor argumentação deste trabalho, este subcapítulo será dividido em duas seções. Na primeira será discutido o processo negocial da proposta de Acordo e sistematizadas as suas principais críticas e perspectivas (3.1.1.). Na segunda sessão será analisado as negociações específicas do Capítulo que versa sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável e sistematizados os interesses em jogo e os atores que defendem estes interesses (3.1.2.)

3.1.1. Negociações da proposta de Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a EU: críticas e perspectivas

Para melhor situar a discussão acerca do Capítulo CDS, presente na proposta de Acordo, é necessário entender como as negociações tomaram forma e evoluíram, do início do processo, em 1999, até a sua finalização, em 2019. Heuser (2020, p. 02) argumenta que:

Em 1995, quando o acordo estrutural birregional foi assinado como preliminar para a associação, o projeto parecia histórica e politicamente óbvio: o objetivo era chegar a um acordo para estreitar a cooperação entre duas regiões do mundo, que – mais do que qualquer outra – estão no íntimo ligadas cultural, histórica e economicamente através da migração, comércio e investimento nos séculos XIX e XX.

Fonseca (2020) explica que as negociações desde o início não foram contínuas, tendo sido suspensas em diversos períodos. Quanto aos motivos das suspensões, Fonseca argumenta que foram “desde as divergências quanto às ofertas de mercado ou ao descompasso entre os Estados-membros em relação ao funcionamento do comércio regional e internacional, até às crises internas da UE e do Mercosul, ou às condições internacionais”. Também é importante levar em consideração que “o contexto internacional de comércio de 1999 é substancialmente diferente daquele em que o Acordo foi concluído” (FONSECA, 2020, p. 114-15).

Em todo o processo negocial da proposta de Acordo, Murawski (2021, p. 06) observa a baixa ou quase nula participação da sociedade civil – cidadãos, sindicatos e organizações em geral –. As rodadas de negociações ocorriam a portas fechadas, com integrantes das comissões, indicados pelas Partes e sem respaldo direto da sociedade. Essa falta de um caráter democrático, como argumenta Murawski (2021, p. 06), mina a legitimidade do eventual Acordo, que ainda nem entrou em vigor. Nessa análise, é importante citar que os órgãos dos blocos que negociam a proposta de Acordo são a Comissão Europeia¹²⁴, da União Europeia, e o Grupo Mercado Comum¹²⁵, do Mercosul. Ambos órgãos são executivos e possuem capacidade para negociar acordos internacionais em nome dos estados-membros. Detalhadamente, as tratativas da proposta de Acordo entre o Mercosul e a União Europeia são originadas de um processo que exigiu mais de 30 rodadas de negociações ao longo de 2 décadas (APRILE, 2021, p. 42).

Para os críticos da proposta de Acordo, os principais afetados pelo que foi acordado nas negociações, como descreve Geurts (2021, p. 11), serão os pequenos produtores e empresas familiares, que estarão sujeitos a concorrência desleal provocada pelas importações particularmente benéficas para as multinacionais industriais e do agronegócio. Geurts (2021, p. 11) também analisa que as importações provindas do Mercosul possuem “normas ambientais, trabalhistas, de segurança alimentar e de bem-estar dos animais (muito) inferiores” as praticadas pela União Europeia, o que resultaria na concorrência desigual mencionada. Além disso, os padrões mais baixos das normas observados nos países mercosulinos pode fomentar “o aumento

¹²⁴ UNIÃO EUROPEIA. **Site da Comissão Europeia**. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/index_pt>. Acesso: 15 jul. 2022

¹²⁵ MERCOSUL. **Site do Mercado Grupo Comum**. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/organograma-mercosul/>> Acesso: 15 jul. 2022.

da produção de soja, carne e açúcar para a UE [que] será acompanhado pela destruição da natureza e pela violação dos direitos fundiários dos produtores familiares e dos povos indígenas” da América do Sul (GEURTS, 2021, p. 11). Esses pequenos produtores e indígenas já estão sendo pressionados pela expansão da fronteira agrícola, principalmente na Argentina, Brasil e Paraguai (MIDDELDORP, 2021; DETERS, 2021). Por isso, como argumenta Geurts (2021, p. 11), “uma ampla coalizão de organizações camponesas e da sociedade civil opõe-se a este acordo”, ainda que não tenham tido voz no processo de negociação.

Além disso, “não existe igualdade entre as economias da UE e as dos países do Mercosul” (POSTMA, 2021, p. 33). Ocorre que “[o] acordo reforça o papel dos países do Mercosul como meros exportadores de matérias-primas e importadores de produtos industrializados e de alta tecnologia”, o que favorece a contínua desindustrialização observada nos países do Mercosul. Ocasionalmente uma redução nos empregos de setores indústrias e de serviços, cujos salários são mais altos, para empregos no setor primário, menos especializados e com salários menores.

Fonseca (2020, p. 114-15) explica que mesmo com as repercussões e críticas, as negociações foram retomadas em 2016 e havia esperanças de que “o Acordo fosse concluído em 2017, o que não aconteceu, apesar dos progressos alcançados derivados da postura mais liberal dos governos argentino e brasileiro, de Mauricio Macri e Michel Temer, respectivamente”. Após a continuidade das negociações em 2018, houve significantes avanços e as últimas duas rodadas, que ocorreram em 2019, foram decisivas. Como argumenta Fonseca (2020, p. 115), “curiosamente, ao contrário do que poderia acontecer, foi com um cenário global de maior dificuldade e incerteza comercial que o Acordo foi concluído”.

Em 1992, ocorreu o “primeiro encontro informal entre os chanceleres europeus e do Mercosul” em Guimarães (Portugal). Na ocasião, a Comissão Europeia e o Conselho do Mercosul assinaram um acordo de cooperação interinstitucional com vista a “promover a transferência de *know-how* europeu sobre o tema da integração” (APRILE, 2021, p. 42, tradução própria). Esse acordo também “estabeleceu um Comitê Consultivo Misto, composto por representantes de ambas as Partes, que se reunia duas vezes ao ano para intensificar o diálogo entre as instituições e promover e monitorar a cooperação” (APRILE, 2021, p. 42-43, tradução própria). O foco inicial das discussões estava voltado ao “intercâmbio de informações, treinamento de pessoal, assistência técnica e apoio institucional”. O que, posteriormente, se modificou com o Comitê delimitando “outras diretrizes para a cooperação”, que se

concentrariam em três áreas: “agricultura, normas técnicas e costumes”¹²⁶ (COMISSÃO EUROPEIA, 1994; APRILE, 2021, p. 42-43, tradução própria).

Com esses primeiros passos dados, a ideia de um Acordo entre as Partes começou com “a proposta do então Vice-Presidente da Comissão Europeia, Manuel Marín, que introduziu a possibilidade de criação de uma área de livre comércio entre os dois blocos”¹²⁷ regionais (APRILE, 2021, p. 43, tradução própria). Essa nova área de livre comércio, como argumenta Caetano (2022), fortaleceria a presença da União Europeia no cenário internacional, resultaria em investimentos e no aumento das exportações do Mercosul e contribuiria para cooperação entre duas regiões conectadas, social, econômica e culturalmente. Caetano (2022, p. 19-20) também reflete que a proposta de Acordo fomentaria a industrialização e a integração dos países mercosulinos aos moldes europeus.

Inicialmente, a proposta foi bem aceita “pelos chanceleres de ambas as Partes, que afirmaram a vontade de estabelecer uma estratégia de estreitamento das relações, iniciando um diálogo institucional”, refletindo-se em declarações das cúpulas das duas regiões: “as da UE em Corfu e Essen, e do Mercosul em Buenos Aires e Ouro Preto; depois, na declaração conjunta de Bruxelas (1994) e, finalmente, na proposta Europeia de negociação”¹²⁸ do Acordo (BIZZOZERO, 2001, p. 376 apud APRILE, 2021, p. 43, tradução própria). Para Grieger (2019 apud APRILE, 2021 p. 43, tradução própria),

A base dessas negociações foi desde o início estratégica para os dois blocos, ainda que as ênfases tenham sido diferentes. Desde 1994, a UE adotou uma “estratégia em duas fases” que visava firmar um acordo inicial com o Mercosul para lançar as bases para a conclusão de um acordo de associação inter-regional mais amplo. Nesse ano, UE se reafirmou como o maior investidor estrangeiro no Mercosul, respondendo por 70% do investimento direto europeu na América Latina; portanto, a assinatura de um primeiro acordo poderia ter preservado sua posição no Mercosul, especialmente tendo em vista as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), iniciadas no mesmo ano de 1994.¹²⁹

¹²⁶ Trecho original em inglês: “The first informal meeting between European and Mercosur foreign ministers took place in Guimarães (Portugal). [...] at ‘promoting the transfer of European know-how on the subject of integration’. [...] a Joint Advisory Committee composed of representatives of both parties, which met twice a year to intensify the dialogue between the institutions and promote and monitor cooperation. [...] ‘exchange of information, staff training, technical assistance and institutional support’. Later, the Committee outlined further guidelines for cooperation between the Union and Mercosur, establishing that it would focus on three areas: ‘agriculture, technical standards and customs’” (COMISSÃO EUROPEIA, 1994; APRILE, 2021, p. 42-43).

¹²⁷ Trecho original em inglês: “[...] the proposal of the then Vice President of the European Commission, Manuel Marín, who introduced the possibility of creating a free trade area between the two blocs” (APRILE, 2021, p. 43).

¹²⁸ Trecho original em inglês: “[...] by the foreign ministers of both sides who affirmed their willingness to establish a strategy to strengthen relations, initiating an institutional dialogue which can be seen reflected first in the declarations of the summits of the two regions: those of the EU in Corfu and Essen, and those of Mercosur in Buenos Aires and Ouro Preto; then in the joint declaration of Brussels (1994), and finally in the European negotiation proposal” (BIZZOZERO, 2001, p. 376 apud Ibid., p. 43).

¹²⁹ Trecho original em inglês: “The basis of these negotiations was from the beginning strategic for both blocs, even if the emphases were different. Since 1994, the EU adopted a ‘two-phased strategy’ that aimed to enter into

Para Bizzozero (2001 apud APRILE, 2021, p. 43), a escolha inicial do Mercosul pelo “‘regionalismo aberto’ decorreu da necessidade de negociar em diferentes frentes e da busca por uma inserção competitiva nos mercados internacionais”. A grande maioria das “exportações dos Estados membros do Mercosul para a UE sempre estiveram concentradas em produtos primários ou do setor agrícola em que o Mercosul é muito competitivo”. Assim, “o principal objetivo das negociações com a UE era obter acesso aos mercados agrícolas”. Pode-se dizer, portanto, “que o início das negociações UE-Mercosul é o resultado da resposta que as duas associações regionais decidiram dar às novas necessidades do sistema internacional”¹³⁰ (BIZZOZERO, 2001, p. 377-80 apud APRILE, 2021, p. 43-44, tradução própria).

Em relação a primeira etapa da negociação, Aprile (2021, p. 46) descreve que “ocorreu de 2000 a 2004, incluindo 15 reuniões do Comitê birregional de Negociações e três reuniões ministeriais”. Sendo na primeira rodada de negociações (abril de 2000 e maio de 2002) estabelecido os objetivos e definido o alcance da proposta de Acordo. Com relação as temáticas, “[o]s tópicos cobriram questões políticas, econômicas, comerciais e de cooperação”¹³¹ (APRILE, 2021, p. 46, tradução própria). Sanahuja e Rodriguez (2019, p. 05) argumentam que as estratégias das Partes pareciam sincronizadas, com visões semelhantes sobre regionalismo, liberalismo e globalização. As Partes pretendiam avançar rapidamente para uma cooperação mais formal em áreas de interesses, tais como a aduaneira, fiscal, regras de comércio, agricultura, entre outras (APRILE, 2021, p. 46). Além disso, temas relacionados à cooperação e ao desenvolvimento sustentável também começavam a ganhar destaque. Nesse período as negociações estiveram diretamente ligadas às discussões sobre agricultura no âmbito da OMC e aos avanços na liberalização dos produtos agrícolas (GHIOTTO; ECHAIDE, 2019, p. 10). Aprile expõe que a falta de uma oferta de liberalização dos produtos agrícolas por parte da

an initial agreement with Mercosur to lay the groundwork for the conclusion of a broader interregional association agreement. In that year, the EU reconfirmed itself as the leading foreign investor in Mercosur, accounting for 70% of European direct investment in Latin America; therefore, the signing of a first AA could have preserved its position in Mercosur, especially given the Free Trade Area of the Americas (FTAA) negotiations, which began in the same 1994” (GRIEGER, 2019, p. 07 apud APRILE, 2021, p. 43).

¹³⁰ Trecho original em inglês: “[...] the option of ‘open regionalism’ stemmed from the need to negotiate on different fronts and the search for a competitive insertion in international markets. The exports of Mercosur member states to the EU have always been concentrated in primary products or products from the agricultural sector in which Mercosur is very competitive. So, the main objective of the negotiations with the EU was to gain access to agricultural markets. [...] that the beginning of EU-Mercosur negotiations is the result of the response that the two regional associations decided to give to the new needs of the international system (BIZZOZERO, 2001, p. 377-80 apud APRILE, 2021, p. 43-44).

¹³¹ Trecho original em inglês: “[...] took place from 2000 to 2004, including 15 meetings of the Bi-regional Negotiations Committee (BNC) and three ministerial meetings. [...] The topics covered political, economic, trade and cooperation issues” (Ibid., p. 46).

União Europeia, e que eram de maior interesse do Mercosul, ocasionou o congelamento das negociações do Acordo pela primeira vez (APRILE, 2021, p. 47-48).

O período entre 2004 e 2009 foi de ‘desinteresse mútuo’ (SANAHUJA; RODRIGUEZ, 2019, p. 11). Durante esse estágio, “houve reuniões de funcionários que tentaram retomar as negociações”, mas não surtiram o efeito desejado. “O fracasso deveu-se principalmente às condições políticas internas dos dois blocos que não eram propícias ao diálogo” (APRILE, 2021, p. 48, tradução própria). Esse período foi marcado por “[...] governos progressistas sul-americanos [que] perseguiram políticas ‘neodesenvolvimentistas’” e estavam visivelmente desalinhadas com a política interna da UE, ainda pautada no modelo liberal de ‘regionalismo aberto’. Assim, “somente em 2008, a crise financeira e seu consequente impacto na redução das exportações (além da crise da OMC) levaram a Comissão Europeia a buscar a retomada das negociações em nível global e no Mercosul”¹³² (APRILE, 2021, p. 48, tradução própria).

Teve início em 2010 a segunda fase das negociações do Acordo, que envolveu o desenvolvimento de marcos regulatórios e a preparação de licitações. De acordo com Aprile (2021, p. 49, tradução própria):

Entre 2011 e 2012, houve nove rodadas de negociação e várias reuniões do Comitê Birregional de Negociações. Apesar disso, não houve ofertas das partes e só se avançou nos capítulos regulatórios sobre serviços, compras governamentais, alfândegas, facilitação do comércio e propriedade intelectual. O Mercosul propôs incorporar vários números para reequilibrar as assimetrias comerciais entre os dois blocos. No entanto, por outro lado, a UE manteve-se ancorada no protecionismo em matéria agrícola, gerando uma resposta relutante dos países latino-americanos em fazer, por exemplo, concessões sobre a liberalização do comércio de serviços¹³³.

Além disso, foi feito um anúncio por parte da Comissão Europeia de que a partir de 2014, retiraria vários países desenvolvidos e em desenvolvimento (o que incluiu a maioria dos países do Mercosul) do seu ‘Sistema Geral de Preferências’ de comércio, esse movimento por parte da Comissão resultou em pressão aos países mercosulinos (GHIOTTO; ECHAIDE, 2019,

¹³² Trecho original em inglês: “[...] there were meetings of officials trying to resume negotiations but failing to do so. The failure was mainly due to the internal political conditions of the two blocs that were not conducive to dialogue. While the new South American progressive governments pursued ‘neo-developmentist’ policies visibly misaligned with the EU, it preferred a liberal model of ‘open regionalism’ [...]. Only in 2008, the financial crisis and its consequent impact on the reduction of exports (in addition to the WTO crisis) pushed the European Commission to seek the resumption of negotiations at the global level and Mercosur” (APRILE, 2021, p. 48).

¹³³ Trecho original em inglês: “During the 2011 and 2012 rounds, there were nine negotiating rounds and several BNC meetings). Despite this, there was no exchange of offers, and progress was only made in the regulatory chapters on services, government procurement, customs, trade facilitation and intellectual property. Mercosur proposed incorporating several figures to rebalance the trade asymmetries between the two blocs. However, on the other hand, the EU remained anchored to protectionism in agricultural matters, causing a reluctant response from Latin American countries to make, for example, concessions on the liberalization of trade in services” (Ibid., p. 49).

p. 11). Desse modo, ocorreram reações diversos dos dois principais países do Mercosul: Brasil e Argentina. O Brasil, por sua vez, tentou acelerar as negociações, impulsionado pela pressão do setor do agronegócio, enquanto a Argentina continuou defendendo instrumentos comerciais que levassem em conta as diferenças econômicas, sociais, visando chegar a uma proposta de Acordo equilibrada (GHIOTTO; ECHAIDE, 2019, p. 11-12). As mudanças internas e externas que ocorreram a partir de 2014, como o fim do *boom* das *commodities* e a chegada ao poder de governos liberais-conservadores na Argentina e no Brasil (2015), permitiu a adoção de uma estratégia nas negociações, e no campo da política nacional, de uma maior abertura externa (SANAHUJA; RODRIGUEZ, 2019, p. 05).

Como argumenta Aprile (2021, p. 49-50, tradução própria) “[a] última fase das negociações concentra-se no período 2016-2019, enfatizando o novo cenário de crise da globalização e como esse fator afetou o sucesso do Acordo”. A Reunião Ministerial realizada em Bruxelas, em junho de 2015, resultou “em uma declaração conjunta em que ambas as Partes reafirmaram seu total compromisso com a conclusão das negociações”. Aprile verifica também que esse período é marcado por mudanças importantes nas RIs, como “tendências de fragmentação do comércio internacional e impulsos protecionistas induzidos pela ascensão de novos atores políticos nacionalistas e de extrema direita”¹³⁴, exemplificado, principalmente, pela eleição de Donald Trump em 2016 nos EUA, resistente ao movimento de globalização (APRILE, 2021, p. 49-50, tradução própria).

Foi em 2016 que “as negociações UE-Mercosul foram retomadas oficialmente e, desde então, ocorreu ofertas de acesso a mercados”¹³⁵ (APRILE, 2021, p. 50, tradução própria). Esse movimento, como argumenta Sanahuja e Rodriguez (2019, p. 05), pode ser lido com uma defesa do liberalismo comercial e do sistema multilateral, além de uma clara reação ao movimento antiglobalista. Nesse sentido, como afirma Aprile (2021, p. 50, tradução própria), “a UE adotou uma postura comercial ofensiva, enquadrada na sua política de ‘comércio para todos’ (2015)”, no entanto, “a agricultura continuou sendo o ponto de negociação mais desafiador, com os Estados membros da UE declarando interesses defensivos a esse respeito”¹³⁶.

¹³⁴ Trecho original em inglês: “The last phase of negotiations focuses on the period 2016-2019, emphasizing the new crisis scenario of globalization and how this factor affected the agreement's success. [...] resulting in a joint statement in which both parties reaffirmed their total commitment to conclude the negotiations. [...] tendencies towards fragmentation of international trade and protectionist impulses induced by the rise of new nationalist and extreme right-wing political” (APRILE, 2021, p. 49-50).

¹³⁵ Trecho original em inglês: “EU-Mercosur negotiations officially resumed and, since then, the exchange of market access offers took place” (Ibid., p. 50).

¹³⁶ Trecho original em inglês: “For its part, the EU adopted an offensive trade stance framed in its policy on ‘Trade for All’ (2015). [...] agriculture remained the most challenging point of negotiation, with EU member states declaring defensive interests in this regard” (APRILE, 2021, p. 50).

Em 2019, após duas décadas, e colocadas de lado as principais divergências das Partes na busca pela concretização da proposta de Acordo – vide o gerencialismo discorrido por Koskenniemi (2009) –, as negociações chegaram ao final e produziram o texto base que será discutido na presente pesquisa. O quadro abaixo sintetiza as principais etapas e eventos que influenciaram o andamento das negociações do Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Europeia.

Quadro 3 – Etapas das negociações da proposta de Acordo em perspectiva histórica

1995	Assinatura do Acordo Birregional entre o Mercosul e a União Europeia, precedente ao Acordo de Associação;
1999	Início das negociações da proposta de Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a UE, parte do Acordo de Associação entre os dois blocos;
2003	Preparado cronograma de negociações que visava a assinatura da proposta até o final de 2004;
2004	Suspensão das negociações;
2006	Inclusão preliminar da Venezuela no Mercosul, que resultou em entraves políticos com a UE;
2007	Três anos após a suspensão das negociações e pouco avanço no diálogo, é assinado o Acordo de Parceria Estratégica entre Brasil e a UE;
2009	Deterioração do comércio entre os dois blocos;
2010	Retomada das negociações, com ritmo reduzido devido as adversidades econômicas globais;
2012	Adesão definitiva da Venezuela no Mercosul contribuiu para o desgaste das relações entre os blocos, paralela com a Crise na Zona do Euro. Suspensão das negociações;
2016	A retomada definitiva das negociações;
2017	O enfraquecimento das políticas e das agências ambientais brasileiras, além do crescente desmatamento da floresta amazônica, ocasionaram críticas por parte dos europeus. Falha na conclusão da parte política do Acordo, originalmente prevista para o final de 2017;
2018	Novas rodadas de negociações;
2019	No dia 28 de junho de 2019, o Mercosul e a União Europeia anunciaram a conclusão das negociações da parte comercial do Acordo de Associação Mercosul-UE.

Elaboração própria, com base em: Aprile (2021); Fonseca (2020); Heuser (2020); Maduro (2020); Malamud (2012; 2020); Saraiva, Gavião (2020).

Visto a complexidade do processo negocial da proposta de Acordo, a próxima sessão discutirá especificamente a negociação do Capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável, presente no texto.

3.1.2. As negociações do Capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável

Antes mesmo das negociações propriamente ditas, a temática do desenvolvimento sustentável já estava presente nas relações entre a União Europeia e o Mercosul. A temática ambiental já vinha ganhando atenção nas relações internacionais de forma geral, como argumentado no segundo capítulo desse trabalho, e foi traduzida no Acordo-Quadro, de 1995, documento de caráter político, aprovado pelo Conselho Europeu, que definiu as estratégias do bloco com a América Latina. O documento reafirma o papel da União Europeia em “contribuir para a criação de uma aliança estratégica em questões onde existam posições convergentes para melhorar o poder de barganha no cenário internacional e promover modelos de desenvolvimento sustentável”, que sejam úteis na “inclusão positiva dos diversos atores no processo de globalização”¹³⁷ (BIZZOZERO, 2001, p. 378 apud APRILE, 2021, p. 52, tradução própria). Nesse sentido, já era visível o processo de inserção da pauta ambiental e do desenvolvimento sustentável nos termos da proposta de Acordo (APRILE, 2021, p. 52).

Em relação ao Acordo-Quadro de 1995, o seu artigo 17, chamado ‘cooperação em proteção ambiental’, afirmava que: “as Partes, seguindo o objetivo do desenvolvimento sustentável, promoverão que a proteção do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais sejam levados em conta nas diferentes áreas de cooperação inter-regional” (ACORDO-QUADRO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA, 1995). Uma perspectiva mais recente do tema pode ser encontrada na Primeira Reunião do Comitê de Negociações Birregional UE-Mercosul, realizada em Buenos Aires, em 2000. Nela, as “Partes estabeleceram os princípios das negociações, priorizando às suas relações nos domínios ‘político, econômico, comercial, cultural e de cooperação, construindo uma parceria mais profunda e abrangente entre as duas regiões”, e que as negociações deveriam ser baseadas “na democracia, no desenvolvimento sustentável e no crescimento econômico com justiça social”¹³⁸ (UE; MERCOSUL, 2002; APRILE, 2021, p. 52, tradução própria). E também na “Segunda Reunião de Chefes de Estado e de Governo da União Europeia e Mercosul de 2002”, na qual as Partes “decidiram fortalecer e aprofundar seu diálogo político sobre questões de interesse mútuo na agenda internacional”,

¹³⁷ Trecho original em inglês: “[...] ‘contributing to the creation of a strategic alliance on issues where convergent positions exist, in order to improve bargaining power on the international scene and promote models of sustainable development that ensure the positive inclusion of the various actors in the globalization process’” (BIZZOZERO, 2001, p. 378 apud APRILE, 2021, p. 52).

¹³⁸ Trecho original em inglês: “[...] in which the parties established the principles of the negotiations, giving priority to their relations in the ‘political, economic, commercial, cultural and cooperation fields, building a deeper and more comprehensive partnership between the two regions, which should be based on democracy, sustainable development and economic growth with social justice’” (UE; MERCOSUL; 2002; APRILE, 2021, p. 52).

dando enfoque ao “desenvolvimento sustentável, tendo em conta as dimensões econômica, social e ambiental”¹³⁹ (UE; MERCOSUL, 2002; ABRILE, 2021, p. 52, tradução própria).

Desde então, com suas três dimensões [...], o tema tem ganhado cada vez mais espaço na discussão internacional e nas negociações UE-Mercosul. [...], em 2009, o relatório do Parlamento Europeu sobre a estratégia da União Europeia para as relações com a América Latina, na sua alínea c) “no âmbito social da parceria estratégica birregional”, o ponto 25 recomenda “uma coordenação das posições das duas regiões no caminho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio tendo em vista a sessão de alto nível das Nações Unidas a realizar em setembro de 2010” [...], referindo-se em particular a “aqueles (os objetivos) que dizem respeito à luta contra a pobreza, à criação de emprego estável e de qualidade e à integração social de grupos marginalizados, em particular grupos indígenas, crianças, mulheres e pessoas com deficiência” [...]. O Parlamento considerou que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio figuram “entre os objetivos mais importantes a atingir até 2015, centrando-se nos investimentos nos países mais pobres e nas populações mais vulneráveis”¹⁴⁰ (PARLAMENTO UE, 2009/2213 (INI) apud APRILE, 2021, p. 52-53, tradução própria).

Em 2010, a União Europeia e os países da América Latina e Caribe foram aconselhados pela Comissão de Desenvolvimento do Parlamento Europeu a “melhorar seus mecanismos de parceria e cooperação, dando maior ênfase à defesa dos direitos humanos e direitos ambientais e sociais, incluindo os direitos culturais das minorias indígenas” (APRILE, 2021, p. 53). Assim como a “reforçar a sua parceria para enfrentar os desafios ecológicos”, dando um grande enfoque “ao combate às alterações climáticas através do estabelecimento de medidas essenciais baseadas na preservação das florestas e dos recursos naturais, bem como numa modelo agrícola utilizando medidas agroflorestais e de reflorestamento natural” (APRILE, 2021, p. 53). Por fim, foi feito um apelo pelo Conselho “à assinatura das convenções da OIT, por todos os países envolvidos [...] e em particular a Convenção 169 sobre os Direitos dos Povos Indígenas”¹⁴¹ (APRILE, 2021, p. 53, tradução própria). Para Aprile,

¹³⁹ Trecho original em inglês: [...] and in the 2002 Second Meeting of Heads of State and Government of the European Union and Mercosur, [...] of which reads: the parties ‘decided to strengthen and deepen their political dialogue on issues of mutual interest in the international agenda, in particular: sustainable development, taking into account the economic, social and environmental dimensions’ (UE; MERCOSUL, 2002; Ibid., p. 52).

¹⁴⁰ Trecho original em inglês: “Since then, with its three dimensions [...], the theme has gained more and more space in the international discussion and the EU-Mercosur negotiations. [...], in 2009, the report of the European Parliament on the strategy of the European Union for relations with Latin America, in its paragraph c) ‘with regard to the social sphere of the bi-regional strategic partnership’, point 25 recommends ‘a coordination of the positions of the two regions on the way to achieve the Millennium Development Goals in view of the high-level session of the United Nations to be held in September 2010’ [...], referring in particular to ‘those (the goals) which concern the fight against poverty, the creation of stable and quality employment and the social integration of marginalised groups, in particular indigenous groups, children, women and people with disabilities’ [...]. The Parliament considered that the MDGs were ‘among the most important objectives to be achieved by 2015, focusing on investments in the poorest countries and most vulnerable populations’” (PARLAMENTO UE, 2009/2213 (INI) apud Ibid., p. 52-53).

¹⁴¹ Trecho original em inglês: “[...] improve their partnership and cooperation mechanisms, placing greater emphasis on the defense of human rights and political, environmental and social rights, including the cultural rights

A retomada das negociações em 2010 baseou-se nos princípios e objetivos gerais das Partes durante a primeira fase (2000-2004). O tema do Desenvolvimento Sustentável tornou-se cada vez mais proeminente na parte comercial do Acordo. Por ocasião da visita do Comissário de Comércio da UE para discutir as negociações do Mercosul no Paraguai e no Uruguai (2011), foi reafirmado que a parte comercial UE-Mercosul do Acordo de Associação não se destinava a abranger apenas questões relacionadas a mercadorias, mas também questões como serviços, investimentos, compras governamentais e comércio e desenvolvimento sustentável. Nos anos seguintes, o tema tornou-se cada vez mais central nas negociações. Em setembro de 2017, as Partes estabeleceram a formação de um Subcomitê de Comércio e Desenvolvimento Sustentável, cuja tarefa, entre outras coisas, era preparar o Capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável para inclusão no acordo¹⁴² (APRILE, 2021, p. 53-54, tradução própria).

Esses primeiros passos dados nas relações birregionais foram um importante vetor para o avanço da pauta ambiental nas negociações da proposta de Acordo. A relevância dada pela União Europeia ao tema, observada tanto em sua legislação doméstica quanto no multilateralismo ambiental, abordado no enviesamento estrutural, repercutiu nas tratativas da proposta de Acordo e atualmente representa um dos pontos-chaves para sua ratificação e entrada em vigor. A inclusão prévia dos princípios sustentáveis na discussão e a criação de um Comitê específico serviram de base para o que se tornaria o Capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável, foco da presente pesquisa. Por mais que a questão não tenha sido central no início – incluída mais como recomendação –, ela foi adquirindo um caráter mais explícito e que não pode mais ser desassociada do debate.

Um dos mais importantes reflexos das questões ambientais na proposta de Acordo são os estudos de Avaliação de Impacto de Sustentabilidade (SIA, na sigla em inglês). Para Aprile (2021, p. 56) a SIA é um documento produzido a pedido de entidades governamentais e privadas com o objetivo de auxiliar as negociações de acordos comerciais. Para Grieger (2019, p. 10 apud APRILE, 2021, p. 57), “esta ferramenta fornece uma análise aprofundada dos potenciais impactos econômicos, sociais, de direitos humanos e ambientais das negociações

of indigenous minorities” [...], ‘strengthen their partnership to address ecological challenges’ [...], ‘combating climate change’ through ‘the establishment of essential measures based on the preservation of forests and natural resources, as well as a sustainable agricultural model making use of agroforestry and natural reforestation measures’ [...] ‘the signing of the ILO conventions, by all countries concerned, [...] and in particular Convention 169 on the Rights of Indigenous Peoples’” (APRILE, 2021, p. 53).

¹⁴² Trecho original em inglês: “Negotiations resumption in 2010 were based on the parties’ general principles and objectives during the first phase (2000-2004). The theme of Sustainable Development became more and more prominent in the trade part of the agreement. On the occasion of the visit of the EU Trade Commissioner to discuss Mercosur 58 negotiations in Paraguay and Uruguay (2011), it was reaffirmed that the EU-Mercosur trade part of the AA was not intended to cover only issues related to goods, but also issues such as services, investments, government procurement and trade and sustainable development. During the following years, the topic became increasingly central to the negotiations. In September 2017, the parties established the formation of a SubCommittee on Trade and Sustainable Development, whose task, among other things, was to prepare the Trade and Sustainable Development Chapter for inclusion in the agreement” (Ibid., p. 53-54).

comerciais à medida que estão ocorrendo”. Na proposta de Acordo entre o Mercosul e a União Europeia, a primeira avaliação “foi solicitada em 2003 pela Comissão Europeia e conduzida por um consórcio de consultores independentes”, como institutos para desenvolvimento de políticas e universidades, com resultados que datam os anos de 2006 a 2009. Uma “avaliação inicial foi publicada em 2006, e estudos específicos para agricultura, automotivo e silvicultura foram publicados em 2007”. Em 2009 foi publicada uma avaliação das “potenciais implicações econômicas, sociais e ambientais do Acordo”. Mas, como argumenta Aprile, este primeiro documento “não considerou os últimos fluxos comerciais e mudanças políticas nos países do Mercosul e não forneceu uma análise de direitos humanos”¹⁴³ (GRIEGER, 2019, p. 10 apud APRILE, 2021, p. 57, tradução própria).

Sob essa perspectiva, como descreve Aprile (2021, p. 57, tradução própria), a solicitação de uma avaliação de impacto de sustentabilidade “foi mais uma confirmação de que as questões de Desenvolvimento Sustentável já estavam entrando no Acordo naquele momento”. No ano de 2010, a Comissão Europeia “publicou um Documento de Posição sobre o SIA, destacando a possibilidade de alcançar um impacto positivo do Acordo, embora não pudesse deixar de observar várias preocupações expostas no Relatório”, observando, “por exemplo, sobre os impactos adversos potencialmente significativos do Acordo no ambiente”¹⁴⁴.

Com as negociações se estendendo por mais tempo que o esperado inicialmente, uma nova avaliação foi solicitada pela Comissão Europeia à London School of Economics. Como descreve Cavazzini (2019), o relatório foi publicado em dezembro de 2020 e sua metodologia foi bastante criticada por acadêmicos. O relatório, segundo críticos, não influenciou o andamento das negociações ou orientou algum tipo de ação ou tomada de decisão no processo, servindo, ao final, apenas de retórica pouco construtiva (CAVAZZINI, 2019). Na leitura de Aprile (2021, p. 57, tradução própria), “[o] Relatório argumenta que o Acordo em si não é

¹⁴³ Trecho original em inglês: “[...] This tool provides an in-depth analysis of the potential economic, social, human rights and environmental impacts of trade negotiations as they are taking place. [...], the first SIA was requested in 2003 by the European Commission and conducted by a consortium of independent consultants [...] An initial Sustainability Impact Assessment (SIA) was published in 2006, and specific studies for agriculture, automotive and forestry were published in 2007. [...] Agreement’s potential economic, social and environmental implications. [...] However, this first SIA did not consider the latest trade flows and political changes in the Mercosur countries and did not provide a human rights analysis” (GRIEGER, 2019, p. 10 apud APRILE, 2021, p. 56-57).

¹⁴⁴ Trecho original em inglês: “Nevertheless, it was further confirmation that Sustainable Development issues were already making their way into the Agreement at that time. [...] published a Position Paper regarding the SIA, highlighting the possibility of achieving a positive impact of the Agreement, while unable to avoid noting several concerns set out in the Report, for example, concerning the potentially significant adverse impacts of the Agreement on the environment” (APRILE, 2021, p. 57).

perigoso para o meio ambiente (emissões de CO₂, desmatamento). Em vez disso, o que é perigoso é o comportamento dos Estados”¹⁴⁵. Aprile (2021, p. 57, tradução própria) continua:

Em março de 2021, a Comissão Europeia publicou um novo Position Paper, confirmando que o Acordo terá um impacto positivo nas economias dos países da UE e do Mercosul (aumentando os salários e contribuindo para a redução da desigualdade); mas também considerando, inevitavelmente, preocupações sobre o impacto potencial do Acordo sobre o meio ambiente (em particular sobre desmatamento, direitos humanos e povos indígenas)¹⁴⁶.

Cabe salientar que ambos os estudos foram requisitados pela União Europeia. Como argumenta Aprile, “nenhum Relatório de Sustentabilidade foi publicado até o momento” no âmbito do Mercosul. Ocorreu que, “após o anúncio da conclusão do Acordo, os setores industriais solicitaram ao governo de Mauricio Macri (então presidente da Argentina) que tornasse públicos seus estudos de impacto”¹⁴⁷, mas essa solicitação não teve resposta (APRILE, 2021, p. 58, tradução própria). Há relatos extraoficiais que alegam que esses estudos não apresentaram nenhum ganho real ou benefícios ao Mercosul com a proposta de Acordo. Ainda, outros tomadores de decisão, o que inclui o negociador-chefe da Argentina, questionaram a eficácia e utilidade dos SIAs (GHIOTTO; ECHAIDE, 2019, p. 09).

A partir das evidências aqui analisadas, sugere-se que a União Europeia moldou grande parte das abordagens acerca da temática ambiental/sustentável nas negociações da proposta de Acordo. A seguir será feita uma análise do texto final da proposta de Acordo entre o Mercosul e a União Europeia, focando no Capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável, ainda que o texto represente uma versão primária e não se encontre revisado e traduzido para os idiomas oficiais das Partes.

3.2. O TEXTO FINAL DA PROPOSTA DE ACORDO: GERENCIALISMO?

O texto da proposta de Acordo demonstrou que o padrão de comércio da União Europeia e do Mercosul não mudou tanto durante as negociações, mas muitas das assimetrias entre as

¹⁴⁵ Trecho original em inglês: “The Report argues that the Agreement itself is not dangerous for the environment (CO₂ emissions, deforestation). Instead, what is dangerous is the states' behavior” (Ibid., p. 57).

¹⁴⁶ Trecho original em inglês: “In March 2021, the European Commission published a new Position Paper, confirming that the Agreement will have a positive impact on the economies of both the EU and Mercosul countries (increasing wages and contributing to the reduction of inequality); but also considering, inevitably, concerns about the potential impact of the Agreement on the environment (in particular on deforestation, human rights and indigenous peoples)” (Ibid., p. 57).

¹⁴⁷ Trecho original em inglês: “[...] it should be noted that no Sustainability Report has been published to date. After the announcement of the conclusion of the Agreement, the industrial sectors asked the government of Mauricio Macri (then president of Argentina) to make their impact studies public” (Ibid., p. 58).

Partes permaneceram (APRILE, 2021). A proposta, produto de décadas de negociações, compreende um amplo Acordo comercial, ambicioso, que abrange questões desde tarifas, investimentos e medidas sanitárias, até desenvolvimento sustentável e propriedade intelectual (COMISSÃO EUROPEIA, 2021). Contudo, como o foco da presente pesquisa refere-se as questões sobre comércio e desenvolvimento sustentável, não será realizado uma análise pormenorizada do texto do Acordo, tendo como objeto apenas o Capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável.

Nesse sentido, essa seção é voltada a análise do referido Capítulo, como está exposto no texto da proposta. Será realizado um exame dos principais artigos presentes, sendo também realizada uma análise da relação dos mesmos com os objetivos e interesses das Partes, para, por fim, discutir se a inclusão do Capítulo é fruto de uma pressão da UE, resultando em conflitos de interesses, ou de uma conciliação entre as demandas comerciais e ambientais, argumentando que ambos são temas passíveis de harmonização no longo prazo.

Primeiro é importante citar que a proposta de Acordo “converge para um padrão dos mais modernos, utilizado pelo bloco europeu com outros parceiros” quando se trata da questão ambiental, e que o Capítulo CDS inclui um conjunto de temas e pautas já presentes nos acordos-base da União Europeia e também um aprimoramento das cláusulas e objetivos adotados em acordos multilaterais ambientais e outros acordos comerciais firmados pelo bloco, como citado na última seção do segundo capítulo. Maduro (2020, p. 137) argumenta que “[p]elas sínteses apresentadas sobre algumas das suas principais cláusulas, é possível perceber que o Acordo avança em relação a diversos compromissos vigentes entre os sócios do Mercosul”.

O aspecto que guia grande parte do Capítulo CDS é o debate acerca das mudanças climáticas, sobre projetos de cooperação técnica e científica e o estabelecimento de um Subcomitê cujo objetivo é verificar a implementação das medidas propostas no Capítulo e mediar possíveis conflitos que advenham do processo. Mas, como argumentam Hoffmann e Krajewski (2021, p. 11), apesar de o Capítulo propor que haverá um esforço das Partes para essas medidas, ao final são apenas “meras declarações de intenção”. O gerencialismo característico do texto – ou seja, sua tecnicidade e pouca especificidade – reflete os interesses das Partes de não se sujeitarem a cláusulas de *hard law* ou a obrigatoriedade de cumprir metas pouco realistas.

O Capítulo inclui 15 páginas sobre o tema e sua relação com o comércio, ou de que maneira tornar o comércio uma prática mais sustentável e menos exploratória e danosa ao meio ambiente. Serão discutidos os principais artigos e trechos presentes no texto do Capítulo CDS, com a finalidade de verificar sua relação com os objetivos, interesses, discursos e práticas das

Partes, além de outros fatores, como a percepção da sociedade e de órgãos acerca da proposta de Acordo e do tema. O quadro abaixo sintetiza os artigos presentes no Capítulo:

Quadro 4 – Artigos presentes no Capítulo CDS

ARTIGO	TÍTULO DO ARTIGO
Art. 1	Objetivos e escopo
Art. 2	Regulação e níveis de proteção
Art. 3	Transparência
Art. 4	Acordos e padrões multilaterais em matéria trabalhista
Art. 5	Acordos Multilaterais Ambientais
Art. 6	Comércio e mudanças climáticas
Art. 7	Comércio e biodiversidade
Art. 8	Comércio e manejo sustentável de florestas
Art. 9	Comércio e manejo sustentável de recursos pesqueiros e aquicultura
Art. 10	Informações técnicas e científicas
Art. 11	Comércio e administração responsável de cadeias de suprimentos
Art. 12	Iniciativas de comércio e investimentos e o desenvolvimento sustentável
Art. 13	Cooperação em Comércio e Desenvolvimento Sustentável
Art. 14	Subcomitê em Comércio e Desenvolvimento Sustentável
Art. 15	Resolução de disputas
Art. 16	Consultas
Art. 17	Painel de Especialistas
Art. 18	Revisão

Elaboração própria, com base no texto da proposta de Acordo Mercosul-UE (CDS, 2019).

O Capítulo CDS tem por objetivo principal (Artigo 1.1) inserir as noções voltadas ao “desenvolvimento sustentável nas relações de comércio e investimento das Partes, [...] estabelecendo princípios e ações relativos ao trabalho e aos aspectos ambientais do desenvolvimento sustentável de relevância [...] em um contexto de comércio e investimento”¹⁴⁸ (PROPOSTA DE ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA, CDS, 2019, tradução própria). A carência de mecanismos sustentáveis e ambientais na proposta original do Acordo resultou em diversas posições contrárias por parte de negociadores, pesquisadores, agentes da sociedade, tanto do lado europeu quanto do sul-americano. Nesse sentido, como argumenta

¹⁴⁸ Trecho original em inglês: “[...] enhance the integration of sustainable development in the Parties' trade and investment relationship, [...] by establishing principles and actions concerning labour and environmental aspects of sustainable development of specific [...] in a trade and investment context” (PROPOSTA DE ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA, CDS, 2019).

Aprile (2021, p. 54, tradução própria), “as Partes apresentaram o Capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável (CDS) como ‘a solução’ para as muitas críticas que o Acordo recebeu e continua a receber em relação à sua sustentabilidade”¹⁴⁹. O propósito, desse modo, era incluir no texto da proposta um conjunto de ações e objetivos que estivessem alinhados as questões e preocupações ambientais internacionais e, principalmente, pela pressão dentro da União Europeia.

Ainda no primeiro segmento do Capítulo, no Artigo 1.3. consta que “as Partes reconhecem que as dimensões econômica, social e ambiental são interdependentes e que se reforçam mutuamente no desenvolvimento sustentável”, e, além disso, as Partes “reafirmam seu compromisso de promover o desenvolvimento do comércio internacional de forma a contribuir para o objetivo do desenvolvimento sustentável, para o bem-estar das gerações presentes e futuras”¹⁵⁰ (PROPOSTA DE ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA, CDS 2019, tradução própria). O Artigo 1.4. reforça que as Partes devem realizar a promoção do desenvolvimento sustentável através do comércio, de forma transparente e respeitando os acordos multilaterais sobre o meio ambiente e direitos trabalhistas ratificados no âmbito internacional. Também é enfatizado que a cooperação é uma ferramenta importante no processo e deve levar em consideração “diferentes realidades, capacidades, necessidades e níveis de desenvolvimento nacionais e respeitando as políticas e prioridades”¹⁵¹ estabelecidas no ambiente doméstico dos Estados (PROPOSTA DE ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA, CDS, 2019, tradução própria).

Por sua vez, o Artigo 2 narra a forma com que a legislação e as políticas públicas dos Estados-partes devem ser estabelecidas, levando sempre em consideração o aspecto da sustentabilidade e o respeito as normas internacionais, mas delegando aos Estados o direito de defini-las a seu modo. O Artigo 2.1. descreve que:

As Partes reconhecem o direito de cada Parte de determinar suas políticas sobre desenvolvimento sustentável e prioridades, de estabelecer os níveis internos de

¹⁴⁹ Trecho original em inglês: “The parties presented the Trade and Sustainable Development (TSD) Chapter as ‘the solution’ to the many criticisms the agreement has received and continues to receive regarding its sustainability” (APRILE, 2021, p. 54).

¹⁵⁰ Trecho original em inglês: “*Article 1.3.* The Parties recognize that the economic, social and environmental dimensions are interdependent and mutually reinforcing dimensions of sustainable development, and reaffirm their commitment to promoting the development of international trade in such a way as to contribute to the objective of sustainable development, for the welfare of present and future generations” (PROPOSTA DE ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA, CDS, 2019).

¹⁵¹ Trecho original em inglês: “*Article 1.4.* [...] enhanced cooperation and understanding of their respective labour and environmental trade related policies and measures, taking into account the different national realities, capacities, needs and levels of development and respecting national policies and priorities” (PROPOSTA DE ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA, CDS, 2019).

proteção ambiental e trabalhista que considere apropriados e adotar ou modificar sua legislação e políticas. Tais níveis, leis e políticas devem ser consistentes com o compromisso de cada Parte com os acordos internacionais e normas trabalhistas [...]”¹⁵² (PROPOSTA DE ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA, CDS 2019, tradução própria).

Nesse sentido, como afirma Aprile (2021, p. 54-55, tradução própria), “as políticas não devem enfraquecer os níveis de proteção ambiental ou renunciar/dispensar/não aplicar efetivamente as normas relativas à legislação ambiental ou trabalhista para incentivar o comércio ou o investimento”¹⁵³. É necessário que haja um compromisso claro com o desenvolvimento sustentável e os direitos trabalhistas, e não o detrimento dos mesmos em relação a promoção do comércio. Porém, também é exposto que as normas ambientais e trabalhistas não devem ser estabelecidas e aplicadas “de forma que constituam uma restrição disfarçada ao comércio ou [uma] discriminação injustificável ou arbitrária” (Artigo 2.6). Afirma-se que o comércio e o desenvolvimento sustentável devem ser “feitos de forma transparente, garantindo a conscientização e incentivando a participação do público, de acordo com suas regras e procedimentos internos”¹⁵⁴ (Artigo 3), sem resultar em conflitos ou que impeça o pleno desenvolvimento um do outro (PROPOSTA DE ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA, CDS 2019, tradução própria).

A inclusão desse texto na proposta de Acordo pode ser entendida como uma forma de pressionar e inibir o grave enfraquecimento das normas e políticas públicas ambientais brasileiras¹⁵⁵, que vem ocorrendo desde 2016, e também o desmonte de institutos, órgãos e organizações de proteção e fiscalização ambiental¹⁵⁶, observado, com maior frequência, nos últimos anos no Brasil. Essa tendência, vista no caso brasileiro, tem ocasionado um alerta nas

¹⁵² Trecho original em inglês: “*Article 2.1.* The Parties recognise the right of each Party to determine its sustainable development policies and priorities, to establish the levels of domestic environmental and labour protection it deems appropriate and to adopt or modify its law and policies. Such levels, law and policies shall be consistent with each Party's commitment to the international agreements and labour standards [...]” (PROPOSTA DE ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA, CDS, 2019).

¹⁵³ Trecho original em inglês: “Policies must not weaken levels of environmental protection or waive/waiver/not effectively enforce legislation regarding environmental or labor law to encourage trade or investment” (APRILE, 2021, p. 54-55).

¹⁵⁴ Trecho original em inglês: “*Article 3* done in a transparent manner, ensuring awareness and encouraging public participation, in accordance with its domestic rules and procedures” (PROPOSTA DE ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA, CDS 2019).

¹⁵⁵ REVISTA GALILEU. 'Nature' alerta para o enfraquecimento da legislação ambiental no Brasil. Disponível em: <<https://revistagalileu.globo.com/Ciencia/Meio-Ambiente/noticia/2018/05/nature-alerta-para-o-enfraquecimento-da-legislacao-ambiental-no-brasil.html>>. Acesso: 28 jan. 2022.

¹⁵⁶ PONTES, Nádia. Corte de verba reforça desmonte da fiscalização ambiental. DW. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/corte-de-verba-refor%C3%A7a-desmonte-da-fiscaliza%C3%A7%C3%A3o-ambiental-no-brasil/a-57327500>>. Acesso 28 jan. 2022.

autoridades europeias e provocado reações¹⁵⁷ de entidades sociais e da classe política contra a proposta de Acordo ou pela inclusão de instrumentos mais específicos e concretos.

Já o Artigo 5 do Capítulo trata sobre os acordos ambientais multilaterais, reafirmando sua importância no âmbito doméstico e internacional para a promoção de padrões ambientais e sustentáveis que as Partes devem seguir e adotar em suas relações econômicas e políticas. No Artigo 5.1 são reiteradas as três dimensões do desenvolvimento sustentável – econômica, social e ambiental – e que as mesmas devem ser “abordadas de forma equilibrada e integrada”¹⁵⁸, para, nesse sentido, auxiliarem no desenvolvimento nacional e na relação saudável com o meio ambiente. No texto afirma-se que o comércio pode contribuir de forma positiva na promoção do desenvolvimento sustentável. No Artigo 5.2 é reconhecida a importância das Nações Unidas e seu Programa para o Meio Ambiente (PNUMA), além dos “acordos multilaterais sobre o meio ambiente como resposta da comunidade internacional aos desafios ambientais globais ou regionais e enfatizam a necessidade de reforçar o mútuo apoio entre as políticas comerciais e ambientais”¹⁵⁹. Reforçando o viesamento estrutural abordado por Koskenniemi, retratado, principalmente, pela colisão entre diferentes regimes do direito – nesse caso, o regime ambiental e o comercial –. Por fim, é corroborado que “nada neste Acordo impedirá as Partes de adotar ou manter medidas para implementar”¹⁶⁰ os acordos ambientais multilaterais ou o fomento a políticas e normas domésticas e internacionais (PROPOSTA DE ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA, CDS, 2019, tradução própria).

O Artigo 6 é reservado para o tópico sobre comércio e mudanças climáticas, onde “as Partes reconhecem a importância de perseguir o objetivo final da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) para enfrentar a ameaça urgente das mudanças climáticas e o papel do comércio para esse fim” (Artigo 6.1.). Nesse sentido, as Partes da proposta de Acordo devem implementar integralmente os dispositivos e objetivos

¹⁵⁷ FIGUEIREDO, Janaina. **Comissão Europeia indica que mudança em regras ambientais no Brasil prejudicará acordo UE-Mercosul**. O Globo. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/comissao-europeia-indica-que-mudanca-em-regras-ambientais-no-brasil-prejudicara-acordo-ue-mercosul-25138946>> Acesso 28 jan. 2022.

¹⁵⁸ Trecho original em inglês: “Article 5.1. The Parties recognize that the environment is one of the three dimensions of sustainable development and that its three dimensions -economic, social and environmental- should be addressed in a balanced and integrated manner. Additionally, the Parties recognize the contribution that trade could make to sustainable development” (PROPOSTA DE ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA, CDS 2019).

¹⁵⁹ Trecho original em inglês: “Article 5.2. [...] multilateral environment agreements as a response of the international community to global or regional environmental challenges and stress the need to enhance the mutual supportiveness between trade and environment policies” (PROPOSTA DE ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA, CDS 2019).

¹⁶⁰ Trecho original em inglês: “Article 5. [...] Nothing in this agreement shall prevent Parties from adopting or maintaining measures to implement the MEAs” (PROPOSTA DE ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA, CDS 2019).

estabelecidos no Acordo do Clima de Paris, de 2015, no que se refere a redução das emissões de gases do efeito estufa e o desenvolvimento de tecnologias limpas na agricultura e na indústria, com objetivo de “aumentar a capacidade de adaptação aos impactos adversos das mudanças climáticas de uma maneira que não ameace a produção de alimentos”. Também é reiterada a necessidade e importância da “cooperação, conforme apropriado, em questões relacionadas às mudanças climáticas relacionadas ao comércio bilateral, regional e em fóruns internacionais”¹⁶¹, principalmente no âmbito da ONU (PROPOSTA DE ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA, CDS, 2019, tradução própria).

Já sendo alvo de divergência entre autoridades europeias e o atual governo brasileiro, o Acordo do Clima de Paris representou um marco na normativa ambiental internacional e reacendeu novamente o debate sobre a propositura de padrões e objetivos internacionais para o meio ambiente. O acordo, que inclusive o presidente brasileiro já ameaçou abandonar¹⁶², constituiu um ponto importante nas negociações sobre a proposta de Acordo Mercosul-União Europeia. A ameaça de saída do Acordo de Paris por parte do Brasil não foi bem recebida pelas Partes europeias, principalmente a França, que advertiu, caso ocorra a saída do Brasil, que não assinará nenhum acordo comercial com Brasil¹⁶³, o que afetaria as negociações da proposta de Acordo Mercosul-UE, que estava em processo de finalização na época.

A realidade é que, como afirmam especialistas e dados de institutos e órgãos ambientais, o Brasil tem se afastado cada vez mais das promessas realizadas na conferência do clima¹⁶⁴. O aumento alarmante do desmatamento na floresta amazônica¹⁶⁵, as queimadas na Amazônia e no

¹⁶¹ Trecho original em inglês: “*Article 6.1. The Parties recognise the importance of pursuing the ultimate objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) in order to address the urgent threat of climate change and the role of trade to this end. [...] each Party shall: (a) effectively implement the UNFCCC and the Paris Agreement established thereunder; (b) consistent with article 2 of the Paris Agreement, promote the positive contribution of trade to a pathway towards low greenhouse gas emissions and climate-resilient development and to increasing the ability to adapt to the adverse impacts of climate change in a manner that does not threaten food production. The Parties shall also cooperate, as appropriate, on trade-related climate change issues bilaterally, regionally and in international forums, particularly in the UNFCCC*” (PROPOSTA DE ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA, CDS 2019).

¹⁶² KLEIN, Cristian; ROSAS, Rafael. **Bolsonaro ameaça deixar Acordo de Paris se mudanças não forem feitas**. Valor. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2018/12/12/bolsonaro-ameaca-deixar-acordo-de-paris-se-mudancas-nao-forem-feitas.ghtml>>. Acesso: 28 jan. 2022.

¹⁶³ GAZETA DO POVO. **Macron ameaça não assinar acordo com Mercosul se Brasil deixar pacto do clima**. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/mundo/macron-ameaca-nao-assinar-acordo-com-mercosul-se-brasil-deixar-pacto-do-clima/>>. Acesso: 28 jan. 2022.

¹⁶⁴ PONTES, Nádia. **Brasil se afasta cada vez mais de metas do Acordo de Paris**. DW. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/ex-pot%C3%Aancia-clim%C3%A1tica-brasil-se-afasta-cada-vez-mais-de-metas-do-acordo-de-paris/a-55910741>>. Acesso: 28 jan. 2022.

¹⁶⁵ PONTES, Nádia. **Desmatamento na Amazônia cresce 9,5% e bate novo recorde**. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/desmatamento-anual-na-amaz%C3%B4nia-cresce-95-e-bate-novo-recorde/a-55779949>>. Acesso: 28 jan. 2022.

pantanal¹⁶⁶, a alta das emissões de gases do efeito estufa¹⁶⁷ e as invasões recorrentes a áreas indígenas e de proteção ambiental¹⁶⁸, fragilizam a imagem externa do Brasil e o distancia dos objetivos estabelecidas no Acordo de Paris. Nesse sentido, a inclusão de um artigo específico no Acordo, que reitera a importância e relevância do acordo ambiental multilateral, é uma forma de pressão da União Europeia para que o Brasil se mantenha no Acordo e não negligencie o que foi estabelecido em 2015.

A relação entre comércio e biodiversidade e o manejo sustentável de florestas nativas, presentes nos Artigos 7 e 8, podem representar outro ponto de incompatibilidade entre o governo brasileiro e os países europeus. Como mencionado anteriormente, o Brasil tem alcançado recordes históricos de desmatamento da floresta amazônica e visto a redução de sua biodiversidade¹⁶⁹. Porém, como descrevem Hoffmann e Krajewski (2021, p. 11-12), o Artigo 8 não considera que as melhores políticas para manejo de florestas são as definidas e praticadas pelo próprio país, tendo em mente suas especificidades e desafios. Além disso, os autores também argumentam que o texto não menciona outros ecossistemas além da Amazônia, como o Cerrado e o Pantanal, ambos extremamente prejudicados pelas políticas do governo brasileiro e pelo avanço da fronteira agrícola (DETERS, 2021, p. 21). Nesse sentido, o Artigo 8 falha em atribuir o cuidado necessário e não apresenta nenhum avanço significativo a questão florestal/dos biomas, mesmo sendo um dos pontos de maior controvérsia entre as Partes.

Avançando, no Artigo 9 “as Partes reconhecem a importância de conservar e gerir de forma sustentável recursos biológicos e ecossistemas marinhos, bem como de promover a aquicultura responsável e sustentável”¹⁷⁰. O Artigo 10. traz noções sobre a importância de informações técnicas e científicas na adoção de políticas e na construção de normas ambientais. Desse modo, ao “estabelecer ou implementar medidas destinadas a proteger o meio ambiente ou as condições de trabalho que possam afetar o comércio ou o investimento”, cada Parte da

¹⁶⁶ DW. **Amazônia e Pantanal têm recorde de queimadas em outubro**. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/amaz%C3%B4nia-e-pantanal-t%C3%AAm-recorde-de-queimadas-em-outubro/a-55466497>> Acesso: 28 jan. 2022.

¹⁶⁷ PONTES, Nádia. **Sob Bolsonaro, emissões sobem puxadas pelo desmatamento**. DW. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/sob-bolsonaro-emiss%C3%B5es-sobem-puxadas-pelo-desmatamento/a-55524258>>. Acesso: 28 jan. 2022.

¹⁶⁸ PONTES, Nádia. **Na Amazônia, covid-19 e invasões ameaçam indígenas**. DW. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/na-amaz%C3%B4nia-avan%C3%A7o-da-covid-19-e-invas%C3%B5es-amea%C3%A7am-ind%C3%ADgenas/a-53200210>>. Acesso: 28 jan. 2022

¹⁶⁹ AZEVEDO, Ana. **Especialista traça crise ambiental generalizada no país: ‘Parte da Amazônia passou a ser fonte de calor’**. O Globo. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/meio-ambiente/noticia/2022/07/especialista-traca-crise-ambiental-generalizada-no-pais-parte-da-amazonia-passou-a-ser-fonte-de-calor.ghtml>>. Acesso: 28 jan. 2022.

¹⁷⁰ Trecho original em inglês: “*Article 9*. The Parties recognise the importance of conserving and sustainably managing marine biological resources and marine ecosystems as well as of promoting responsible and sustainable aquaculture” (PROPOSTA DE ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA, CDS, 2019).

presente proposta de Acordo “assegurar que as provas científicas e técnicas em que se baseiam provêm de organismos técnicos e científicos reconhecidos e que as medidas se baseiam em normas, diretrizes ou recomendações internacionais”¹⁷¹. No sentido que a falta de informações ou evidências científicas pode aumentar o risco ou provocar danos ambientais, que, de outra forma, seriam evitados/precauidos (PROPOSTA DE ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA, CDS, 2019, tradução própria).

O Artigo 11 descreve a importância da gestão das redes de suprimentos no comércio sustentável, em que é necessário o cuidado na origem dos produtos e em sua responsabilidade sustentável e social, baseada em normas e acordos internacionais. Laura Kehoe (*et al.*, 2020) argumenta que esse é um dos pontos que a proposta de Acordo falha no quesito da sustentabilidade. Apesar de estar grifado nos objetivos do Capítulo que a aumento do comércio não deve ocorrer às custas do meio ambiente, críticas são o que não faltam sobre a origem dos produtos importados pela União Europeia dos países mercosulinos. Kehoe (*et al.*, 2020, p. 270, tradução própria) explica que “[a]proximadamente 20% de toda a soja e 17% da carne bovina exportada para a UE a partir do cerrado e regiões amazônicas do Brasil estão ligados ao desmatamento”. A autora reforça que o “setor da pecuária é o principal impulsionador do desmatamento na região” e “a UE importa mais de 200.000 toneladas por ano e está comprometida com uma nova cota de 99.000 toneladas de carne bovina com tarifa reduzida no novo Acordo”¹⁷².

Avançando, o Artigo 12 refere-se a outras formas de comércio e investimentos que favorecem a sustentabilidade, como o desenvolvimento de produtos, tecnologias e práticas que valorizam áreas sociais e ambientais, e também sua relevância e aplicação na mitigação das mudanças climáticas (PROPOSTA DE ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA, CDS, 2019). Em relação ao Artigo 13, há um maior enfoque no papel da cooperação para solução de problemas comuns que afligem ambos os lados do Atlântico. Nesse sentido:

As Partes reconhecem a importância de trabalhar em conjunto para alcançar os objetivos deste Capítulo. [...] [seja em] aspectos trabalhistas e ambientais do comércio e desenvolvimento sustentável em fóruns internacionais, incluindo, em particular, a

¹⁷¹ Trecho original em inglês: “*Article 10.* When establishing or implementing measures aimed at protecting the environment or labour conditions that may affect trade or investment, each Party shall ensure that the scientific and technical evidence on which they are based is from recognized technical and scientific bodies and that the measures are based on relevant international standards, guidelines or recommendations [...]” (PROPOSTA DE ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA, CDS, 2019).

¹⁷² Trecho original em inglês: “Approximately 20% of all soy and 17% of beef exported to the EU from the Cerrado and Amazon regions of Brazil are linked to deforestation.¹³ The cattle sector is the leading driver of deforestation in the region;² the EU imports over 200,000 tons per year and is set to commit to a new quota of 99,000 tons of reduced-tariff beef under the new agreement” (KEHOE, *et al.*, 2020, p. 270).

OMC, a OIT, o PNUMA, a UNCTAD, o Fórum Político de Alto Nível para o Desenvolvimento Sustentável e os acordos ambientais multilaterais (MEAs), o impacto do direito e normas trabalhistas e ambientais sobre o comércio e o investimento. [...] [assim como] o impacto das leis de comércio e investimento no trabalho e no meio ambiente [...], na garantia de sustentabilidade, como esquemas de comércio justo e ético e rótulos ecológicos, a implementação de MEAs e o apoio mútuo à participação em tais MEAs; o Protocolo de Montreal, o regime internacional dinâmico de mudança do clima sob a UNFCCC, em particular a implementação do Acordo de Paris. [...] [também sob a] responsabilidade social corporativa, conduta empresarial responsável, gestão responsável das cadeias de suprimentos globais e prestação de contas. [...] a conservação e o uso sustentável da diversidade biológica e a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos. [...] a promoção da conservação e manejo sustentável das florestas com vistas à redução do desmatamento e da extração ilegal de madeira. [...] iniciativas privadas e públicas que contribuem para as iniciativas objetivas de consumo e produção sustentáveis¹⁷³ (PROPOSTA DE ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA, CDS, 2019, tradução própria).

A cooperação é um fator chave nas discussões sobre o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, e a inclusão desse artigo na proposta de Acordo reforça esse ponto. Seja técnica e/ou financeira, os recursos ofertados por nações desenvolvidas para países em desenvolvimento é um meio importante de superação da lacuna existente entre instituições, órgãos e políticas, mas também necessário para ofertar a promoção de soluções próprias para os problemas locais que afligem os países do Mercosul.

Avançando, no Artigo 14 é discutido o estabelecimento de um subcomitê focado nas relações entre comércio e desenvolvimento sustentável. Como apresenta Aprile (2021, p. 57, tradução própria), o Subcomitê CDS incorpora um mecanismo para resolução de disputas nessas questões, mas reforça que o mecanismo para soluções de controvérsias “não prevê penalidades executórias para violações das disposições contidas” no capítulo, ou seja, as decisões aferidas por esse comitê possuem caráter de *soft law*, sem produzir efeitos diretos que obriguem as Partes a reverem suas condutas. É reforçado que “qualquer disputa que surja a este respeito [entre comércio e meio ambiente] deve primeiro ser resolvida amigavelmente pelas

¹⁷³ Trecho original em inglês: “*Article 13*. The Parties recognise the importance of working together in order to achieve the objectives of this Chapter. [...] labour and environmental aspects of trade and sustainable development in international fora, including in particular the WTO, the ILO, UNEP, UNCTAD, High-level Political Forum for Sustainable Development and multilateral environmental agreements (MEAs) the impact of labour and environmental law and standards on trade and investment. [...] the impact of trade and investment law on labour and the environment voluntary sustainability assurance schemes such as fair and ethical trade schemes and eco-labels the implementation of MEAs and support for each other's participation in such MEAs; the Montreal Protocol the dynamic international climate change regime under the UNFCCC, in particular the implementation of the Paris Agreement. [...] corporate social responsibility, responsible business conduct, responsible management of global supply chains and accountability. [...] the conservation and sustainable use of biological diversity, and the fair and equitable sharing of the benefits arising from the utilization of genetic resources. [...] the promotion of the conservation and sustainable management of forests with a view to reducing deforestation and illegal logging. [...] private and public initiatives contributing to the objective sustainable consumption and production initiatives” (PROPOSTA DE ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA, CDS, 2019).

Partes por meio de consultas para chegar a uma solução mutuamente satisfatória”¹⁷⁴, e caso não ocorra por uma solução conjunta, o Subcomitê é acionado para oferecer uma solução para a demanda, mas, como já mencionado, sem que seu cumprimento seja imposto.

O Subcomitê CDS deve se reunir no prazo de um ano a partir da data de entrada em vigor deste Acordo, salvo decisão em contrário pelas Partes. As funções do Subcomitê são: facilitar e monitorar a implementação efetiva deste Capítulo, incluindo as atividades de cooperação realizadas [...] e fazer recomendações ao Comitê de Comércio para considerar qualquer assunto relacionado a este capítulo conforme as Partes possam acordar¹⁷⁵ (PROPOSTA DE ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA, CDS, 2019, tradução própria).

No Artigo 15, é estimulado “a resolução de disputas por meio de ‘diálogo, consulta, troca de informação e cooperação’”¹⁷⁶, como a melhor forma para solucionar as incompatibilidades que surgirem com a aplicação e interpretação do Acordo (APRILE, 2021, p. 57, tradução própria). O Artigo 16 afirma que “uma Parte pode solicitar consultas com a outra Parte sobre a interpretação ou aplicação do presente Capítulo”, evitando que a questão progrida para uma disputa que necessite assistência jurídica. “As Partes entrarão em consultas com o objetivo de chegar a um acordo mutuamente satisfatório para a resolução do assunto”. Esse artigo reforça a perspectiva da indeterminação dos vocábulos jurídicos, que a interpretação é realizada com base nos interesses das Partes, o que pode resultar em conflitos e prejudicar a aplicação do Acordo. Dessa forma, a busca por meios para dissipar esses conflitos é essencial para o futuro do Acordo. Assim, caso “considere que o assunto precise de mais discussão, a Parte poderá solicitar por escrito que o Subcomitê CDS”¹⁷⁷ ofereça uma recomendação para solucionar o litígio (PROPOSTA DE ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA, CDS, 2019, tradução própria). Sendo que as recomendações não contêm obrigações legais, reservando as Partes o direito de seguir ou não (HOFFMANN E KRAJEWSKI, 2021, p. 12).

¹⁷⁴ Trecho original em inglês: “[...] Any dispute that arises in this regard must first be resolved amicably by the parties to the dispute through consultations to reach a mutually satisfactory solution” (APRILE, 2021, p. 57).

¹⁷⁵ Trecho original em inglês: “*Article 14.* The TSD Sub-Committee shall meet within a year of the date of entry into force of this Agreement, unless otherwise agreed by the Parties, The functions of the TSD Sub-Committee are to: facilitate and monitor the effective implementation of this Chapter, including cooperation activities undertaken under this Chapter make recommendations to the Trade Committee consider any other matter related to this Chapter as the Parties may agree The TSD Sub-Committee shall publish a report after each of its meetings” (PROPOSTA DE ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA, CDS, 2019).

¹⁷⁶ Trecho original em inglês: “In Article 15, the Parties stipulate resolution through “dialogue, consultation, exchange of information and cooperation” (APRILE, 2021, p. 57).

¹⁷⁷ Trecho original em inglês: “*Article 16.* A Party may request consultations with the other Party regarding the interpretation or application of this Chapter by delivering a written request to the contact point of the other Party. [...] The Parties shall enter into consultations with the aim of reaching a mutually satisfactory resolution of the matter If, a Party considers that the matter needs further discussion, that Party may request in writing that the TSD Sub-Committee” (PROPOSTA DE ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA, CDS, 2019).

Caso a incompatibilidade na interpretação e aplicação de alguma cláusula persista, “um painel de especialistas pode ser solicitado para examinar a questão”. Tal painel é previsto no Artigo 17.1 do Capítulo e tem a capacidade de fornecer pareceres, relatórios ou recomendações de especialistas sobre a demanda. Aprile (2021, p. 57, tradução própria) argumenta que “este mecanismo de resolução de disputas é atualmente criticado por muitos no cenário internacional, especialistas e alguns países membros da UE, pois é considerado ‘fraco’ para tornar o Capítulo CDS eficaz”¹⁷⁸. O Artigo 18 trata sobre a revisão dos termos e dispositivos presentes no decorrer do Capítulo, conforme surgirem novas evidências científicas, por interesse das Partes e/ou na proposição de novos acordos internacionais ambientais, visando alcançar e manter atualizados os objetivos estabelecidos. Além disso, o “Subcomitê de Comércio e Sustentabilidade pode recomendar modificações nas disposições deste Capítulo”¹⁷⁹. É importante citar que o meio ambiente passa por transformações recorrentes e as mudanças climáticas tornaram o futuro um elemento difícil de prever (PROPOSTA DE ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA, CDS, 2019, tradução própria).

Ao final, como argumentam Hoffmann e Krajewski (2021, p. 12, tradução própria), “[a]lém de insuficientes em alcance e conteúdo, estas disposições são essencialmente de natureza voluntária, ou seja, a sua efetiva implementação depende da vontade política das Partes”¹⁸⁰. Os autores (2021, p. 12) explicam que a implementação pode ser facilitada por consultas regulares no Comitê CDS futuramente estabelecido, mas esse modelo voluntário, baseado na boa intenção das Partes sobre o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável é ineficaz e apenas reforça a perspectiva gerencialista de que fala Koskeniemi (2009), segundo a qual o objetivo final é apenas ‘chegar em algum lugar’, independente se todo o debate e as proposições sejam simples retórica.

Segundo Hoffman e Krajewski (2021), a proposta de Acordo contém “apenas cláusulas de exceção gerais limitadas e fragmentadas” (HOFFMANN; KRAJEWSKI, 2021, p. 13, tradução própria), sendo que as “cláusulas de exceção não cobrem todas as políticas não

¹⁷⁸ Trecho original em inglês: “[...] This dispute resolution mechanism is currently criticised by many on the international scene, experts and some EU member countries, as it is considered too “weak” to make the TSD effective” (APRILE, 2021, p. 57).

¹⁷⁹ Trecho original em inglês: “Article 18. The Trade and Sustainable Sub-Committee may recommend modifications to the relevant provisions of this Chapter” (PROPOSTA DE ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA, CDS, 2019).

¹⁸⁰ Trecho original em inglês: “Besides being insufficient in scope and content, these provisions are essentially of a best-endeavours nature, i.e., their actual implementation depends on the political will of the parties” (HOFFMANN; KRAJEWSKI, 2021, p. 12).

comerciais relevantes e não se aplicam a todos os capítulos”¹⁸¹ presentes no texto. É possível argumentar que as cláusulas gerais, como descritas por Hoffman e Krajewski (2021), presentes no Capítulo CDS, reforçam a indeterminação dos vocábulos jurídicos examinada no debate acerca da política do direito internacional proposto de Koskenniemi (1990). A falta de especificidade e objetivos delimitados nos artigos dá margem suficiente para as Partes interpretarem os termos de sua forma e enfatiza a dimensão política do direito, no sentido que as Partes não possuem interesse em se comprometer com objetivos sustentáveis aquém da sua capacidade, ou se tornarem reféns de metas ambientais irrealistas. Nessa perspectiva, acentua-se a discussão proposta por Koskenniemi que a indeterminação é mais do que apenas uma característica excepcional do direito internacional, mas um atributo intencional que se relaciona com os interesses das Partes que negociariam a proposta de Acordo Mercosul-União Europeia.

Hoffmann e Krajewski, (2021, p. 13, tradução própria) enfatizam que:

Em resumo, o Capítulo CDS exclui os compromissos de desenvolvimento sustentável do mecanismo de solução de controvérsias de estado para estado e os submete a um mecanismo especial baseado apenas em consultas e um painel de especialistas. A validade desses compromissos é fraca e ineficaz, o que é intencional, uma vez que os compromissos comerciais regulares no restante do acordo são fortes e eficazes¹⁸².

A última parte dessa pesquisa é reservada para a discussão do problema de pesquisa e da análise das hipóteses principal e auxiliares.

3.3. A INCLUSÃO DA AGENDA AMBIENTAL PODE SER LIDA COMO CONFLITO E/OU COMPLEMENTARIEDADE NO CASO DO ACORDO?

A discussão final da pesquisa é voltada para a interpretação do viés mais adequado, da complementação/harmonização e/ou do conflito de interesses, na compreensão do movimento que culminou na inclusão da agenda ambiental, europeia, na proposta de Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Europeia. Para tanto, inicialmente será sistematizado os argumentos que sustentam que a perspectiva conflitual prevalece em dois momentos, na negociação e, possivelmente, na implementação e interpretação do acordo, o que é corroborado

¹⁸¹ Trecho original em inglês: “[...] the agreement only contains limited and fragmented general exception clauses. The exception clauses do not cover all relevant non-trade policies and do not apply to all chapters of the agreement” (Ibid., p. 13).

¹⁸² Trecho original em inglês: “In summary, the TSD Chapter excludes sustainable development commitments from the state-to state dispute settlement mechanism and subjects them to a special mechanism based on consultations and a panel of experts only. The standing of these commitments is weak and ineffectual, which is by design, given that the regular trade commitments in the rest of the agreement are strong and effective” (Ibid., p. 13).

pelo debate do enviesamento estrutural e da indeterminação dos vocábulos jurídicos, e, após, que a ideia da complementação/harmonização de interesses prevalece quando da análise do texto adotado na proposta de Acordo, o que é ancorado por uma leitura gerencialista do direito internacional (3.3.1). Por fim, serão debatidas essas evidências/argumentos (3.3.2).

3.3.1. Adversidade de interesses: do enviesamento estrutural à indeterminação dos vocábulos

Importante reforçar como as categorias de análise propostas por Koskenniemi se relacionam e orientam as ideias centrais que permeiam as duas perspectivas selecionadas para análise - o conflito e a harmonização/complementação - e a proposta de Acordo Mercosul-União Europeia. O debate acerca do enviesamento estrutural sugere que o conflito entre os interesses ambientais e comerciais das Partes é visível desde que ocorreu a inclusão da agenda ambiental nas negociações, uma vez que esses interesses procedem de regimes jurídicos e atores distintos. Quanto a leitura gerencialista, ela evidencia a ausência de conflitos, ou uma noção de harmonização/complementariedade de interesses, o que poderia ser evidenciado a partir da leitura do texto final da proposta de Acordo, pois a simples construção textual permite interpretar que esses conflitos foram resolvidos durante as negociações e o que resta por fim é apenas a implementação, em um caráter técnico, do que foi acordado no texto da proposta, com vista a tornar o direito efetivo. Por fim, o debate sobre a indeterminação dos vocábulos jurídicos permite argumentar que o conflito inicial, quando da negociação, entre os interesses ambientais e comerciais das Partes na proposta de Acordo, pode ressurgir e se dinamizar em controvérsias durante o processo de implementação/interpretação, pois cada parte vai interpretar o texto a partir da sua demanda por enviesamento estrutural.

Primeiro, foram selecionadas quatro evidências/argumentos, discutidos no decorrer desta pesquisa, que permitem corroborar a relação entre o enviesamento estrutural e a etapa de negociação e tratativas da proposta de Acordo: (i) o movimento internacional ambiental se institucionalizou em diversos regimes jurídicos, o que subsidiou as tentativas dos diversos negociadores de embasar as suas preferências em regimes jurídicos diferentes; (ii) o histórico e adoção da agenda ambiental pela União Europeia é reflexo dessas lutas de interesse, o que, por sua vez, aparece nas negociações externas do bloco; (iii) a situação política atual da União Europeia e do Brasil em relação ao meio ambiente, onde existem diversos grupos que se ancoram em regimes diferentes para defender seus interesses; e (iv) a relação das organizações, atores sociais e *lobbies* domésticos com a proposta de Acordo.

(i) O primeiro argumento se refere ao movimento de nível internacional, que culminou na expansão do regime ambiental e na inclusão de cláusulas sobre o meio ambiente nos acordos comerciais a partir da década de 1970. A literatura especializada mostra que a temática sustentável cresceu em importância na maioria dos países, cujas economias estão cada vez mais interligadas internacionalmente, retratado pela globalização, no sentido de que os problemas ambientais não são mais perceptíveis apenas no âmbito interno, mas se estendem além de suas fronteiras nacionais (LIEBIG, 1999, p. 85). O movimento foi avançando conforme grupos e ONGs, que defendiam a preservação do meio ambiente, passaram a pressionar atores políticos, instituições e organizações que promovem o comércio internacional a incluir preceitos sustentáveis e conduzir suas políticas visando harmonizar desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente (BAPTISTA, 2010; LIEBIG, 1999, p. 85). Essa expansão do direito em diferentes regimes, resultado de distintos interesses e atores, é o argumento central de Koskeniemi (2009) para explicar o enviesamento estrutural e é um primeiro passo útil para compreender como a inclusão da agenda ambiental nas negociações da proposta de Acordo Mercosul-União Europeia, visto como um processo complementar. Rossi explica que:

Comércio e meio ambiente coexistem em simbiose. Embora cada regime funcione individualmente e tenha objetivos próprios, é inegável sua interdependência. Se o desenvolvimento do comércio multilateral alcançou os níveis que ostenta na atualidade, muito se deve à necessidade de intercâmbio de matérias primas entre os países. Nenhuma nação consegue sobreviver e se desenvolver sem o comércio. Isso, no entanto, gera um ônus ambiental, exteriorizado na maior emissão de poluentes na atmosfera, na geração de detritos sólidos e também no uso intensivo/exploratório de muitos recursos naturais, a ponto de gerar risco de escassez/extinção desses recursos. Por outro lado, reconhece-se na pobreza uma das principais causas de degradação ambiental. Desse modo, o comércio pode ser visto como um meio para se elevar os padrões de qualidade de vida, através do desenvolvimento econômico. Entretanto, trata-se de uma relação de difícil equilíbrio, na qual há uma necessidade imperiosa de se buscar o desenvolvimento mercantil aliado à sustentabilidade, pois se tratam de temas convergentes (ROSSI, 2013, p. 134).

Nesse sentido, Rossi (2013, p. 76) argumenta que o debate “por si não [se] configura [como um] conflito entre normas, mas sim complementariedade. Os países/sociedades vêm reconhecendo cada vez mais a importância de preservar o meio ambiente, ainda que isso implique ajustes ao comércio”. Nessa perspectiva, o conflito entre interesses comerciais e ambientais existe, mas a inclusão da agenda ambiental em negociações de acordos comerciais, o caso da proposta de Acordo Mercosul-UE, representa uma complementariedade, em decorrência, especialmente, do aumento da conscientização global e da pressão da sociedade internacional (ROSSI, 2013, p. 76).

(ii) Essa discussão redireciona ao segundo argumento, que se refere ao histórico e a padronização da agenda ambiental na União Europeia. O movimento internacional de preservação e conscientização sobre o meio ambiente refletiu na política comum do bloco europeu, sendo visível nos tratados constitutivos e em sua política externa (ORLANDO, 2013). Nessa perspectiva, a inclusão da temática ambiental na proposta de Acordo com o Mercosul tende a simbolizar uma continuação do que a União Europeia vinha propondo em seus acordos comerciais e afasta o argumento do conflito como central, no início das negociações, para inclusão da agenda (BADIN; AZEVEDO, 2013).

Essa perspectiva é reiterada pós 2010 com a visita do Comissário de Comércio da União Europeia ao Mercosul, afirmando que a parte comercial do Acordo de Associação UE-Mercosul não se destinava a abranger apenas questões relacionadas a mercadorias, mas também questões como serviços, investimentos, compras governamentais e comércio e desenvolvimento sustentável (APRILE, 2021). O presente argumento – histórico da União Europeia –, assim como o primeiro – movimento internacional –, reforça a ideia principal do enviesamento estrutural de Koskenniemi (2009), mas se difere no sentido de que essas divisões que ocorreram no direito internacional não levam necessariamente ao conflito de interesses, mas expõem um processo contínuo de compatibilização e conciliação.

Dessa forma, a inclusão da temática na proposta de Acordo com o Mercosul é fruto de uma persistência da UE de que as normas ambientais internacionais e os compromissos estabelecidos em conferências e reuniões devem ser cumpridos, mesmo por Estados que se oponham a eles (APRILE, 2021). (iii) Nesse ponto de vista, como terceiro argumento, pode-se discutir o crescente descaso do governo brasileiro ao meio ambiente. Desde a falta de ação ao aumento desenfreado do desmatamento de florestas nativas, as preocupações com a emergência climática até os discursos do atual presidente brasileiro, se opondo ao acordado em conferências do clima, procedeu ao conflito de interesses que é observado hoje nas tratativas da proposta de Acordo (APRILE, 2021). A situação atual do texto da proposta pode ser refletida com uma forma de pressionar e inibir o grave enfraquecimento das normas e políticas ambientais brasileiras, o que reforça a leitura conflituosa da relação entre meio ambiente e comércio (BALTENSBERGER; DADUSH, 2019). Koskenniemi (2009) explica que a segmentação do direito em diferentes regimes resultaria em um conflito a longo prazo, no momento que esses regimes, fruto de interesses e de atores distintos, começarem a colidir e se sobrepor.

A União Europeia visa sinalizar, frente a várias críticas de líderes políticos, que globalização e o livre comércio são ferramentas importantes para auxiliar o desenvolvimento nacional e na prosperidade das relações entre as Partes no sistema internacional. Além, é claro,

“provar que é possível adotar as decisões sobre o [acordo do] clima de Paris de forma juridicamente vinculante em contratos comerciais”. Mas, nota-se que “nenhuma das duas iniciativas parece ter sucesso no curto prazo”. Ao final as tentativas da UE reverteram-se em conflitos de interesse entre as Partes e em alegações contrárias a ratificação da proposta de Acordo (GREGOSZ, 2020, p. 44-45).

(iv) A pressão de organizações, *lobbies* domésticos e atores sociais pode ser analisada como a quarta evidência que contribui para o enviesamento estrutural e que se observa na proposta de Acordo. Como afirma Aprile (2021, p. 60-61, tradução própria), tem ocorrido que “muitos formuladores de políticas internacionais e grupos ambientais têm se tornado cada vez mais expressivos” e pressionado os governos das Partes “sobre o impacto potencial de tal Acordo sobre os agricultores e as mudanças climáticas, o meio ambiente e os direitos humanos na América Latina”¹⁸³. Os *lobbies* domésticos são uma variável importante quando se analisa a posição das Partes nas discussões da proposta de Acordo, a pressão que grupos ambientais exercem é um fator que deve ser apontado, principalmente no lado europeu. As sociedades da Europa Ocidental são especialmente sensíveis as pautas atuais, como direitos humanos, questões trabalhistas e ambientais, e a assinatura do Acordo, que inclui o Brasil, cujo governo atual fez inúmeras declarações contra os direitos humanos¹⁸⁴, povos indígenas¹⁸⁵ e o meio ambiente, resultaria em protestos e uma forte oposição¹⁸⁶.

Como corrobora Fonseca (2020, p. 117), “os *lobbies* europeus da agricultura e ambientalistas têm sido os principais opositores ao Acordo, sustentando as posições no incumprimento do Acordo de Paris”, fato que é “visível por exemplo no desmatamento da Amazônia, bem como na inexistência de *standards* sanitários nos produtos sul-americanos que entrarão no mercado europeu tornando a concorrência desleal”. O que contraria os interesses do Mercosul, consequência da pressão do agronegócio e de mineradoras, com a proposta de Acordo, que são a abertura de um mercado grande para exportação de *commodities* agrícolas e minérios (FONSECA, 2020, p. 117). A perspectiva de Koskeniemi (2009) reforça a visão

¹⁸³ Trecho original em inglês: “However, many International policymakers and environmental groups have become increasingly vocal in expressing concerns about the potential impact of such an agreement on farmers and climate change, the environment, and human rights in Latin America” (APRILE, 2021, p. 60-61).

¹⁸⁴ ANDRADE, Tainá. **Anistia Internacional: há mil dias governo brasileiro viola direitos humanos**. Correio Braziliense. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2021/09/4951693-anistia-internacional-ha-mil-dias-governo-brasileiro-viola-direitos-humanos.html>>. Acesso: 04 fev. 2022.

¹⁸⁵ SUL 21. **Líderes indígenas denunciam Bolsonaro por genocídio no Tribunal Penal Internacional**. Disponível em: <<https://sul21.com.br/noticias/politica/2021/08/lideres-indigenas-denunciam-bolsonaro-por-genocidio-no-tribunal-penal-internacional/>> Acesso: 04 fev. 2022>. Acesso 04 fev. 2022.

¹⁸⁶ BUENO, Gabriel. **Pesquisa na Europa mostra oposição a acordo com Mercosul, por desmatamento**. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2021/02/11/pesquisa-na-europa-mostra-oposicao-a-acordo-com-mercosul-por-desmatamento.htm>>. Acesso 04 fev. 2022.

sobre o estado conflituoso em que se encontra a proposta de Acordo, sendo possível relacionar que essa incompatibilidade entre os interesses dos blocos regionais é resultado direto do enviesamento estrutural (KOSKENNIEMI, 2009).

A segunda parte dos argumentos/evidências selecionados sustentam a relação entre a leitura gerencialista do direito internacional (KOSKENNIEMI, 2009) e a exegese do texto da proposta de Acordo: (a) a adoção do texto da proposta de Acordo poderia ser entendida como a supressão do conflito de interesses; (b) as concessões feitas pelas Partes ao final das negociações sugerem uma composição de interesses; (c) o texto do Capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável é entendido como flexibilização das demandas ambientais; e (d) o documento final da proposta de Acordo é compatível com os interesses das Partes.

(a) O primeiro argumento associa a finalização das negociações e consequente texto da proposta de Acordo com a resolução dos conflitos de interesses e de posições que foram observados durante o processo. Esse argumento verifica que as últimas rodadas de negociações, que anteciparam a finalização da proposta de Acordo, tiveram um caráter mais técnico e objetivo (APRILE, 2021). O conflito prévio foi posto de lado, com a intenção de alcançar uma conclusão, mesmo que modesta para os conjuntos de vitória das Partes (APRILE, 2021). Koskenniemi (2011, p. 71) analisa que essa interpretação está conectada com as práticas institucionais observadas em de atores internacionais – organizações internacionais, intergovernamentais, redes de especialistas – e se concentra “na lacuna entre promessa e realização”.

A proposta de Acordo de Associação Mercosul-UE, no geral, foi idealizada como um projeto amplo, que abarcaria diferentes temáticas e promoveria as relações políticas, culturais, sociais e econômicas entre as regiões (MADURO, 2020). Essa promessa inicial sucedeu ao pessimismo e a críticas pela falta de resolução de negociações que já duravam décadas (MADURO, 2020). É compreensível, nesse ponto de vista, observar que a finalização das negociações e o texto da proposta de Acordo só se concretizaram pois o conflito que persistia entre os interesses das Partes foi suprimido na busca por eficiência e um resultado final, asserções do gerencialismo apresentado por Koskenniemi (2009) e Lynch (2014).

(b) O segundo argumento se refere as concessões feitas por ambas as Partes nas últimas rodadas de negociações da proposta de Acordo. Esse argumento reforça a visão gerencialista, na tentativa de dissipar o conflito de interesses entre as pautas ambientais e comerciais, e sugere que o interesse definitivo é a uniformização e adequação, e não a manutenção do conflito (MADURO, 2020). As rodadas finais das negociações tiveram um caráter mais técnico, conciliatório e objetivo (APRILE, 2021). Relacionando com Koskenniemi (2009), a falta de

eficiência descrita na proposta de Acordo é resultado da incompatibilidade de interesses, além da pressão da União Europeia em prol da agenda ambiental, que continua a resultar em críticas por integrantes do governo brasileiro. Desse modo, para alcançar a eficiência desejada, essas disputas e posições contrárias devem ser postas de lado, ou amortizadas, pelos objetivos ambicionados (KOSKENNIEMI, 2009).

(c) O terceiro argumento selecionado propõe que o conflito entre comércio e meio ambiente pode não ter se encerrado – como é observado em declarações e protestos contrárias a proposta de Acordo, visto em ambos os blocos regionais –, mas foi flexibilizado, principalmente pelo lado europeu (MADURO, 2020). O Capítulo CDS pode ser lido como o resultado dessa flexibilização. O texto expõe as principais reivindicações europeias sobre o meio ambiente e apresenta objetivos e metas que devem ser cumpridas, particularmente em relação ao Acordo do Clima de Paris e aos demais instrumentos ambientais multilaterais (PROPOSTA DE ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA, CDS, 2019). O ponto central dessa flexibilização retratada é a delegação às Partes da capacidade de implementação das cláusulas ambientais conforme seus recursos e meios, sem dispor de um prazo específico, além dos já presentes nos acordos ambientais multilaterais. A perspectiva gerencialista de Koskenniemi (2006a, p. 62, tradução própria) enfatiza a “suposição de que se apenas todos ‘falarem a mesma língua’ as indeterminações seriam esclarecidas”¹⁸⁷ e o objetivo final seria alcançado. Esse debate reforça a visão gerencialista de que apenas a supressão do conflito de interesses poderia dar espaço a eficiência “necessária” ao direito frente a política característica das relações internacionais (KOSKENNIEMI, 2009).

(d) O quarto e último argumento correlaciona o documento final da proposta de Acordo Mercosul-União Europeia com a perspectiva gerencialista e a complementariedade de interesses. Nesse debate, Aprile (2021) afirma que o texto da proposta de Acordo, apresentado ao final das negociações em 2019, é compatível com os interesses das Partes e o que foi possível conciliar durante o processo, para que houvesse uma “unidade”. Restando assim, como retrata a perspectiva gerencialista, e após a ratificação do texto, apenas questões procedimentais sobre como colocar em prática/implementar, de forma eficiente, o que foi acordado (KOSKENNIEMI, 2009; 2011, p. 72). Nesse sentido, afasta-se cada vez mais o caráter político da discussão em prol de tornar mais eficiente as decisões e adoção do texto (LYNCH, 2014, p. 02).

¹⁸⁷ Trecho original em inglês: “The assumption remains that if only everybody ‘spoke the same language’ the indeterminacies would be cleared” (KOSKENNIEMI 2006, p. 62).

Por sua vez, a relação entre a discussão da indeterminação dos vocábulos jurídicos (KOSKENNIEMI, 1990; 2009), com a etapa, ainda não iniciada, de interpretação e implementação da proposta de Acordo, pode ser sustentada com base em três argumentos/evidências: (I) o histórico envolvendo a interpretação de cláusulas ambientais em acordos multilaterais e a generalidade característica desses instrumentos; (II) a subjetividade na interpretação das cláusulas abertas do Acordo; e (III) a própria previsão dos mecanismos para solução de controvérsias no Capítulo CDS pode ser vista como tentativa de suprimir conflitos de interesses, abrindo espaço para disputas de linguagem, que, em última instância, são disputas políticas.

(I) O primeiro argumento abordado versa sobre o histórico de inclusão de cláusulas ambientais em acordos multilaterais de comércio e a generalidade dos artigos dispostos nessas normas. Morosini e Niencheski (2014) retratam o caráter conflituoso que a temática ambiental possui quando interage com o comércio e os interesses econômicos. Os autores (2014) explicam que esse conflito é visível desde a origem desses instrumentos, ou seja, no processo de negociação, até os objetivos das partes e no grau que estão dispostas a ceder para a inclusão da agenda ambiental nas tratativas dos acordos. Se por um lado é possível a adaptação das demandas comerciais e econômicas às reivindicações ambientais e/ou a pressão por ações em prol do desenvolvimento sustentável e para preservação do meio ambiente, por outro, o conflito pode resultar em um descaso a pauta ambiental e não prover nenhuma mudança significativa no que já está disposto nas legislações domésticas das partes e nos acordos ambientais multilaterais. Bem como derivar em instrumentos e objetivos genéricos, visando apenas atender as demandas de grupos internos e/ou externos – empresas, sindicatos, ONGs – e/ou servir como plataforma político para demonstrar uma suposta preocupação com as mudanças climáticas.

A generalidade parece ser a regra, e não a exceção, quando se trata de propor cláusulas ambientais. Koskenniemi (1990) reforça essa noção ao discorrer sobre a indeterminação do direito internacional. É de interesse dos atores envolvidos que esses instrumentos não sejam vinculativos ou específicos demais, pois reduz a própria capacidade deles de implementação. Essa perspectiva retoma o conflito de posições e interpretações, cerne da teoria de Koskenniemi (1990; 2009; 2011), no sentido de que a indeterminação, no caso da proposta de Acordo e do Capítulo CDS, permite visualizar o espaço para atuação das diferentes preferências e dos interesses incompatíveis das Partes, reforçando o caráter conflitual.

(II) O segundo argumento selecionado se refere a subjetividade na interpretação das cláusulas do Capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável e como essa subjetividade resulta em conflitos normativos, baseando-se em Koskenniemi (1990). Um ponto

central que pode ser analisado sobre esse argumento é o Artigo 6 do Capítulo CDS, que trata sobre os instrumentos ambientais multilaterais. Fonseca (2020, p. 117-18) destaca o peso da pauta ambientalista na proposta de Acordo e reitera que o cumprimento de normas ambientais multilaterais é uma exigência da União Europeia para ratificação da proposta, principalmente no que se refere ao Acordo do Clima de Paris, de 2015. A inclusão desse Artigo é um ponto chave para entender a resposta da União Europeia ao crescente sucateamento de órgãos e políticas ambientais no Brasil, além de intuito de possibilitar pouco espaço para “manobras” políticas no período de interpretação dessa cláusula.

Entretanto, esse mesmo ponto é o que tem gerado críticas e levado a controvérsias por parte da sociedade civil e ONGs, pois o Artigo não expressa ou sugere mecanismos ou meios para implementar essa cláusula, além de não apresentar prazos ou metas específicas dos já dispostos no Acordo de Paris¹⁸⁸. Heuser (2020, p. 02) consta que, “em sua forma atual, a esperança de alguns atores europeus de que o Acordo possa ser usado como uma alavanca para o cumprimento das normas ambientais e sociais é [...] infundada”, visto que mesmo as cláusulas ambientais da proposta de Acordo corroboram com a contradição de visar algo concreto, mas oportunizar a omissão. Esse debate também é observado em outros acordos comerciais firmados pela União Europeia com seus parceiros, demonstrando um padrão na locomoção de sua política comercial e na agenda ambiental, discussão apresentada no final do segundo capítulo (2.3).

Nesse sentido, a indeterminação dos vocábulos jurídicos corrobora com a leitura realizado da subjetividade da proposta de Acordo e de suas cláusulas, no sentido de que o “espaço” oportunizado nos Artigos pode fomentar controvérsias interpretativas do texto e incitar o surgimento de conflitos de posições no período de implementação (KOSKENNIEMI, 1990; 2009). A diferença no grau de aplicação e disposição das Partes no cumprimento do que foi acordado pode acarretar em conflitos interpretativos, mesmo em um instrumento vinculativo. Contudo, mesmo que a linguagem e interpretação das normas fossem unificadas, “o sistema jurídico internacional como um todo ainda permaneceria indeterminado”¹⁸⁹, pois não depende apenas da forma do texto ou dos termos utilizados, mas de pressupostos políticos e interesses dos atores envolvidos (KOSKENNIEMI, 2006a, p. 62, tradução própria).

(III) O último argumento caminha na direção oposta do anterior, mas sem descolar-se do debate sobre a política do direito internacional. Discorre-se aqui que há um esforço para

¹⁸⁸ BRASIL DE FATO. **Veja por que tratado de livre comércio entre Mercosul e UE é chamado de acordo da desigualdade**. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2021/09/27/veja-por-que-tratado-de-livre-comercio-entre-mercosul-e-ue-e-chamado-de-acordo-da-desigualdade>>. Acesso: 23 jul. 2022.

¹⁸⁹ Trecho original em inglês: “My point is that even if semantic or evaluative indeterminacies were cleared, the international legal system as a whole would still remain indeterminate” (KOSKENNIEMI, 2006a, p. 62).

estabelecer mecanismos para solução de controvérsias do Capítulo CDS e que esses instrumentos podem ser analisados como uma tentativa para a resolução dos conflitos normativos/jurídicos que existam e/ou possam vir a surgir entre as Partes, decorrente da interpretação das cláusulas do Capítulo. Destaca-se aqui os Artigos 15, 16 e 17, que dispõem desses mecanismos: consultas, painel de especialista e um Subcomitê CDS. São ferramentas que as Partes podem adotar para solucionar os litígios durante a implementação dos termos do Acordo, após ser ratificado.

Quando dos conflitos de interpretação/aplicação do eventual Acordo, o primeiro passo a ser adotado, como destacado no Capítulo CDS, é a busca por uma solução amigável, por meio de consultas, para chegar a um desfecho mutuamente satisfatório, e caso não ocorra por uma solução conjunta, o Subcomitê CDS é acionado para oferecer um parecer/relatório, bem como a constituição de um painel de especialistas para a questão demandada (PROPOSTA DE ACORDO MERCOSUL-UE, CDS, 2019). Dunoff (1994, p. 622, tradução própria) corrobora e sugere que os conflitos de interesses envolvendo a temática ambiental “seriam mais apropriadamente resolvidos usando o tipo de consulta, negociação e abordagem de construção de consenso que tem sido bem-sucedida em outras áreas do direito ambiental internacional”¹⁹⁰. Portanto, mesmo que um conflito ocorra através de interpretações divergentes das cláusulas do Capítulo CDS, os mecanismos e canais propostos de diálogo e recurso são tentativas nítidas de evitar que os problemas que surgirem no período de implementação coloquem em risco a adoção ou a vigência do Acordo, desestimulando que o conflito persista e torne-se irremediável. Sendo essas ferramentas factíveis para prover soluções a demandas apresentadas, reforçando a ideia de compatibilização/complementação.

Entretanto, Aprile (2021) destaca o quão frágeis são esses mecanismos na tentativa de tornar eficaz o Capítulo CDS, e que a questão depende mais da vontade das Partes do que do disposto no texto. Koskenniemi (2009) argumenta que as preferências são subjetivas e incertas demais para auferir sobre como serão lidas as cláusulas, mas reitera que o conflito de posições é o resultado mais provável. Assim sendo, “apenas se os antecedentes e interpretações subjetivas fossem excluídos”¹⁹¹, seria possível determinar/prever o processo de implementação de instrumentos do direito, ou da proposta de Acordo, nesse caso (KOSKENNIEMI, 2006a, p. 62, tradução própria). Sobre a conciliação/solução de controvérsias por consulta e diálogo,

¹⁹⁰ Trecho original em inglês: “These conflicts would most appropriately be resolved using the type of consultation, negotiation and consensus building approach that has been successful in other areas of international environmental law” (DUNOFF, 1994, p. 622).

¹⁹¹ Trecho original em inglês: “If only subjective backgrounds and interpretation would be excluded, then full determinacy would follow” (KOSKENNIEMI, 2006a, p. 62).

Koskenniemi (2006a, p. 64) explica que o aceite ao proposto/acordado só ocorre porque há concordância do Estado, assim como a aplicação da solução ou correção da ação que gerou o conflito só aconteceria por vontade e interesse da Parte, o que, mais uma vez, retornaria à subjetividade das preferências desses atores.

Após sistematizar e discutir os argumentos apresentados e sua leitura pelo debate da política do direito internacional, é possível realizar conclusões sobre o objeto da pesquisa. Se por um lado interpreta-se que a inclusão do meio ambiente nas tratativas da proposta de Acordo é um movimento cada vez mais frequente no direito internacional e na política externa/comercial da UE, por outro, é importante destacar que este processo não está livre de conflitos, que podem, inclusive, impossibilitar sua harmonização e resultar mais em contraposições que compatibilizações de interesses das Partes. A última seção do trabalho está reservada para a discussão sobre a inclusão da agenda ambiental na proposta de Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Europeia. Para, desse modo, compreender o conflito e/ou complementaridade de interesses que são dispostos nas diferentes etapas do Acordo, desde o período de negociação, até a conclusão e implementação.

3.3.2. Complementariedade inicial e o conflito posterior

Para tornar compreensível os pontos centrais da discussão aqui proposta, ela será apresentada na ordem em que aparecem as etapas de “vida” do Capítulo CDS: iniciando com o período de inclusão da agenda ambiental nas negociações da proposta de Acordo (3.3.2.1.), passando pela adoção do texto (3.3.2.2.) e, por fim, inferir sobre o processo de implementação e interpretação do Capítulo (3.3.2.3). Tal exercício é exemplificativo de como opera a política do direito internacional (KOSKENNIEMI, 1990; 2009), pois dialoga com o enviesamento estrutural, o gerencialismo e a indeterminação dos vocábulos jurídicos, respectivamente.

3.3.2.1. O enviesamento estrutural e a continuidade da política externa europeia: da complementação ao conflito subsequente

É importante reiterar que o enviesamento estrutural, como descrito por Koskenniemi (2009; 2006b), remete a um conflito de interesses, consubstanciado nos diferentes regimes jurídicos internacionais e propõe que as disputas entre ideais defendidos por esses regimes é uma consequência desse processo no direito internacional. O surgimento de um regime ambiental e comercial, com visões claramente distintas e com propósitos contraditórios, é um

exemplo dessa abordagem e entender o que ambos os campos objetivam auxilia explicar porque ocorre a contraposição.

Focando na proposta de Acordo em si, ao início, a adoção da agenda ambiental tende a simbolizar mais uma continuação do que a União Europeia vinha propondo em seus acordos comerciais, do que um conflito entre as Partes. Sendo essa inclusão decorrente de uma sequência de ações e mudanças internas e externas no sistema, além do aumento da conscientização da sociedade europeia acerca do meio ambiente. Porém, os acontecimentos seguintes, principalmente pós 2010, evidenciam o que um conflito entre objetivos comerciais e ambientais das Partes significa. Como já descrito, a falta de ação do governo brasileiro para impedir o aumento desenfreado do desmatamento de florestas nativas, e o próprio estímulo do governo a tal comportamento, as preocupações com as mudanças climáticas e os discursos, principalmente do atual governo brasileiro, se opondo ao acordado em conferências do clima, procedeu o conflito que é observado hoje. Esse conflito inclusive pode prejudicar as demais etapas do Acordo.

Desse modo, a inclusão da preocupação com o meio ambiente nas tratativas da proposta de Acordo representa uma via suplementar ao comércio e que evoluiu para uma ferramenta de pressão por parte da UE para garantia do cumprimento das normas ambientais internacionais. Nesse sentido, utilizou-se da proposta de Acordo de Livre Comércio, de interesse decisivo para o Mercosul – e também para a UE –, como meio para alcançar fins diversos dos, a princípio, intencionados pelas Partes.

3.3.2.2. A perspectiva gerencialista e a frágil conciliação entre as Partes

No segundo momento, a conclusão das negociações e consequente adoção do texto da proposta de Acordo, lida pelo gerencialismo crítico de Koskeniemi (2009; 2006a) e Lynch (2014), sugere uma adequação e supressão do conflito observado nos anos anteriores ao término das tratativas da proposta de Acordo. O gerencialismo reforça a visão de que as disputas entre as Partes foram ‘resolvidas’ com o final das negociações e o texto resultante é a evidência da harmonização do conflito de interesses. Ambas as Partes concordaram com os artigos, os objetivos e os instrumentos abordados no Capítulo CDS e estão cientes do que é necessário para atingir ao que foi proposto.

Nessa perspectiva, a incompatibilidade entre os interesses referentes ao meio ambiente e a liberalização comercial é substituída por linguagem mais conciliável e que atende ambas os intentos das Partes. As últimas rodadas de negociações que anteciparam a finalização da

proposta de Acordo tiveram um caráter mais técnico e objetivo, o conflito prévio foi posto de lado, com a intenção de alcançar uma conclusão. As concessões feitas por ambas as Partes ao final reforçam essa visão e sugerem que o interesse definitivo é a uniformização e adequação, e não a manutenção do conflito. A fragilidade do processo pode ser observada no ceticismo que tomou conta dos discursos e nas críticas vindas, principalmente, da União Europeia¹⁹².

Dessa forma, o período de conclusão das negociações, que resultou no texto base da proposta de Acordo e que inclui o Capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável, transmite uma ideia de complementação entre os interesses das Partes visando a eficiência e os ganhos dos seus ‘conjuntos de vitórias’. O conflito entre comércio e meio ambiente pode não ter se encerrado – como é observado em declarações e protestos contrárias a proposta de Acordo, visto em ambos os blocos regionais –, mas foi secundarizado em detrimento do objetivo principal: a finalização da proposta de Acordo. A inclinação das Partes mercosulinas, principalmente do governo brasileiro, de discutir mais a fundo a questão ambiental¹⁹³, pode demonstrar-se suficiente para os europeus ratificarem o Acordo.

3.3.2.3. A indeterminação das cláusulas ambientais e a efetividade da proposta de Acordo

Em terceiro lugar, ainda que a proposta de Acordo não tenha passado pelo processo de revisão do texto, ou sequer exista previsão para que isso ocorra¹⁹⁴, o eventual futuro período de interpretação e implementação de dispositivos jurídicos abre espaço para as preferências políticas, tal como discutido por Koskeniemi (1990; 2009; 2006a; 2006b) e Johnstone (2011). A indeterminação do direito internacional é a categoria de Koskeniemi (1990) que explana essa perspectiva voltada a interpretação de instrumentos jurídicos. A mesma refere que as regras legais são fundamentadas em noções coletivas das partes de um acordo, intencionalmente neutras e, em sua grande maioria, genéricas. Esses dispositivos, por possibilitarem uma leitura ampla e distinta, dependendo do ponto de vista de quem as interpreta, pode resultar em contradições, o que ocasiona, nessa etapa da “vida” de um acordo, o regresso ao conflito observado durante as negociações.

¹⁹² AFP. **Alemanha alerta para ceticismo da Europa sobre acordo com o Mercosul**. Exame. Disponível em: <<https://exame.com/economia/alemanha-alerta-para-ceticismo-da-europa-sobre-acordo-com-o-mercosul/>> Acesso 07 ago. 2022.

¹⁹³ RIBEIRO, Mariana. **Por acordo Mercosul-UE, governo brasileiro acena com documento sobre meio ambiente**. Valor. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/04/15/por-acordo-mercosul-ue-governo-brasileiro-acena-com-documento-sobre-meio-ambiente.ghtml>> Acesso: 09 fev. 2022.

¹⁹⁴ CHRISPIM, Denis. **Acordo UE-Mercosul é publicado por Bruxelas e Brasília**. Poder360. Disponível em: <[https://www.poder360.com.br/economia/acordo-ue-mercosul-e-publicado-por-bruxelas-e-brasilia/](https://www.poder360.com.br/economia/acordo-ue-mercosul-e-publicado-por-bruxelas-e-brasil/)> Acesso 09 fev. 2022.

O debate apresentado durante a discussão dos artigos e objetivos do Capítulo CDS (3.2.) demonstra que houve um esforço para estabelecer mecanismos específicos para solução de controvérsias interpretativas – consultas, Subcomitê CDS e painel de especialistas –, destacadamente os Artigos 15, 16 e 17, que versam sobre essa temática. Porém tais instrumentos são lidos como normativamente “fracos” e não apresentam a eficácia necessária para solução das demandas apresentadas (APRILE, 2021). No geral, as cláusulas dispostas no Capítulo CDS possuem como característica a generalidade e abrangência, que favorecem a indeterminação jurídica. Nessa perspectiva, essa diferença no grau de aplicação e percepção, mesmo em um Acordo de Livre Comércio, vinculativo, em que o cumprimento das Partes é uma obrigação e não uma escolha, pode acarretar em conflitos interpretativos por não estabelecer metas e prazos claros.

A abstração de dispositivos na proposta de Acordo pode resultar no conflito descrito por Koskenniemi, mas a tentativa de propor meios para resolução dessas divergências, pode evidenciar a atenção que a agenda ambiental recebe pelas Partes, principalmente da União Europeia. Nesse sentido, mesmo que um conflito ocorra através de interpretações divergentes das cláusulas do Capítulo CDS, os mecanismos e canais propostos de diálogo e recurso são tentativas nítidas de evitar que os problemas que surgirem nesse período coloquem em risco a adoção ou a vigência do Acordo, desestimulando que o conflito persista e torne-se irremediável. O objetivo é empenhar-se em compatibilizar os interesses e posições sobre comércio e meio ambiente, mas sem propor um instrumento normativo forte que sobreponha a soberania política e legislativa das Partes.

Ao final da análise, o que se observa é a existência de uma noção de complementação inicial, quando ocorre a inclusão da agenda ambiental nas negociações, mas que evolui para um conflito visível entre as Partes ao final das tratativas do Acordo. Já o Capítulo CDS, presente no texto da proposta de Acordo, evidencia uma ideia de compatibilidade entre os distintos ideais, ancorada na ciência que ambas as Partes têm do que foi acordado e da necessidade de seu cumprimento. Por fim, o período posterior de implementação e interpretação, se lido pelo viés da indeterminação dos vocábulos jurídicos de Koskenniemi (1990), sinaliza o retorno do conflito visto nas negociações, em decorrência das leituras contraditórias possíveis do texto, mas se analisado pelo que está presente no Capítulo CDS, pode-se observar o esforço em remediar e/ou suprimir o conflito, através de mecanismos e ferramentas próprias para solução de controvérsias nos artigos do Capítulo CDS. De qualquer modo, é um processo de análise futura de um Acordo cujo texto ainda não foi revisado, não tem previsão de ratificação, e, tampouco,

de entrada em vigor pelas Partes. Entretanto tais circunstâncias não impedem realizar tais análises e tirar conclusões do processo.

SITUAÇÃO ATUAL DA PROPOSTA DE ACORDO E CONSIDERAÇÕES FINAIS DA PESQUISA

Com o fim das negociações da proposta de Acordo em 2019, depois de praticamente 20 anos de rodadas com pouco avanço e suspensões recorrentes, chegou-se a um entendimento prévio do que ambos os lados “almejavam”, restando a revisão legal do texto, bem como a ratificação pelos parlamentos das Partes. Apesar disso, como afirma Aprile (2021, p. 58), ainda não é um Acordo efetivo, nos termos do direito internacional, mas já resulta em um impacto significativo em nível regional e global, despertando o interesse de pesquisadoras e pesquisadores nos campos do Direito Internacional e das Relações Internacionais. Desde seu anúncio até o presente momento, as discussões acerca da proposta têm suscitado opiniões e críticas provenientes de diversas fontes e orientadas em diferentes direções, desde a disparidade econômica entre as Partes até as preocupações de todas as ordens com a proteção ambiental, direitos trabalhistas e direitos de populações indígenas, advindas, principalmente, de países europeus.

O fomento ao desenvolvimento sustentável e a preocupação com as questões ambientais são dois dos objetivos centrais da atuação da UE no cenário internacional. Tais demandas são explícitas em sua política interna e regional, e exportadas através de acordos firmados com Estados e outras Organizações Internacionais. Esse processo, observado com mais clareza nas últimas décadas do século passado, tornou-se um elemento importante nas negociações comerciais e um mecanismo de pressão utilizado pelos europeus. No caso da proposta de Acordo com o Mercosul, resta nítida a preocupação europeia com a inclusão da agenda ambiental, o que inicialmente foi um movimento de praxe, mas que evoluiu para um conflito de interesses visível, principalmente com os governos brasileiros pós-2016. Aliado a essa questão, tem-se os recorrentes enfraquecimentos das políticas ambientais, dos órgãos de fiscalização e os acenos do governo brasileiro à bancada ruralista no Congresso brasileiro.

Existem diversos dados sobre a intensificação do desmatamento da floresta amazônica¹⁹⁵, a exploração de minérios em reservas indígenas¹⁹⁶ e a redução do orçamento de

¹⁹⁵ JORNAL NACIONAL. **Amazônia tem recorde de alertas de desmatamento em janeiro de 2022**. G1. Disponível: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/02/11/amazonia-tem-recorde-de-alertas-de-desmatamento-em-janeiro-de-2022.ghtml>> Acesso: 08 mar. 2022.

¹⁹⁶ BRANT, Danielle; SASSINE, Vinicius. **Governo faz ofensiva para liberar mineração em terra indígena**. Folha de São Paulo. Disponível: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/03/governo-faz-ofensiva-para-liberar-mineracao-em-terra-indigena.shtml>> Acesso: 08 mar. 2022.

órgãos de fiscalização para crimes ambientais¹⁹⁷, de forma que o debate ambiental envolvendo o país restou bastante capilarizado não apenas no Brasil, mas também na Europa e no mundo. A política predatória e o descaso do governo brasileiro com o meio ambiente já resultaram em discursos e moções contrárias a futura ratificação do Acordo¹⁹⁸ em diversos países europeus, como França, Áustria¹⁹⁹ e Países Baixos²⁰⁰, e também é possível citar a Alemanha²⁰¹, maior economia do bloco europeu, que se encontra menos ‘entusiasmada’ e inclinada a ratificar a proposta de Acordo. Essa mudança recente de perspectiva por parte dos europeus levou a uma estagnação no período pós-negocial, cuja previsão não é de uma solução a curto prazo. Como Aprile (2021) argumenta, a distância entre os interesses das Partes parece nunca ter sido tão perceptível. A forte oposição de lideranças europeias, as vagas promessas do governo brasileiro sobre o meio ambiente e a pressão de grupos e setores da sociedade, como agricultores, ONGs e movimentos sociais, pode sugerir que uma conciliação é cada vez mais improvável. Até mesmo novas negociações para inclusão de um anexo ambiental ao Acordo²⁰² parecem não ter gerado uma mudança da posição europeia, cujo Parlamento, inclusive, aprovou uma resolução contrária ao Acordo com o Mercosul²⁰³, devido aos impactos ambientais, aos direitos humanos e trabalhistas que podem resultar da proposta de Acordo, além da falta de compromisso e compatibilidade com os objetivos do Acordo do Clima de Paris, de 2015.

A análise feita nesta pesquisa corroborou com as perspectivas apresentadas. Tendo como foco o estudo da agenda ambiental nas negociações, na adoção do texto final da proposta e no período subsequente, caso venha a ocorrer, de implementação e interpretação da proposta de Acordo Mercosul-UE. Objetivou-se compreender como a construção do Capítulo sobre

¹⁹⁷ MENEGASSI, Duda. **Bolsonaro corta 35 milhões do orçamento do Ministério do Meio Ambiente para 2022**. O Eco. Disponível: <<https://oeco.org.br/noticias/bolsonaro-corta-35-milhoes-do-orcamento-do-ministerio-do-meio-ambiente-para-2022>>. Acesso: 08 mar. 2022.

¹⁹⁸ AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Descaso com metas de sustentabilidade pode impedir acordo Mercosul-UE, diz parlamentar**. Disponível: <<https://www.camara.leg.br/noticias/700378-descaso-com-metas-de-sustentabilidade-pode-impedir-acordo-mercosul-ue-diz-parlamentar/>> Acesso 07 mar. 2022.

¹⁹⁹ PELLICER, Luís. **Resistência de França e Áustria por questão ambiental bloqueia acordo União Europeia-Mercosul**. El País Brasil. Disponível: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2021-03-12/resistencia-por-questao-ambiental-de-franca-e-austria-bloqueia-acordo-uniao-europeiamercosul.html>> Acesso 08 mar. 2022.

²⁰⁰ AGÊNCIA ANSA. **Parlamento dos P. Baixos rejeita acordo entre UE e Mercosul**. Época Negócios. Disponível: <<https://epocanegocios.globo.com/Mundo/noticia/2020/06/parlamento-dos-p-baixos-rejeita-acordo-entre-ue-e-mercosul.html>> Acesso 08 mar. 2022.

²⁰¹ MALAR, João Pedro. **Mudança de governo na Alemanha não deve ajudar acordo entre Mercosul e UE**. CNN Brasil. Disponível: <<https://www.cnnbrasil.com.br/business/mudanca-de-governo-na-alemanha-nao-deve-ajudar-acordo-entre-mercosul-e-ue/>> Acesso 08 mar. 2022.

²⁰² MOREIRA, Assis. **Acordo entre UE e Mercosul deve incluir anexo ambiental**. Valor. Disponível: <<https://valor.globo.com/mundo/noticia/2020/12/11/acordo-entre-ue-e-mercosul-deve-incluir-anexo-ambiental.ghtml>> Acesso: 07 mar. 2022

²⁰³ ESTADÃO CONTEÚDO. **Parlamento Europeu rejeita acordo UE-Mercosul por questões ambientais**. Exame. Disponível: <<https://exame.com/economia/parlamento-europeu-rejeita-acordo-ue-mercosul-por-questoes-ambientais/>> Acesso 08 mar. 2022.

Comércio de Desenvolvimento Sustentável pode ser lido pelo viés do conflito e/ou da complementação de interesses durante as etapas mencionadas. Para possibilitar a compreensão desse tema, as discussões de Koskenniemi (1990, 2009) sobre a política do direito internacional foram utilizados como base teórica e auxiliaram na construção das hipóteses principal e auxiliares. Com vista a alcançar o objetivo proposto, a pesquisa foi dividida em três capítulos.

No primeiro capítulo foi apresentada a discussão teórica sobre a política do direito internacional (KOSKENNIEMI, 1990; 2009) e analisada as três categorias apresentadas: enviesamento estrutural, gerencialismo e a indeterminação dos vocábulos jurídicos. Verificou-se que a fragmentação no direito internacional é motivada por interesses difusos e excludentes de atores estatais e grupos de interesses nas relações internacionais, que possuem capacidade de influenciar a tomada de decisão e a construção de agendas políticas. Esses interesses são alocados em negociações de acordos internacionais de comércio e no estabelecimento de conferências, protocolos e ações ambientais ao redor do globo. Foi debatida também a visão crítica de Koskenniemi ao gerencialismo, o qual propõe a supressão de conflitos de interesses, através da adoção de uma linguagem neutra e técnica. Ainda, o capítulo discutiu como a subjetividade de valor opera em instrumentos do direito internacional, através de leituras divergentes e na insurgência de conflitos normativos.

Em relação ao segundo capítulo, o foco esteve na análise da inserção da pauta ambiental nos regimes internacionais de comércio, e como esse debate aparece nas negociações e nos textos de acordos regionais de comércio. A discussão inicial do capítulo auxiliou no exame final da política ambiental da UE e dos acordos de caráter comercial firmados pelo bloco com parceiros externos. Verificou-se que a maioria dos instrumentos jurídicos firmados pela UE possuem objetivos, artigos e/ou capítulos voltados a tutela ambiental e ao desenvolvimento sustentável, mas eles são normativamente fracos e abrangentes demais para serem capazes de pressionar as partes por mudanças significativas e concretas, mesmo que em gradativo aprimoramento. Essa discussão forneceu as bases para analisar a agenda ambiental no estudo de caso da pesquisa, o Capítulo CDS, presente na proposta de Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Europeia. Constatou-se, assim, que o bloco europeu possui um histórico de interposição da temática ambiental ao comércio e uma padronização visível, aliada ao gradual aperfeiçoamento dos instrumentos contidos nesses acordos.

No último capítulo da dissertação foi discutida a agenda ambiental nas diferentes etapas da “vida” da proposta de Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Europeia. Em um primeiro momento, analisou-se a inserção da temática ambiental nas negociações do Acordo, compreendeu-se quais ferramentas foram adotadas, os conflitos que surgiram com o

processo até o impasse atual nas tratativas do Acordo. Na segunda seção do capítulo foi realizada uma análise detalhada do Capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável, ponto central da dissertação, em um estudo dos principais artigos dispostos no Capítulo e como estão relacionados com objetivos e interesses das Partes no Acordo. Na última seção do capítulo a discussão foi centrada em responder ao problema de pesquisa e verificar as hipóteses formuladas.

Para isso, argumentou-se em duas frentes, baseando-se nas três categorias da política do direito internacional, uma voltada a análise da relação conflituosa entre comércio e meio ambiente nas tratativas da proposta de Acordo e outra frente focada na complementariedade e adaptação dessas agendas. A leitura conflituosa do processo ficou visível nos discursos de lideranças políticas e de instituições, principalmente da Parte europeia, e em interesses de atores domésticos, como empresas e organizações sociais, que alertam para as consequências do eventual Acordo para os blocos regionais, tais como o aumento nas emissões de gases do efeito estufa, a violação de direitos indígenas e o desmatamento de florestas nativas. A segunda leitura observa uma contínua adaptação da agenda comercial às questões ambientais. Decorre que a inclusão da pauta ambiental nas tratativas do Acordo, que originou o Capítulo CDS, surgiu de um movimento já existente no direito e nas relações internacionais. A UE constantemente posicionou-se em favor da defesa da agenda ambiental em sua política interna e externa, e já havia pressionado e inserido a temática em outros instrumentos comerciais, fato verificado no segundo capítulo da presente pesquisa.

Em decorrência dessas duas vertentes argumentativas, pode-se apurar se as hipóteses formuladas – com base na literatura de Koskenniemi e adaptadas as etapas da proposta de Acordo – são verificadas ou refutadas. A primeira hipótese auxiliar, referente ao enviesamento estrutural, observa que a inclusão da agenda ambiental nas negociações da proposta de Acordo pode ser lida pelo viés do conflito, e é, em parte, verificada. A inclusão da agenda ambiental nas tratativas da proposta foi, em um primeiro momento, resultado de uma política já existente na UE, baseada na relevância da pauta e aumento da consciência da sociedade europeia sobre a temática. Entretanto, no período final das negociações, pós-2016, a questão evoluiu de uma complementação inicial para um conflito visível entre as Partes, atestado na hipótese. Os discursos contrários e críticas, principalmente da União Europeia, de instituições internacionais e de entidades locais, ao enfraquecimento de políticas ambientais brasileiras, o descaso com o desmatamento na Amazônia, as frequentes queimadas no pantanal e cerrado e o desmantelamento de órgãos de fiscalização, pôs em xeque o futuro do Acordo e catalisou o conflito de interesse real.

A segunda hipótese é corroborada também em partes. É compreensível que as negociações da proposta de Acordo foram encerradas porque ambos os lados chegaram a um consenso prévio sobre a temática ambiental, sendo o Capítulo CDS no texto base uma comprovação a esse argumento. Esse consenso prévio ocorreu porque a manutenção do conflito não era benéfica às Partes e apenas ampliaria o abismo que surgiu pós-2016. Porém, mesmo com a finalização das negociações, o conflito entre discursos e práticas permaneceu. As Partes europeias continuam a acusar o governo brasileiro de promover o desmatamento e a não cumprir com os objetivos acordados na Conferência do Clima de Paris, ponto chave no Capítulo CDS. Esse movimento reforça que o encerramento das negociações pode não ser suficiente para conter o conflito de interesses, mesmo que haja concessões e adoção de uma visão tecnicista, como proposta pelo gerencialismo.

A última hipótese auxiliar supõe que o conflito ressurgiria durante um eventual futuro período de interpretação e implementação do Acordo, e baseia-se na indeterminação do direito internacional. Em que pese a proposta de Acordo não ter transcorrido sequer o período de revisão, e, muito menos, ter sido ratificada, ainda assim é possível argumentar nessa frente com base nos instrumentos presentes no Capítulo CDS. Desse modo, os artigos corroboram com a visão de que houve um empenho das Partes, principalmente europeias, de trazer especificidade e estabelecer ferramentas para solucionar possíveis conflitos que surjam durante esse período. Todavia, a fragilidade desses instrumentos não seria suficiente para tornar o Capítulo CDS eficaz e redimir os conflitos. Nesse sentido, não se rejeita o surgimento de conflitos interpretativos, mas argumenta-se de que esses conflitos poderiam ser resolvidos com base nos mecanismos de solução de controvérsias estabelecidos no Capítulo CDS. Verifica-se, assim, que o conflito de interesses é uma variável prevista no período de implementação e interpretação do Acordo, mas não inviável de ser solucionado.

Com as hipóteses auxiliares verificadas, pode-se averiguar a hipótese principal da pesquisa. Dessa forma, a inclusão da agenda ambiental nas tratativas da proposta de Acordo é, em um primeiro momento, fruto de uma adaptação e complementação entre comércio e meio ambiente. Ela evolui, em um segundo plano, para um conflito entre as Partes e que se mantém mesmo com a finalização das negociações e conclusão do texto-base da proposta. Já a última etapa da “vida” do Acordo – o processo de interpretação e implementação –, sugere que o conflito é uma variável que não pode ser excluída das análises, porém pode ser suprimido pelos instrumentos estabelecidos para solução de controvérsias. Nessa perspectiva, refuta-se parte da hipótese principal da pesquisa.

De qualquer modo, o futuro da proposta de Acordo é incerto, não sabendo sequer se esta proposta será formalizada nos termos do direito internacional. Como a questão ambiental é um ponto central na discussão, ainda é provável que ocorram alterações nas disposições ou compromissos acordados, ou, como mencionado, a inclusão de um anexo ao Acordo que poderia, inclusive, conter sanções ou custos às Partes que descumprissem as metas ou objetivos do Capítulo CDS (não previsto atualmente). As atuais preocupações da União Europeia, como o conflito entre Rússia e Ucrânia²⁰⁴, a crise energética²⁰⁵, a pandemia do coronavírus, que ainda perdura e causou grandes perdas na economia regional e mundial²⁰⁶, aliada a postura do atual governo brasileiro em relação ao meio ambiente, frequentemente contrário ao fortalecimento de políticas sustentáveis e de proteção ambiental, e que, inclusive, posicionou-se favorável a exploração de minérios em reservas indígenas²⁰⁷, podem afastar cada vez mais a possibilidade de ratificação da proposta de Acordo. Por fim, a situação vigente no interior dos blocos regionais e nas relações internacionais pode levar a mais uma interrupção nas tratativas da proposta de Acordo, mas agora sem previsão de retomada, do que pode acabar sendo, ao final, apenas uma proposta de Acordo de Livre Comércio.

²⁰⁴ CONSELHO EUROPEU. **Resposta da UE à invasão da Ucrânia pela Rússia**. Disponível: <<https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-response-ukraine-invasion/>>. Acesso 12 mar. 2022.

²⁰⁵ BLOOMBERG. **Crise de energia na Europa piora com risco de guerra na Ucrânia**. Exame. Disponível: <<https://exame.com/economia/crise-de-energia-na-europa-piora-com-risco-de-guerra-na-ucrania/>>. Acesso 12 mar. 2022.

²⁰⁶ THE WORLD BANK. **O COVID-19 Lança a Economia Mundial na Pior Recessão desde a Segunda Guerra Mundial**. Disponível: <<https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>>. Acesso: 12 mar. 2022.

²⁰⁷ ESTADÃO CONTEÚDO. **Maioria das minas de potássio está fora de terras indígenas**. Exame. Disponível: <<https://exame.com/brasil/maioria-das-minas-de-potassio-esta-fora-de-terras-indigenas/>>. Acesso: 12 mar. 2022.

REFERÊNCIAS

ACORDO COREIA DO SUL-UNIÃO EUROPEIA. **Acordo de Comércio Livre Coreia do Sul-União Europeia**. (2011). Disponível: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2011:127:FULL&from=EN>> Acesso: 02 ago. 2022.

ACORDO DE PARIS. **Acordo do Clima de Paris**. 2015. Disponível em: <<https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-08/Acordo-de-Paris.pdf>> Acesso 06 set. 2022.

ACORDO-QUADRO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA. (1995). **Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una Parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes, por Otra**. Disponível: <http://sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/Interregional_agreement_s.asp> Acesso: 07 maio 2022.

AMARAL, Sergio S. do. (1995). **Meio ambiente na agenda internacional: comércio e financiamento**. Estudos Avançados, vol. 9, n. 23, p. 237-246.

APRILE, Chiara. (2021). **The Growing Importance of Sustainable Development in Free Trade Agreements: Analysis of the EU-Mercosur Negotiations**. Tese. Global Economic Governance & Public Affairs (GEGPA). Disponível em: <https://www.ie-ei.eu/Ressources/FCK/image/Theses/2021/Aprile_GEGPA_Thesis.pdf> Acesso: 12 jan. 2022.

ARMSTRONG, D.; FARRELL, T.; LAMBERT, H. (2012). **International Law and International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press. Themes in International Relations. 2nd, ed. doi:10.1017/CBO9780511894565.

ÁSGEIRSDÓTTIR, Áslaug. (2008). **Who Gets What? Domestic Influences on International Negotiations Allocating Shared Resources**. SUNY Press: series in Global Politics.

ATO ÚNICO EUROPEU. (1986). Luxemburgo. Disponível: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=celex:11986u/txt:en:not>>. Acesso: 15 nov. 2021.

AVENHAUS, Rudolf; ZARTMAN, William. (2007). **Diplomacy Games: Formal Models and International Negotiations**. Published by Springer-Verlag Berlin Heidelberg.

BADIN, Michelle R. S.; AZEVEDO, Milena F. (2013). A Regulação de Meio Ambiente e Questões Trabalhistas nos Acordos Preferenciais de Comércio. pg. 297-327. In: OLIVEIRA, Ivan T. M. (org.); BADIN, Michelle R. S. (org.). **Tendências Regulatórias nos Acordos Preferenciais de Comércio no Século XXI**. IPEA, Brasília. Disponível: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19084> Acesso: 13 nov. 2021.

BADIN, Michelle R. S.; TASQUETTO, Lucas da S. (2013). **Os acordos de comércio para além das preferências: uma análise da regulamentação sobre os “novos temas”**. Revista de Direito Internacional, Brasília, v. 10, n. 1, p. 105-126.

BALTENSPERGER, Michael; DADUSH, Uri. (2019). **The European Union-Mercosur Free Trade Agreement: prospects and risks**. Bruegel. Policy Contribution. Issue n°11.

BAPTISTA, Vinícius F. (2010). Comércio internacional e meio ambiente. Planeta Amazônia: **Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas**, Macapá, n. 2, p. 105-116. <https://periodicos.unifap.br/index.php/planeta/article/view/237>

BASTOS, Matheus S. (2019). **Governança Global do Clima: os desafios do Direito Internacional na Política Ambiental**. Monografia. UFSM.

BOWN, C.P. (2017). **Mega-Regional Trade Agreements and the Future of the WTO**. *Glob Policy*, vol. 08: 107-112. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/1758-5899.12391>> Acesso: 18 maio 2022.

BREWSTER, Rachel. (2004). **The Domestic Origins of International Agreements**. *Virginia Journal of International Law*, v. 44, n. 2, p. 501-544. Disponível em: <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5319&context=faculty_scholarship>. Acesso: 17 set. 2020.

CAETANO, Gerardo. (2022). **Analysis and foresight of the European Union-Mercosur Association Agreement**. *Documentos de Trabajo*, Occasional paper FC/EU-LAC (4) en, Madrid, Fundación Carolina/Fundación EU-LAC. Disponível: <https://www.fundacioncarolina.es/wpcontent/uploads/2022/04/Especial_FC_EULAC_4_EN.pdf> Acesso: 10 ago. 2022.

CAPELLA, Ana Cláudia N. (2016). Agenda-setting policy: strategies and agenda denial mechanisms. **Organizações & Sociedade** [online]. v. 23, n. 79, p. 675-691. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1984-9230713>> Acesso: 03 jul. 2022.

CAVAZZINI, Anna. (2019). **EU-Mercosur – preliminary analysis of the Sustainable Impact Assessment**. Disponível: <<https://www.annacavazzini.eu/wp-content/uploads/2019/10/Sia-Mercosur-analysis.pdf>> Acesso: 13 ago. 2022.

COLLINS, Natalie (2001). **European Environmental Policy and Its Effects on Free Trade**. *Wm. & Mary Envtl. L. & Pol'y*, vol. 26, p. 185-213. Disponível: <<https://scholarship.law.wm.edu/wmelpr/vol26/iss1/8>> Acesso: 04 jan. 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. (2001). **Ten Years After Rio: Preparing for the World Summit on Sustainable Development in 2002**. Disponível: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=celex:52001dc 0053:en:not>> Acesso: 15 nov. 2021.

_____. (2021). Disponível: < https://ec.europa.eu/info/index_en/>. Acesso: 10 fev. 2021.

CULPI, Ludmila A. (2014). **A Construção de Políticas Ambientais Internacionais: O caso do Mercosul**. *Conjuntura Global*, vol. 3, n. 1, p. 13-20.

DALY, Herman E. (1996). **Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development**. Boston: Beacon Press.

DELREUX, Tom (2006). **The European Union in international environmental negotiations**: a legal perspective on the internal decision-making process. Springer Science Business Media B.V. Int Environ Agreements, p. 231–248. DOI 10.1007/s10784-006-9015-1.

DETERS, Sigrid. (2021). Impactos no clima e na natureza. pg. 21-26. In: HANDEL ANDERS (org.). **O Acordo Comercial UE-Mercosul**: uma análise crítica e uma alternativa. (2021). Disponível: <<https://www.tni.org/files/publication-downloads/ue-mercosul-portuguese.pdf>> Acesso: 10 jul. 2022.

DÍAZ-BONILLA, Eugenio; ROBINSON, Sherman; SWINNEN, Johan F. M. (2003). **Regional Agreements and the World Trade Organization Negotiations**. Source: American Journal of Agr. Economics, v. 85, n. 3, p. 679-683 Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1244993>> Acesso: 16 mar. 2022.

DUNOFF, Jeffrey L. (1994) **Resolving Trade-Environment Conflicts**: The Case for Trading Institutions," Cornell International Law Journal: vol. 27: Iss. 3, Article 7. Disponível: <<http://scholarship.law.cornell.edu/cilj/vol27/iss3/7>> Acesso: 06 jan. 2021.

FONSECA, Carmen. (2020). **O futuro do Acordo Comercial UE-Mercosul**: uma visão europeia p. 109-124. In: SOARES, Aline; NEVES, Leonardo P. (org.); CZYMMECK, Anja (edt.); THEMOTEO, Reinaldo J. (coord., org.). **O novo acordo Mercosul-União Europeia em perspectiva**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung. Disponível: <<https://www.kas.de/documents/265553/265602/Serie+Brasil++Europa.pdf/42df1152-348f-f47b-24ed-088ec088f073?version=1.0&t=1595362750767>> Acesso: 13 dez. 2020.

GEURTS, Guus. (2021). Impactos na agricultura, pecuária e abastecimento alimentar. pg. 11-20. In: HANDEL ANDERS (org.). **O Acordo Comercial UE-Mercosul**: uma análise crítica e uma alternativa. (2021). Disponível: <<https://www.tni.org/files/publication-downloads/ue-mercosul-portuguese.pdf>> Acesso: 10 jul. 2022.

GHIOTTO, Luciana; ECHAIDE, Javier. (2019). **Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur**. Study. PowerShift e.V., Berlim. Disponível: <<https://www.annacavazzini.eu/wp-content/uploads/2020/01/Study-on-the-EU-Mercosur-agreement-09.01.2020-1.pdf>> Acesso: 06 ago. 2022.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GLAHN, G.; TAULBEE, J.L. (2017). **Law Among Nations**: An Introduction to Public International Law. Routledge. 11th ed.

GÖERTZ, Gary. (2020). **Social Science Concepts and Measurement New and Completely Revised Edition**. Princeton University Press.

GREGOSZ, David. (2020) Acordo UE-Mercosul: nova era glacial ou surpreendente avanço após a pandemia do novo coronavírus? p. 43-58. In: SOARES, Aline; NEVES, Leonardo P. (org.); CZYMMECK, Anja (edt.); THEMOTEO, Reinaldo J. (coord., org.). **O novo acordo Mercosul-União Europeia em perspectiva**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung. Disponível: <<https://www.kas.de/documents/265553/265602/Serie+Brasil++Europa>.

<pdf/42df1152-348f-f47b-24ed-088ec088f073?version=1.0&t=1595362750767>> Acesso: 13 dez. 2020.

GUIMARÃES, Paulo C. V. (1994). **Comércio Internacional e Desenvolvimento Sustentável**: condicionantes para a ação empresarial. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 34, n. 5, p. 06-12.

GUZMAN, Andrew T. (2005). **The Design of International Agreements**. *The European Journal of International Law*, vol. 16, n. 4. Disponível em: <<http://www.ejil.org/pdfs/16/4/310.pdf>>. Acesso: 16 set. 2020.

HEUSER, Christoph. (2020). Introdução, p. 02-03. In: Friedrich-Ebert-Stiftung. **Acordo Mercosul-União Europeia**: Análise de Impactos Setoriais no Brasil. Edição Especial. Disponível: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/16439.pdf>> Acesso: 29 set. 2020.

HEY, Christian. (2007). **EU Environmental Policies**: A short history of the policy strategies. *EU Environmental Policy Handbook*. [EU Commission - Working Document]. Disponível: <http://aei.pitt.edu/98675/> Acesso: 01 nov. 2021.

HOFFMANN, Rhea T.; KRAJEWSKI, Markus. (2021). **Legal opinion and proposals regarding a possible improvement or renegotiation of the draft EU-Mercosur Association Agreement**. Disponível: https://www.cidse.org/wp-content/uploads/2021/05/Legal-Opinion-EU-Mercosur_EN_final.pdf acesso: 16 jul. 2022.

KEHOE, Laura *et al.* (2020). **Inclusion, Transparency, and Enforcement**: How the EU-Mercosur Trade Agreement Fails the Sustainability Test. Disponível: <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2020.08.013> acesso: 10 jul. 2022.

KELEMEN, Daniel R. (2009). **Globalizing European Union Environmental Policy**. Rutgers University. Disponível: http://aei.pitt.edu/33075/1/kelemen_r_daniel.pdf acesso: 25 jun. 2022.

JOHNSTONE, Ian. (2011). **The power of deliberation international law, politics, and organizations**. Oxford University Press.

KOSKENNIEMI, Martti. (1990). **The Politics of International Law**. *The European Journal of International Law*, vol. 4, p. 05-32.

_____. (2001). **The Gentle Civilizer of Nations**: The Rise and Fall of International Law 1870–1960. Cambridge University Press.

_____. (2004). **International Law and Hegemony**: A Reconfiguration. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 17, p. 197-218. DOI: 10.1080/0955757042000245852.

_____. (2006a). **From Apology to Utopia**: The Structure of International Legal Argument. Cambridge University Press.

_____. (2006b). **Fragmentation of International Law**: Difficulties Arising from the diversification and expansion of International Law. United Nations, General Assembly: International Law Commission.

_____. (2009). **The Politics of International Law – 20 Years Later**. The European Journal of International Law, vol. 20, n. 1, p. 07-19.

_____. (2011). **The Politics of International Law**. Hart Publishing.

KOSKENNIEMI, M.; LEINO, P. (2002). **Fragmentation of International Law?** Postmodern Anxieties. Leiden Journal of International Law, v.15 (3), 553-579.
doi:10.1017/S0922156502000262

LIEBIG, Klaus (1999). **The WTO and the Trade-Environment Conflict The (New) Political Economy of the World Trading System**. Intereconomics.

LYNCH, K. (2014). **New Managerialism: The Impact on Education**. Concept, v. 5(3), p. 11.
Disponível em: <<http://concept.lib.ed.ac.uk/article/view/2421>> Acesso: 15 dez. 2021.

MACABU, Adilson V. (1973). **Relações Internacionais, Política Internacional e Direito Internacional**. Revista Ciência Política, Rio de Janeiro, v. 7(4), p. 05-93.

MADURO, Lucia B. (2020). O acordo de livre comércio Mercosul-UE: um balanço na perspectiva do bloco sul-americano. p. 125-138. In: SOARES, Aline; NEVES, Leonardo Paz (org.); CZYMMECK, Anja (edt.); THEMOTEO, Reinaldo J. (coord., org.). **O novo acordo Mercosul-União Europeia em perspectiva**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.
Disponível:<<https://www.kas.de/documents/265553/265602/Serie+Brasil++Europa.pdf/42df1152-348f-f47b-24ed-088ec088f073?version=1.0&t=1595362750767>> Acesso: 13 dez. 2020.

MALAMUD, Andrés. (2012). **La Unión Europea, del interregionalismo con América Latina a la Asociación estratégica con Brasil**. Revista CIDOB d'afers internacionals, n. 97-98, p. 219-230

_____. (2020). **Mercosur and the European Union: Comparative Regionalism and Interregionalism**. Subject: International Political Economy, World Politics Online. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.1085.

MATZ-LÜCK, Nele. (2012). Norm interpretation across international regimes: competences and legitimacy. In: YOUNG, Margaret (Org.). **Regime interaction in international law: facing fragmentation**. Cambridge: Cambridge University Press. p. 201-234.

MEUNIER, S. (2000). **What Single Voice?** European Institutions and EU–U.S. Trade Negotiations. International Organization, v. 54(1), 103-135. doi:10.1162/002081800551136.

MIDDELDORP, Nick. (2021). Impactos nos povos indígenas. pg. 27-32. In: HANDEL ANDERS (org.). **O Acordo Comercial UE-Mercosul: uma análise crítica e uma alternativa**. (2021). Disponível: <<https://www.tni.org/files/publication-downloads/ue-mercossul-portuguese.pdf>> Acesso: 10 jul. 2022.

MOROSINI, Fabio C.; NIENCHESKI, Luisa Z. (2014). **A Relação entre os Tratados Multilaterais Ambientais e os Acordos da OMC: é possível conciliar o conflito?** Revista de

Direito Internacional, Brasília, v. 12, n. 2, p. 150-168. Disponível: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2572290> Acesso: 15 mai. 2019.

MÜLLERSON, Rein. (1994). **International law, rights and politics: Developments in Eastern Europe and the CIS**. Routledge Press.

MURAWSKI, Sara. (2021). Processo e democracia. pg. 06-10. In: HANDEL ANDERS (org.). **O Acordo Comercial UE-Mercosul: uma análise crítica e uma alternativa**. (2021). Disponível: <<https://www.tni.org/files/publication-downloads/ue-mercosul-portuguese.pdf>> Acesso: 10 jul. 2022.

NEUMAYER, Eric. (2001). **Greening Trade and Investment Environmental Protection Without Protectionism**. Taylor & Francis: Earthscan from Routledge.

ORLANDO, Emanuela. (2013). **The evolution of EU policy and Law in the environmental Field: achievements and Current Challenges**. Transworld: The Transatlantic relationship and the future Global Governance. ISSN 2281-5252 working paper 21.

POTSMA, Tjalling. (2021). Impactos na economia, no emprego e nos direitos trabalhistas. pg. 33-37. In: HANDEL ANDERS (org.). **O Acordo Comercial UE-Mercosul: uma análise crítica e uma alternativa**. (2021). Disponível: <<https://www.tni.org/files/publication-downloads/ue-mercosul-portuguese.pdf>> Acesso: 10 jul. 2022.

POZZATTI, Ademar Jr. (2016). **Decolonialidade e Sociedade Global: possibilidades de uma ruptura epistêmica para pensar um Direito Internacional para – e a partir da – América Latina**. REDESG. Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global, v. 5, n. 2, p. 45-68.

POZZATTI, Ademar Jr.; FARIAS, Luiza Witzel. (2019). **O Brasil e a cooperação SulAmericana em saúde: dos regimes temáticos às possibilidades de efetivação estruturante**. Revista de Direito Internacional, Brasília, v. 16, n. 2, p. 362-382.

PROPOSTA DE ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA. (2019). **Trade part of the EU-Mercosur Association Agreement - Without Prejudice**. Disponível em: <<http://siscomex.gov.br/acordos-comerciais/mercosul-uniao-europeia/>> Acesso: 20 ago. 2020.

QUEIROZ, Fábio A. de. (2005). **Meio ambiente e comércio na agenda internacional: a questão ambiental nas negociações da OMC e dos blocos econômicos regionais**. Ambiente & sociedade: Campinas, v. 8, n. 2.

RAUSTIALA, Kal. (2004). **Form & Substance in International Agreements**. University of California, Los Angeles (UCLA) - School of Law. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=505842>>. Acesso: 16 set. 2020.

RODRIK, Dani. (2018). **What Do Trade Agreements Really Do?** Journal of Economic Perspectives, v. 32 (2): p. 73-90. DOI: 10.1257/jep.32.2.73.

ROSSI, Álvaro A. F. (2013). **A convergência entre comércio e meio ambiente a partir da atuação concreta do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC**. Dissertação de

Mestrado. Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, Universidade Católica de Brasília.

SANAHUJA, José A.; RODRÍGUEZ, Jorge D. (2019). **Veinte años de negociación Mercosur-Unión Europea: Del Interregionalismo a la crisis de la globalización.** *Fundación Carolina*, Working Document n° 13. Disponível: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/09/DT_FC_13.pdf> acesso: 13 ago. 2022.

SARAIVA, Mirian G.; GAVIÃO, Leandro. (2020). Relações comerciais União EuropeiaMercosul: um breve histórico. p. 91-108. In: SOARES, Aline; NEVES, Leonardo Paz (org.); CZYMMECK, Anja (edt.); THEMOTEO, Reinaldo J. (coord., org.). **O novo acordo Mercosul-União Europeia em perspectiva.** Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung. Disponível: <<https://www.kas.de/documents/265553/265602/Serie+Brasil+-+Europa.pdf/42df1152-348f-f47b-24ed-088ec088f073?version=1.0&t=1595362750767>> Acesso: 13 dez. 2020.

SATO, Eiiiti. (2000). **A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções.** *Rev. Bras. Polít. Int.* v. 43 (1): p. 138-169. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v43n1/v43n1a07.pdf>>. Acesso: 13 set. 2020.

SCHOENBAUM, Thomas. J. (1997). **International Trade and Protection of the Environment: The Continuing Search for Reconciliation.** *The American Journal of International Law*, ed. 91(2), pg. 268–313. Disponível: <<https://doi.org/10.2307/2954212>>. Acesso: 13 nov. 2021.

SMIT, Christian Reus. (2004). **The Politics of International Law.** Cambridge University Press. Cambridge Studies in International Relations.

SOUZA, Igor A. M. (2011). **O Liberalismo Interdisciplinar DI/RI no Pós-Guerra Fria: Uma Análise Crítica.** *Revista Ética e Filosofia Política*, n° 13, vol. 2, pg. 25-44.

TASQUETTO, Lucas da S. (2007). **A Controvérsia entre Argentina e Uruguai sobre a instalação da Indústria de Celulose no Rio Uruguai:** pluralidade de marcos regulatórios e de meios de solução de conflitos internacionais. Monografia (Graduação em Direito). Centro de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

TRATADO CONSTITUTIVO DA COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA. (1957). Roma. Disponível: <http://ec.europa.eu/economy_finance/emuhistory/documents/treaties/rometreaty2.pdf>. Acesso 15 nov. 2021.

TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA. (1992). Maastricht. Disponível: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=celex:11992m/txt:en:not>>. Acesso: 15 nov. 2021.

TRATADO DE AMSTERDÃ. (1997). Disponível: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=celex:11997d/txt:en:not>>. Acesso: 15 nov. 2021.

TRATADO DE LISBOA. (2007). Disponível: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=celex:12007l/txt:en:not>>. Acesso: 15 nov. 2021.

TRATADO DE NICE. (2001). Disponível: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_EN.pdf>. Acesso: 15 nov. 2021.

TROMMER, Silke. (2014). **Legal Opportunity in Trade Negotiations:** International Law, Opportunity Structures and the Political Economy of Trade Agreements, New Political Economy. V. 19:1, p. 1-20. DOI: 10.1080/13563467.2012.753520.

VELHO, Rafael R. de C. (2012). **O Mercosul e a política ambiental:** modelos, inconsistências e alternativas. Revista de Direito Internacional, Brasília, v. 9, n. 3, 2012, p. 103-128.

WU, Mark; SALZMAN, James. (2014). **The Next Generation of Trade and Environment Conflicts:** the rise of Green Industrial Policy. Northwestern University Law Review. Printed in USA, vol. 108, n. 2.