

# **A diplomacia pública como instrumento de apoio aos direitos humanos e ambientais na implementação do acordo comercial UE-Mercosul: impasses em torno de barreiras sanitárias e fitossanitárias**

## **Public diplomacy as an instrument to support the protection of human and environmental rights in the implementation of the EU-Mercosur trade agreement: divergences around sanitary and phytosanitary barriers**

Paula Locatelli Nunes

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2417-3996>

Rui Samarcos Lora

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7445-9963>

Niedja de Andrade e Silva Forte dos Santos

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7313-2296>

### **Resumo**

Esta investigação interdisciplinar tem por objetivo apresentar a diplomacia pública como um instrumento de apoio à implementação do acordo comercial entre a União Europeia e o Mercosul. A diplomacia pública possibilita o envolvimento de atores não estatais no processo de tomada de decisões na seara da política externa. Baseado na aplicação do princípio da precaução no caso das divergências em torno das negociações SPS no âmbito do acordo em apreço, este artigo funde perspectivas jurídicas e das relações internacionais para apresentar os argumentos em defesa da diplomacia pública como potencial método de apoio à proteção de direitos humanos e ambientais.

**Palavras-chave:** Acordo comercial UE-Mercosul, direitos humanos, proteção ambiental, diplomacia pública, negociações SPS, princípio da precaução.

### **Abstract**

This interdisciplinary research aims to present public diplomacy as an instrument to support a relevant method in the implementation of the trade agreement between

the European Union and Mercosur. Among the many benefits arising from public diplomacy, the involvement of non-state actors in the decision-making of foreign policy stands out. Thus, grounded on the case study of the debates over SPS negotiations, this article merges law studies and international relations perspectives to demonstrate public diplomacy as a potential method of supporting the protection of human and environmental rights in the context of the UE-Mercosur trade agreement.

**Keywords:** EU-Mercosur trade agreement, human rights, environmental protection, public diplomacy, SPS, precautionary principle.

## Introdução

*“Rien n’empêche l’UE de fixer des règles de réciprocité pour les produits agricoles importés, si ce n’est un déficit d’ambition européenne”<sup>1</sup>*

“O Acordo também aprimora a cooperação birregional e multilateral em temas como bem-estar animal, biotecnologia, limites máximos de resíduos em alimentos e combate à resistência antimicrobiana. Ressalta-se que os alimentos exportados pelo Mercosul já cumprem com os mais altos padrões sanitários, fitossanitários e de inocuidade, em conformidade com os parâmetros recomendados pelas organizações e mecanismos internacionais de referência.”<sup>2</sup>

As citações em epígrafe evidenciam as divergências remanescentes no acordo comercial entre a União Europeia e o Mercosul. A primeira é uma declaração conjunta de eurodeputados, representantes de ONGs e representantes do setor agrícola francês. A segunda é parte de uma nota conjunta dos Ministérios das Relações Exteriores e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Brasil. A polêmica envolve duas perspectivas opostas em relação ao comércio agrícola entre a União Europeia e o Mercosul. Esta é apenas uma das questões que possivelmente continuarão em discussão entre as partes do acordo. Apesar da especificidade e da singularidade técnica das negociações agrícolas, é notório o impacto em questões ambientais e de direitos humanos, sobretudo no que diz respeito a questões de direitos à integridade física e à saúde que orbitam a temática. Neste contexto, o presente artigo tem por objetivo apresentar

<sup>1</sup> COLLECTIF – «Rien n’empêche l’UE de fixer des règles de réciprocité pour les produits agricoles importés, si ce n’est un déficit d’ambition européenne». *Le Monde* (25 oct. 2021). Disponível em: [https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/10/25/rien-n-empêche-l-ue-de-fixer-des-regles-de-reciprocite-pour-les-produits-agricoles-importes-si-ce-n-est-un-deficit-d-ambition-europeenne\\_6099744\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/10/25/rien-n-empêche-l-ue-de-fixer-des-regles-de-reciprocite-pour-les-produits-agricoles-importes-si-ce-n-est-un-deficit-d-ambition-europeenne_6099744_3232.html) [Acesso em: 27 out. 2021].

<sup>2</sup> BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério das Relações Exteriores – *Nota conjunta do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento sobre o relatório do governo francês a respeito do Acordo Mercosul-UE* (22 set. 2019). Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/nota-conjunta-do-ministerio-das-relacoes-exteriores-e-do-ministerio-da-agricultura-pecuaria-e-abastecimento-sobre-o-relatorio-do-governo-frances-a-respeito-do-acordo-mercossul-ue> [Acesso em: 27 out. 2021].

a diplomacia pública como um instrumento de apoio à implementação do acordo comercial entre a União Europeia e o Mercosul.

As relações com a União Europeia se iniciam com a assinatura de Acordo-Quadro em 1995. Anos mais tarde, a partir de 1999, a UE e o Mercosul começam a negociar um acordo mais abrangente, inter-regional, com vistas a estabelecer uma área de livre comércio. Ao longo dos mais de 20 anos de negociação, as tratativas tiveram períodos de avanço e retrocesso. Todavia ainda não há um acordo de livre comércio ratificado entre os dois blocos<sup>3</sup>. Um dos principais pontos do acordo que ainda causam divergências e discussão reside nas questões relacionadas aos temas sanitários e fitossanitários. Tais medidas estão especificamente relacionadas aos impactos que podem ser causados ao meio ambiente e aos direitos humanos. Isso porque, de acordo com a Organização Mundial do Comércio (OMC), as medidas sanitárias e fitossanitárias visam (1) proteger a vida humana e animal dos riscos decorrentes de aditivos, contaminantes, toxinas ou organismos causadores de doenças alimentares; (2) proteger a vida humana de doenças transmitidas por animais e/ou plantas; (3) proteger a vida de animais e plantas em relação a pragas ou doenças causadas por micro-organismos; (4) prevenir ou limitar os danos aos países, desde a entrada, estabelecimento e disseminação de pragas<sup>4</sup>.

Os impactos do acordo comercial entre a União Europeia e o Mercosul têm sido objeto de amplo debate acadêmico. Exemplificativamente, as consequências para o ambiente e as mudanças climáticas foram discutidas por Kehoe *et al.*<sup>5</sup> e Krämer<sup>6</sup>, assim como os prospectos e riscos relacionados à agricultura foram apontados por Baltensperger e Dadush<sup>7</sup>. De igual forma, os reflexos do acordo para pecuaristas locais europeus foram objeto das investigações de Carrico<sup>8</sup> e Mitova<sup>9</sup>. Divergências entre padrões globais, sobretudo relacionados ao comércio internacional, e as negociações do acordo entre a UE e o Mercosul foram investigados por Viola e

<sup>3</sup> NOLTE, Detlef; RIBEIRO NETO, Clarissa Correa – Mercosur and the EU: The false Mirror. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 112 (2021), p. 87-122.

<sup>4</sup> WORLD TRADE ORGANIZATION – *The WTO Agreements Series Sanitary and Phytosanitary Measures*. Suíça: WTO, 2010, p. 28-44.

<sup>5</sup> KEHOE, Laura [et al.] – Inclusion, Transparency, and Enforcement: How the EU-Mercosur Trade Agreement Fails the Sustainability Test. *One Earth*, Cambridge, vol. 3, n. 3 (2020), p. 268-272.

<sup>6</sup> KRÄMER, Ludwig – A lost opportunity? The environment and the EU-Mercosur Trade Agreement. *Journal for European Environmental & Planning Law*, Leiden, vol. 18 (2021), p. 143-163.

<sup>7</sup> BALTENSPERGER, Michael; DADUSH, Uri – The European Union-Mercosur free trade agreement: prospects and risks. *Bruegel*, Brussels, n. 11 (2019). Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep28500.pdf> [Acesso em: 28 out. 2021].

<sup>8</sup> CARRICO, Caitlyn [et al.] – *Impacts of the EU-Mercosur trade agreement on the Dutch economy*. The Hague: Wageningen University & Research, 2020.

<sup>9</sup> MITOVA, Dilyana – Opportunities and challenges in some sectors of Bulgarian agriculture within Mercosur free trade agreement (beef and poultry sectors). *Bulgarian Journal of Agricultural Economics and Management*, Sofia, vol. 65, n. 2 (2020), p. 45-62.

Lima<sup>10</sup>. No âmbito da revista *Debater a Europa*, a edição 16 de 2017 lançou luz sobre os processos de integração regional, especificamente a UE e o Mercosul, entretanto o acordo comercial entre os blocos não foi objeto de debates nos artigos ali encartados. Posteriormente, no entanto, temas tangenciais ao escopo da presente investigação foram apresentados pela revista. É o caso do artigo em que Altmann trata as políticas e medidas agroambientais e climáticas da União Europeia como elemento de proteção ambiental<sup>11</sup> e o artigo em que o Professor Adriano Moreira trata a imperatividade do respeito aos direitos humanos no esteio do espírito do Tribunal de Nuremberg<sup>12</sup>.

Dessa forma, a proposta de apresentar a diplomacia pública como um instrumento de apoio para os possíveis impasses em torno das questões sanitárias e fitossanitárias (*sanitary and phytosanitary barriers* – SPS) e suas consequências para o ambiente e para os direitos humanos pode trazer uma nova perspectiva para o tema.

A diplomacia pública é um processo operado entre as dimensões doméstica e internacional dos Estados com o objetivo de promover interesses e políticas por meio da influência internacional envolvendo públicos globais<sup>13</sup>. Assim, atores internacionais alcançam resultados mediante a conversão de recursos em poder, sempre levando em conta expectativas do público-alvo. Dessa forma, é uma ferramenta aplicável no contexto dos impasses ora mencionados – notadamente as questões sanitárias e fitossanitárias – relacionados ao acordo comercial entre União Europeia e Mercosul, uma vez que envolvem questões de política externa. Além disso, ao favorecer que interesses de atores estatais e não estatais sejam percebidos e contemplados na política internacional, a diplomacia pública tem grande potencial de alinhar expectativas em torno da proteção ambiental e de direitos humanos.

Assim, esta investigação interdisciplinar, envolvendo as ciências jurídicas e as relações internacionais, tem por objetivo apresentar a diplomacia pública como um instrumento facilitador nas tratativas em torno das barreiras sanitárias e fitossanitárias (SPS) no âmbito do acordo UE-Mercosul, nomeadamente quanto às questões que podem impactar direitos humanos e a proteção ambiental nos países dos respectivos blocos envolvidos no acordo.

Para tanto, a primeira seção apresenta o acordo comercial entre a União Europeia e o Mercosul, com foco na sua contextualização, países abrangidos na Europa e na

<sup>10</sup> VIOLA, Eduardo; LIMA, Jean Santos – Divergences between new patterns of global trade and Brazil/Mercosur. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, vol. 11, n. 3 (2017), e0001-1-31.

<sup>11</sup> ALTMANN, Alexandre – Medidas agroambientais e climáticas da Política Agrícola Comum enquanto instrumento de valorização, restauração e proteção dos serviços ecossistêmicos na União Europeia. *Debater a Europa*, Coimbra, n. 23 (2020), p. 41-65.

<sup>12</sup> MOREIRA, Adriano – A retroatividade e a defesa dos direitos humanos. *Debater a Europa*, Coimbra, n. 21 (2019), p. 9-14.

<sup>13</sup> NYE, Joseph S., Jr. – Soft power and public diplomacy revisited. *The Hague Journal of Diplomacy*, Leiden, vol. 14 (2019), p. 7-20.

América do Sul, potenciais benefícios para os envolvidos, bem como aponta as preocupações de caráter ambiental e de direitos humanos. A segunda seção apresenta um impasse específico que envolve as negociações SPS no âmbito do acordo comercial, e adota a questão como um estudo de caso que favorece a demonstração dos argumentos defendidos. A terceira seção versa sobre a diplomacia pública, com ênfase aos seus componentes e princípios norteadores que possuem interface com a temática sob análise. A seguir, a quarta seção argumenta como a diplomacia pública favorece as questões ambientais e de direitos humanos decorrentes das divergências em torno das barreiras sanitárias e fitossanitárias no âmbito do acordo comercial. Por fim, os autores apresentam suas reflexões finais e apontam caminhos para pesquisas futuras.

## **1. O acordo comercial entre a União Europeia e o Mercosul**

As negociações para o estabelecimento do acordo de livre comércio entre União Europeia e Mercosul foram iniciadas em 28 de junho de 1999. Portanto, há mais de 20 anos. Após alguns períodos de estagnação, as negociações foram retomadas em 2013. Mediante impasses e subsequentes rodadas de negociações ao longo dos últimos anos, o acordo foi finalmente assinado em 28 de junho de 2019. No entanto, ainda precisa de ser ratificado pelos parlamentos dos países membros do Mercosul, assim como pelo Parlamento Europeu. Apesar da assinatura, atores de ambos os lados têm-se posicionado de maneira contrária à ratificação, principalmente por conta dos setores econômicos que podem ser afetados pelas áreas abrangidas pelo acordo.

O acordo tem como objetivo o de estabelecer o livre comércio de bens e mercadorias entre os membros do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da União Europeia (UE)<sup>14</sup>. A esse respeito, importante destacar que o fluxo comercial entre os dois blocos foi de mais de 90 bilhões de dólares em 2018 e que o acordo representa 25% do produto interno bruto (PIB) do globo, aproximadamente 750 milhões de pessoas<sup>15</sup>. No que diz respeito às áreas e temas de abrangência do acordo, é necessário destacar as negociações de: tarifas alfandegárias, marcos regulatórios, regras sanitárias e fitossanitárias, compras públicas e propriedade intelectual<sup>16</sup>.

Ao analisar o acordo, é possível identificar diversos pontos relacionados ao acesso de produtos agrícolas do Mercosul ao mercado europeu como, por exemplo, a isenção

<sup>14</sup> COMISSÃO EUROPEIA – *Elementos-chave do acordo comercial UE-Mercosul*. Bruxelas: CE, 2019a. Disponível em: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/qanda\\_19\\_3375](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/qanda_19_3375) [Acesso em: 10 nov. 2021].

<sup>15</sup> COMISSÃO EUROPEIA – *União Europeia-Mercosul*. Bruxelas: CE, 2019b. Disponível em: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/mercosur/> [Acesso em: 9 nov. 2021].

<sup>16</sup> COMISSÃO EUROPEIA – *Elementos-chave do acordo comercial UE-Mercosul*, 2019a.

de tarifas de produtos agrícolas como suco de laranja, frutas e café solúvel<sup>17</sup>. Verifica-se que as taxas para exportar produtos industriais do Mercosul para a União Europeia também serão eliminadas<sup>18</sup>. Nesse mesmo sentido, foram estabelecidas cotas para o comércio de carnes, açúcar e etanol do bloco sul-americano<sup>19</sup>. Com isso, a União Europeia se compromete a autorizar 99% do comércio de produtos agrícolas para os países membros do Mercosul, onde para 81,7% dos produtos haverá eliminação de tarifas e para 17,7% serão aplicadas cotas e outras formas de tratamento preferencial<sup>20</sup>.

Embora alguns países europeus estejam favoráveis e até otimistas com o acordo, alguns já declararam não estarem prontos para ratificar o documento. Do ponto de vista econômico, alguns países se mostraram preocupados com a competitividade dos produtos agrícolas sul-americanos no mercado europeu. Por outro lado, de igual forma, políticos e setores econômicos do lado sul-americano têm manifestado preocupação com relação à questão industrial e à situação trabalhista, principalmente por conta dos empregos que podem ser afetados na região sul-americana<sup>21</sup>.

Nesse contexto, é perceptível a preocupação de alguns países com as consequências da assinatura do acordo no que diz respeito ao meio ambiente, ainda que haja no seu âmbito um comprometimento com a implementação do acordo climático de Paris, referente aos limites de emissão de gases do efeito estufa<sup>22</sup>. No entanto, há discussões e preocupações com relação ao tema do meio ambiente, principalmente por conta de alguns setores econômicos do bloco europeu que não estão satisfeitos com a assinatura do acordo.

A esse respeito, destaca-se a manifestação do presidente francês, no segundo semestre de 2018, a favor de uma pausa nas negociações com vistas a analisar parâmetros sociais e ambientais relacionados ao acordo<sup>23</sup>. Necessário notar que o Greenpeace

<sup>17</sup> MACHADO, Iwayr; ANDRÉ, Lupi – Acordo entre Mercosul e União Europeia. *Percursos*, São Paulo, vol. 3, n. 34 (2020), p. 181-204.

<sup>18</sup> MONTENEGRO CARVALHAES, João – *Effects from preferential trade agreements on global value chains: analysis of the European Union-Mercosur scenario*. São Paulo: Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2021. Trabalho de formatura.

<sup>19</sup> BOTTO, Mercedes – The challenges of economic integration in Latin America: searching for consensus in contexts of globalization. The case of MERCOSUR (1991–2019). *Globalizations*, vol. 19, n. 4 (2021), p. 555-570.

<sup>20</sup> MACHADO, Iwayr; ANDRÉ, Lupio – Acordo entre Mercosul e União Europeia, p. 181-204.

<sup>21</sup> REDAÇÃO DO CORREIO DO BRASIL – *Ciro Gomes critica acordo entre o Brasil e a União Europeia*. *Correio do Brasil* (1 jul. 2019). Disponível em: <https://www.brasil247.com/economia/ciro-acordo-entre-ue-e-mercossul-pode-liquidar-industria-brasileira> [Acesso em: 14 nov. 2021].

<sup>22</sup> AGRA EUROPE – *Libre-échange UE/Mercosur: Bruxelles sous pression* *Agra Europe* (29 sept. 2017). Disponível em: <https://www.agra.fr/agra-europe/libre-echange-uemercosur-bruxelles-sous-pression>. [Acesso em: 10 nov. 2021].

<sup>23</sup> BERRETTA, EMMANUEL – *Accord Mercosur: Macron a-t-il raison de demander une “pause”?* *Le Point* (31 oct. 2017). Disponível em: [https://www.lepoint.fr/europe/accord-mercossur-macron-a-t-il-raison-de-demander-une-pause-31-10-2017-2168859\\_2626.php](https://www.lepoint.fr/europe/accord-mercossur-macron-a-t-il-raison-de-demander-une-pause-31-10-2017-2168859_2626.php). [Acesso em: 10 nov. 2021].



também fez críticas ao acordo, alegando que o aumento do fluxo comercial de determinados setores acarreta consequências diretas para o meio ambiente<sup>24</sup>.

A amplitude de temas, áreas e atores que abrangem o acordo justificam a dificuldade e o tempo transcorrido até então para que se chegue a um consenso entre todas as partes envolvidas. Além dos muitos países de ambos os blocos, a variedade de setores e suas consequências mostram a complexidade e a difícil anuência para que as negociações terminem. Dessa forma, é possível encontrar para cada tópico uma discussão específica e muito técnica capaz de dividir as opiniões. Contudo, os temas negociados nem sempre são de conhecimento daqueles que serão afetados pelas decisões tomadas durante o processo negociador, assim como é muitas vezes árduo para as autoridades que negociam estabelecer colaboração em outros níveis e com esses outros atores. Portanto, necessário discutir como tais negociações podem ser mais bem endereçadas pela participação dos atores ora afetados.

## **2. Divergências em torno das negociações SPS no âmbito do acordo comercial Mercosul e União Europeia: o princípio da precaução e o uso da ractopamina**

Uma das questões mais polêmicas no âmbito do acordo União Europeia e Mercosul são as negociações sanitárias e fitossanitárias (SPS), especialmente quanto ao aumento da quota tarifária de carnes frescas e congeladas procedentes do Mercosul<sup>25</sup>. O tema é antigo e envolve questões técnicas e científicas intrínsecas na questão tarifária, cujo resultado tem impacto direto no ambiente e nos direitos humanos.

Entre os pontos técnicos e científicos que estão em debate ao longo dos últimos anos e que tangenciam estruturalmente os impactos do acordo UE-Mercosul está a discussão a respeito da aprovação do uso da ractopamina. A ractopamina é um medicamento veterinário, também conhecido como agente promotor de crescimento, usado como aditivo alimentar para promover a magreza nos animais, ajudando a aumentar a massa muscular do animal<sup>26</sup>. Ademais, o produto é utilizado pela indústria da carne de alguns países para aumentar a produtividade agropecuária e a qualidade da carne<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> GREENPEACE – Traité UE-Mercosur: une menace pour les forêts et le climat. *Greenpeace France* (8 déc. 2017). Disponível em: <https://www.greenpeace.fr/traite-ue-mercotur-menace-forets-climat/> [Acesso em: 9 nov. 2021].

<sup>25</sup> GHIOTTO, Luciana; ECHAIDE, Javier – *Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur*. Berlin: The Greens/EFA, 2019, p. 53-55.

<sup>26</sup> CARR, Scott N. [et al.] – The effects of ractopamine hydrochloride on lean carcass yields and pork quality characteristics. *Journal of Animal Science*, Oxford, vol. 83, n. 12 (2005), p. 2886-2893.

<sup>27</sup> ALEMANNO, Alberto; CAPODIECI, Giuseppe – Testing the limits of global food governance: the case of ractopamine. *European Journal of Risk Regulation*, Cambridge, vol. 3(2012), p. 400-407.

Nos principais fóruns internacionais, Codex Alimentarius<sup>28</sup> e Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives (JECFA)<sup>29</sup>, os países-membros encontram-se divididos quanto a permitir ou não o uso de ractopamina na produção de carne. Embora a substância seja utilizada em alguns países do Mercosul, ela é proibida em outros, como na União Europeia, por exemplo<sup>30</sup>.

No Codex Alimentarius, o impasse sobre a utilização ou não da ractopamina começa no ano de 2003, durante a 26ª sessão do Codex. Após nove sessões, na 34ª sessão, por pressão dos Estados Unidos da América, procedeu-se a votação secreta para determinar se os Limites Máximos de Resíduos (LMRs) para ractopamina deveriam ser votados. Importante notar que, como mecanismo vinculado à Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e à Organização Mundial de Saúde (OMS), o Codex Alimentarius tem por tradição adotar “por consenso” as decisões relativas a normas e padrões de segurança alimentar. No entanto, no caso específico da ractopamina, procedeu-se, pela primeira vez, a uma votação secreta para determinar LMRs para uso da substância, o que *per se* demonstra, mais uma vez, a dificuldade de se tratar do assunto, assim como a falta de consenso existente sobre a matéria<sup>31</sup>.

Na ocasião, os membros da Comissão do Codex Alimentarius (CAC) não conseguiram chegar a um consenso quanto à questão de saber ao menos se deveria haver votação. A maioria rejeitou a proposta de realizar uma votação até que, em 2012, votou-se pela adoção dos primeiros níveis máximos de resíduos de cloridrato de ractopamina, depois de anos de impasse político e científico<sup>32</sup>. Com o impasse, a proposta de adoção de um padrão para a ractopamina foi baseada em pareceres científicos do JECFA, juntamente com recomendação do Codex Committee on Residues of Veterinary Drugs in Foods (CCRVDF). Assim, o JECFA foi o órgão que

<sup>28</sup> O Codex Alimentarius é uma comissão estabelecida em 1963 pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e pela Organização Mundial da Saúde (OMS). O Codex Alimentarius é reconhecido pela Organização Mundial do Comércio como um ponto de referência internacional para a solução de disputas sobre segurança alimentar e proteção do consumidor.

<sup>29</sup> O Comitê Conjunto de Especialistas em Aditivos Alimentares da FAO/OMS (JECFA) é um comitê científico internacional especializado que é administrado conjuntamente pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Ele se reúne desde 1956, inicialmente para avaliar a segurança do aditivo alimentar.

<sup>30</sup> LORA, Rui Samarcos – Atuação Internacional para uso da ractopamina: participação, conhecimento e governação sob a égide da dupla delegação e do princípio da precaução. *Revista Mais Educação*, São Paulo, vol. 4, n. 2 (abr. 2021), p. 437-444.

<sup>31</sup> ALEMANNO, Alberto; CAPODIECI, Giuseppe – Testing the limits of global food governance: the case of ractopamine.

<sup>32</sup> *Idem*.



determinou que a ractopamina é segura e calculou Limites Máximos de Resíduos (LMRs) aceitáveis<sup>33</sup>.

Apesar da manifestação do JECFA, países como a China, Rússia e União Europeia, baseados em outros estudos e com base em comissões próprias dos mencionados países, munidos de laudos não conclusivos sobre o uso da substância, se colocaram contra o uso da ractopamina. Na ocasião, o Conselho da União Europeia se manifestou no sentido de reforçar o entendimento de que a Comissão do Codex Alimentarius (CAC) visa desenvolver e harmonizar os padrões mundiais para proteção da saúde dos consumidores, assim como garantir práticas justas no comércio de alimentos<sup>34</sup>. A esse respeito, as autoridades europeias ressaltaram que tanto o uso de medicamentos veterinários (por exemplo, promotores de crescimento), como a importação de carne de animais tratados com essas substâncias são estritamente proibidos na União Europeia. De igual forma, salientou que a política da União Europeia em relação à ractopamina se baseia no fato de não haver uma certeza científica sobre a segurança dos produtos derivados de animais tratados com esta substância, assim como leva em consideração as preocupações com a saúde animal e o bem-estar animal. Portanto, confirma a decisão de manter a legislação da UE existente sobre beta-agonistas, que proíbe a utilização e importação de carne de animais tratados com promotores de crescimento, como a ractopamina. A posição e preocupação europeia com as consequências ambientais e humanas a esse respeito ficam evidentes na declaração do Conselho Europeu.

De modo a evitar maior desgaste, os países contrários ao uso da substância se utilizaram do princípio da precaução – ou seja, na ausência de um consenso científico irrefutável, conforme mencionado anteriormente, o ônus da prova está com quem pretende praticar o ato que possa vir causar o dano<sup>35</sup> –, para justificar o não reconhecimento e a não adoção da decisão e dos resultados das Sessões do Codex Alimentarius e do JECFA a respeito do tema<sup>36</sup>.

É interessante notar que uma especificidade técnica como os limites máximos de resíduos (LMRs) de um insumo veterinário determinado pode gerar um impacto

<sup>33</sup> LORA, Rui Samarcos – Atuação Internacional para uso da ractopamina: participação, conhecimento e governação sob a égide da dupla delegação e do princípio da precaução.

<sup>34</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION – *Follow up to the adoption of a standard setting maximum residue levels (MRLs) on ractopamine by the Codex Alimentarius Commission at its 35th session – Council conclusions*. 3193rd Agriculture and Fisheries Council Meeting, Luxembourg, 22 and 23 October 2012. Disponível em: [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/agricult/133115.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/agricult/133115.pdf). [Acesso em: 10 nov. 2021].

<sup>35</sup> ANDORNO, Roberto – Princípio de precaución. In TEALDI, Juan Carlos, coord. – *Diccionario Latinoamericano de Bioética*. Bogotá: Unibiblos y Red Latinoamericana y del Caribe de Bioética de la UNESCO, 2008.

<sup>36</sup> ALEMANNO, Alberto; CAPODIECI, Giuseppe – Testing the limits of global food governance: the case of ractopamine.

relevante não só nas negociações do acordo entre União Europeia e Mercosul, mas também no que diz respeito ao ambiente e até mesmo aos direitos humanos. Em primeiro lugar, cabe dizer que não há envolvimento legítimo dos cidadãos no debate quanto às decisões técnico-científicas empreendidas em mecanismos internacionais de governança global como estes, ou seja, não há participação do cidadão quanto ao assunto que afeta diretamente a própria saúde e até mesmo o bem-estar animal<sup>37</sup>. Pelo conteúdo apresentado, assume-se a incapacidade técnica do cidadão se debruçar e discutir aspectos relacionados à utilização de uma substância específica para a produção de carne, ainda que seja ele o consumidor final do produto.

Em segundo lugar, cabe ressaltar que, nos países onde o uso da substância não é autorizado, o princípio da precaução é adotado para resguardar os consumidores quanto à dúvida a respeito do medicamento veterinário. Neste caso, o princípio pode ser visto por dois ângulos diferentes ou até mesmo complementares. Se, por um lado, há uma preocupação dos países que não aprovam o uso da ractopamina, por outro há uma impressão, por parte dos países que aprovam e querem comercializar seus produtos em outros mercados, de uma visão protecionista, que procura barreiras não tarifárias para justificar a não importação do produto. Tal fato faz com que o assunto perpassa a esfera técnico-científica e vá para a esfera política dentro dos organismos de governança global, como é o caso da Organização Mundial do Comércio (OMC), que tem utilizado padrões do Codex Alimentarius para tomada de decisões<sup>38</sup>.

A falta de uma certeza científica ou até mesmo o impasse no que diz respeito a esse item específico relacionado às questões sanitárias e fitossanitárias do acordo apresenta consequências tanto ambientais como afetas aos direitos humanos. Se, por um lado, as autoridades europeias se mostram preocupadas com as consequências para a saúde e o bem-estar animal<sup>39</sup>, por outro há argumentos de que a adição de ractopamina em dietas para suínos melhora o desempenho dos animais e reduz o impacto potencial de aquecimento global<sup>40</sup>. Nesse mesmo sentido, no que tange os direitos humanos, o tema preocupa as autoridades europeias com relação às consequências para a saúde, assim como a defesa e proteção do consumidor<sup>41</sup>, enquanto as autoridades sul-

<sup>37</sup> LORA, Rui Samarcos – Atuação Internacional para uso da ractopamina: participação, conhecimento e governação sob a égide da dupla delegação e do princípio da precaução, p. 441.

<sup>38</sup> CONY, Bruna de Souza Lima [et al.] – *Uso de ractopamina para suínos em terminação*. São Paulo: Editora Científica Digital, 2021, p. 289-301.

<sup>39</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION – *Follow up to the adoption of a standard setting maximum residue levels (MRLs) on ractopamine by the Codex Alimentarius Commission at its 35th session – Council conclusions*.

<sup>40</sup> CONY, Bruna de Souza Lima [et al.] – *Uso de ractopamina para suínos em terminação*.

<sup>41</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION – *Follow up to the adoption of a standard setting maximum residue levels (MRLs) on ractopamine by the Codex Alimentarius Commission at its 35th session – Council conclusions*.

-americanas afirmam não haver qualquer risco para a saúde humana o consumo de produtos com a presença de ractopamina<sup>42</sup>.

É mister ressaltar que os alimentos são parte integrante do rol de direitos humanos<sup>43</sup>. Mais especificamente, o direito à alimentação coerente com a integridade física e a vida está na intensidade máxima dos direitos fundamentais<sup>44</sup>. Por outro lado, o direito à alimentação deve respeitar os limites da proteção do meio ambiente<sup>45</sup>. É nesta seara que se situam as questões relativas a SPS.

O caso específico do uso da ractopamina e do princípio da precaução é apenas um pequeno exemplo de discussão dentro da vasta complexidade de um acordo comercial entre dois grandes blocos econômicos cujos desdobramentos causam impactos profundos na sociedade como um todo. Dessa forma, percebe-se que o princípio da precaução é um dispositivo muito amplo que posterga o debate, mas, ainda assim, tem dificuldade em evitar impactos negativos que possam surgir no caso específico do acordo União Europeia-Mercosul, principalmente no que diz respeito ao ambiente e aos direitos humanos. Portanto, necessário examinar um instrumento que possa endereçar de maneira pragmática questões como essa a fim de evitar consequências negativas na implementação do acordo.

### 3. A diplomacia pública e seus componentes

A ideia de diplomacia pública está associada à influência internacional e ao envolvimento de atores não estatais na política externa<sup>46</sup>. Apesar da aparente jovialidade, o instituto engloba mecanismos seculares. A Biblioteca de Alexandria (*Vivliothíki tís Alexándreias* Βιβλιοθήκη τῆς Ἀλεξάνδρειας), construída pelos gregos no Egito por volta de 250 a.C., é um exemplo de diplomacia pública na esfera cultural. A instituição transformou-se em um importante centro de pesquisa da Antiguidade, fundindo pilares da cultura helênica e da cultura egípcia no período ptolomaico no âmbito do Mouseion de Alexandria (*Mouseíon tís Alexandreías* Μουσεῖον τῆς Ἀλεξανδρείας),

<sup>42</sup> MEDEIROS, Sérgio Raposo de – *Ractopamina e o imbróglio da exportação de carne brasileira*. Campo Grande: Embrapa Gado de Corte, 2013.

<sup>43</sup> ARAGÃO, Alexandra – Los alimentos como derecho humano y la protección del medioambiente: perspectivas para um nuevo siglo. In GARCÍA URETA, Agustín, dir.; BOLAÑO PIÑEIRO, María del Carmen, coord. – *Nuevas perspectivas del derecho ambiental em el siglo XXI*. Madrid: Marcial Pons, 2018, p. 77-100.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 82-84.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 92-95.

<sup>46</sup> MELISSEN, Jan; WANG, Jian – Introduction: debating public diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy*, Leiden, vol. 14 (2019), p. 1-5.

o qual significativamente deu origem à palavra “museu”<sup>47</sup>. Atualmente, as emissoras internacionais e as redes sociais estão entre os mais relevantes instrumentos da diplomacia pública, envolvendo uma grande diversidade de atores não estatais ao lado dos tradicionais protagonistas das relações internacionais<sup>48</sup>. Em suma, a atividade hoje conhecida como diplomacia pública é milenar e está em constante renovação, acompanhando a evolução social.

Ao ser citado pela primeira vez no folhetim britânico *The Times* em 1856, o termo se referia à civilidade de Franklin Pierce<sup>49</sup>. Entretanto, a expressão somente ganhou força após os “*Fourteen Points*” de Woodrow Wilson, que opunha a diplomacia pública à secreta. De toda forma, a ligação direta entre diplomacia pública e a influência internacional envolvendo atores não estatais é creditada a Edmund Gullion, ex-embaixador dos Estados Unidos e professor de diplomacia<sup>50</sup>. À época, temáticas para além de guerra e paz passavam a receber maior atenção global, demandando a participação de novos atores nas relações internacionais ao lado dos tradicionais representantes diplomáticos reconhecidos pela Convenção de Viena<sup>51</sup>.

Nos anos 1990, a diplomacia pública já começava a ser entendida como uma ferramenta usada para consolidar imagem e construir relacionamentos de longo prazo a partir do entendimento da expectativa dos públicos envolvidos. Assim, o instituto ganhou centralidade na diplomacia tradicional como uma medida pacífica de política externa<sup>52</sup>. A partir dos anos 2000, a diplomacia pública ganhou força como comunicação oficial de via dupla tendo por alvo públicos estrangeiros,<sup>53</sup> com objetivo de alavancar interesses e valores do Estado<sup>54</sup>. Especialmente após os atentados ao *World Trade Center* em Nova Iorque, as emissoras internacionais de televisão e rádio, intercâmbios e as mídias sociais ganharam relevância na política internacional<sup>55</sup>.

<sup>47</sup> SANTOS, Niedja de A. S. F. dos – Citizen diplomacy in the COVID-19 pandemic: sharp power and soft power. *Public Sciences & Policies*, Lisboa, vol. VII, n. 2 (2021), p. 25-48.

<sup>48</sup> NYE, Joseph S., Jr. – Soft power and public diplomacy revisited.

<sup>49</sup> CULL, Nicholas J. – Public diplomacy before Gullion: the evolution of a phrase. In SNOW, Nancy; CULL, Nicholas, eds. – *Routledge handbook of public diplomacy*. 2nd ed. New York: Routledge, 2020, p. 13-18.

<sup>50</sup> CULL, Nicholas J. – Public diplomacy before Gullion: the evolution of a phrase, p. 13.

<sup>51</sup> MELISSEN, Jan – Introduction. In MELISSEN, Jan, ed. – *Innovation in Diplomatic Practice*. New York: Palgrave, 1999.

<sup>52</sup> MAGALHÃES, José Calvet de – *A Diplomacia Pura*. Lisboa: APRI, 1982.

<sup>53</sup> NYE, Joseph S., Jr. – Public diplomacy and soft power. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Philadelfia, vol. 616 (2008), p. 94-109.

<sup>54</sup> SHARP, Paul – Revolutionary States: Outlaw Regimes and the Techniques of Public Diplomacy. In MELISSEN, Jan, ed. – *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*. New York: Palgrave, 2005, p. 106-123.

<sup>55</sup> NYE, Joseph S., Jr. – Public diplomacy and soft power, p. 94-95.

Cull define a diplomacia pública como “*listening to the other side and working to develop a relationship of mutual understanding*”<sup>56</sup>. O autor também particularizou seus cinco componentes: *listening*, advocacia, diplomacia cultural, intercâmbios e *international broadcasting*. O *listening* é o mecanismo de engajamento do público estrangeiro através da compreensão de suas expectativas para contemplá-las nas políticas que guiam a diplomacia pública<sup>57</sup>. A advocacia corresponde à defesa internacional de argumentos, políticas e narrativas<sup>58</sup>. A diplomacia cultural envolve a disseminação de mensagens através da cultura<sup>59</sup>, enquanto os intercâmbios englobam a recepção ou o envio de cidadãos ao exterior, normalmente com finalidade educacional<sup>60</sup>. Por fim, *international broadcasting* refere-se à transmissão internacional de notícias em grande escala<sup>61</sup>. O *listening* é fulcral entre tais componentes, porque informa todas as atividades da diplomacia pública a partir da identificação das expectativas e interesses do público-alvo.

Notavelmente, Snow afirma que a diplomacia pública é o “*management of persuasion and social influence in the service of international legitimacy*”<sup>62</sup>. A autora também esclarece que a diplomacia tradicional compreende as relações de governo para governo (G2G), enquanto a diplomacia pública é o diálogo entre o governo e os públicos globais (G2P), visando engajá-los aos objetivos da política externa; já a nova diplomacia pública significa a forma pela qual governo, indivíduos e grupos privados influenciam a política externa (P2P)<sup>63</sup>. A última é precisamente a perspectiva exaltada por esta pesquisa: o envolvimento de indivíduos, ONGs, grupos de pressão, empresários e autoridades políticas na definição e execução da política externa.

#### **4. O papel do poder colaborativo da diplomacia pública na prevenção de impasses ambientais e humanísticos na implementação do acordo UE-Mercosul**

A diplomacia pública é normalmente relacionada ao *soft power*<sup>64</sup>. O conceito concebido pelo cientista político americano de Princeton e Harvard, Joseph Nye, é “*the ability to*

<sup>56</sup> CULL, Nicholas J. – *Public diplomacy: foundations for global engagement in the digital age*. Medford: Polity, 2019, p. 23.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 38-45.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 49-61.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 64-73.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 77-84.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 87-103.

<sup>62</sup> SNOW, Nancy – Rethinking public diplomacy in the 2020s. In SNOW, Nancy; CULL, Nicholas J., eds. – *Routledge handbook of public diplomacy*. 2nd ed. New York: Routledge, 2020, p. 3-12. p. 4.

<sup>63</sup> SNOW, Nancy – Rethinking Public Diplomacy. In SNOW, Nancy; TAYLOR, Phillip M., eds. – *Routledge Handbook of Public Diplomacy*. New York: Routledge, 2009, p. 3-11.

<sup>64</sup> CULL, Nicholas J. – *Public diplomacy: foundations for global engagement in the digital age*, p. 28-31; SNOW, Nancy – Rethinking public diplomacy in the 2020s, p. 4.

*affect others and obtain preferred outcomes by attraction and persuasion rather than coercion or payment*<sup>65</sup>. A expressão, que ganhou notoriedade a partir dos anos 1990, tem a credibilidade como seu principal requisito de viabilidade. Isto significa que ações políticas inconsistentes ou percebidas como propaganda são prejudiciais aos programas que se pretende implantar. Por exemplo, a invasão americana ao Iraque em 2003 gerou admiração internacional no primeiro momento, mas erodiu quando foram divulgadas cenas de maus-tratos aos prisioneiros, em violação aos direitos humanos<sup>66</sup>. A relação entre o *soft power* e a diplomacia pública é tão intensa, que Nye aponta esta como instrumento daquele<sup>67</sup>. Por outro lado, o próprio autor também já reconheceu que o *soft power* é “*rarely sufficient by itself*”<sup>68</sup> na realização de interesses do Estado. Assim, outros estilos de poder têm sido apontados como complementares, tais como o *hard power*<sup>69</sup>, o *sharp power*<sup>70</sup> e o *collaborative power*<sup>71</sup>. O último de especial relevância para o tema sob análise.

Slaughter define o poder colaborativo como “*the power of many to do together what no one can do alone*”, a “*networked, horizontal surge and sustained application of collective will and resources*”<sup>72</sup>. Enquanto o *soft power* é o poder sobre os outros, o *collaborative power* é o poder com os outros<sup>73</sup>. Nesta esteira, Castells vai ao extremo de identificá-lo com o próprio conceito de diplomacia pública, afirmando que esta seria literalmente a diplomacia do povo: “*The implicit project behind the idea of public diplomacy is not to assert the power of a state or of a social actor in the form of “soft power”. It is, instead, to harness the dialogue between different social collectives and their cultures in the hope of sharing meaning and understanding*”<sup>74</sup>. Em nossa visão, no entanto, poder

<sup>65</sup> NYE, Joseph S., Jr. – Soft power: The evolution of a concept. *Journal of Political Power*, vol. 14, n. 1 (2021), p. 196-208.

<sup>66</sup> NYE, Joseph S., Jr. – *The future of power*. New York: Public Affairs, 2011, p. 86.

<sup>67</sup> NYE, Joseph S., Jr. – *Soft power: The means to success in world politics*. New York: Public Affairs, 2004, p. 105-107.

<sup>68</sup> Nye, Joseph S., Jr. – Soft power: Origins and political progress of a concept. *Palgrave Communications*, vol. 3, 17008 (2017), p. 1-3. p. 2.

<sup>69</sup> NYE, Joseph S., Jr. – *Soft power: The means to success in world politics*, p. 6.

<sup>70</sup> SANTOS, Niedja de A. S. F. dos – The interplay of soft power and sharp power in sport diplomacy: a conceptual framework. *Journal of Global Sport Management* (2021), p. 1-19. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/24704067.2021.1952092>.

<sup>71</sup> SLAUGHTER, Anne-Marie – A new theory for the foreign-policy frontier: Collaborative power. *The Atlantic* (30 Nov. 2011). Disponível em: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2011/11/a-new-theory-for-the-foreign-policy-frontier-collaborative-power/249260/> [Acesso em: 14 nov. 2021].

<sup>72</sup> *Ibidem*, para 6.

<sup>73</sup> *Ibidem*.

<sup>74</sup> CASTELLS, Manuel – The new public sphere: global civil society, communication networks, and global governance. *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, Philadelphia, vol. 616 (2008), p. 78-93. p. 91.



colaborativo não exclui nem substitui o *soft power* e a diplomacia pública<sup>75</sup>. Em decorrência do contrato social, os representantes estatais é que dão o direcionamento político, celebram acordos internacionais em nome do Estado e promovem o *enforcement* na esfera doméstica, mas a colaboração genuína tem grande vocação para reforçar a legitimidade e credibilidade de negociações diplomáticas, como é o caso das tratativas em torno do acordo comercial UE-Mercosul<sup>76</sup>. Atualmente, a colaboração é “*condition of success in diplomacy*”<sup>77</sup>.

A International Campaign to Ban Landmines (ICBL) que culminou com o Tratado de Ottawa, conquistando o *Nobel Peace Prize 1997* é o mais citado exemplo do *collaborative power*<sup>78</sup>. É emblemático porque envolve interesses estratégicos, normalmente privativos dos governos. No entanto, a iniciativa nasceu em 1992 sob liderança compartilhada de cinco ONGs. Ao juntar-se ao movimento, o Canadá o notabilizou como *Ottawa Process*. Na sequência, outros países aderiram à campanha. Em 1997, foi assinada a *Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction*. Em julho de 2021, a rede já contava com 164 Estados-Membros<sup>79</sup>. Enfim, trata-se de uma rede colaborativa iniciada por atores não estatais com objetivos de longo prazo, tal como é o caso do acordo UE-Mercosul.

O poder colaborativo implica compartilhar a tomada de decisão e a execução de políticas. Com efeito, se faz mister a colaboração entre redes<sup>80</sup>. É importante notar que embora sejam orquestráveis, as redes não se fazem submissas ou propriedade. O compartilhamento de interesses e objetivos é um facilitador do *collaborative power*, enquanto objetivos autocentrados o inviabilizam<sup>81</sup>.

<sup>75</sup> ARQUILLA, John; RONFELDT, David – *The emergence of noopolitik: Toward an American information strategy*. Washington, DC: RAND, 1999, p. 46.

<sup>76</sup> SPIES, Yolanda. K. – Polylateral diplomacy: Diplomacy as public-private collaboration. In SPIES, Y. K. – *Global South perspectives on diplomacy*. Cham: Palgrave. 2019, p. 153-199. p. 181-192.

<sup>77</sup> MELISSEN, Jan – *Beyond the new public diplomacy*. (Clingendael Paper n. 3). The Hague: Clingendael, 2011, p. 2.

<sup>78</sup> ARQUILLA, John; RONFELDT, David – *The emergence of noopolitik: Toward an American information strategy*, p. 48; CASTELLS, Manuel – *The new public sphere: global civil society, communication networks, and global governance*, p. 84.

<sup>79</sup> UN Office for Disarmament Affairs (UNODA) – *Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on Their Destruction*, Ottawa, 1 March 1999, United Nations Treaty Series, vol. 2056. Disponível em: [https://treaties.unoda.org/t/mine\\_ban](https://treaties.unoda.org/t/mine_ban) [Acesso em: 14 nov. 2021].

<sup>80</sup> FISHER, Ali – *Collaborative diplomacy: How transnational networks influenced American studies in Europe*. New York: Palgrave, 2013, p. IX.

<sup>81</sup> ARQUILLA, John; RONFELDT, David – *The emergence of noopolitik: Toward an American information strategy*, p. 47; FISHER, Ali – *Collaborative diplomacy: How transnational networks influenced American studies in Europe*, p. X.

No contexto dos impasses nas negociações do acordo entre União Europeia e Mercosul, o caso específico da aprovação de LMRs para o uso da ractopamina apresenta cenário propício para perceber como nas discussões técnicas as autoridades europeias dão o direcionamento político. No entanto, ao recorrer ao princípio da precaução, permitem, ainda que indiretamente, que o poder colaborativo reforce a legitimidade e credibilidade das negociações diplomáticas.

Se, por um lado, o princípio da precaução possibilita nesse caso maior incidência do poder colaborativo na esfera europeia, por outro a atuação de entes não estatais como grupos de pressão, setor privado e até mesmo pesquisadores independentes do Mercosul também demonstram como a colaboração genuína reforça a legitimidade das negociações diplomáticas.

## **Conclusão**

O acordo comercial entre a União Europeia e o Mercosul é ainda permeado por alguns impasses, entre os quais se destacam as negociações sanitárias e fitossanitárias (SPS). O tema envolve questões técnicas e científicas intrínsecas na questão tarifária com reflexos no ambiente e nos direitos humanos, sobretudo no que diz respeito à proteção da integridade física e saúde da população de ambos os blocos. Em particular, o uso da ractopamina pela indústria da carne foi apresentada neste artigo como um exemplo em referência.

A temática é controversa e ultrapassa as negociações diplomáticas tradicionais conduzidas exclusivamente por atores estatais e seus representantes *ex vi* da Convenção de Viena. Nomeadamente, tanto nos países do Mercosul quanto nos países da União Europeia, cientistas, agropecuaristas, grupos de pressão, ONGs e autoridades políticas se juntaram aos debates. Assim, não apenas interesses de atores estatais, mas interesses de atores não estatais entram na arena das negociações SPS. Por exemplo, no campo da indústria da carne, tais atores trazem à tona argumentos relativos aos impactos para o meio ambiente e para os direitos humanos decorrentes do uso da ractopamina em animais. Polêmicas desta natureza são tão intensas que nem mesmo os inúmeros anos de negociação do acordo comercial UE-Mercosul foram capazes de solucionar.

Neste contexto, o presente artigo apresenta e defende a diplomacia pública como um instrumento de relações internacionais com grande potencial de apoiar a pacificação de tais impasses. Ao contemplar o *listening* dos diversos *stakeholders* como o ponto de partida para elaboração e implementação da política externa, o instituto apresenta significativa aptidão para conciliar interesses e solucionar impasses. Entretanto, sendo uma novel figura mesmo no campo dos estudos diplomáticos e das relações internacionais, é necessário criar *awareness* sobre o instituto, bem como capacitar

*stakeholders*, analistas e negociadores internacionais nas técnicas e conceitos de diplomacia pública. De toda forma, explorando o potencial da diplomacia pública como instrumento de apoio aos direitos humanos e ambientais nos impasses de negociações SPS, este trabalho traz contribuições acadêmicas para problemas reais relacionados à implementação do acordo comercial UE-Mercosul que envolvem gamas mais amplas de interessados.

Pesquisas futuras podem analisar os possíveis efeitos da diplomacia pública em impasses de outra natureza no âmbito do acordo, bem como analisar o seu papel em impasses de acordos comerciais envolvendo perspectivas não ocidentais, como por exemplo a ASEAN. Além disso, estudos podem comparar os benefícios da utilização da diplomacia pública em relação a outros instrumentos das ciências sociais e humanas.

### Referências bibliográficas

AGRA EUROPE – Libre-échange UE/Mercosur : Bruxelles sous pression. *Agra Europe* (29 sept. 2017). Disponível em: <https://www.agra.fr/agra-europe/libre-echange-uemercosur-bruxelles-sous-pression>. [Acesso em: 10 nov. 2021].

ALEMANNO, Alberto; CAPODIECI, Giuseppe – Testing the limits of global food governance: the case of ractopamine. *European Journal of Risk Regulation*, Cambridge, vol. 3 (2012), p. 400-407.

ALTMANN, Alexandre – Medidas agroambientais e climáticas da Política Agrícola Comum enquanto instrumento de valorização, restauração e proteção dos serviços ecossistêmicos na União Europeia. *Debater a Europa*, Coimbra, n. 23 (2020), p. 41-65.

ANDORNO, Roberto – Principio de precaución. In TEALDI, Juan Carlos, coord. – *Diccionario Latinoamericano de Bioética*. Bogotá: Unibiblos y Red Latinoamericana y del Caribe de Bioética de la UNESCO, 2008, p. 345-347.

ARAGÃO, Alexandra – Los alimentos como derecho humano y la protección del medio ambiente: perspectivas para um nuevo siglo. In GARCÍA URETA, Agustín, dir.; BOLAÑO PIÑEIRO, María del Carmen, coord. – *Nuevas perspectivas del derecho ambiental em el siglo XXI*. Madrid: Marcial Pons, 2018, p. 77-100.

ARQUILLA, John; RONFELDT, David – *The emergence of noopolitik: Toward an American information strategy*. Washington, DC: RAND, 1999.

BALTENSPERGER, Michael; DADUSH, Uri – The European Union-Mercosur Free Trade Agreement: prospects and risks. *Bruegel*, Brussels, n. 11 (2019). Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep28500.pdf>. [Acesso em: 28 out. 2021].

BERRETTA, EMMANUEL – Accord Mercosur : Macron a-t-il raison de demander une “pause” ? *Le Point* (31 oct. 2017). Disponível em: [https://www.lepoint.fr/europe/accord-mercotur-macron-a-t-il-raison-de-demander-une-pause-31-10-2017-2168859\\_2626.php](https://www.lepoint.fr/europe/accord-mercotur-macron-a-t-il-raison-de-demander-une-pause-31-10-2017-2168859_2626.php). [Acesso em: 10 nov. 2021].

BOTTO, Mercedes – The challenges of economic integration in Latin America: searching for consensus in contexts of globalization. The case of MERCOSUR (1991–2019). *Globalizations*, vol. 19, n. 4 (2021), p. 555-570.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério das Relações Exteriores – *Nota conjunta do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento sobre o relatório do governo francês a respeito do Acordo Mercosul-UE*. (22 set. 2019). Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/nota-conjunta-do-ministerio-das-relacoes-exteriores-e-do-ministerio-da-agricultura-pecuaria-e-abastecimento-sobre-o-relatorio-do-governo-frances-a-respeito-do-acordo-mercotur-ue>. [Acesso em: 27 out. 2021].

CARR, Scott N. [et al.] – The effects of ractopamine hydrochloride on lean carcass yields and pork quality characteristics. *Journal of Animal Science*, Oxford, vol. 83, n. 12 (2005), p. 2886-2893.

CARRICO, Caitlyn [et al.] – *Impacts of the EU-Mercosur trade agreement on the Dutch economy*. The Hague: Wageningen University & Research, 2020.

CASTELLS, Manuel – The new public sphere: global civil society, communication networks, and global governance. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Philadelphia, vol. 616 (2008), p. 78-93.

COLLECTIF – « Rien n'empêche l'UE de fixer des règles de réciprocité pour les produits agricoles importés, si ce n'est un déficit d'ambition européenne ». *Le Monde* (25 oct. 2021). Disponível em: [https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/10/25/rien-n-empeche-l-ue-de-fixer-des-regles-de-reciprocite-pour-les-produits-agricoles-importes-si-ce-n-est-un-deficit-d-ambition-europeenne\\_6099744\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/10/25/rien-n-empeche-l-ue-de-fixer-des-regles-de-reciprocite-pour-les-produits-agricoles-importes-si-ce-n-est-un-deficit-d-ambition-europeenne_6099744_3232.html). [Acesso em: 27 out. 2021].

COMISSÃO EUROPEIA – *Elementos-chave do acordo comercial UE-Mercosul*. Bruxelas: CE, 2019a. Disponível em: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/qanda\\_19\\_3375](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/qanda_19_3375). [Acesso em: 10 nov. 2021].

COMISSÃO EUROPEIA – *União Europeia-Mercosul*. Bruxelas: CE, 2019b. Disponível em: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/mercosur/> [Acesso em: 9 nov. 2021].

CONY, Bruna de Souza Lima [et al.] – *Uso de ractopamina para suínos em terminação*. São Paulo: Editora Científica Digital, 2021.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION – *Follow up to the adoption of a standard setting maximum residue levels (MRLs) on ractopamine by the Codex Alimentarius Commission at its 35th session – Council conclusions*. 3193rd Agriculture and Fisheries Council Meeting. Luxembourg, 22 and 23 October 2012. Disponível em: [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/agricult/133115.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/agricult/133115.pdf). [Acesso em: 10 nov. 2021].

CULL, Nicholas J. – *Public diplomacy: foundations for global engagement in the digital age*. Medford: Polity, 2019.

CULL, Nicholas J. – Public diplomacy before Gullion: the evolution of a phrase. In SNOW, Nancy; CULL, Nicholas, eds. – *Routledge Handbook of Public Diplomacy*. 2nd ed. New York: Routledge, 2020, p. 13-18.

FISHER, Ali – *Collaborative diplomacy: How transnational networks influenced American studies in Europe*. New York: Palgrave, 2013.

GHIOTTO, Luciana; ECHAIDE, Javier – *Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur*. Berlin: The Greens/EFA, 2019. Disponível em: <https://www.annacavazzini.eu/wp-content/uploads/2020/01/Study-on-the-EU-Mercosur-agreement-09.01.2020-1.pdf> [Acesso em: 9 nov. 2021].

GREENPEACE – *Traité UE-Mercosur : une menace pour les forêts et le climat*. *Greenpeace France* (8 déc. 2017). Disponível em: <https://www.greenpeace.fr/traite-ue-mercosur-menace-forets-climat/>. [Acesso em: 9 nov. 2021].

KEHOE, Laura [et al.] – Inclusion, Transparency, and Enforcement: How the EU-Mercosur Trade Agreement Fails the Sustainability Test. *One Earth*, Cambridge, vol. 3, n. 3 (2020), p. 268-272.

KRÄMER, Ludwig – A lost opportunity? The environment and the EU-Mercosur Trade Agreement. *Journal for European Environmental & Planning Law*, Leiden, vol. 18 (2021), p. 143-163.

LORA, Rui Samarcos – Atuação Internacional para uso da ractopamina: participação, conhecimento e governação sob a égide da dupla delegação e do princípio da precaução. *Revista Mais Educação*, São Paulo, vol. 4, n. 2 (abr. 2021), p. 437-444.

MACHADO, Iwayr; ANDRÉ, Lupi – Acordo entre Mercosul e União Europeia. *Percursos*, São Paulo, vol. 3, n. 34 (2020), p. 181-204.

MAGALHÃES, José Calvet de – *A Diplomacia Pura*. Lisboa: APRI, 1982.

MEDEIROS, Sérgio Raposo de – *Ractopamina e o Imbróglio da Exportação de Carne Brasileira*. Campo Grande: Embrapa Gado de Corte, 2013.

MELISSEN, Jan – Introduction. In MELISSEN, Jan, ed. – *Innovation in Diplomatic Practice*. New York: Palgrave, 1999.

MELISSEN, Jan – *Beyond the new public diplomacy*. (Clingendael Paper n. 3). The Hague: Clingendael, 2011.

MELISSEN, Jan; WANG, Jian – Introduction: Debating Public Diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy*, Leiden, vol. 14 (2019), p. 1-5.

MITOVA, Dilyana – Opportunities and challenges in some sectors of Bulgarian agriculture within Mercosur free trade agreement (beef and poultry sectors). *Bulgarian Journal of Agricultural Economics and Management*, Sofia, vol. 65, n. 2 (2020), p. 45-62.

MONTENEGRO CARVALHAES, João – *Effects from preferential trade agreements on global value chains: analysis of the European Union-Mercosur scenario*. São Paulo: Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2021. Trabalho de formatura.

MOREIRA, Adriano – A retroatividade e a defesa dos direitos humanos. *Debater a Europa*, n. 21 (2019), p. 9-14.

NOLTE, Detlef; RIBEIRO NETO, Clarissa Correa – Mercosur and the EU: The False Mirror. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 112 (2021), p. 87-122.

NYE, Joseph S., Jr. – *Soft power: The means to success in world politics*. New York: Public Affairs, 2004.

NYE, Joseph S., Jr. – Public diplomacy and soft power. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Philadelphia, vol. 616 (2008), p. 94-109.

NYE, Joseph S., Jr. – *The future of power*. New York: Public Affairs, 2011.

NYE, Joseph S., Jr. – Soft power: Origins and political progress of a concept. *Palgrave Communications*, vol. 3, 17008 (2017), p. 1-3.

NYE, Joseph S., Jr. – Soft power and public diplomacy revisited. *The Hague Journal of Diplomacy*, Leiden, vol. 14 (2019), p. 7-20.

NYE, Joseph S., Jr. – Soft power: The evolution of a concept. *Journal of Political Power*, vol. 14, n. 1 (2021), p. 196-208.

REDAÇÃO DO CORREIO DO BRASIL – *Ciro Gomes critica acordo entre o Brasil e a União Europeia*. *Correio do Brasil* (1 jul. 2019). Disponível em: <https://www.brasil247.com/economia/ciro-acordo-entre-ue-e-mercotel-pode-liquidar-industria-brasileira> [Acesso em: 14 nov. 2021].

SANTOS, Niedja de Andrade e Silva Forte dos – Citizen diplomacy in the COVID-19 pandemic: between sharp power and soft power. *Public Sciences & Policies*. Lisboa, vol. VII, n. 2 (2021), p. 25-48.

SANTOS, Niedja de Andrade e Silva Forte dos – The interplay of soft power and sharp power in sport diplomacy: A conceptual framework. *Journal of Global Sport Management* (2021), p. 1-19. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/24704067.2021.1952092>.

SHARP, Paul – Revolutionary States, Outlaw Regimes and the Techniques of Public Diplomacy. In MELISSEN, Jan, ed. – *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*. New York: Palgrave, 2005, p. 106-123.

Slaughter, Anne-Marie – A new theory for the foreign-policy frontier: Collaborative power. *The Atlantic* (30 Nov. 2011). Disponível em: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2011/11/a-new-theory-for-the-foreign-policy-frontier-collaborative-power/249260/> [Acesso em: 14 nov. 2021].

SNOW, Nancy – Rethinking Public Diplomacy. In SNOW, Nancy; TAYLOR, Phillip M., eds. – *Routledge Handbook of Public Diplomacy*. New York: Routledge, 2009, p. 3-11.

SNOW, Nancy – Rethinking public diplomacy in the 2020s. In SNOW, Nancy; CULL, Nicholas J., eds. – *Routledge Handbook of Public Diplomacy*. 2nd ed. New York: Routledge, 2020, p. 3-12.

SPIES, Yolanda Kemp – Polyilateral diplomacy: Diplomacy as public-private collaboration. In SPIES, Yolanda Kemp – *Global South perspectives on diplomacy*. Cham: Palgrave, 2019, p. 153-199.

UN OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS (UNODA) – *Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on Their Destruction*, Ottawa, 1 March 1999, United Nations Treaty Series, vol. 2056. Disponível em: [https://treaties.unoda.org/t/mine\\_ban](https://treaties.unoda.org/t/mine_ban). [Acesso em: 14 nov. 2021].

VIOLA, Eduardo; LIMA, Jean Santos – Divergences between new patterns of global trade and Brazil/Mercosur. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, vol. 11, n. 3 (2017), e0001-1-31.

WORLD TRADE ORGANIZATION – *The WTO Agreements Series Sanitary and Phytosanitary Measures*. Suíça: WTO, 2010.

