

DEBATER
A EUROPA

26/27

jan-dez 2022-2023

*AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE
APÓS O ACORDO COMERCIAL ENTRE
A UNIÃO EUROPEIA E O MERCOSUL*

DIRETORA

Isabel Maria Freitas Valente | isabel.valente@uc.pt
Centro de Estudos Interdisciplinares da Universidade de
Coimbra – CEIS20

SUBDIRETORA

Alexandra Aragão | aaragao@ci.uc.pt
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

SECRETÁRIA

Ana Maria Ribeiro | ana.ribeiro@epa.edu.pt
Centro de Informação Europe Direct Aveiro

CONSELHO CIENTÍFICO

Adriano Moreira | adriano.moreira@acad-ciencias.pt
Academia das Ciências †

Alexandra Aragão | aaragao@ci.uc.pt
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Alexis Vahlas | vahlas@unistra.fr
Sciences Po de Strasbourg

António Costa Pinto | acpinto@ics.ul.pt
Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

Ariane Landuyt | ariane.landuyt@gmail.com
Università Degli Studi di Siena

Carlos Eduardo Pacheco do Amaral | carlos.ep.amaral@uac.pt
Universidade dos Açores

Catarina Frade | cfrade@fe.uc.pt
Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Danielle Perrot | danielle.perrot@martinique.univ-ag.fr
Université des Antilles

Fernanda Rollo | fernandarollo@netcabo.pt
IHC e FCSH da Universidade Nova de Lisboa

François Taulelle | francois.taulelle@univ-jfc.fr
Université de Toulouse

Georges Contogeorgis | gdc14247@gmail.com
Panteion University, Athens

Guilliana Laschi | giuliana.laschi@unibo.it
Università di Bologna

Hélène Pongérard-Payet | helene.pongerard@orange.fr
Université de La Réunion

Ioan Horga | ihorga@uoradea.ro
Universitatea din Oradea

Isabel Maria Freitas Valente | isabel.valente@uc.pt
Centro de Estudos Interdisciplinares da Universidade de
Coimbra – CEIS20

Leandro Reinaldo Cunha | leandroreinaldodacunha@gmail.com
Universidade Federal da Bahia

João Rui Pita | jrpita@ci.uc.pt
Faculdade de Farmácia da Universidade de Coimbra –
CEIS20 – UC

Jorge de Almeida Castro | jac@aeva.eu
AEVA, Universidade Lusíada

Luís Lobo-Fernandes | luislobo@eeg.uminho.pt
Universidade do Minho

Manuel Lopes Porto | mporto@fd.uc.pt
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Maria Gemma Rubi-Casals | mariagemma.rubi@uab.cat
Universitat Autònoma de Barcelona

Maria Manuela Tavares Ribeiro | mtribeiro7@gmail.com
Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

Matthieu Trouvé | matthieutrouve@hotmail.com
Science Po Bordeaux

Maurice Vaisse | mvaisse@club-internet.fr
Univeristé Science Po, Paris

Paul Allières | paul.allies@univ-montp1.fr
Université Montpellier 1

Raphaëla Averkorn | averkorn@geschichte.uni-siegen.de
Fakultät I/Historisches Seminar, Universität Siegen

Raquel Freire | rfreire@fe.uc.pt
Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Stefan Bielinski | stebiel@hotmail.com
Uniwersytetu Pedagogiczny, Krakowie

Thibault Courcelle | thibault.courcelle@univ-jfc.fr
Université de Toulouse

Yuriy Pochta | yuriy_us@hotmail.com
Universidade Russa da Amizade dos Povos

CONSELHO COORDENADOR

Dulce Lopes | dulcel@fd.uc.pt
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Rooney Pinto | rooneypinto@gmail.com
CEIS20 da Universidade de Coimbra

Sara Margarida Moreno Pires | sarapires@ua.pt
Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território,
Universidade de Aveiro

DEBATER
A EUROPA

26/27

jan-dez 2022-2023

AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE
APÓS O ACORDO COMERCIAL ENTRE
A UNIÃO EUROPEIA E O MERCOSUL

EDIÇÃO

Imprensa da Universidade de Coimbra

Email: imprensa@uc.pt

URL: http://www.uc.pt/imprensa_uc

Vendas online: <http://livrariadaimprensa.uc.pt>

INFOGRAFIA

Imprensa da Universidade de Coimbra

ISSN Digital

1647-6336

DOI

https://doi.org/10.14195/1647-6336_26/27

[HTTPS://IMPACTUM-JOURNALS.UC.PT/DEBATEREUROPA](https://impactum-journals.uc.pt/debaterEUROPA)

NOVEMBRO, 2023

CENTRO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES
DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA – CEIS20

ASSOCIAÇÃO PARA A EDUCAÇÃO E VALORIZAÇÃO DA REGIÃO DE AVEIRO – AEVA

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação são da exclusiva
responsabilidade do(s) seu(s) autor(es).

Sumário

Editorial

Ambiente e sustentabilidade após o acordo comercial entre a União Europeia e o Mercosul
Environment and sustainability after the European Union-Mercosur trade agreement..... 11

Uma análise dos standards ambientais no acordo de comércio livre
União Europeia-Mercosul: as incertezas do futuro
An analysis of environmental standards in the European Union-Mercosur
free trade agreement: the uncertainties of the future..... 15
Julio Braga Moreira

Reflexos do Pacto Ecológico nos Serviços Ecosistêmicos Culturais e no
Acordo Comercial entre a União Europeia e o Mercosul
Reflections of the Ecological Pact on Cultural Ecosystem Services and on the
Trade Agreement Between the European Union and Mercosur..... 41
Débora Bos Silva

O Uso de Agrotóxicos e a Pulverização Aérea no Brasil: A Conjuntura dos Desastres
e as Consequências de um Acordo Comercial entre União Europeia e Mercosul
The Use of Pesticides and Aerial Spraying in Brazil: The Conjuncture of Disasters and
the Consequences of a Trade Agreement Between the European Union and Mercosur..... 63
Tiago Bregolin Bertuzzo

Medidas agroambientais e climáticas da Política Agrícola Comum enquanto instrumento
de valorização, restauração e proteção dos serviços ecossistêmicos na União Europeia
Common Agricultural Policy's agri-environmental and climate measures as an instrument
for valuing, restoring and protecting ecosystem services in the European Union..... 81
Alexandre Altmann

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..... 109
Paula Locatelli Nunes, Rui Samarcos Lora e Niedja de Andrade e Silva Forte dos Santos

As constituições dos países-membros do Mercosul estariam preparadas para a
possibilidade jurídico-política do caminho do direito comunitário para desenvolver
mais ainda a integração regional na América Latina?
Are the constitutions of Mercosur member countries prepared for the legal-political
possibility of the path of community law to further develop regional integration
in Latin America? 129
Isabela Mendes Boaventura

Influências da crise econômica e financeira sobre a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia em matéria de direitos sociais Influences of the economic and financial crisis on the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union on social rights.....	151
Michele Zezza	
Mudanças Climáticas, Desastres Ambientais e o Problema Hídrico no Brasil Climate Change, Environmental Disasters and the Water Problem in Brazil.....	167
Luís Henrique Suzin e Roosevelt Pinto de Jesus	
Varia	
As Regiões Ultraperiféricas e a presença da União Europeia no Mundo The Outermost Regions and the European Union's presence in the World.....	183
Henrique Fonseca	
Recensão crítica Carlos Eduardo Pacheco Amaral – VALENTE, Isabel Maria Freitas; Regiões Ultraperiféricas Atlânticas: ponte(s) entre a UE e os EUA, Salvador/Bahia: <i>Mente Aberta</i> , 2022, pp. 230.	195

Ambiente e sustentabilidade após o acordo comercial entre a União Europeia e o Mercosul

Editorial

Em 1999, os Chefes de Estado e de Governo do Mercosul e os representantes da União Europeia deram início às negociações do maior acordo comercial que liga as regiões europeia e sul-americana¹. Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela e os 27 Estados-Membros da UE representam as economias mais poderosas das suas regiões e estarão agora comercialmente mais próximos, ao celebrar um acordo de comércio livre. Sabendo que as relações comerciais entre os dois blocos são já muito intensas, é expectável que o novo acordo de livre comércio venha facilitar ainda mais as trocas. Atualmente, se considerarmos os montantes envolvidos, as exportações e as importações estão em posição de quase equilíbrio.

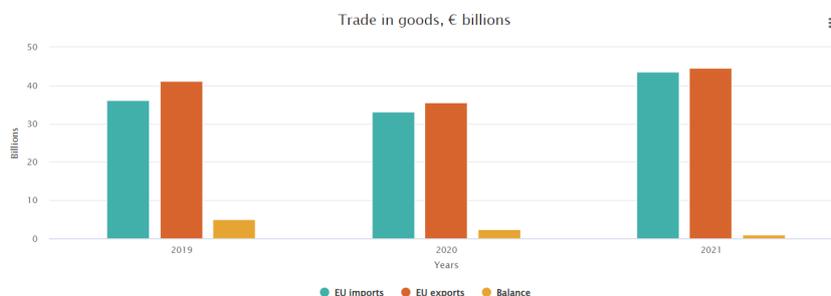


Figura 1: Comércio UE-Mercosul, dados estatísticos da UE ²

O que justifica que, mais de 20 anos depois do início das negociações, o estudo do Acordo inter-regional ainda tenha interesse académico, social e político, é o facto de ter sido assinado em 2019, mas ainda não ter entrado em vigor, estando essa vigência pendente de ratificação. A atual conjuntura política interna e internacional

¹ O Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral dos Ministérios da Agricultura e do Mar disponibiliza os números que revelam a importância do acordo na ótica do comércio externo de Portugal: <https://www.gpp.pt/images/gam/2/de/Mercosul.pdf>.

² COMISSÃO EUROPEIA – Mercosur. *EU trade relations with Mercosur. Facts, figures and latest developments*. Disponível em: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur_pt.

cria uma expectativa particularmente elevada relativamente ao interesse mútuo da parceria comercial. A União Europeia, cada vez mais preocupada com os impactos ambiental e social, além-fronteiras, do seu consumo interno. Os países do Mercosul empenhados em mostrar o seu comprometimento com as causas e os valores subjacentes ao acordo. Os objetivos imediatos deste Acordo não são muito diferentes de outros acordos já anteriormente celebrados entre outros países e regiões em curso de negociação (com a Austrália, com a Índia, com a Indonésia), em processo de adoção (com o Chile, com a Nova Zelândia) ou já adotados (com o Canadá, com o Reino Unido). Os objetivos são facilitar as relações comerciais mútuas, impostos aduaneiros e harmonizar as exigências técnicas para que deixem de significar entraves ao comércio internacional, facilitando assim a livre circulação de serviços e mercadorias, incluindo mercados públicos. Alguns anos após a entrada em vigor, serão eliminadas as barreiras alfandegárias para produtos industriais, designadamente veículos automóveis, maquinaria, e produtos químicos e farmacêuticos. A harmonização de regras técnicas, medidas sanitárias, regras sobre propriedade intelectual e compras públicas traz vantagens para a economia em geral³. Permitirá às empresas crescer, aos consumidores ter mais benefícios e maior segurança, aos trabalhadores ter melhores condições de trabalho, aos investidores ter maior confiança e mais oportunidades de investimento.

Além da fluidez das trocas de mercadorias e de serviços, são os efeitos sociais e ambientais que tornam este acordo internacional mais promissor.

Deste modo, os primeiros artigos que integram o presente número revestem-se de atualidade ao abordar temas regulados pelo acordo comercial ou sobre os quais o Acordo entre a União Europeia e o Mercosul terá influência.

É o caso, desde logo, de uma análise dos *standards* ambientais no acordo de comércio livre UE-Mercosul (Julio Braga Moreira), com especial incidência na necessária adaptação às alterações climáticas, proteção da biodiversidade e defesa da floresta, tema central no momento atual em que se discutem novas vias de desenvolvimento sob a influência do Pacto Ecológico Europeu.

Segue-se a tematização dos serviços ecossistémicos culturais (Débora Bos Silva), cujo reconhecimento se espera que ganhe relevância com a aplicação do Acordo. De facto, na Europa, sob o efeito do Pacto Ecológico Europeu, os benefícios da natureza para as pessoas são um fator cada vez mais determinante da sustentabilidade, pelo que a sua discussão num contexto internacional assume um carácter inovador.

De grande pertinência é a compreensão da influência do Acordo inter-regional sobre práticas agrícolas de elevado risco ambiental e humano, como um possível efeito lateral benéfico (Tiago Bregolin Bertuzzo).

³ CUNHA, Luís Pedro – A União Europeia e os acordos de integração regional. Conceitos, problemas e situação actual. *Boletim da Faculdade de Direito*, Coimbra, vol. 95, t. 2 (2019), p. 1131-1160.

Em contraponto, uma análise de medidas de apoio a boas práticas agroambientais e climáticas no âmbito da Política Agrícola Comum mostra como a União Europeia acredita e aposta na valorização, restauração e proteção dos serviços dos ecossistemas (Alexandre Altmann).

Um outro aspeto a ter em conta é o da utilização de instrumentos como a diplomacia pública para implementação de instrumentos internacionais como o futuro Acordo, por exemplo no que respeita à utilização de produtos fitossanitários (Paula Nunes e Rui Lora).

Os artigos seguintes procedem a uma contextualização das dimensões jurídicas, económicas, sociais e ambientais em que o Acordo vai ser aplicado.

A compreensão da real influência da aplicação prática do Acordo depois de ratificado depende da compreensão da forma como as constituições dos Estados fundadores do Mercosul acolhem o movimento de integração regional (Isabela Boaventura e Fernanda Moi), pelo que essa verificação é primordial.

A análise detalhada, desde a perspetiva puramente europeia, da forma como a jurisprudência na Europa reagiu perante a crise e o dever de proteção dos direitos sociais é um tópico que serve de pano de fundo socioeconómico para contextualizar a nova realidade em que o Acordo se irá aplicar (Michele Zezza).

Já o contexto ambiental é-nos trazido, desde uma perspetiva brasileira, pelo exame dos riscos climáticos e hidrológicos no Brasil (Luís Henrique Suzin e Roosevelt Pinto de Jesus). Com efeito, é este o novo contexto de exposição a riscos – e muito especialmente a secas prolongadas – que o Brasil deverá enfrentar se e quando repensar o seu modelo de produção e exportação.

Deste modo, o presente número da Revista *Debater a Europa* faz o ponto da situação do momento atual em que se aguarda o início de uma nova Era nas relações entre os países do Atlântico Norte e os parceiros comerciais do Atlântico Sul.

Os Coordenadores.
Alexandra Aragão
Alexandre Altmann

(Página deixada propositadamente em branco)

Environment and sustainability after the European Union-Mercosur trade agreement

Editorial

In 1999, Mercosur leaders and European Union representatives began negotiating the largest trade agreement between Europe and South America¹. Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay, Venezuela and the 27 EU Member States are the most powerful economies in their regions and are now set to become closer economic partners through a Free Trade Agreement (FTA). As trade relations between the two blocs are already very intense, the new FTA is expected to facilitate trade even more. At present, exports and imports are almost even in terms of value.

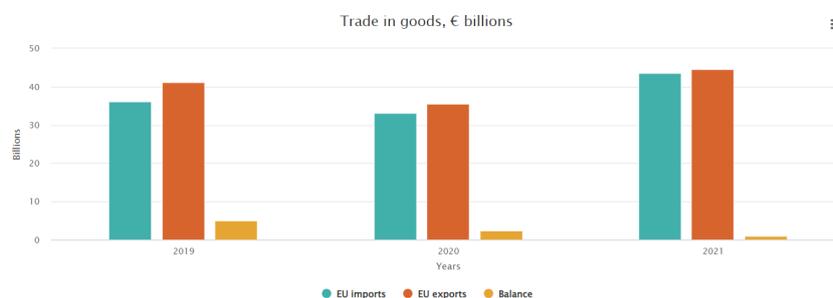


Figure 1: EU-Mercosur trade, EU statistical data²

The fact that the interregional agreement is still of academic, social and political interest, more than 20 years after the start of negotiations, is justified by the fact that it was signed in 2019 but has not yet entered into force, as it is still pending ratification. Expectations for the mutual benefits of the trading partnership are particularly high in the current domestic and international political climate. The environmental and social impact of domestic consumption beyond its borders

¹ The Planning, Policy and General Administration Office of the Ministry of Agriculture and Water Resources has published figures that show the importance of the agreement in terms of Portugal's foreign trade: <https://www.gpp.pt/images/gam/2/de/Mercosul.pdf>.

² EUROPEAN COMMISSION – Mercosur. *EU trade relations with Mercosur. Facts, figures and latest developments*. Available at: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercotur_pt.

is a growing concern for the European Union. Mercosur countries, on the other hand, are keen to show their commitment to the causes and values that underpin the agreement. The immediate objectives of this agreement are not very different from other agreements between other countries and regions that are currently being negotiated (with Australia, India, and Indonesia), are in the process of adoption (with Chile, and New Zealand) or have already been adopted (with Canada, and the United Kingdom). The aim is to facilitate mutual trade relations, reducing customs duties and harmonising technical requirements so that they no longer constitute barriers to international trade, thus facilitating the free movement of services and goods, including public markets. A few years after its entry into force, customs barriers will be removed for industrial products such as motor vehicles, machinery and chemical and pharmaceutical products. The harmonisation of technical rules, of sanitary measures, of rules on intellectual property and of public procurement will bring benefits to the economy as a whole³. It will allow businesses to grow, consumers to enjoy greater benefits and safety, workers to enjoy better working conditions, and investors to have greater confidence and more opportunities to invest.

In addition to facilitating the exchange of goods and services, it is the social and environmental impacts that makes this international agreement promising.

The first articles in this issue are therefore topical, as they deal with issues regulated by the trade agreement or which will be affected by the EU-Mercosur agreement.

The first article is an analysis of the environmental standards in the EU-Mercosur FTA (Julio Braga Moreira), focusing on the need to adapt to climate change, protect biodiversity and defend forests – a key issue at a time when new development courses are being discussed under the influence of the European Green Deal.

This is followed by the issue of cultural ecosystem services (Débora Bos Silva), which is expected to increase in importance as the agreement moves forward. Indeed, its discussion in an international context is innovative in Europe, where the benefits of nature for people are becoming an increasingly decisive factor in sustainability under the impact of the European Green Deal.

Understanding the influence of the interregional agreement on agricultural practices with high environmental and human risk as a possible positive side-effect is highly relevant (Tiago Bregolin Bertuzzo).

In contrast, an analysis of the support measures for good agri-environmental and climate change practices under the Common Agricultural Policy shows how the European Union believes in and is committed to valuing, restoring and protecting ecosystem services (Alexandre Altmann).

³ CUNHA, Luís Pedro – A União Europeia e os acordos de integração regional. Conceitos, problemas e situação actual. *Boletim da Faculdade de Direito*, Coimbra, vol. 95, t. 2 (2019), p. 1131-1160.

Another aspect to consider is the use of tools such as public diplomacy to implement international instruments, for instance, the future agreement on the use of pesticides (Paula Nunes e Rui Lora).

The following articles provide a context for the legal, economic, social and environmental dimensions in which the agreement will be applied.

In order to understand the real impact of the practical application of the agreement once it is ratified, it is necessary to understand the way in which the constitutions of Mercosur's founding countries welcome the regional integration movement (Isabela Boaventura e Fernanda Moi).

The detailed analysis, from a purely European perspective, of how case law in Europe has responded to the crisis and the duty to protect social rights is a topic that serves as a socio-economic backdrop to contextualise the new reality in which the Agreement will be applied (Michele Zezza).

The environmental context is brought to us from a Brazilian perspective by examining climate and hydrological risks in Brazil (Luís Henrique Suzin e Roosevelt Pinto de Jesus). Indeed, this is the new context of risk exposure – especially prolonged droughts – that Brazil will have to face as it rethinks its production and export model.

This issue of the *Debater a Europa* takes stock of the current situation as we await the dawn of a new era in relations between the North American countries and their South Atlantic trading partners.

The Coordinators
Alexandra Aragão
Alexandre Altmann

(Página deixada propositadamente em branco)

Uma análise dos standards ambientais no acordo de comércio livre União Europeia-Mercosul: as incertezas do futuro

An analysis of environmental standards in the European Union-Mercosur free trade agreement: the uncertainties of the future

Julio Braga Moreira

Estudante de Doutoramento, menção em Direito Público, na Universidade de Coimbra

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6896-0679>

Resumo

O acordo comercial UE-Mercosul é resultado do redirecionamento do comércio internacional para acordos bilaterais, regionais e birregionais. A União Europeia, por sua vez, tem adotado novas temáticas nos chamados “acordos de nova geração”, nomeadamente os standards ambientais. A inclusão do capítulo denominado “comércio e desenvolvimento sustentável” no futuro Acordo Comercial UE-Mercosul estabelece uma “agenda” de compromissos para a implementação dos standards ambientais, baseados em tratados e convenções internacionais de proteção do ambiente, e na convergência regulatória entre os dois blocos. Este artigo faz uma análise de possíveis consequências na implementação desses standards e das incertezas do futuro do Acordo.

Palavras-chave: Acordo Comercial UE-Mercosul, Acordo de Princípio, standards ambientais, comércio e desenvolvimento sustentável, diplomacia ambiental.

Abstract

The EU-Mercosur trade agreement is the result of the redirection of international trade towards bilateral, regional and bi-regional agreements. The European Union, in turn, has adopted new themes in the so-called “new generation agreements”, namely environmental standards. The inclusion of the chapter “trade and sustainable development” in the future EU-Mercosur Trade Agreement establishes an “agenda” of commitments for the implementation of environmental standards, based on international environmental protection treaties and conventions, and on the regulatory convergence between the two parties. This article analyzes the possible consequences of the implementation of these standards and the uncertainties of the Agreement’s future.

Keywords: EU-Mercosur trade agreement, Principle agreement, environmental standards, trade and sustainable development, environmental diplomacy.

Notas introdutórias

A globalização e a mundialização do comércio têm intensificado cada vez mais as trocas comerciais ao redor do mundo. Neste contexto, é importante observar que, desde o início deste século, o comércio global vem sofrendo um redirecionamento nas suas relações, passando assim de uma conjuntura multilateral para uma configuração mais bilateral, regional e birregional.

Tal fato ocorreu devido ao fracasso nas negociações da Rodada de Doha¹ iniciada em 2001 – até hoje não foi concluída – e, simultaneamente, da necessidade de alguns ajustes e mudanças em alguns setores não abarcados de forma aprofundada, nem pelo GATT e nem pela OMC (Organização Mundial do Comércio), nomeadamente os *standards ambientais e laborais*, a propriedade intelectual, as compras públicas, entre outros. Com isso, muitos países e blocos regionais vêm avançando na discussão destas matérias, no sentido da cooperação mútua e/ou na harmonização do arcabouço legal.

Neste contexto, a União Europeia teve uma posição de vanguarda e carrega a experiência da integração regional desde meados da segunda metade do século passado (à época denominada de Comunidade Econômica Europeia – CEE), o que, de alguma forma, contribuiu para o protagonismo dessa nova dinâmica do comércio internacional, mais precisamente na celebração de acordos bilaterais, regionais e birregionais.

Neste novo reposicionamento do comércio internacional, o ambiente é uma das áreas que mais tem repercutido nas discussões para a formalização de acordos comerciais internacionais, não só pela importância da proteção e conservação do ambiente e pela melhoria da qualidade de vida das pessoas, mas também pelas demandas de alguns setores da economia que defendem a inclusão da pauta da standardização nas trocas comerciais, e pelo clamor da sociedade atual. Estes motivos fazem dos *standards ambientais* um elemento quase obrigatório na celebração de novos acordos comerciais. No caso da União Europeia, esse tema tem merecido um capítulo específico, denominado “comércio e desenvolvimento sustentável”, nos seus acordos comerciais ditos de “nova geração”.

O Acordo de Princípio União Europeia-Mercosul, sobre o pilar comercial, assinado em 28 de junho de 2019² – após uma verdadeira “saga” no processo de negociação –, prevê no item 14 do documento o capítulo “comércio e desenvolvimento sustentável”, no texto do futuro Acordo de Associação birregional entre os dois blocos. Tal acordo encontra-se em fase de revisão linguística e depois será analisado e votado pelo Parlamento Europeu, devendo ainda ser ratificado pelos Estados-Membros da União Europeia e pelas nações integrantes do Mercosul.

¹ Ver mais em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm [acesso em: 8 ago. 2020].

² Ver mais em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_19_3396 [acesso em: 13 jul. 2020].

O capítulo “comércio e desenvolvimento sustentável” do futuro Acordo de Associação birregional UE-Mercosul trata da regulação ambiental e laboral e de questões de direitos humanos. No que concerne aos *padrões ambientais*, o capítulo aborda temas específicos, tais como alterações climáticas, biodiversidade, manejo sustentável de florestas e manejo sustentável da pesca e aquicultura.

O Acordo de Associação birregional UE-Mercosul tem, entretanto, provocado algumas controvérsias e resistências quanto à sua ratificação e viabilidade futura por parte de alguns Estados-Membros da União Europeia, especialmente por questões relacionadas aos *standards ambientais*. Portanto, o objetivo deste artigo é analisar quais os impactos dos *standards ambientais*, constantes do capítulo “comércio e desenvolvimento sustentável”, para o futuro do Acordo Comercial UE-Mercosul e as suas repercussões positivas e negativas para os dois blocos, caso seja ratificado.

1. Contextualização e os desdobramentos do processo de negociação do Acordo de Princípio entre União Europeia e Mercosul

Os anos 90 foram um período de profundas mudanças no cenário global, especialmente no comércio internacional. O fenômeno da globalização estimulou a mundialização do comércio – o multilateralismo ganhava ainda mais impulso –, bem como intensificou processos de integração regional, fato este que ocorreu tanto na Europa quanto na América do Sul. Esse período também marcou a conclusão da Rodada do Uruguai (1994) e a criação da OMC – Organização Mundial do Comércio em 1995³.

Os espaços de integração regional europeu e sul-americano relacionavam-se bilateralmente há algum tempo. Logo em 1992, os órgãos executivos da UE e do Mercosul, a Comissão Europeia e o Grupo Mercado Comum, respectivamente, celebraram um Acordo de Cooperação Institucional, no intento de facultar ao recém-criado bloco sul-americano uma colaboração mais estreita com a UE e, conseqüentemente, favorecer a partilha da mais profunda experiência europeia em matéria de integração regional⁴.

De olho neste cenário e, sobretudo, na expansão das suas fronteiras do comércio internacional, os europeus trataram de aproximar-se de forma mais incisiva do bloco sul-americano. Para tanto, em 1995, foi assinado em Madri, o Acordo-Quadro Inter-

³ Ver mais em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/132-organizacao-mundial-do-comercio-omc> [acesso em: 16 jul. 2020].

⁴ Cf. FLORÊS (2013, p. 1) e CUNHA (1997, p. 172; 2009, p. 10, nota 19) *apud* MARTINS, Felipe Figueiredo – O Acordo de Comércio Livre UE-Mercosul: Do Improvável ao Possível. *Boletim de Ciências Econômicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Coimbra, vol. LXII (2019), p. 202.

-Regional de Cooperação entre o Mercosul e a UE⁵. Na ocasião, já era idealizado o objetivo de criação de uma área de comércio livre entre as partes e, em simultâneo, eram instituídos mecanismos de cooperação econômica e política.

Mas foi no ano de 1999 que os Chefes de Estado e de Governo dos dois espaços de integração regional relançaram a proposta de criação de uma área de comércio livre. Neste mesmo ano, o Conselho delegou para a Comissão um mandato negocial para a conclusão de um acordo de associação entre a União Europeia e o Mercosul, iniciando, portanto, as negociações por via de um Comitê de Negociações Birregionais. A estrutura de base, a metodologia e a agenda de negociações viriam a ser delineadas ainda no ano de 1999⁶.

As negociações entre a União e o Mercosul ocorreram de forma intensa nos anos seguintes, sendo realizadas por intermédio de rodadas de negociações bilaterais. Não obstante aos esforços na altura envidados para a conclusão de um acordo, estes revelaram-se malogrados. Em outubro de 2004, em reunião na cidade de Lisboa, eram suspensas as negociações entre a União Europeia e o Mercosul⁷. Todavia, fez-se publicar a Declaração de Lisboa, renovando o interesse pelo estabelecimento de uma área de comércio livre entre os dois espaços⁸.

Por óbvio, tais situações não ocorreram por acaso. E, neste caso, precisamos observar alguns aspectos. Para logo, havia alguns desentendimentos sobre a pauta agrícola – do lado europeu, é uma área sensível, sobretudo para alguns produtos, como, por exemplo, a carne bovina e o açúcar; do lado sul-americano, o setor agrícola é, para os países do bloco, a principal *commodity* de exportação –, e ainda, deve-se ter em conta os aspectos político-estratégicos de ambos os lados.

Segundo Martins (2019), o condicionamento das relações comerciais do Mercosul é reflexo da desarticulação interna do bloco, com reduzida institucionalização (dado o caráter inacabado da construção deste espaço sul-americano) e descoordenação de orientações de políticas macroeconômicas nos seus Estados – seja a título individual ou comparativo. Por conseguinte, os acordos comerciais do Mercosul – quando as

⁵ COMISSÃO EUROPEIA – Acordo-quadro Inter-regional de cooperação entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Mercado Comum do Sul e os seus Estados-partes, por outro. Declaração conjunta relativa ao diálogo político entre a União Europeia e o Mercosul. *Jornal Oficial* L 69 de 19.03.1996.

⁶ MARTINS, Felipe Figueiredo – O Acordo de Comércio Livre UE-Mercosul: Do Improvável ao Possível, p. 203-204.

⁷ Cf. COMISSÃO EUROPEIA (2015, p. 5) *apud* MARTINS, Felipe Figueiredo – O Acordo de Comércio Livre UE-Mercosul: Do Improvável ao Possível, p. 204.

⁸ Sobre esta “oportunidade perdida”, a confirmar as elevadas expectativas da altura, Flôres (2013) testemunha: “*It is the subjective feeling of this author that, at the end of Mr. Lamy’s mandate in 2004, with a little luck the FTA (free trade agreement) could have been signed. Yet, trifling arguments and vacuous objections – some frankly ridiculous – led to a lost opportunity. Naming and shaming ensued, useless and pointless: both sides had perhaps the same degree of responsibility for the failure.*” *apud* MARTINS, Felipe Figueiredo – O Acordo de Comércio Livre EU-Mercosul: Do Improvável ao Possível, p. 204-205.

negociações logrem tal desenlace – tendem a ser dotadas de modestas preferências tarifárias, a comportarem um vasto leque de exceções e a serem circunscritos ao comércio de bens. Aliás, o acordo com a UE foi o primeiro acordo comercial do Mercosul com nações desenvolvidas e nos termos de uma integração profunda⁹.

A posição dos Estados parte do Mercosul diante de negociações multilaterais de comércio tem sido sempre de resistência a uma regulamentação positivada na área do comércio e ambiente. Essa posição é marcada desde as discussões preliminares no Grupo de Trabalho em Comércio e Ambiente do GATT, as quais foram reforçadas ao longo da Rodada do Uruguai e persistiram em outros momentos de retomada do tema na agenda multilateral do comércio. O principal argumento que orienta essas posições é que a área do ambiente já conta com fóruns especializados e é nesses fóruns que os temas ambientais devem ser analisados (BADIN; AZEVEDO, 2013). O Brasil, particularmente, tem sido identificado como um líder, no nível multilateral, do grupo de países em desenvolvimento resistentes a tal agenda (KANAS; NASSER; LIMA, 2005 *apud* BADIN; AZEVEDO, 2013)¹⁰.

Em 2009, entretanto, entrava em vigor o Tratado de Lisboa, trazendo importantes mudanças na política comercial comum da União Europeia. Por um lado, o comércio foi explicitamente colocado no contexto amplo dos objetivos da ação externa da UE. De outro lado, as competências e os processos de tomada de decisão foram revistos, resultando em mais poderes para o Parlamento Europeu. Tais mudanças afetaram tanto o processo de elaboração, quanto o conteúdo da política comercial do bloco europeu¹¹.

As mudanças na política comercial da União Europeia introduzidas pelo Tratado de Lisboa alteraram significativamente o arcabouço normativo da nova geração dos *free trade agreements* negociados pelo bloco. Tais mudanças repercutiram em algumas áreas, bem como introduziram novos setores, nomeadamente o capítulo que trata do “comércio e desenvolvimento sustentável”, neste incluído os *standards ambientais*.

A sexta Cimeira União Europeia – América Latina e Caribe, realizada em Madri em 2010, pareceu ter desbloqueado a situação de relativo estancamento em que se encontravam as relações birregionais. Houve avanços em diversas áreas, dentre as

⁹ MARTINS, Felipe Figueiredo – O Acordo de Comércio Livre UE-Mercosul: Do Improvável ao Possível, p. 199-201.

¹⁰ BADIN, Michelle Ratton Sanchez; AZEVEDO, Milena da Fonseca – Estratégias da União Europeia em meio ambiente nos acordos regionais de comércio e seus impactos para as negociações com o Mercosul. *Boletim de Economia e Política Internacional – BEPI*, Brasília, n. 15 (set.-dez. 2013), p. 27.

¹¹ GSTÖHL, Sieglinde; HANF, Dominik – The EU’s Post-Lisbon Free Trade Agreements: Commercial Interests in a Changing Constitutional Context. *European Law Journal*, Oxford, vol. 20, n. 6 (Nov. 2014), p. 734.

quais decidiu-se pela retomada das negociações entre a União Europeia e o Mercosul para o estabelecimento de um acordo de associação birregional¹².

Na sequência, por ocasião da Conferência Ministerial Mercosul-União Europeia, realizada em 26 de janeiro de 2013 em Santiago no Chile, as partes concordaram em trocar as suas ofertas de acesso aos mercados em mercadorias, serviços e compras públicas até o último quadrimestre de 2013. O prazo não foi cumprido. Assim, em 21 de março de 2014, um novo encontro entre os negociadores foi realizado, porém simplesmente para discutir o ponto da situação concernente à preparação das ofertas¹³. Mais uma vez, a conclusão das negociações parecia sucumbir.

Diante das profundas diferenças político-institucionais e da assimetria organo-funcional entre os dois blocos, que, por sua vez, têm reflexos nas relações comerciais, o acordo de princípio parecia improvável¹⁴. Não podemos desconsiderar também as diferenças no nível de desenvolvimento da economia dos dois blocos, ou seja, de um lado, temos a UE dotada de alto nível de industrialização e, do outro, os países integrantes do Mercosul com suas economias baseadas, fundamentalmente, no agronegócio.

Contudo, contrariando algumas expectativas, o Acordo de Princípio sobre o pilar comercial entre a União Europeia e o Mercosul foi assinado em junho de 2019. Tal acordo põe fim aos 20 anos de negociações entre os dois blocos regionais, mas não é o ponto final dessa trajetória – o acordo de princípio é um acordo político resultado da convergência nas negociações comerciais – para se chegar ao ambicioso Acordo de Associação Birregional, que deverá ser aprovado pelo Parlamento Europeu e depois ratificado pelos Estados-Membros da UE, bem como pelos países-membros do Mercosul.

2. Os standards ambientais e a “nova era” de acordos comerciais

Em um mundo globalizado é praticamente impossível que os Estados tomem decisões de política ambiental sem levar em conta o contexto internacional. Razões técnicas e econômicas explicam esse comportamento. Em geral, a adoção de

¹² MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; LUQUINI, Roberto de Almeida – As relações exteriores do Mercosul: análise das negociações com a União Europeia. *Universitas: Relações Internacionais*, Brasília, vol. 9, n. 1 (jan.-jun. 2011), p. 113-114.

¹³ COMISSÃO EUROPEIA (2015, p. 5) *apud* MARTINS, Felipe Figueiredo – O Acordo de Comércio Livre UE-Mercosul: Do Improvável ao Possível, p. 205.

¹⁴ De um lado, temos a União Europeia, um bloco regional consolidado, com uma política monetária comum (embora existam países no bloco que mantêm sua moeda própria) e aduaneira, e harmonização regulatória em vários setores, como o ambiental, por exemplo. Do outro lado, o Mercosul, que, embora tenha sido criado em 1991 (Tratado de Assunção), ainda hoje apresenta estrutura institucional deficiente, tendo seu funcionamento condicionado a uma forte ingerência política dos governos nacionais, e ainda, uma política aduaneira imperfeita e uma disparidade econômica entre seus membros.

instrumentos mais rigorosos de proteção ambiental, no âmbito doméstico, suscita duas grandes preocupações: a primeira, sobre a eficácia das medidas, e a outra, sobre o impacto que produz na competitividade do país e de suas empresas¹⁵.

Se falarmos de forma inversa, o sentido também será o mesmo, pois os acordos bilaterais e regionais mostram que não dá mais para separar as relações comerciais das políticas de standardização ambiental. Em outras palavras, o comércio internacional, atualmente, não caminha desacompanhado de medidas que assegurem o desenvolvimento sustentável, das quais destacamos as políticas de proteção e conservação do ambiente.

Ao longo do tempo, o comércio internacional e a proteção do ambiente seguiram caminhos diferentes, raramente entrelaçando suas demandas. Ambos os setores tinham diferentes lógicas e princípios para resolver problemas específicos. No entanto, devido ao cenário de possível esgotamento de alguns recursos naturais decorrente do processo de industrialização, a proteção ambiental tornou-se uma questão política sensível, mobilizando sociedades e governos para melhorar a interação entre o comércio e o ambiente. A primeira grande iniciativa para incorporar provisões ambientais no sistema do comércio mundial remonta à Rodada do Uruguai (1986-1994), que curiosamente aconteceu no mesmo período da Cimeira do Rio sobre o “ambiente e desenvolvimento”. Naturalmente, algumas conclusões reverberaram na Rodada do Uruguai¹⁶.

O impasse da Rodada de Doha impediu, entretanto, o avanço de regras ambientais importantes relacionadas ao comércio internacional. Atualmente, não existe um acordo específico da OMC que lida diretamente com a promoção do desenvolvimento sustentável através da liberalização do comércio. Este tema é abordado separadamente em diferentes disposições de acordos multilaterais da OMC. A iniciativa mais significativa sobre a temática do ambiente trazida pela Agenda de Desenvolvimento de Doha é encontrada na negociação do Acordo de Bens Ambientais (EGA – sigla em inglês), mas as negociações estão longe de serem concluídas¹⁷.

Na contramão da OMC, é notória a expansão das disposições dos chamados standards ambientais nos acordos de comércio livre. Tal fato é um fenômeno recente na história do desenvolvimento dos FTAs – *Free Trade Agreements*. A criação da Área

¹⁵ O'CONNELL (1994) *apud* COSTA, Beatriz Souza; SAMPAIO, José Adércio Leite – As complicadas inter-relações entre os sistemas internos e internacionais de proteção do direito ao meio ambiente sadio. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, vol. 12, n. 2 (2015), p. 788.

¹⁶ AMARAL JÚNIOR, Alberto do; MESQUITA, Alebe Linhares – The New Rules on Trade and Environment Linkage in Preferential Trade Agreements. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, vol. 14, n. 2 (2017), p. 392.

¹⁷ *Ibidem*.

de Livre Comércio Norte-Americana (NAFTA, sigla em inglês) se destaca como uma das primeiras referências nesta direção¹⁸.

No âmbito da União Europeia, as crises da “vaca louca” e da febre aftosa no rebanho bovino provocaram mudanças na sua Política Agrícola Comum – PAC. Após uma reforma – superficial – da PAC em 1999, durante a Cimeira de Berlim, agendaram uma pequena revisão (*mid-term review*) para o período 2002-2003, antes da reforma prevista para 2006. Pela primeira vez nos 40 anos de política agrícola, reações de consumidores fizeram a venda da carne cair por volta de 30% no continente, levando os governos a questionar se o PAC estava no rumo certo. Desde então, o governo alemão passou a apoiar uma mudança radical da PAC, pedindo o fim do modelo “produtivista”; outros países, como a Suécia e Dinamarca, também queriam ver a Comissão Europeia financiando uma produção de menor quantidade e maior qualidade, adotando, por exemplo, medidas de apoio aos pequenos produtores ou à agricultura orgânica¹⁹.

A política agrícola europeia, que sempre foi um “nó” nas negociações comerciais internacionais do bloco, teve, a partir de então, de mudar os rumos da sua produção, passando a adotar medidas sanitárias e fitossanitárias mais rigorosas, que também contribuíram para a adoção dos *standards ambientais* nos futuros acordos comerciais de comércio livre.

Neste período, o bloco europeu desenvolveu um documento denominado *Mercosul: Documento de Estratégia Regional 2007-2013*²⁰. Dentre as diversas áreas abrangidas pela estratégia europeia, temos o item 5.6.3, que trata da proteção do ambiente, onde destacamos os objetivos gerais: “promover o desenvolvimento sustentável da região mediante a melhoria da proteção do ambiente e a exploração sustentável dos recursos naturais. Incentivar a cooperação regional e o intercâmbio das melhores práticas no domínio ambiental, assegurando a integração das questões ambientais nas outras políticas do Mercosul (nomeadamente em matéria de trocas comerciais, transportes, energia, indústria, agricultura, silvicultura, etc.).”

O primeiro exemplo dessa nova geração de acordo de comércio livre celebrado pela UE foi o acordo firmado com a Coreia do Sul, o qual teve incluído o capítulo sobre “comércio e desenvolvimento sustentável”, embora sem condicionalidades. Naquela altura, o Parlamento Europeu já apontava para o reforço deste capítulo nos

¹⁸ BADIN; AZEVEDO (2013, p. 297-298) *apud* AMARAL JÚNIOR, Alberto do; MESQUITA, Alebe Linhares – The New Rules on Trade and Environment Linkage in Preferential Trade Agreements, p. 397.

¹⁹ SAVINI, Marcos – As negociações comerciais entre Mercosul e União Européia. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 44, n. 2 (2001), p. 121-122.

²⁰ COMISSÃO EUROPEIA – *Mercosul: Documento de Estratégia Regional 2007-2013* (E/2007/1640). Bruxelas, 02.08.2007. Disponível em: http://www.eas.europa.eu/archives/docs/mercosur/rsp/07_13_pt.pdf [acesso em: 24 jul. 2020].

novos acordos de comércio livre bilaterais, fornecendo um mecanismo de solução de controvérsias²¹.

De lá para cá, a União Europeia passou a inserir em todos os acordos de comércio livre celebrados um capítulo dedicado ao “comércio e desenvolvimento sustentável”. As questões relacionadas aos *standards ambientais* variam de acordo com o país ou a região que o acordo é celebrado, pontuando setores ambientais sensíveis, sobretudo quando se relaciona à exploração de recursos naturais para o comércio internacional.

Segundo Suranovic (2002), os proponentes dos *standards* nos acordos comerciais exigem frequentemente o chamado *level playing fields e harmonização* de políticas ambientais internacionalmente. Eles também propõem políticas ambientais mais rigorosas, incluindo compromissos com o desenvolvimento sustentável e políticas que reduzam os riscos à saúde e ao ambiente para liberalização do comércio e do investimento²².

Portanto, é necessário refletir sobre quais serão as consequências – positivas e negativas – aquando da “possível” implementação dos *standards ambientais* no acordo comercial União Europeia-Mercosul. Para ser mais específico, se tal fato resultará no encarecimento da produção dos países-membros do bloco sul-americano, e se o não cumprimento das disposições relativas aos *standards* poderá acarretar restrições ao comércio internacional desses países. E ainda, sobre as consequências que o desequilíbrio entre as nações que compõem os dois blocos pode representar, em termos da diplomacia ambiental, para a regulamentação e implementação dos *standards ambientais*.

3. Breve análise dos standards ambientais no acordo de comércio livre União Europeia-Mercosul e a sua integração normativa

A União Europeia, nos últimos anos, ostenta uma posição de protagonismo no tema da *standardização ambiental* como instrumento fundamental nos acordos comerciais internacionais. Tal fato tem origem nas discussões da Rodada de Doha, mais precisamente nas negociações do chamado *Singapore Issues*, e que, mais tarde, veio dar origem à “nova geração de acordos de comércio livre”, com a inserção de novas matérias, dentre elas, o capítulo “comércio e desenvolvimento sustentável”.

Para Woolcock (2014), a União Europeia procura agora – com sucesso – incluir disposições sobre desenvolvimento sustentável nos FTAs que negocia. Estes tendem a ser leis mais flexíveis (*soft law*) do que as leis do comércio (*hard law*) ou,

²¹ EUROPEAN PARLIAMENT – Resolution of 25 November 2010, para 22. *apud* GSTÖHL, Sieglinde; HANF, Dominik – The EU’s Post-Lisbon Free Trade Agreements: Commercial Interests in a Changing Constitutional Context, p. 743.

²² SURANOVIC, Steven – *International Labour and Environmental Standards Agreements: Is This Fair Trade?* Oxford: Blackwell Publishers, 2002, p. 231.

potencialmente, dispositivos legais para o investimento. Acrescenta que uma linguagem ligeiramente diferente é usada para incorporar obrigações estabelecidas nos acordos ambientais multilaterais (MEAs, sigla em inglês), mas o efeito geral é o mesmo: as partes reafirmam seu compromisso de implementá-los efetivamente em suas leis e reproduzi-los na lista de acordos ambientais multilaterais²³.

Gstöhl e Hanf (2014)²⁴, por sua vez, vão mais além, pois defendem que os capítulos de desenvolvimento sustentável referem-se aos *standards ambientais* “em todas as suas dimensões”, especificando, de acordo com o caso, certas áreas como manejo florestal e pesca²⁵. Eles também reafirmam o compromisso internacional das partes no campo da proteção do ambiente, em termos gerais ou mencionando acordos específicos²⁶, que podem ser exaustivamente listados, além de incluir também o dever de ratificar tratados ambientais já assinados pelas partes. Por outro lado, os *standards* tendem a ser bastante gerais, deixando ampla margem para a implementação, o que, na melhor das hipóteses, pode-se perseguir compromissos “*hard*” para manter o nível atual de proteção (cláusulas de não regressão)²⁷.

É importante ressaltar também que os *standards ambientais* são fruto de um processo de convergência regulatória entre partes de um determinado acordo comercial, ou seja, deve haver pelo menos um mínimo de integração do arcabouço legal em matéria ambiental das partes acordantes. Nesse sentido, destacamos o reconhecimento mútuo e a harmonização.

Para Cunha (2019), o *reconhecimento mútuo* preserva a autonomia nacional e as decisões são tomadas de forma independente pelos governos nacionais. Simplesmente, neste caso, existem consultas e trocas de informação internacionais e, concomitantemente, estipula-se o reconhecimento expresso por cada um dos países, face aos demais Estados abrangidos das regulações, *standards* e procedimentos de certificação desses outros Estados. O princípio do reconhecimento mútuo conduz ao princípio do controle por parte do Estado de “origem”. Este método permite alguma diversidade de normas,

²³ WOOLCOCK, Stephen – EU Policy on Preferential Trade Agreements in the 2000s: A Reorientation towards Commercial Aims. *European Law Journal*, Oxford, vol. 20, n. 6 (November 2014), p. 729.

²⁴ GSTÖHL, Sieglinde; HANF, Dominik – The EU’s Post-Lisbon Free Trade Agreements: Commercial Interests in a Changing Constitutional Context, p. 743.

²⁵ E.g. Arts. 289 e 290 do Acordo UE-América Central.

²⁶ E.g. Art. 13.5.3 do Acordo UE-Coreia do Sul: Protocolo de Quioto.

²⁷ “See, e.g. Art. 1:2(a) EU-Korea, which states that one of the objectives of the agreement is ‘to promote foreign direct investment without lowering or reducing environmental, labour or occupational health and safety standards in the application and enforcement of environmental and labour laws of the Parties’. The EU-CARIFORUM contains stricter rules (see Art. 73, 188:2 and 193 EU-CARIFORUM); trade and foreign direct investment is not to be encouraged by lowering, derogating from or failing to adopt domestic environmental, social, labour or health occupational standards. On this, see G. Martín Durán and E. Morgera, *Environmental Integration in the EU’s External relations (Hart 2012)*, 99-106”. In GSTÖHL, Sieglinde; HANF, Dominik – The EU’s Post-Lisbon Free Trade Agreements: Commercial Interests in a Changing Constitutional Context, p. 743.

mas, paralelamente, afasta-se da mera garantia do “tratamento nacional” e do controle por parte do Estado anfitrião, na medida em que uma empresa que se dirija a um mercado terceiro não tem de se adaptar à legislação aí prevalecente, mesmo em bases não discriminativas, devendo antes satisfazer as obrigações legais pertinentes do seu Estado de origem²⁸.

A convergência normativa, por meio de tratados internacionais de proteção ambiental e através da OMC, é uma proposta amplamente difundida atualmente. Tal fato justifica-se pela já existência em muitos países (essencialmente nos países desenvolvidos) de *standards ambientais* internos – que se relacionam tanto com o produto em si, quanto com seus processos e métodos produtivos – e que, num contexto internacional, acabam por ser “exportados”. Ocorre entretanto que, em virtude de enormes disparidades entre alguns países, de modo geral, entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, a imposição dos ditos padrões nem sempre é facilmente assimilada pelas nações em desenvolvimento. Assim, reconhece-se a necessidade de alguma harmonização dos *standards* – tanto sobre produtos, quanto sobre processos produtivos –, além da convergência das políticas ambientais como forma de assegurar que haja cooperação e participação internacional na delimitação das mesmas²⁹.

Entendemos que, no caso do acordo de comércio livre UE-Mercosul, a convergência regulatória que se estabelecerá identifica-se com a modalidade de reconhecimento mútuo, assentado no que estabelece o artigo 1.1 – o objetivo deste capítulo é melhorar a integração do desenvolvimento sustentável nas relações comerciais e de investimento das Partes, notadamente estabelecendo princípios e ações referentes aos aspectos ambientais do desenvolvimento sustentável de relevância específica em um contexto de comércio e desenvolvimento –, e no artigo 2.1 – as Partes reconhecem o direito de cada Parte de determinar suas políticas e prioridades relativas ao desenvolvimento sustentável, estabelecer no plano doméstico os níveis de proteção ambiental que considerar adequados, e adotar ou modificar suas leis e políticas. Os níveis das leis e políticas devem ser consistentes com o compromisso de cada Parte nos acordos internacionais a que se refere o artigo 5º, do capítulo “comércio e desenvolvimento sustentável”³⁰.

²⁸ CUNHA, Luís Pedro – A Convergência Regulatória Enquanto Barreira ao Comércio Internacional. *Boletim de Ciências Económicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Coimbra, vol. LXII-A (2019), p. 543-544.

²⁹ JORGE, Clarisse Stephan Farhat – *Standards Ambientais: Uma Análise do Comércio Internacional entre Países Desenvolvidos e Países em Desenvolvimento*. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2009. Dissertação de Mestrado, p. 85.

³⁰ COMISSÃO EUROPEIA – *Novo Acordo Comercial UE-Mercosul: O acordo de princípio*. Bruxelas, 01.07.2019. Disponível em: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/text-agreement_en [acesso em: 31 jul. 2020].

Para já, o Acordo de Princípio, assinado em junho de 2019 pelos dois blocos, no seu item 14, revela que: “o capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável está à altura das normas mais exigentes constantes de capítulos semelhantes em outros acordos modernos, como os celebrados com o México ou com o Japão. A premissa e base é que o aumento das trocas comerciais não deve ser obtido à custa do ambiente, mas, pelo contrário, deve promover o desenvolvimento sustentável. As partes acordam que não devem ser menos exigentes no que respeita às normas ambientais a fim de atrair comércio e investimento. Consideram também que o acordo comercial não deve restringir o seu direito de legislar em matéria ambiental, incluindo em situações nas quais a informação científica não é concludente.”

O capítulo “comércio e desenvolvimento sustentável” engloba os seguintes tópicos: comércio e alterações climáticas, comércio e biodiversidade, comércio e o manejo sustentável das florestas e comércio e o manejo sustentável da pesca e aquicultura. Vale ressaltar que, neste capítulo, as partes reconhecem a importância da Assembleia das Nações Unidas para o ambiente, do Programa das Nações Unidas para o Ambiente (UNEP, sigla em inglês) e dos acordos multilaterais sobre o ambiente como uma resposta da comunidade internacional para os desafios ambientais globais ou regionais, e enfatizam a necessidade de melhorar o apoio mútuo entre políticas comerciais e ambientais (artigo 5º, nº 2)³¹.

Vale lembrar que todos os países-membros do Mercosul e da União Europeia são signatários de todas as convenções e tratados internacionais de proteção ambiental mencionados no capítulo “comércio e desenvolvimento sustentável”, de acordo com a tabela 18 (MEAs relacionados ao comércio assinados pela UE e Mercosul) integrante do relatório final da *Avaliação do Impacto de Sustentabilidade no Suporte das Negociações do Acordo de Associação entre União Europeia e o Mercosul*³².

3.1. Comércio e alterações climáticas

Os *standards ambientais* relacionados ao comércio e alterações climáticas estão dispostos no artigo 6º do capítulo intitulado “comércio e desenvolvimento sustentável”. Diante de um cenário de crise ambiental e climática que o mundo vivencia, este tema passou a ser crucial nas discussões do comércio internacional e, conseqüentemente, tem surgido na nova geração de acordos comerciais celebrados pela União Europeia.

³¹ Ver nº 30.

³² WTO MEA Matrix, 2017. In LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE (LSE) – *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the Europe Union and Mercosur*. Final Interim Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020, p. 69.

O Acordo de Paris inclui algumas metas, dentre elas destacamos as seguintes: o compromisso do Brasil de reduzir, até 2025, as suas emissões de gases de efeito estufa em 37% em relação aos níveis de 2005, e ainda, agir para travar a desflorestação ilegal, especialmente na Amazônia brasileira; o compromisso da União Europeia de reduzir as suas emissões internas em, pelo menos, 40% até 2030³³.

Em um recente estudo, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe das Nações Unidas (ECLAC, sigla em inglês) elaborou um estudo denominado *Economia da mudança climática na América Latina e no Caribe – uma visão dos gráficos*³⁴, afirmando que as políticas e os acordos internacionais devem exprimir um compromisso ativo com o desenvolvimento sustentável e, portanto, devem direcionar o potencial econômico, social e as implicações ambientais para as alterações climáticas. Para isso, as manifestações específicas das alterações climáticas na região deverão ser identificadas com um grau adequado de especificidade. Esses fenômenos incluem: 1) a incompatibilidade temporal; 2) uma situação assimétrica; 3) uma dupla desigualdade; 4) padrões de consumo insustentáveis na economia moderna atual; e 5) uma mudança no foco dos esforços para uma resposta longe de medidas adaptativas, na direção da promoção do desenvolvimento sustentável baseado em investimentos de baixo carbono, e resilientes.

Isso significa dizer que a implementação dos *standards ambientais* relacionados com as alterações climáticas deve seguir uma estratégia meticulosa de adaptação da indústria e do setor produtivo, em especial nos países-membros do Mercosul, baseada na cooperação e investimento, especialmente pelo bloco europeu, a fim de evitar prejuízos às empresas e eventuais sanções no comércio internacional aos produtos do bloco sul-americano.

3.2. Comércio e biodiversidade

No âmbito do compromisso das partes no Acordo de Princípio ao respeito dos acordos multilaterais no domínio do ambiente, a proteção da biodiversidade ganha destaque como uma das áreas que serão reguladas pelos *standards ambientais* no capítulo “comércio e desenvolvimento sustentável”.

O artigo 7º do capítulo “comércio e desenvolvimento sustentável” consagra: as Partes reconhecem a importância da conservação e do uso sustentável da diversidade

³³ WTO MEA Matrix, 2017. In LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE (LSE) – *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur*, p. 70.

³⁴ UNITED NATIONS. Economic Commission for Latin America and The Caribbean (ECLAC) – *Economics of Climate Change in Latin America and The Caribbean*. Santiago: United Nations Publications, 2018, p. 12-13.

biológica de acordo com a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), a Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies de Fauna e Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção (CITES), o Tratado Internacional sobre os Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura, e as decisões adotadas nos termos do mesmo, e o papel que o comércio pode desempenhar na contribuição para os objetivos desses acordos³⁵.

A CDB se refere à biodiversidade em três níveis: ecossistemas, espécies e recursos genéticos; portanto, abarca tudo o que se refere direta ou indiretamente à biodiversidade. Desta forma, a Convenção funciona como uma espécie de arcabouço legal e político para diversas outras convenções, entre elas, o Tratado Internacional sobre os Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura³⁶.

Além disso, a CDB também incentiva, conforme o caso, o estabelecimento de relações comerciais quando permite às partes contratantes adotar medidas econômicas e socialmente racionais que sirvam de incentivo à conservação e utilização sustentável de componentes da diversidade biológica (artigo 11). O comércio advindo da exploração dos recursos biológicos movimenta, evidentemente, uma extensa gama de atividades intermediárias, como as pesquisas farmacológicas, o comércio de espécies vegetais, entre outros³⁷.

Para Jorge (2009), apesar do artigo 11 da CDB não conter disposições mais específicas sobre a utilização dos recursos biológicos, é viável dizer que tais medidas economicamente racionais podem impor meios distintos de produção daqueles usualmente utilizados em determinadas sociedades. Ou seja, há uma previsão da adoção pelos Estados de normas que prescrevem *standards* de natureza ambiental³⁸.

Concordamos com esse argumento, e é justamente por isso que o acordo de comércio livre UE-Mercosul incluiu um artigo específico para tratar da proteção à biodiversidade. Com isso, as Partes pretendem estimular o comércio de produtos ligados direta ou indiretamente à biodiversidade através de soluções sustentáveis, tendo os *standards ambientais* a função de evitar ou mitigar os impactos dessa exploração.

3. Comércio e o manejo sustentável das florestas

Os *standards ambientais* ligados ao manejo sustentável das florestas é um tema bastante relevante no capítulo “comércio e desenvolvimento sustentável” do acordo

³⁵ Ver nº 30.

³⁶ Ver mais em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade/convencao-sobre-diversidade-biologica> [acesso em: 3 ago. 2020].

³⁷ Ver nº 36.

³⁸ JORGE, Clarisse Stephan Farhat – *Standards Ambientais: Uma Análise do Comércio Internacional entre Países Desenvolvidos e Países em Desenvolvimento*, p. 59.

de livre comércio UE-Mercosul devido à sua relação/influência nas alterações climáticas, na proteção da biodiversidade e na agricultura. Neste cenário, a Amazônia brasileira merece atenção especial devido à sua deflorestação, às queimadas e ao garimpo ilegal, dentre outros fatores.

Os países do Mercosul, com exceção do Uruguai, são abundantes em recursos florestais. Cerca de 58% do território do Brasil é coberto por florestas, 38% do Paraguai e 10% da Argentina (dados da FAO). Os três países figuram entre os dez principais países com a maior perda de área florestal durante o período 2010-2015³⁹. Políticas domésticas foram adotadas para proteger as florestas nativas na Argentina e uma “lei de desmatamento zero” foi adotada no Paraguai (HSU, 2016 *apud* LSE, 2020). O Brasil agora ocupa o topo do *rank* em termos de área florestal protegida e também adotou significantes iniciativas políticas e de mercado para reduzir o desmatamento desde 2003, o que ajudou a reduzir a deflorestação para uma média anual de 0,20% no período 2010-2015, conforme registrado nas estatísticas da FAO⁴⁰.

No Brasil, entretanto, este cenário, tem sido alterado consideravelmente desde meados de 2019, logo após a assinatura do Acordo de Princípio UE-Mercosul. O atual governo brasileiro tem adotado algumas medidas que desmantelaram algumas políticas ambientais e, por outro lado, tem incentivado, de certa forma, o desmatamento⁴¹. Tal fato tem repercutido negativamente no cenário internacional, o que pode comprometer a aprovação do Acordo de Associação birregional por alguns países da União Europeia⁴².

Caso o acordo de comércio livre UE-Mercosul seja ratificado pelo Parlamento Europeu e pelos países dos dois blocos regionais, haverá um desafio imenso quanto à implementação dos *standards ambientais* e das políticas de proteção ambiental, sobretudo pelos países-membros do Mercosul. Não podemos perder de vista que estamos diante de duas realidades completamente diferentes; de um lado, no bloco europeu, temos países desenvolvidos e uma política ambiental bem consolidada; no

³⁹ Ver Tabela 22 em: LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE (LSE) – *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the Europe Union and Mercosur*, p. 78.

⁴⁰ LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE (LSE) – *Sustainability Impact Assessment...*, p. 78.

⁴¹ MAISONNAVE, Fabiano – Justiça derruba decreto de Bolsonaro sobre gestão de florestas. *Folha de S. Paulo* (8 jul. 2020). Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/07/justica-derruba-decreto-de-bolsonaro-sobre-gestao-de-florestas.shtml?fbclid=IwAR1gu5L2M7_bdJgM7tIISguuMwOALFAPtcMFoYxCGhccZHJF9QarcPwPWwI [acesso em: 4 ago. 2020].

⁴² CHADE, Jamil – Acordo com Mercosul não está mais na agenda, diz líder de partido na Europa. *UOL* (9 jun. 2020). Disponível em: https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/06/09/acordo-com-mercosul-nao-esta-mais-na-agenda-diz-lider-de-partido-na-europa.htm?fbclid=IwAR3wzkeJ3XUuG4knNe5oIgNQIyniWt85bC5q5YtF2Vdm_tVjm7igOQcffII [acesso em: 4 ago. 2020].

outro, no bloco sul-americano, temos países em desenvolvimento com uma política ambiental ainda frágil e em consolidação.

Em um provável cenário futuro de ratificação do acordo, podemos afirmar que se não houver cooperação, investimento e transferência de tecnologia – especialmente por parte do bloco europeu – para que possa minimizar as diferenças e desequilíbrios, haverá um risco enorme para a ocorrência de impactos negativos no comércio internacional para os países integrantes do Mercosul. Tal fato, quiçá, contribuiu para que os blocos não promovessem uma integração profunda em termos de harmonização dos *standards ambientais*.

Para Jorge (2009), a questão da incorporação dos *standards ambientais* para os países em desenvolvimento se mostra muito mais complexa em virtude das condições materiais para a sua implementação. A simples imposição a estes países da internalização desses custos – inerentes à implementação dos *standards* – é, pelo menos num primeiro momento, contraeconômico. Os custos relativos à adoção dessas políticas para os países em desenvolvimento, poderiam onerar consideravelmente a sua produção, o que ocasionaria menores possibilidades de exportação e, conseqüentemente, menos ingressos de capital em suas economias⁴³.

4. O futuro do acordo de comércio livre União Europeia-Mercosul

O Acordo de Associação birregional UE-Mercosul passa atualmente por um período de incertezas. Caso, entretanto, seja ratificado pelos seus signatários, fica no ar algumas questões relativas à (in)viabilidade futura do acordo, especialmente quanto à implementação das regulamentações e políticas ambientais. Dentre as quais, destacamos: os padrões de regulação ambiental irão funcionar como uma alavanca de dinamização e estímulo ao comércio internacional entre os dois blocos regionais? Ou, ao contrário, servirão de desestímulo e acarretarão perdas/prejuízos para as empresas e para o comércio do bloco sul-americano? Como os países do bloco sul-americano devem regulamentar e implementar os *standards ambientais* face ao desequilíbrio de forças frente aos países europeus?

Para tanto, devemos considerar que estamos diante de dois blocos regionais com características/realidades totalmente distintas, a começar pelo fato de que será uma relação comercial entre blocos compostos por países desenvolvidos – o caso da União Europeia – e países em desenvolvimento – realidade dos países sul-americanos. Para além disto, a União Europeia é um bloco regional bem consolidado em termos político-institucional, de política aduaneira, do sistema jurídico-normativo, e com

⁴³ JORGE, Clarisse Stephan Farhat – *Standards Ambientais: Uma Análise do Comércio Internacional entre Países Desenvolvidos e Países em Desenvolvimento*, p. 92.

uma vasta experiência nas trocas comerciais internacionais. Por outro lado, o Mercosul apresenta uma estrutura institucional frágil, o Parlasul (Parlamento do Mercosul) ainda não foi instalado, e ainda o fato de este Acordo ser o primeiro grande acordo comercial do bloco sul-americano.

Apesar de alguns avanços em matéria de política ambiental dos países que compõem o Mercosul, a balança comercial desses países ainda está fortemente ligada à exploração de recursos naturais e à comercialização de produtos de origem primária. O resultado disso é que os custos de produção são reduzidos em função de um certo “afrouxamento” em termos de política e legislação ambiental. Assim, a implementação dos *standards ambientais* poderá representar um considerável aumento nas despesas de produção e na adequação a estes padrões normativos, muito embora muitos dos *standards ambientais* presentes no Acordo de Associação UE-Mercosul sejam decorrentes de acordos ambientais multilaterais (MEAs, sigla em inglês), dos quais os países integrantes do Mercosul já são signatários.

Para Cunha (2019), não é possível a cada país assegurar de forma razoavelmente segura, que beneficiará da ‘tradicional’ reciprocidade e da mecânica das negociações comerciais multilaterais, pela dificuldade que existe em medir os efeitos sobre as trocas internacionais decorrentes de um qualquer processo de convergência ou desarmamento regulatório. O seu impacto não se estima numericamente com facilidade e normas regulatórias comuns em economias distintas não têm de produzir efeitos similares. Mas, mais uma vez, entre países com o mesmo nível de desenvolvimento e preferências convergentes, uma qualquer reciprocidade pode ainda verificar-se⁴⁴.

Concordamos com o posicionamento de Cunha (2019), contudo, a mudança de rumo nas trocas comerciais neste início de século XXI, e quiçá, o fato de a Rodada de Doha ter empacado por não conseguir uma resolução multilateral em temas como o dos *standards ambientais*, abriu espaço para que tais questões fossem negociadas nos acordos bilaterais e regionais. Agora, realmente, não é garantido que a convergência regulatória em sede de acordo regional entre dois blocos com diferenças econômicas brutais não irá gerar efeitos negativos para o setor produtivo de países em desenvolvimento. Neste caso, mesmo não havendo falhas de mercado puramente comerciais e alfandegárias, há preferências coletivas e objetivos sociais e, portanto, entendemos que, neste momento de crise ambiental e climática, o comércio internacional deve adequar-se aos padrões ambientais, até mesmo como fato propulsor de retomada do próprio multilateralismo.

Não podemos perder de vista também o fato de que a regulamentação e implementação dos *standards ambientais* resultantes de um acordo que apresenta um gigantesco

⁴⁴ CUNHA, Luís Pedro – A Convergência Regulatória Enquanto Barreira ao Comércio Internacional, p. 541.

desequilíbrio – económico, político-institucional e de níveis de desenvolvimento – entre as duas partes, possa comprometer imenso o funcionamento das políticas ambientais e um resultado positivo da balança comercial dos países sul-americanos.

Essa noção de desequilíbrio ficará muito evidente em termos da diplomacia ambiental numa eventual negociação acerca do marco regulatório dos *standards ambientais*. Não queremos com isso dizer que os países europeus estão agindo de forma errada quando fazem tal exigência, porém a diplomacia ambiental poderá funcionar com uma abordagem direcionada aos regulamentos com conteúdo de *soft law*, para que não pareça uma forma de “chantagem regulatória” para com os países mercosulinos.

Uma outra questão que se coloca é que a “imposição” de certos *standards ambientais* podem estar travestidos de verdadeiras barreiras comerciais. Portanto, é preciso estar vigilante, pois mesmo o artigo XX, alíneas “b” e “g”, do GATT, ao permitir que um país institua padrões de regulação para a proteção do ambiente, pode na verdade servir de estímulo, especialmente para os países do bloco europeu, para estabelecer certos *standards* com a finalidade de proteger alguns setores da economia. No caso da UE, teme-se que isso possa ocorrer no setor agrícola, que é uma área sensível para alguns países do bloco.

Jorge (2009) considera que a adoção dos *standards ambientais* modifica a capacidade concorrencial dos produtos e lhes permite uma maior circulação no mercado internacional. Por sua vez, os bens provenientes de países que não incorporam os mesmos padrões podem ser subjugados no mercado mundial, dado que os Estados que positivam esses *standards* podem restringir sua importação com a fundamentação de que podem fazê-lo em função da proteção ambiental, já que lhes é defeso adotar *standards* mais rigorosos, em virtude de suas políticas próprias⁴⁵.

Já para McLaughlin e Coffey (2010), quando o aumento no rigor da regulamentação ocorre unilateralmente devido a mudanças dentro do país, o efeito das exportações daquele país pode ser positivo ou negativo. Amantes da tecnologia, o gosto de outros países por bens ‘verdes’, o estabelecimento e proteção dos direitos de propriedade e a sinalização da estabilidade governamental, tudo isso pode contribuir para um efeito positivo nas exportações, devido a um aumento unilateral da regulação ambiental no país em desenvolvimento. Por outro lado, o aumento do custo de produção devido ao aumento do rigor da regulamentação normativa pode contribuir para um efeito negativo nas exportações à conta do aumento dos preços dos bens produzidos internamente em relação aos bens estrangeiros. Tal fato pode ser exacerbado se algumas indústrias “sujas” optarem por mudar-se por causa do aumento do custo de produção.

⁴⁵ JORGE, Clarisse Stephan Farhat – *Standards Ambientais: Uma Análise do Comércio Internacional entre Países Desenvolvidos e Países em Desenvolvimento*, p. 84.

O efeito líquido de um aumento unilateral no rigor da regulamentação dos *standards ambientais* é, portanto, uma questão empírica⁴⁶.

Sabemos, destarte, que, para a União Europeia, os *standards ambientais* são inegociáveis⁴⁷, fazendo valer-se do ‘princípio da não regressão’. Mas será o capítulo “comércio e desenvolvimento sustentável” adotado pelos europeus nos mais recentes acordos comerciais uma estratégia para “imposição unilateral” dos *standards*? Independentemente de qual seja o(s) objetivo(s) que esteja(m) por trás disso, não podemos perder de vista que isto é um ponto positivo para a proteção e conservação do ambiente. Para os países-membros do Mercosul, será imprescindível o exercício permanente da diplomacia ambiental nas questões relacionadas aos padrões regulatórios de matéria ambiental e buscar sempre o entendimento político-institucional para que medidas protecionistas não sejam criadas para atuar como “cortina de fumaça” na imposição de verdadeiras barreiras comerciais.

Sobre tal aspecto, Cunha (2008) assevera que a questão da convergência dos *standards ambientais* prende-se ao fato de não se cuidar minimamente de tópicos que se prendem com o chamado *fair trade* potencia os riscos de comprometer o *free trade*, dando-se pretexto àqueles que procuram intervenções restritivas ao comércio internacional para atuarem nesse sentido. Para tal, bastará a imposição unilateral de *standards* mínimos como um requisito para o acesso a mercados externos, em particular por parte de países desenvolvidos importadores dos chamados produtos sensíveis, isto é, de bens fortemente perturbadores da produção doméstica concorrente⁴⁸.

Para Thorstensen e Mota (2019), as vantagens são várias em tornar as próprias normas regulatórias amplamente fortalecidas no comércio internacional. A adoção de padrões internacionais de amplo reconhecimento permite o fortalecimento do comércio entre as partes. A medida técnica ou o processo de avaliação de conformidade deixam de ser entrave para as trocas comerciais entre as partes porque são equivalentes. Os interesses envolvidos são tais que, atualmente, tanto os EUA quanto a UE transformaram os capítulos sobre medidas técnicas, sanitárias, fitossanitárias e ambientais em pontos decisivos de seus acordos preferenciais⁴⁹.

⁴⁶ MCLAUGHLIN, Patrick A.; COFFEY, Bentley – *Trade Flow Consequences of the European Union’s Regionalization of Environmental Regulations*. SSRN (December 9, 2010), p. 6. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1413834>. [acesso em: 20 jun. 2020].

⁴⁷ “As with all the EU’s trade agreements, the agreement with Mercosur will not change European standards, including standards for food, agricultural and fishery products. EU standards are not negotiable.” In EUROPEAN COMMISSION – *The EU-Mercosur Trade Agreement: Questions and Answers*, Brussels, 09.07.2019, p. 12.

⁴⁸ CUNHA, Luís Pedro – *O Sistema Comercial Multilateral e os Espaços de Integração Regional*. Coimbra: Coimbra Editora, 2008, p. 527-528.

⁴⁹ THORSTENSEN, Vera; MOTA, Catherine Rebouças – Barreiras Regulatórias: O Novo Desafio do Comércio Internacional. *Boletim de Ciências Económicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Coimbra, vol. LXII-A (2019), p. 562.

Ora, à primeira vista, é certo que essas medidas terão impacto negativo para os países mercosulinos, especialmente para o chamado agronegócio em termos do comércio internacional aquando da implementação dos *standards ambientais*. Se, por um lado, para esses países a não adoção ou a adoção ineficaz de toda essa gama de *standards* representará a falta de acesso ao mercado europeu ou até mesmo a imposição de sanções comerciais; por outro lado, a adoção e cumprimento dos padrões ambientais de forma efetiva e eficaz implicará um alto custo de investimento, adaptação e capacitação para esses países.

O uso de sanções comerciais em resposta às violações de disposições ambientais tem sido historicamente criticado pelos países em desenvolvimento. Esses países têm argumentado que, devido à discrepância significativa atual entre os níveis de proteção ambiental entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos, apenas estes últimos podem ser capazes de fazer o uso pleno desses mecanismos na prática. Neste caso, os países desenvolvidos estariam virtualmente imunes a este tipo de sanções comerciais, uma vez que já possuem um sólido sistema de proteção ambiental estabelecido, com regras eficazes e instituições funcionando bem. A implementação das obrigações ambientais é onerosa e demanda alto gasto em infraestrutura e capacitação de pessoal. Os países em desenvolvimento argumentam que sancionar comercialmente os países que não cumprem as regras não é a melhor abordagem para incentivar as políticas nacionais sustentáveis. Eles defendem que uma maior ênfase deva ser colocada na cooperação, transferência de tecnologia e iniciativas de assistência técnica⁵⁰.

Portanto, essas questões são as que mais preocupam os países sul-americanos no que diz respeito à viabilidade futura do acordo de livre comércio UE-Mercosul: encarecimento da produção dos países-membros do bloco sul-americano e possíveis restrições comerciais, em caso de medidas de *non-compliance* das disposições atinentes aos *standards ambientais*. Acontece que este é um caminho sem volta, pois chegou o momento em que é impossível separar o comércio internacional das questões ambientais, devendo assim haver esforços de ambas as partes pela via da cooperação, capacitação e transferência de tecnologia para que esta transição seja a menos danosa possível para os países mercosulinos.

O Acordo de Associação UE-Mercosul prevê no capítulo “comércio e desenvolvimento sustentável” um órgão de resolução de litígios (artigo 15 e seguintes) específico para questões relacionadas aos *standards ambientais*. O artigo 15 estabelece que as Partes devem envidar todos os esforços por meio do diálogo, consulta, troca de

⁵⁰ AMARAL JÚNIOR, Alberto do; MESQUITA, Alebe Linhares – The New Rules on Trade and Environment Linkage in Preferential Trade Agreements, p. 406.

informações e cooperação para resolver qualquer desacordo sobre a interpretação ou aplicação do capítulo⁵¹.

Outra novidade trazida pelo acordo de livre comércio UE-Mercosul é a previsão expressa do princípio da precaução no artigo 10 do capítulo “comércio e desenvolvimento sustentável”, que deverá ser invocado nos casos em que as evidências ou informações científicas sejam insuficientes ou inconclusivas e exista risco de grave degradação ambiental ou risco para a saúde ocupacional e segurança no seu território, e quando as Partes estabelecerem ou implementarem medidas destinadas a proteger o ambiente que possam afetar o comércio ou o investimento. As Partes deverão adotar medidas baseadas em informação pertinente, disponíveis e sujeitas a revisões periódicas⁵².

Interpretamos a adoção do princípio da precaução no capítulo “comércio e desenvolvimento sustentável” do Acordo de Associação UE-Mercosul como fator positivo para a proteção do ambiente e para a própria segurança das trocas comerciais. Contudo, deve-se estar atento ao fato de que as Partes não sejam estimuladas a adotarem medidas restritivas ao comércio sob a alegação de obediência ao princípio da precaução e da não discriminação sem a devida fundamentação legal e científica.

Portanto, a viabilidade futura do acordo de livre comércio UE-Mercosul está muito atrelada às questões não pautais e, dentre elas, os *standards ambientais* têm papel fundamental no (in)sucesso do acordo. E isso só ocorrerá se o acordo promover o desenvolvimento econômico dos países, especialmente para as nações integrantes do Mercosul, e proporcionar bem-estar para as suas populações. Para esse fim, as Partes devem colocar em prática, de forma efetiva, os compromissos assumidos, tais como: cooperação, investimento e transferência de tecnologia insculpidos no capítulo “comércio e desenvolvimento sustentável”. Só assim o acordo terá equidade na implementação dos *standards ambientais*.

Para já, é necessário aguardar a revisão legal e linguística do texto e a tradução para os idiomas oficiais da União Europeia. Em seguida, acompanhar o processo de ratificação do Acordo de Associação UE-Mercosul no Parlamento Europeu e, em seguida, pelos Estados-Membros da União Europeia e do Mercosul.

Nesse ínterim, é preciso estar atento aos acontecimentos que estão ocorrendo no Brasil nos últimos meses relacionados às mudanças na sua política ambiental. Desde meados de 2019, as queimadas na Amazônia viraram assunto internacional e, de lá para cá, as notícias sobre o possível desmantelamento de algumas políticas ambientais só vêm aumentando⁵³. Tais fatos já renderam manifestações de líderes de

⁵¹ Ver nº 30.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Ver em: http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/noticias-df/mpf-pede-afastamento-de-ricardo-salles-do-ministerio-do-meio-ambiente-por-improbidade-administrativa?fbclid=IwAR3Yvh10X7Z6_pDmNLMorDNdlCDbijET0syCCz7G7vZt2fnW1-B-3oRsePM [acesso em: 10 ago. 2020].

alguns países europeus – alguns dos quais já olhavam o acordo com certa incredulidade – e pode influenciar o processo de ratificação nos parlamentos nacionais destes países⁵⁴.

Considerações Finais

Como sabemos, vivenciamos uma crise ambiental e climática e, portanto, não há mais hipótese de separar o comércio internacional das políticas ambientais, dada a interrelação que permeia os dois setores. Soma-se a isto os compromissos firmados pelos países nos acordos ambientais multilaterais para o cumprimento de metas ambientais e climáticas, a pressão de grupos e organizações ambientalistas e o clamor da sociedade global.

É uma tendência que os acordos de livre comércio celebrados pela União Europeia – chamados de “acordos comerciais de nova geração” –, após as modificações na política externa introduzidas pelo Tratado de Lisboa e delineadas no “Europa Global 2006”, contenham um capítulo destinado ao “comércio e desenvolvimento sustentável” para estabelecer padrões de regulação ambiental. Assim, tendo em consideração que os *standards ambientais* adotados no seio do bloco europeu são inegociáveis e que estamos diante de um acordo comercial firmado por dois blocos regionais com características econômicas bem distintas e com diferença brutal nos níveis de desenvolvimento, tem levado ao questionamento de muitos estudiosos do assunto sobre a viabilidade futura do acordo, ou seja, se será capaz de gerar progresso econômico e bem-estar para a população, especialmente para os países-membros do bloco sul-americano.

Não há dúvida quanto à importância dos *standards* para a proteção e conservação do ambiente, bem como quanto à sua utilização na regulação das trocas comerciais. Também não temos dúvidas com relação aos aspectos positivos que o cumprimento dos padrões de regulação ambiental representa em termos de abertura e aceitação no mercado internacional para os produtos que contenham o chamado “rótulo verde”. Entretanto, não podemos ignorar que há riscos para a ocorrência de efeitos negativos para os países em desenvolvimento, nomeadamente o encarecimento da produção e eventuais restrições ao comércio, oriundos do não cumprimento dos *standards ambientais*.

⁵⁴ LUPION, Bruno – O que o acordo comercial UE-Mercosul diz sobre meio ambiente. *UOL* (3 set. 2019). Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/09/03/o-que-o-acordo-comercial-ue-mercosul-diz-sobre-meio-ambiente.htm> [acesso em: 10 ago. 2020].

Neste sentido, nem os números vultosos que representam o volume do comércio birregional de bens e serviços⁵⁵ entre a União Europeia e o Mercosul impediram que o vindouro processo de ratificação do acordo pudesse deparar-se com algumas controvérsias ligadas aos *standards ambientais*, nomeadamente os relacionados com as alterações climáticas, manejo florestal sustentável (destacamos aqui a situação da Amazônia brasileira), agricultura e a segurança alimentar da UE.

Por outro lado, os países-membros do Mercosul temem um aumento do custo de produção por conta da implementação dos *standards ambientais* e, ao mesmo tempo, uma possível restrição comercial pelo seu descumprimento. Outro fato que preocupa os países mercosulinos é a possível utilização pelos europeus dos *standards* travestidos de medidas protecionistas para os seus produtos, e de quebra, terem o benefício do livre acesso aos produtos importados do Mercosul que são sensíveis no bloco.

Em meio a esse emaranhado de incertezas, o texto do capítulo “comércio e desenvolvimento sustentável”, parte do futuro Acordo de Associação entre UE-Mercosul, nos deixa otimista quanto à viabilidade do acordo, pois os *standards ambientais* nele contidos, são resultado de diversos acordos ambientais multilaterais dos quais os países integrantes dos dois blocos são signatários ou de regulamentos estabelecidos por organismos internacionais, como a ONU. Acrescenta-se ainda a aposta na diplomacia ambiental com ênfase na cooperação e no investimento, presentes em diversos pontos do texto, no reconhecimento da diferença nos níveis de desenvolvimento, no respeito às políticas e prioridades nacionais, no sistema próprio de resolução de litígios, que, em caso de descumprimento, estabelece medidas apropriadas para serem implementadas, discutidas previamente entre as Partes.

Por fim, cremos que o futuro Acordo de Associação birregional UE-Mercosul possa representar uma mudança de paradigma nas relações do comércio com o ambiente para que ambos os setores possam ter uma convivência mais harmônica possível, promovendo, assim, a dinamização do comércio internacional com sustentabilidade ambiental e social.

Referências Bibliográficas

AMARAL JÚNIOR, Alberto do; MESQUITA, Alebe Linhares – The New Rules on Trade and Environment Linkage in Preferential Trade Agreements. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, vol. 14, n. 2 (2017), p. 389-411.

⁵⁵ “De acordo com os dados do Eurostat, em 2018, o comércio total de bens entre a UE e o Mercosul ascendeu a 87,6 mil milhões de euros. As exportações da UE para o Mercosul ascenderam a 45,0 mil milhões de euros e as importações da UE provenientes do Mercosul, a 42,5 mil milhões de euros”. In PARLAMENTO EUROPEU – *Pilar Comercial do Acordo de Associação UE-Mercosul* (PE 640.138). EPRS – Serviço de Estudos do Parlamento Europeu, agosto de 2019, p. 3.

BADIN, Michelle Ratton Sanchez; AZEVEDO, Milena da Fonseca – Estratégias da União Europeia em meio ambiente nos acordos regionais de comércio e seus impactos para as negociações com o Mercosul. *Boletim de Economia e Política Internacional – BEPI*, Brasília, n. 15 (set.-dez. 2013), p. 21-29.

CHADE, Jamil – Acordo com Mercosul não está mais na agenda, diz líder de partido na Europa. *UOL* (9 jun. 2020). Disponível em: https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/06/09/acordo-com-mercosul-nao-esta-mais-na-agenda-diz-lider-de-partido-na-europa.htm?fbclid=IwAR3wzkEJ3XUuG4knNe5oIgNQIyniWt85bC5q5YtF2Vdm_tVjm7igOQcffII [Acesso em: 4 ago. 2020].

COMISSÃO EUROPEIA – Acordo-quadro inter-regional de cooperação entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Mercado Comum do Sul e os seus Estados-Partes, por outro. Declaração conjunta relativa ao diálogo político entre a União Europeia e o Mercosul. *Jornal Oficial L 69* de 19.03.1996. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A21996A0319%2802%29> [Acesso em: 24 jul. 2020]

COMISSÃO EUROPEIA – *Mercosul: documento de estratégia regional 2007-2013* (E/2007/1640). Bruxelas, 02.08.2007. Disponível em: http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/mercosur/rsp/07_13_pt.pdf [Acesso em: 24 jul. 2020].

COMISSÃO EUROPEIA – *Regulamentação relativa ao comércio de espécies da fauna e da flora selvagens na União Europeia: Introdução à CITES e à sua execução na União Europeia*. Luxemburgo: Serviço das Publicações das Comunidades Europeias, 2007.

COMISSÃO EUROPEIA – *Novo Acordo Comercial UE-Mercosul: O acordo de princípio*. Bruxelas, 01.07.2019. Disponível em: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/text-agreement_en [Acesso em: 31 jul. 2020].

COSTA, Beatriz Souza; SAMPAIO, José Adércio Leite – As complicadas inter-relações entre os sistemas internos e internacionais de proteção do direito ao meio ambiente sadio. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, vol. 12, n. 2 (2015), p. 785-803.

CUNHA, Luís Pedro – *O Sistema Comercial Multilateral e os Espaços de Integração Regional*. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

CUNHA, Luís Pedro – Regionalismo nas Relações Comerciais União Europeia – América Latina. *Boletim de Ciências Económicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Coimbra, vol. LII (2009), p. 1-32.

CUNHA, Luís Pedro – A Convergência Regulatória Enquanto Barreira ao Comércio Internacional. *Boletim de Ciências Económicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Coimbra, vol. LXII-A (2019), p. 527-553.

EUROPEAN COMMISSION – *The EU-Mercosur Trade Agreement: Questions and Answers*. Brussels, 09.07.2019. Disponível em: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157953.pdf [Acesso em: 20 jun. 2020].

GEORGE, Clive – *Environment and Regional Trade Agreements: Emerging Trends and Policy Drivers*. OECD Trade and Environment Working Paper 2014/02. Paris: OECD, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/5jz0v4q45g6h-en>. [Acesso em: 20 jun. 2020].

GSTÖHL, Sieglinde; HANF, Dominik – The EU's Post-Lisbon Free Trade Agreements: Commercial Interests in a Changing Constitutional Context. *European Law Journal*, Oxford, vol. 20, n. 6 (Nov. 2014), p. 733-748.

HAFFNER, Jacqueline A.; WENZEL, Fernanda – A integração regional nos discursos de FHC e Lula: um estudo comparativo. *Debater a Europa*, Coimbra, n. 16 (jan.-jun. 2017), p. 129-162.

HANSON, David – *CE Marking, Product Standards and World Trade*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2005.

JORGE, Clarisse Stephan Farhat – *Standards Ambientais: Uma Análise do Comércio Internacional entre Países Desenvolvidos e Países em Desenvolvimento*. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2009. Dissertação de Mestrado.

LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE (LSE) – *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur*. Final Interim Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020. Disponível em: <https://www.lse.ac.uk/business/consulting/assets/documents/SIA-in-Support-of-the-Association-Agreement-Negotiations-between-the-EU-and-Mercosur-Final-Report.pdf> [Acesso em: 20 jun. 2020].

LOPES, J. M. Cidreiro – *O Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio – GATT*. Lisboa: Calouste Gulbenkian/Centro de Economia e Finanças, 1965.

LUPION, Bruno – O que o acordo comercial UE-Mercosul diz sobre meio ambiente. *UOL* (3 set. 2019). Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/09/03/o-que-o-acordo-comercial-ue-mercosul-diz-sobre-meio-ambiente.htm> [Acesso em: 10 ago. 2020].

MAISONNAVE, Fabiano – Justiça derruba decreto de Bolsonaro sobre gestão de florestas. *Folha de S. Paulo* (8 jul. 2020). Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/07/justica-derruba-decreto-de-bolsonaro-sobre-gestao-de-florestas.shtml?fbclid=IwAR1gu5L2M7_bdJgM7tIISguuMwOALFAPtcMFoYxCGhccZHJF9QarcPwPWwI [Acesso em: 4 ago. 2020].

MARTINS, Felipe Figueiredo – O Acordo de Comércio Livre UE-Mercosul: Do Improvável ao Possível. *Boletim de Ciências Econômicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Coimbra, vol. LXII (2019), p. 191-256.

MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; LUQUINI, Roberto de Almeida – As relações exteriores do Mercosul: análise das negociações com a União Europeia. *Universitas: Relações Internacionais*, Brasília, vol. 9, n. 1 (jan.-jun. 2011), p. 103-130.

MCLAUGHLIN, Patrick A.; COFFEY, Bentley – *Trade Flow Consequences of the European Union's Regionalization of Environmental Regulations*. SSRN (December 9, 2010). Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1413834>.

PARLAMENTO EUROPEU – *Pilar Comercial do Acordo de Associação UE-Mercosul* (PE 640.138). EPRS – Serviços de Estudos do Parlamento Europeu, agosto de 2019. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640138/EPRS_BRI\(2019\)640138_PT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640138/EPRS_BRI(2019)640138_PT.pdf) [Acesso em: 24 jul. 2020].

PEREIRA, Mariana Yante Barrêto – De Brasília ao Pós-Olivos: conquistas e desafios em vinte anos de soluções de controvérsias no Mercosul. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 64 (jan.-jun. 2014), p. 519-538.

SAVINI, Marcos – As negociações comerciais entre Mercosul e União Européia. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 44, n. 2 (2001), p. 109-125.

SURANOVIC, Steven – *International Labour and Environmental Standards Agreements: Is This Fair Trade?* Oxford: Blackwell Publishers, 2002.

SZUCKO, Angélica Saraiva – A inércia institucional nos processos de integração regional: o método do Path Dependence aplicado aos casos da União Europeia e do Mercosul. Fenómenos de Integração Regional: os casos da União Europeia e o Mercosul. *Debater a Europa*, Coimbra, n. 16 (jan.-jun. 2017), p. 27-55.

THORSTENSEN, Vera; MOTA, Catherine Rebouças – Barreiras Regulatórias: O Novo Desafio do Comércio Internacional. *Boletim de Ciências Econômicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Coimbra, vol. LXII-A (2019), p. 555-581.

UNITED NATIONS. Economic and Social Council – *United Nations strategic plan for forests 2017-2030 and quadrennial programme of work of the United Nations Forum on Forests for the period 2017-2030* (E/RES/2017/4). Brussels, 20.04.2017. Disponível em: <https://www.un.org/esa/forests/documents/un-strategic-plan-for-forests-2030/index.html> [Acesso em: jul. 2020].

UNITED NATIONS. Economic Commission for Latin America and The Caribbean (ECLAC) – *Economics of Climate Change in Latin America and The Caribbean*. Santiago: United Nations Publications, 2018. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f7360420-fa51-48e6-9455-d4c56429cb4d/content>. [Acesso em: 1 ago. 2020].

WOOLCOCK, Stephen – EU Policy on Preferential Trade Agreements in the 2000s: A Reorientation towards Commercial Aims. *European Law Journal*, Oxford, vol. 20, n. 6 (Nov. 2014), p. 718-732.

(Página deixada propositadamente em branco)

Reflexos do Pacto Ecológico nos Serviços Ecosistêmicos Culturais e no Acordo Comercial entre a União Europeia e o Mercosul

Reflections of the Ecological Pact on Cultural Ecosystem Services and on the Trade Agreement Between the European Union and Mercosur

Débora Bos Silva

Universidade do Vale do Rio dos Sinos

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5410-6335>

Resumo

Este ensaio analisa os reflexos do Pacto Ecológico nos serviços ecosistêmicos culturais e no acordo comercial entre a União Europeia e o Mercosul, redefinindo o compromisso de enfrentar os desafios climáticos por meio de uma estratégia pautada por cooperação global. No aspecto metodológico, adota-se o procedimento documental e o método de abordagem hipotético-dedutivo, com técnica de pesquisa bibliográfica. Os resultados sinalizam a importância da cooperação com a finalidade de mitigar os efeitos negativos da degradação da natureza que impactam os serviços ecosistêmicos, especialmente diante de políticas ambientais, afetando negativamente o trabalho dos órgãos ambientais e o interesse dos investidores.

Palavras-chave: Pacto Ecológico; Serviços Ecosistêmicos Culturais; Acordo Comercial; União Europeia; Mercosul.

Abstract

This essay analyzes the impact of the Ecological Pact on cultural ecosystem services and on the trade agreement between the European Union and Mercosur, redefining the commitment to face climate challenges through a strategy guided by global cooperation. In the methodological aspect, the documental procedure and the hypothetical-deductive approach method are adopted, with a bibliographic research technique. The results indicate the importance of cooperation in order to mitigate the negative effects of the degradation of nature, which impact ecosystem services, especially in the face of environmental policies, negatively affecting the work of environmental agencies and the interest of investors.

Keywords: Ecological Pact; Cultural Ecosystem Services; Trade agreement; European Union; Mercosur.

Introdução

O presente artigo analisa os reflexos do Pacto Ecológico nos Serviços Ecosistêmicos Culturais e no acordo comercial entre a União Europeia e o Mercosul. Trata-se de examinar algumas complexidades diante dos alertas do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC), que reforçam cada vez mais as consequências das mudanças climáticas em curso.

A Comissão Europeia apresentou o Pacto Ecológico em dezembro de 2019, estabelecendo um conjunto de medidas hábeis a propiciar aos cidadãos europeus e às empresas uma transição sustentável.

Como o Pacto Ecológico poderia contribuir para a valorização e preservação dos serviços ecosistêmicos em um contexto em que o acordo comercial é colocado em xeque em relação ao Mercosul? Este é um dos questionamentos do presente artigo, que decorre do reconhecimento de que os desafios globais demandam uma resposta cooperativa.

Tem-se a evidente importância da união de esforços entre os Estados no que diz respeito a questões diplomáticas estratégicas de acordos comerciais, visando estabelecer relações amigáveis. Entre os capítulos do Acordo, em negociação há mais de 20 anos, está o comprometimento com o desenvolvimento sustentável e, assim, mitigar os efeitos negativos da degradação da natureza, inclusive, no que se refere aos serviços ecosistêmicos. Alguns desafios se entrelaçam com o Pacto Ecológico e serão analisados neste artigo, dentre eles, a influência do discurso político e como as políticas ambientais implementadas pelo governo Bolsonaro têm afetado o trabalho dos órgãos de fiscalização e gestão ambiental, bem como a imagem do Brasil diante dos investidores estrangeiros.

Nesse sentido, com base na proposta deste artigo, no aspecto metodológico adotar-se-á o procedimento documental e o método de abordagem hipotético-dedutivo, com técnica de pesquisa bibliográfica.

Com a intenção de elucidar estas questões, sem a pretensão de exaurir, apresentamos algumas respostas, que sinalizam estratégias desenvolvidas, incentivadas pela adoção de uma diplomacia do Pacto Ecológico pautada por um engajamento coletivo, impactando tanto os serviços ecosistêmicos como os acordos comerciais, diante do compromisso inabalável de adoção de abordagens preventivas, com a finalidade de proteger o meio ambiente, a saúde e o bem-estar dos cidadãos.

1. O Pacto Ecológico

O paradigma antropocêntrico por muito tempo ditou as regras na economia crescentista¹, legitimando a apropriação desmedida do meio ambiente pelo homem². Pela soberania da razão e não mais por influência religiosa³, o homem submeteu a natureza aos seus propósitos, gerando inestimáveis impactos ambientais, sociais, científicos e filosóficos⁴, redefinindo a natureza das interações entre o homem e o meio ambiente.

De um conceito incluyente para um conceito opositivo, decorrente da instauração de um “modelo capitalista de forma hegemônica no planeta”⁵, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, o ser humano utiliza todo o aparato tecnológico, em um sistema produtivo *agorista*, fragmentado numa multiplicidade de instantes eternos e que não sobrevive sem o desperdício⁶.

Diante das consequências decorrentes da manutenção de um modelo hegemônico de desenvolvimento crescentista, o relatório intitulado *Os Limites Do Crescimento* manifestou-se de maneira contrária a este modelo, considerando a existência de problemas decisivos para o futuro desenvolvimento da humanidade, dentre eles⁷ o esgotamento dos recursos naturais não renováveis e a deterioração ambiental.

Com a crise acarretada por estas conclusões, a irracionalidade ecológica deste modelo restou evidenciada, emergindo pela reflexividade própria do ser humano o reconhecimento da insustentabilidade de uma lógica antropocêntrica. Com o desenvolvimento acelerado, o aquecimento global, as mudanças climáticas e os prejuízos ambientais, nas últimas décadas impulsionou-se um apelo global para mudança⁸.

¹ Na economia crescentista, para atender às novas necessidades do mercado, diferentemente do que ocorria na sociedade de produtores (focada na apropriação e acumulação), a economia precisa se pautar no excesso e no desperdício. Ver: MORAES, Kamila Guimarães de – *Obsolescência Planejada e Direito (in) sustentabilidade do consumo à produção de resíduos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015, p. 49.

² MORAES, Kamila Guimarães de – *Obsolescência Planejada e Direito (in) sustentabilidade do consumo à produção de resíduos*, p. 15.

³ Por muito tempo, o valor da natureza era relativo diante da “dessacralização da natureza”, concebida como criação divina pelas religiões judaica, cristã e islâmica.

⁴ MORAES, Kamila Guimarães de – *Obsolescência Planejada e Direito (in) sustentabilidade do consumo à produção de resíduos*, p. 29-30.

⁵ MORAES, Kamila Guimarães de – *Obsolescência Planejada e Direito (in) sustentabilidade do consumo à produção de resíduos*, p. 29-30.

⁶ MORAES, Kamila Guimarães de – *Obsolescência Planejada e Direito (in) sustentabilidade do consumo à produção de resíduos*, p. 38-40.

⁷ O relatório estabeleceu cinco grandes tendências de interesse global, quais sejam: industrialização acelerada, crescimento demográfico, desnutrição, esgotamento dos recursos naturais não renováveis e a deterioração ambiental. Ver: MORAES, Kamila Guimarães de – *Obsolescência Planejada e Direito (in) sustentabilidade do consumo à produção de resíduos*, p. 85-86.

⁸ Um dos exemplos foi o Relatório Brundtland (*Nosso Futuro Comum*), publicado em 1987. Este relatório foi decisivo, pois delineou estratégias com a finalidade de atingir o desenvolvimento

Com o intuito de promover contribuições significativas em um cenário de incertezas e desafios, o Pacto Ecológico Europeu (*European Green Deal*), lançado em 2019, surge como uma nova estratégia de crescimento sustentável, a partir do reconhecimento de que as alterações climáticas e a degradação do ambiente são cada vez mais significativas e representam uma ameaça existencial em nível global⁹.

A nova estratégia compreende como proposta ambiciosa o crescimento econômico dissociado da utilização dos recursos, estabelece uma transição equitativa e inclusiva, dotada de uma economia moderna, buscando proteger a saúde e o bem-estar dos cidadãos em relação aos riscos e impactos ambientais, além de zerar as emissões líquidas de gases de efeito estufa até 2050.

As pretensões exteriorizadas pelo Pacto Ecológico sinalizam uma preocupação em concretizar mudanças estruturais, considerando os seguintes elementos:

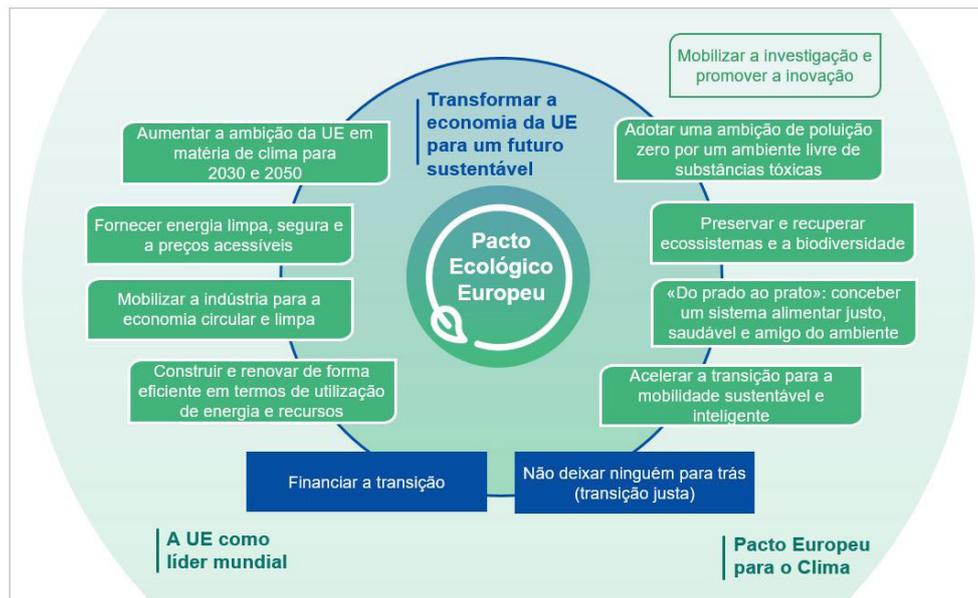


Figura 1: Pacto Ecológico Europeu¹⁰

Pela leitura do Pacto Ecológico Europeu, os elementos enunciados permitem aferir uma preocupação com oito pilares específicos, quais sejam:

– **Ambição climática:** estabeleceu a introdução de uma Lei Climática Europeia, com a finalidade de atingir a neutralidade climática em 2050, metas para a redução em 50% ou 55% das emissões de CO₂ até 2030, revisão das medidas legislativas destinadas a combater as alterações climáticas, revisão da diretiva para a taxação da

sustentável, estabeleceu a necessidade de recomendações relativas às modalidades de cooperação entre os países para a consecução de objetivos comuns, bem como noções comuns sobre as questões ambientais e os esforços necessários para atingir a finalidade protetiva ambiental.

⁹ COMISSÃO EUROPEIA – *Pacto Ecológico Europeu*. COM(2019) 640 final. Bruxelas, 11.12.2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>. [Acesso em: 10 jan. 2022].

¹⁰ COMISSÃO EUROPEIA – *Pacto Ecológico Europeu*. COM(2019) 640 final.

energia, proposta para um Mecanismo de Ajustamento de Carbono nas Fronteiras e estratégia de Adaptação às Alterações Climáticas.

– Energia limpa, acessível e segura: avaliação dos planos nacionais dos Estados-Membros, revisão das diretivas de Eficiência Energética e Energias Renováveis, iniciativa para duplicar a taxa de renovação energética de edifícios públicos/privados, iniciativa para promover a energia eólica *offshore* e atualização dos planos nacionais de energia e do clima.

– Estratégia industrial para uma economia circular: apresentação da nova estratégia industrial europeia, plano de ação da economia circular, com foco nos setores intensivos (têxteis, construção, eletrônicos e plásticos), definição de novas políticas para fabricação de produtos mais sustentáveis (materiais reutilizáveis e/ou recicláveis), apresentação de plano para a transição para as emissões zero na produção de aço em 2030, nova legislação sobre baterias, proposta de reforma da legislação sobre resíduos.

– Construir e renovar de forma eficiente (energia e recursos): renovação de edifícios públicos e privados, com aplicação rigorosa da legislação relacionada com o desempenho energético dos edifícios, incluindo regimes de financiamento que visem cooperativas de habitação ou empresas de serviços energéticos capazes de proceder à renovação.

– Poluição zero: estratégia para produtos químicos sustentáveis, plano de ação para a poluição do ar, da água e do solo, bem como revisão das medidas de combate à poluição geradas pelas instalações industriais de grande porte.

– Prevenção e proteção dos ecossistemas e biodiversidade: nova estratégia para a Biodiversidade em 2030, divulgação de medidas para mitigar a perda de biodiversidade e nova estratégia florestal (novas plantações e restaurações em áreas degradadas).

– Sistema alimentar justo, saudável e amigo do ambiente: apresentação da nova estratégia alimentar, divulgação do plano de ação para reduzir a utilização de pesticidas químicos, fertilizantes e antibióticos na produção agrícola e pecuária.

– Mobilidade sustentável: divulgação da estratégia para a mobilidade inteligente e sustentável, instalação de um milhão de pontos públicos de carregamento de automóveis elétricos, propostas para a promoção das energias alternativas no abastecimento de transportes, revisão da diretiva dos transportes combinados, iniciativas para aumentar a capacidade do tráfego ferroviário e fluvial.

Como visto, os pilares relacionam-se entre si e, considerando a necessidade de transformar desafios urgentes em oportunidade única de construir uma mudança significativa, a Comissão Europeia estabeleceu que todas as iniciativas, ações e políticas da União Europeia devem considerar os objetivos do Pacto Ecológico, adotando-se uma abordagem holística¹¹. Para Montibeller-Filho, a visão holística consiste em:

¹¹ COMISSÃO EUROPEIA – *Pacto Ecológico Europeu*. COM(2019) 640 final.

Holismo; abordagem sistêmica; ambientalismo; plano e planejamento local (tendo referência global), principalmente. A visão holística consiste em considerar o conjunto dos aspectos econômicos, políticos, culturais, sociais, ecológicos e outros, envolvidos no tema desenvolvimento. E, através da abordagem sistêmica, analisa-se como as várias dimensões se interpenetram e interdependem. A dimensão ambiental é um denominador comum a ambos os conceitos em questão, sendo a sua ideia-força.¹²

Destarte, percebe-se que a construção teórica do Pacto Ecológico, parte da essência do Relatório *Nosso Futuro Comum*, de 1987: “As leis humanas têm de ser reformuladas para que as atividades humanas continuem em harmonia com as leis imutáveis e universais da Natureza”¹³.

Além disso, tendo em vista o reconhecimento de que os desafios globais das alterações climáticas e da degradação ambiental demandam uma resposta global, a União Europeia, com a finalidade de desempenhar um papel na vanguarda mundial, estabeleceu como política ambiciosa em relação ao meio ambiente o desenvolvimento de uma diplomacia do Pacto Ecológico “centrada em convencer e apoiar os outros para que assumam a respectiva quota-parte na promoção do desenvolvimento mais sustentável”¹⁴.

A diplomacia do Pacto Ecológico sinaliza que a “ambição ambiental do Pacto Ecológico não será concretizada por uma Europa agindo isoladamente”, razão pela qual compromete-se a colaborar ativamente para aumentar o engajamento coletivo entre os Estados-Membros, por meio da diplomacia (bilateral e multilateral)¹⁵, da política comercial, do apoio ao desenvolvimento e de outras políticas externas. Além disso, estabelece que serão utilizados os instrumentos financeiros e diplomáticos para garantir alianças ecológicas com outros países integrantes da América Latina¹⁶.

O Pacto Ecológico Europeu representa uma resposta aos desafios propostos, tendo como objetivo primordial a redução das emissões de gases de efeito estufa, maior apreço à sustentabilidade, dentre outras diretrizes que incluam os princípios ambientais no centro das relações diplomáticas e comerciais.

Nesse sentido, com a finalidade de integrar a sustentabilidade em todas as políticas, a União Europeia propõe-se a financiar as novas soluções para o clima, bem como garantir uma transição justa, de forma equitativa e inclusiva, para garantir que ninguém seja deixado para trás.

¹² MONTIBELLER-FILHO, Gilberto – *O mito do desenvolvimento sustentável: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias*. Florianópolis: Editora UFSC, 2008, p. 58.

¹³ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO – *Nosso Futuro Comum*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

¹⁴ COMISSÃO EUROPEIA – *Pacto Ecológico Europeu*. COM(2019) 640 final.

¹⁵ O Pacto Ecológico inclui as Nações Unidas, o G7, a Organização Mundial do Comércio, dentre outras instâncias internacionais.

¹⁶ Além de estabelecimento de relações com a África, outras regiões e países nas Caraíbas, na Ásia e no Pacífico, vide teor do Pacto Ecológico Europeu.

Diante do exposto, constata-se que as contribuições defendidas pelo Pacto Ecológico são relevantes, especialmente considerando, mais do que nunca, os alertas e informações do último Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC), divulgadas em 8 de agosto de 2021. Dentre os principais resultados, os cientistas sinalizam que a mudança climática é causada pelo ser humano e muitas consequências das mudanças climáticas em curso são irreversíveis, existindo uma janela de tempo pequena para a implementação de mudanças urgentes, sob pena de que, não sendo tomadas as ações necessárias, o declínio resistirá¹⁷.

2. Serviços Ecosistêmicos Culturais

Serviços ecossistêmicos, pela definição extraída da Avaliação Ecosistêmica do Milênio de 2005 (*Millennium Ecosystem Assessment*), são os benefícios que os seres humanos obtêm dos ecossistemas. Já ecossistema, conforme previsto no artigo 2º da Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB, “significa um complexo dinâmico de comunidades vegetais, animais e de micro-organismos e o seu meio inorgânico que interagem como uma unidade funcional.”¹⁸

Nesse contexto, mostra-se relevante também estabelecer a distinção entre o significado de “funções dos ecossistemas” e “serviços dos ecossistemas”. Segundo a AEM de 2005, a função do ecossistema é “uma característica intrínseca do ecossistema relacionada ao conjunto de condições e processos pelos quais um ecossistema mantém sua integridade (como produtividade, cadeia alimentar, ciclos bioquímicos).”¹⁹ Conforme ensina Alexandre Altmann, “essas funções não necessariamente estão ligadas ao bem-estar humano”²⁰, o que é diferente no caso dos serviços ecossistêmicos, pois estes, seja direta ou indiretamente, contribuem para o bem-estar humano.

Recentemente, em 13 de janeiro de 2021, foi publicada a Lei nº 14.119/21, que institui no Brasil a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. Seguindo a mesma linha do que foi definido no relatório da AEM 2005, essa lei define serviços ecossistêmicos como sendo os “benefícios relevantes para a sociedade

¹⁷ CLIMAINFO – *O que é o relatório do IPCC e o que a ciência atual diz sobre mudanças climáticas?* (9 ago. 2021). Disponível em: https://climainfo.org.br/2021/08/09/ciencia-mudancas-climaticas-resumo-ipcc/?gclid=Cj0KCQjwjo2JBhCRARIsAFG667VrdLiVb1C1ZdO3WxuTZ4w871nhI7LA3aXR3Num9P0MfQjH1PxBw0aAts-EALw_wcB. [Acesso em: 10 jan. 2022].

¹⁸ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – *Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2000. Série Biodiversidade no. 1. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/textoconvenoportugus.pdf>. [Acesso em: 14 jan. 2022].

¹⁹ MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT – *Relatório-síntese da avaliação ecossistêmica do milênio*, 2005. Disponível em: <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.446.aspx.pdf>. [Acesso em: 14 jan. 2022].

²⁰ ALTMANN, Alexandre – *Serviços ecossistêmicos e direito: delineamentos para uma teoria jurídica geral e uma tipologia*. São Paulo-Coimbra: Editora da Universidade Federal do ABC-EdUFABC e Imprensa da Universidade de Coimbra – IUC, 2021, p. 68.

gerados pelos ecossistemas, em termos de manutenção, recuperação ou melhoria das condições ambientais”²¹ e dividiu esses serviços em quatro modalidades:

- a) serviços de provisão: os que fornecem bens ou produtos ambientais utilizados pelo ser humano para consumo ou comercialização, tais como água, alimentos, madeira, fibras e extratos, entre outros;
- b) serviços de suporte: os que mantêm a perenidade da vida na Terra, tais como a ciclagem de nutrientes, a decomposição de resíduos, a produção, a manutenção ou a renovação da fertilidade do solo, a polinização, a dispersão de sementes, o controle de populações de potenciais pragas e de vetores potenciais de doenças humanas, a proteção contra a radiação solar ultravioleta e a manutenção da biodiversidade e do patrimônio genético;
- c) serviços de regulação: os que concorrem para a manutenção da estabilidade dos processos ecossistêmicos, tais como o sequestro de carbono, a purificação do ar, a moderação de eventos climáticos extremos, a manutenção do equilíbrio do ciclo hidrológico, a minimização de enchentes e secas e o controle dos processos críticos de erosão e de deslizamento de encostas;
- d) serviços culturais: os que constituem benefícios não materiais providos pelos ecossistemas, por meio da recreação, do turismo, da identidade cultural, de experiências espirituais e estéticas e do desenvolvimento intelectual, entre outros;²²

Veja-se, nesse ponto, que essa foi basicamente a mesma estrutura de classificação apresentada pelo AEM em 2005, que também divide os serviços ecossistêmicos em quatro grandes grupos. A legislação referida acima ainda adota uma terminologia muito similar à do relatório da avaliação. Vejamos:

1. Provisão: são os serviços que contribuem para o fornecimento de bens, tais como água, alimentos, madeira e fibras, combustível, etc.
2. Regulação: são serviços que promovem a regulação dos processos de ecossistemas, como, por exemplo, a regulação do clima, a regulação de cheias, a regulação de doenças, a purificação da água, etc.
3. Cultural: são os benefícios imateriais obtidos dos ecossistemas, tais como os benefícios estéticos, espirituais, educacionais e de recreação.
4. Suporte: são os serviços necessários para a produção de todos os outros serviços, como, por exemplo, a ciclagem de nutrientes, a formação de solos, a produção primária, etc.²³

Com efeito, outra distinção terminológica que se mostra relevante para o prosseguimento deste estudo é a entre serviços ecossistêmicos e serviços ambientais. Conforme o artigo 2º, inciso III, da Lei nº 14.119/21, serviços ambientais são as “atividades individuais ou coletivas que favorecem a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos.”²⁴ Ou seja, serviços ambientais são as atividades humanas

²¹ BRASIL – Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. Brasília, [s.n.], 2021.

²² *Idem.*

²³ MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT – *Relatório-síntese da avaliação ecossistêmica do milênio.*

²⁴ BRASIL – Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. Brasília, [s.n.], 2021.

que visam proteger e melhorar os serviços ecossistêmicos. Na lição de Paulo de Bessa Antunes, a nova lei, “assim como outras leis brasileiras, reconhece o valor econômico do ambiente e busca estabelecer incentivos capazes de tornar economicamente atrativa a proteção ambiental.”²⁵

A importância dos serviços ecossistêmicos para a humanidade é conhecida pela ciência e a tentativa de valorá-los economicamente visa principalmente trazer esse bem inestimável para o jogo econômico, pois assim há uma chance de que os tomadores de decisão possam compreender melhor a necessidade de proteção dos ecossistemas. A título exemplificativo, em 1997, foi publicado na revista *Nature* um importante artigo científico onde foi estimado em 33 bilhões de dólares o valor dos serviços ecossistêmicos do Planeta²⁶.

Superada essa breve introdução acerca dos contornos gerais do que são serviços ecossistêmicos, cumpre agora atermo-nos sobre os serviços ecossistêmicos culturais e a sua relevância na perspectiva ecológica.

Conforme o AEM 2005, cerca de 60% dos serviços ecossistêmicos analisados durante a avaliação (incluindo 70% dos serviços reguladores e culturais) vêm sendo degradados ou utilizados de forma não sustentável²⁷. As implicações nefastas desse cenário para o bem-estar humano²⁸, especialmente em termos culturais, é de difícil aferição, pois conforme aponta o próprio relatório da AEM, as informações disponíveis para avaliar as consequências dos danos nos serviços ecossistêmicos para o bem-estar humano são consideravelmente limitadas.

No entanto, algumas avaliações pontuais demonstram que os valores espirituais e culturais dos ecossistemas são tão importantes para as comunidades locais quanto os outros serviços. Isso se dá tanto em países em desenvolvimento (por exemplo, a importância dos bosques sagrados na Índia), como em países industrializados (a importância de parques urbanos, por exemplo)²⁹.

O conceito de serviços ecossistêmicos culturais, conforme mencionado acima, diz respeito aos benefícios imateriais obtidos dos ecossistemas. Esses serviços podem ser considerados como uma moldura, destinada a capturar os benefícios do meio ambiente para o ser humano num viés subjetivo, ou seja, são benefícios menos tangíveis.

²⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa – *Direito ambiental*. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2021, p. 500.

²⁶ COSTANZA, Robert [et al.] – The value of the world’s ecosystem services and natural capital. *Nature*, 387 (1997), p. 253-260.

²⁷ MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT – *Relatório-síntese da avaliação ecossistêmica do milênio*.

²⁸ A respeito das implicações para o bem-estar humano, cabe recordar que o Pacto Ecológico Europeu tem por objetivo melhorar o bem-estar das pessoas, reforçando a importância deste Pacto para além dos Estados-Membros europeus.

²⁹ *Idem*.

A forma como as diversas sociedades se relacionam com o meio ambiente varia de acordo com a cultura e a história de cada região. Portanto, a cultura deve ser entendida como uma importante variável para a compreensão dessa complexa relação entre homem e natureza. “Toda sociedade, organizada ou não, simples ou complexa, tem sua cultura dentro do arcabouço universal.”³⁰ A cultura é um atributo inerente ao ser humano e “as gerações criam novos elementos que são adicionados a ela e isso é responsável pelo desenvolvimento e pela mudança na cultura.”³¹

Complementando esta construção teórica, para Alfredo Bosi, cultura é um conjunto das práticas, tradições, símbolos e valores que são transmitidos às gerações visando permitir a reprodução de um estado de coexistência social³².

De modo que os serviços ecossistêmicos culturais, conforme apresentado na AEM 2005, são essenciais para a identidade cultural e até mesmo para a sobrevivência e coesão de muitas comunidades. Além disso, eles fornecem benefícios de bem-estar ligados à saúde e relações sociais, dentre outros, conforme se verifica da figura abaixo³³:

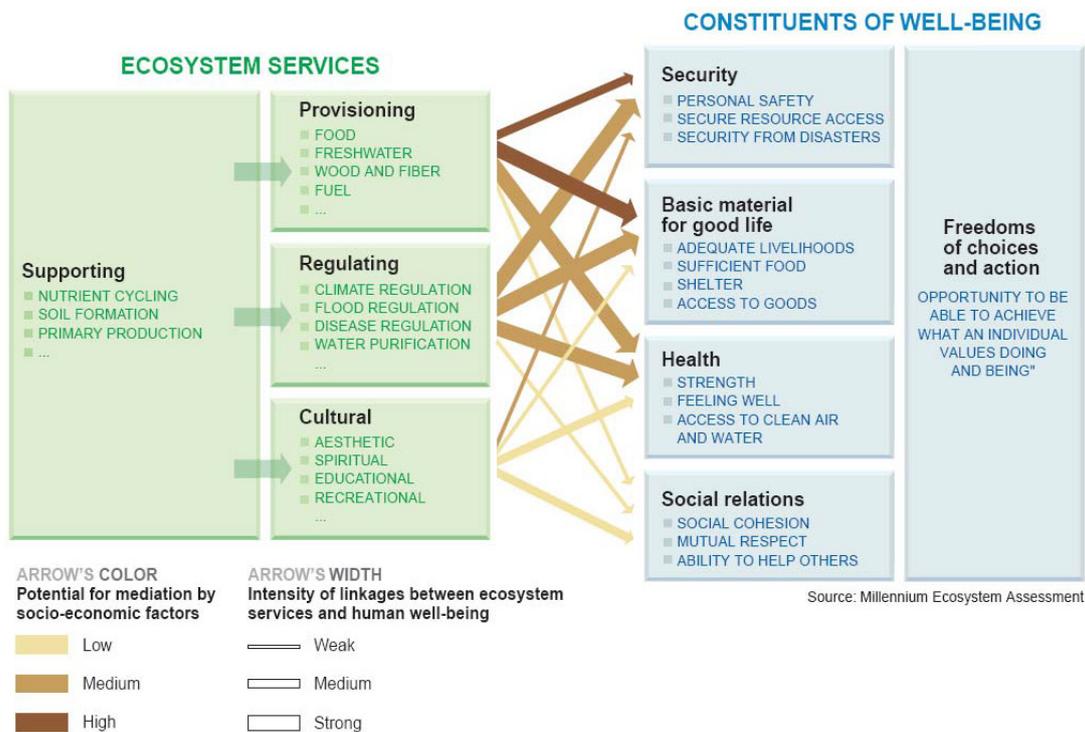


Figura 2: Ligações entre os serviços ecossistêmicos e o bem-estar humano³⁴

³⁰ PINTO, Sérgio [et al.] – Valoração dos serviços ecossistêmicos culturais: mensuração econômica do Bumba meu Boi do Maranhão. *Revista Brasileira de Ecoturismo*, São Paulo, vol. 12, n. 5 (nov. 2019-jan. 2020), p. 736-756.

³¹ *Idem.*

³² BOSI, Alfredo – *Dialética da colonização*. 4ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

³³ MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT – *Relatório-síntese da avaliação ecossistêmica do milênio*.

³⁴ MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT – *Relatório-síntese da avaliação ecossistêmica do milênio*, p. 14.

Com efeito, cumpre salientar que, muito embora sejam de natureza mais subjetiva, os serviços ecossistêmicos culturais não podem ser menosprezados diante dos demais. Como se verifica na figura acima, esses serviços também estão intimamente ligados à educação ambiental, que pode ser considerada um dos principais fundamentos para a construção de um Estado Socioambiental de Direito. Nesse sentido:

A educação ambiental efetiva nasce do pensamento crítico, propiciado por uma abordagem pedagógica sociocultural, que permita aos educandos (aqui inseridos os operadores do Direito e sujeitos do processo) o acesso a conhecimentos interdisciplinares, objetivando construir, assim, uma visão sistêmica e complexa das relações entre o homem e a natureza, assim como entre os fatores bióticos e abióticos do planeta (conhecimento geocientífico).³⁵

Relaciona-se com a educação ambiental a perspectiva adotada no Pacto Europeu para o Clima, estabelecendo formas de colaboração com os cidadãos em matéria de ação climática para propiciar maior êxito ao Pacto Ecológico Europeu. Uma das formas de colaboração reside na partilha de informações aos cidadãos sobre as ameaças, alterações climáticas e degradação do ambiente e as formas de combater os problemas. Compreende-se, no âmbito europeu, que a informação, orientação e o ensino contribuem para o intercâmbio de boas práticas. No mesmo sentido, propõe-se a apoiar a educação e a formação, em relação às alterações climáticas e ao desenvolvimento sustentável, estimulando o aperfeiçoamento e a requalificação profissional³⁶.

Conforme já referido acima, a relação entre seres humanos e natureza varia de acordo com o contexto histórico e cultural experimentado. Seja para a contemplação, ecoturismo, espiritualidade ou para fins educacionais, fato é que os serviços ecossistêmicos culturais propiciam uma melhor qualidade de vida para as pessoas, além de serem essenciais para a manutenção do modo de vida de certos grupos. Reconhecer esses benefícios também significa direcionar a coletividade para a proteção e preservação dos ecossistemas.

Ou seja, é possível concluir que os serviços ecossistêmicos culturais, além dos benefícios ligados ao bem-estar, também contribuem para o reforço e propagação do ideário preservacionista, especialmente em razão da sua forte conexão com a educação ambiental e também despertando nas comunidades o valor da natureza como uma porta de entrada para o envolvimento público em questões ambientais.

A preservação ambiental é (ou deveria ser) impulsionada por uma abordagem pluridisciplinar e multifatorial, contemplando todos os instrumentos capazes de contribuir para os objetivos pretendidos. Isso acarreta, portanto, uma atenção especial

³⁵ DINNEBIER, Flávia França; LEITE, José Rubens Morato, orgs. – *Estado de direito ecológico: conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza*. São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017, p. 88.

³⁶ COMISSÃO EUROPEIA – *Pacto Ecológico Europeu*. COM(2019) 640 final.

para a preservação dos serviços ecossistêmicos culturais, pois a pluralidade é uma característica marcante, abrindo uma infinidade de possibilidades, abrangendo desde benefícios meramente contemplativos até aos sentimentos mais profundos da espiritualidade humana.

A relevância dos serviços ecossistêmicos culturais pode ser observada inclusive no ambiente urbano como, por exemplo, quando há a revitalização de espaços degradados, como rios e córregos:

Os rios correspondem a potenciais espaços nas cidades para vivenciar os benefícios do contato com a natureza, atendendo a necessidades materiais e espirituais da sociedade. O processo de urbanização, sobretudo nas grandes metrópoles, tem promovido a contínua degradação desses ecossistemas urbanos. Sob a perspectiva do paradigma atual das políticas de recuperação de rios urbanos, segundo Silva-Sánchez & Jacobi (2012), esses ambientes ensejam oportunidades multifacetadas para a população urbana agregando objetivos para desenvolvimento econômico, proteção ambiental, promoção cultural e integração social.³⁷

De fato, os serviços ecossistêmicos culturais podem e devem fazer parte dos processos de planejamento urbano, “ajudando a incorporar os serviços oferecidos por ecossistemas multifuncionais nas paisagens urbanas e nas mentes dos urbanistas e planejadores contribuindo para a promoção da sustentabilidade urbana.”³⁸

Em ambientes mais diversificados, há uma maior incidência de serviços culturais de recreação e turismo, bem como de valores estéticos. Os valores religiosos e espirituais, valores educacionais e de patrimônio cultural estão dentre as categorias que prevalecem no ambiente urbano, segundo pesquisa recente publicada na *Revista Brasileira de Gestão Urbana*³⁹.

Prosseguindo, considerando que o Brasil é um país de dimensões continentais e a sua diversidade biológica e cultural é prodigiosa, o fornecimento de serviços culturais pelos ecossistemas brasileiros mostra-se indiscutivelmente multifacetado.

Dentre essas várias faces dos mais distintos “Brasis”, no estado do Maranhão, localizado no nordeste brasileiro, todos os anos ocorre uma celebração tradicional denominada festa do “bumba meu boi” ou “boi-bumbá”. Essa festividade é datada de meados do século XVIII e tem como enredo uma lenda envolvendo a morte e ressurreição de um boi, cujos personagens principais são pessoas e animais fantásticos.

A festa tem ligações com diversas tradições, principalmente africanas e indígenas, e é também associada fortemente às festas juninas. Além disso, ela ocorre em diversos outros estados brasileiros. No entanto, é a celebração do estado maranhense que ganhou

³⁷ FLAUSINO, Fábio Richard; GALLARDO, Amarilis Lucia Casteli Figueiredo – Oferta de serviços ecossistêmicos culturais na despoluição de rios urbanos em São Paulo. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, vol. 13 (2021), e20200155.

³⁸ *Idem.*

³⁹ *Idem.*

maior notoriedade em razão de ter sido reconhecida como Patrimônio Cultural Brasileiro pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN)⁴⁰ e, em dezembro de 2019, como Patrimônio Cultural Imaterial da Humanidade pela UNESCO⁴¹.

Em razão da imensa riqueza cultural que carrega e da sua ligação indissociável com as regiões onde ocorre, a festa do bumba meu boi faz parte, por assim dizer, do ecossistema num viés cultural, fornecendo serviços ecossistêmicos dessa natureza. Ela faz parte, portanto, da estrutura ecossistêmica da região nordestina brasileira.

Além disso, recentemente vem crescendo o interesse na valoração dos serviços ecossistêmicos culturais. Manifestações como o bumba meu boi, muito embora de grande complexidade, podem ter seu valor econômico delineado. Nesse sentido:

A principal motivação, relacionada à temática abordada, refere-se à necessidade crescente de integração, de forma direta, com a valoração do SEC; desenvolve-se uma importância técnica e científica, associada a relevantes direcionamentos para o entendimento entre as ciências sociais e ambientais, bem como no processo de gestão (público e privado).

[...]

Destaca-se assim a indispensabilidade de implementação de medidas viáveis com base no “valor econômico” para a conservação da cultura local, e isso gera benefícios socioeconômicos e uma rede de informações que envolvem poder público, sociedade civil organizada na busca de soluções de investimento de uso racional para manter viva as tradições culturais do bumba meu boi do Maranhão.⁴²

Mudando drasticamente de cenário regional e paisagístico, agora do outro extremo do país, localizado na região sul, mais especificamente na divisa entre os estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, encontra-se o Parque Nacional de Aparados da Serra.

Trata-se de uma unidade de conservação de proteção integral, tendo como órgão gestor o Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade (ICMBio). O relevo da região é bastante peculiar, sendo caracterizado principalmente por desfiladeiros com paredões verticais de até 800 metros de altura, onde abruptamente terminam os campos ondulados do planalto (cânions)⁴³.

O parque tem como objetivo principal a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas

⁴⁰ IPHAN – *Patrimônio Cultural*. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/218/>. [Acesso em: 17 jan. 2022].

⁴¹ UNESCO – Bumba meu boi do Maranhão agora é patrimônio cultural imaterial da humanidade. *UNESCO* (12 dez. 2019). Disponível em: <https://www.unesco.org/pt/articles/bumba-meu-boi-do-maranhao-agora-e-patrimonio-cultural-imaterial-da-humanidade>. [Acesso em: 17 jan. 2022].

⁴² FLAUSINO, Fábio Richard; GALLARDO, Amarilis Lucia Casteli Figueiredo – Oferta de serviços ecossistêmicos culturais na despoluição de rios urbanos em São Paulo.

⁴³ ICMBIO – *Parque Nacional de Aparados da Serra*. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/parnaaparadosdaserra/>. [Acesso em: 17 jan. 2022].

científicas e o desenvolvimento de atividades de educação ambiental e de recreação em contato com a natureza (turismo ecológico)⁴⁴.

Recentemente, em janeiro de 2021, o parque foi objeto de concessão dos serviços de visitação. O projeto foi elaborado e desenvolvido pelo ICMBio em parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O contrato inclui a concessão de prestação de serviço de apoio à visitação dos parques nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral, com previsão do custeio de ações de apoio à conservação, à proteção e à gestão das referidas unidades de conservação⁴⁵.

Com efeito, cumpre ressaltar que todas as atividades na área do parque estão limitadas ao que é autorizado pelo Plano de Manejo da unidade. Portanto, muito embora haja alguma desconfiança, é possível que a concessão traga vantagens para a proteção da biodiversidade do local.

Considerando o que foi exposto acima, observa-se que a imensa diversidade biológica e cultural do Brasil, disposta num território de mais de 8 milhões de km², é provedora abundante de serviços ecossistêmicos, especialmente culturais. O reconhecimento da importância em preservar essa riqueza perpassa pela compreensão de todas as faces desse Brasil profundo, muitas vezes ignorado pelos tomadores de decisão (brasileiros e estrangeiros, do setor público ou privado).

Dentre as estratégias relevantes, no âmbito do Pacto Ecológico Europeu, merece referência a nova estratégia para proteger e regenerar florestas degradadas da UE, com a finalidade de preservar os serviços ecossistêmicos prestados pelas florestas. Prevê, igualmente, “o desenvolvimento de regimes de pagamento aos proprietários e gestores florestais pela prestação de serviços ecossistêmicos alternativos, por exemplo, a manutenção de partes das suas florestas intactas”⁴⁶.

Os serviços ecossistêmicos culturais relacionam-se com o Pacto Ecológico Europeu, na medida em que os problemas ambientais existentes assentam na necessidade de um diálogo para a prática de ações conjuntas. Como destacado no Pacto Ecológico Europeu: “Os fatores determinantes das alterações climáticas e da perda de biodiversidade são globais e não estão limitados por fronteiras nacionais”⁴⁷.

⁴⁴ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – *Parque Nacional de Aparados da Serra*. Disponível em: <http://sistemas.mma.gov.br/portalcnuc/rel/index.php?fuseaction=portal.exibeUc&idUc=158>. [Acesso em: 17 jan. 2022].

⁴⁵ MENEGASSI, Duda – Com valor 27 vezes maior que lance mínimo, construtora ganha concessão de parques. *OECD* (12 jan. 2021). Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/com-valor-27-vezes-maior-que-lance-minimo-construtora-ganha-concessao-de-parques/>. [Acesso em: 17 jan. 2022].

⁴⁶ EUROPE DIRECT – *Pacto Ecológico Europeu: Comissão propõe nova estratégia para proteger e regenerar florestas da UE* (21 jul. 2021). Disponível em: <https://europedirectminho.ipca.pt/pacto-ecologico-europeu-comissao-propoe-nova-estrategia-para-protger-e-regenerar-florestas-da-ue/>. [Acesso em: 14 jan. 2022].

⁴⁷ COMISSÃO EUROPEIA – *Pacto Ecológico Europeu*. COM(2019) 640 final.

Considerando que a biodiversidade é uma preocupação comum da humanidade, um regime de cooperação internacional para a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica é primordial como estratégia de combate à perda da biodiversidade e dos danos ocasionados à natureza.

Diante do exposto, preservar e recuperar os ecossistemas e a biodiversidade, compreendida na sua extensão, que inclui a diversidade cultural humana, também é um reflexo da diplomacia do Pacto Ecológico “centrada em convencer e apoiar os outros para que assumam a respectiva quota-parte na promoção do desenvolvimento mais sustentável”, com vistas a conter a perda de biodiversidade e prevenir a degradação dos serviços ecossistêmicos.

3. Acordo comercial entre a União Europeia e o Mercosul

A América Latina traz características contrárias frente aos países europeus: carrega a historicidade de exploração e predefinições de subdesenvolvimento, com isso, a busca por acordos comerciais que possibilitem o desenvolvimento econômico tem sido constante. A união de países que procuram, através de interesses incomuns, a parceria para estabelecer relações diplomáticas construídas com base em proteger e basilar níveis em diversas searas para consolidação de políticas públicas assentadas no desenvolvimento sustentável.

A burocratização da gestão ambiental brasileira foi induzida por pautas de política externa, especialmente a partir da década de 1970. Ao passo que esse processo sistematizou os instrumentos de política pública ambiental, possibilitou uma transição do tipo de valoração jurídica do bem ambiental. A partir de 1988, o meio ambiente ecologicamente equilibrado foi erigido como direito fundamental: isso impõe medidas prestacionais ao Estado, a serem efetivas por ações da Administração Pública, em conformidade ao pacto federalista. A dimensão objetiva do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é resguardada por políticas públicas. A atuação administrativa, neste contexto, pode ser de competência comum ou privativa.

Com isso, após 20 anos de negociações, a União Europeia e o Mercosul buscaram essa aproximação através do Acordo de Associação Estratégica, dentre os objetivos está criar um mercado de bens e serviços de 780 milhões de consumidores e quase um quarto do PIB mundial e eliminar tarifas de 93% das exportações do Mercosul. Além disso, busca firmar compromissos sobre direitos trabalhistas e proteção ambiental, incluindo a implementação do Acordo Climático de Paris e suas regras de aplicação.

A problemática está na complexibilidade do tema da gestão ambiental pública, principalmente no controle da poluição das águas e do meio ambiente. Com isso, veja-se também que na iniciativa privada a abordagem da sustentabilidade vai muito além do conceito em si, relaciona-se com a empresa, a sociedade para com o meio

ambiente. Verifica-se que a gestão dos recursos ambientais é de extremo interesse da sociedade e que deve integrar todos os mecanismos e instrumentos para buscar a preservação da natureza. Os princípios da precaução e do poluidor pagador são fontes eficazes para gerir o bem ambiental, ou seja, são instrumentos poderosos na penalização em caso de descumprimento das normas.

O capítulo sobre as políticas para o desenvolvimento sustentável e os objetivos da Agenda 2030 abordam questões como o manejo sustentável e a conservação de florestas e pesca: nesse aspecto, importante ressaltar que o Brasil possui um território vasto em florestas, com a fauna e a flora mais diversas e ricas do mundo em biodiversidade. Relevante também salientar que sobre temas como mudança do clima, a essencialidade do princípio da precaução foi inserida e o Mercosul obteve da União Europeia garantias de que o princípio não poderá ser aplicado indevidamente para a imposição de barreiras injustificadas ao comércio.

Entretanto, muito embora no atual governo de Jair Bolsonaro a liberação irrestrita de agrotóxicos e fitossanitários tem sido recorrente, inclusive com compostos que não são liberados na União Europeia, demonstra a desastrosa gestão ambiental que busca somente o desenvolvimento econômico a qualquer preço. As discussões sobre a compatibilidade do acordo comercial entre a União Europeia e os países do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) e o Pacto Ecológico Europeu, embora sejam relevantes, na prática, persiste por parte do Brasil um desinteresse em relação às diretrizes expostas no Pacto Ecológico, gerando impactos sobre a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos, que amargam pela espera de uma postura proativa.

Por conseguinte, as tensões durante os encontros internacionais, que têm por objetivo discutir questões ambientais e de direito humano, apontam que o discurso político e as políticas ambientais implementadas pelo governo Bolsonaro têm afetado negativamente as relações internacionais e prejudicado a imagem do Brasil diante de outras nações e também de possíveis investidores estrangeiros.

Nesse sentido, consignou-se que o princípio da precaução só será invocado em relação a efeitos nos territórios da parte prejudicada, sendo que o ônus da prova recai sobre o país que impôs a medida. Dispõe ainda que eventuais medidas protetivas devem ser revistas, uma vez que não poderão ser tratadas como definitivas. Nota-se que o Ministério da Economia no governo Bolsonaro, administrado por Paulo Guedes, assumiu maior protagonismo nas negociações do que no campo diplomático e das Relações Exteriores.

Os efeitos da política interna ambiental influenciaram diretamente nas tratativas, em especial ao presidente da França, Emmanuel Macron, que publicamente não apoia o acordo no governo Bolsonaro pela falta de comprometimento com a questão ambiental debatida na Cúpula do G20, em Osaka. Veja-se a relevância da cooperação Brasil-União Europeia no que diz respeito aos efeitos das mudanças climáticas e,

consequentemente, sua relação com as matrizes energéticas e necessidade do uso de fontes renováveis, visando mitigar os efeitos negativos dos gases causadores da degradação ambiental.

Em que pese a incidência do Pacto Ecológico Europeu para os Estados-Membros europeus, não restam dúvidas de que suas disposições são consideradas, para além das fronteiras, alcançando os países que negociam com a União Europeia, tal como no caso do acordo comercial entre o Mercosul e a União Europeia. Nesse sentido:

O presidente do Comitê de Comércio do Parlamento Europeu, Bernd Lange, afirmou nesta quinta-feira (15) que o acordo comercial entre o Mercosul e a União Europeia (UE) não será ratificado pelos europeus sem regras claras que garantam o compromisso das partes com o desenvolvimento sustentável.⁴⁸

Essa compreensão não é isolada, visto que, no mesmo sentido, Vladimir Passos de Freitas⁴⁹ afirma que tais exigências serão similares a pré-requisitos:

Essas exigências serão semelhantes a pré-requisitos, sem os quais nenhuma negociação será feita. Considerando-se que a UE é o segundo maior importador de produtos brasileiros, quais sejam, soja, café, carne, suco de laranja e outros, as consequências econômicas podem ser desastrosas. Por óbvio, isso não é algo que interesse a governos de posições ideológicas à esquerda ou à direita, mas, sim, ao país.⁵⁰

Paralelamente, a Europa e demais países considerados desenvolvidos têm tido uma postura oposta, em cobrar das autoridades o comprometimento com a responsabilidade ambiental e adotar políticas de baixo consumo de carbono, entre outras, que favoreçam o meio ambiente. A partir do discurso político de que o país deve se desenvolver às custas da exploração ambiental, o desmatamento, as queimadas e outras formas de degradação da natureza aumentaram: no processo de legitimação da degradação ambiental, em prol do crescimento econômico, não tem acontecido esse recuo. Pelo contrário, verificam-se investidas legislativas que tentam regularizar terras em áreas protegidas, amplamente divulgado na imprensa, o que manifesta

⁴⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS – *Descaso com metas de sustentabilidade pode impedir acordo Mercosul-ue, diz parlamentar* (15 out. 2020). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/700378-descaso-com-metas-de-sustentabilidade-pode-impedir-acordo-Mercosul-ue-diz-parlamentar/>. [Acesso em: 12 jan. 2022].

⁴⁹ Dentre os exemplos citados por Vladimir Passos de Freitas, se sobressaem: a) criação de imposto sobre a emissão de carbono na atmosfera, b) rejeição de produtos que utilizem agrotóxicos proibidos na Europa e c) a renovação sustentável dos edifícios Públicos. Trata-se de exemplos que encontram sustentação entre os objetivos do Pacto Ecológico Europeu, dentre eles, “Ambição climática”, “Construir e renovar de forma eficiente (energia e recursos)”, “Sistema alimentar”. Ver: FREITAS, Vladimir Passos de – Os impactos ambientais do pacto ecológico europeu no Brasil. *Consultor Jurídico* (26 set. 2021). Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-26/segunda-leitura-impactos-ambientais-pacto-ecologico-europeu-brasil>. [Acesso em: 18 jan. 2022].

⁵⁰ *Idem*.

ainda mais a preocupação estrangeira sobre a gestão ambiental brasileira, inclusive, por parte dos países do Mercosul.

Conclui-se que a implementação do acordo, muito embora tenha uma redação pré-aprovada, tem um percurso longo, uma vez que a ratificação do acordo pelos países europeus se demonstra especialmente problemática, em razão das tensões diplomáticas do Brasil com a França e a Alemanha, com discussões abertas sobre questões ambientais e proteção dos direitos humanos. A integração econômica entre os países durante o estabelecimento de um acordo é um dos pilares que compõe a estratégia de inserção internacional, de desenvolvimento e de política externa.

A abertura dos mercados e as políticas públicas internas dos países em desenvolvimento frente aos economicamente superiores integra como elemento-chave para a celebração de tratados. Nesse sentido, infelizmente, ainda se tem um entendimento equivocado de que o desenvolvimento sustentável é uma limitação do progresso econômico e social, todavia, Bobbio ressalta que é necessário equilíbrio para que se possa construir uma sociedade mais justa.

[...] sociedade ao mesmo tempo livre e justa, na qual são global e simultaneamente realizados os direitos de liberdade e os direitos sociais; as sociedades reais, que temos diante de nós, são mais livres na medida em que menos justas e mais justas na medida em que menos livres.⁵¹

Citam-se as palavras de Hans Jonas⁵², que diz que “um patrimônio degradado, degradaria seus herdeiros”. É nesse sentido que se entende a importância da responsabilidade entre as nações como uma forma de promover a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado para esta e futuras gerações. O ser humano se imagina no comando do planeta e que, sendo ele único, é insubstituível, podendo alterar a ordem dos sistemas, destruindo o paradigma ecologicamente do certo e do errado, a preocupação em preservar o ambiente foi gerada pela necessidade de oferecer à população futura as mesmas condições e recursos naturais de que dispõe a geração presente⁵³. Venosa ressalta que o desenvolvimento a qualquer preço pode custar muito caro para a sobrevivência da humanidade⁵⁴.

O desenvolvimento sustentável depende de uma construção de novos paradigmas pessoais, governamentais e estruturais, de vontades políticas e de uma participação dos cidadãos. Para que o acordo possa realmente ser aplicado, o desenvolvimento

⁵¹ BOBBIO, Norberto – *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 43.

⁵² JONAS, Hans – *O Princípio da Responsabilidade: ensaio de uma ética para civilização tecnológica*. Trad. Marijane Lisboa, Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto/PUC-RIO, 2006, p. 353.

⁵³ OLIVEIRA, Gilson Baptista de; SOUZA-LIMA, José Edmilson de, orgs. – *O desenvolvimento sustentável em foco: uma contribuição multidisciplinar*. São Paulo: Annablume, 2006.

⁵⁴ VENOSA, Sílvio de Salvo – *Direito Civil: Responsabilidade Civil*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

sustentável deve ser visto em conjunto com o equilíbrio do progresso econômico, social e ambiental, atuando como instrumento na sociedade.

Dentre os capítulos do acordo está o comprometimento do desenvolvimento sustentável, ou seja, busca-se o equilíbrio nos acordos da parte econômica e da seara ambiental. Os reflexos das ações do governo de Bolsonaro com relação ao meio ambiente vai além de estar se legislando sumariamente por decretos, em desfavor de leis, e estes, por contemplarem apenas a vontade do poder executivo, são formulados sem o processo de diálogo com os demais parlamentares, representantes do povo, criando desta maneira um grave entrave para o meio ambiente, que precisa do diálogo interdisciplinar para ter soluções elaboradas para as várias demandas que são percebidas, tais como: queimadas, desmatamento, invasão de terras em áreas protegidas, etc.

Esse modo do governo Bolsonaro de agir sem comprometimento com o cuidado ético com a natureza ocasiona tensões e desestabiliza as relações exteriores, pois os posicionamentos vão em desencontro com a onda progressista verde que se tem difundido pela Europa. Inclusive, as relações internacionais estão desestabilizadas, não somente com os Estados-Membros da União Europeia, mas também com os países vizinhos como a Argentina.

É fundamental a existência de comum esforço para a implementação de instrumentos e políticas que visam mitigar os impactos climáticos negativos e, por outro, estimular contribuições generosas para a preservação da biodiversidade. Nesse sentido, o Pacto Ecológico Europeu afirma que:

A UE pode fazer uso da sua influência, dos seus conhecimentos especializados e dos seus recursos financeiros com vista a mobilizar vizinhos e parceiros para que estes adiram consigo a uma trajetória sustentável. A UE continuará a liderar os esforços internacionais e deseja construir alianças com aqueles que partilham do mesmo espírito.⁵⁵

Diante das considerações tecidas, não restam dúvidas de que o Pacto Ecológico Europeu influencia, de certo modo, os acordos comerciais entre o Mercosul e a União Europeia, tendo em vista o compromisso inabalável assumido, em prol de abordagens preventivas, para proteger o meio ambiente, a saúde e o bem-estar dos seus cidadãos.

Considerações finais

As transformações nas últimas décadas, causadas pela escalada da crise climática em decorrência das ações humanas, geraram a necessidade de uma maior reflexividade, com vista à implementação de decisões e ações que impactarão o futuro da humanidade.

⁵⁵ COMISSÃO EUROPEIA – *Pacto Ecológico Europeu*. COM(2019) 640 final.

Com base nas considerações tecidas, preocupado com os impactos dos desafios climáticos, dentre eles, a extinção de espécies, a destruição das florestas e da biodiversidade e a poluição dos oceanos, o Pacto Ecológico Europeu surgiu com a proposta de transformar a economia da União Europeia para um futuro sustentável. As bases teóricas focadas deste pacto impactam nos serviços ecossistêmicos, visto que 60% dos serviços ecossistêmicos analisados durante a avaliação (incluindo 70% dos serviços reguladores e culturais) vêm sendo degradados ou utilizados de forma não sustentável. Além disso, repercutem em acordos comerciais, como visto, em razão dos efeitos das mudanças climáticas representarem um desafio global.

Não restam dúvidas de que as disposições do Pacto Ecológico geram reflexos nas relações internacionais e suas disposições são consideradas para além das fronteiras, alcançando os países que negociam com a União Europeia, tal como no caso do acordo comercial entre o Mercosul e a União Europeia, tendo por norte um verdadeiro compromisso por parte das nações com o desenvolvimento sustentável.

O Pacto Ecológico trata-se de um pilar relevante no debate e que gera impactos positivos na cooperação para estabelecer políticas de gestão ambiental, sendo necessário um esforço ainda maior em termos de governança ambiental, instrumentalizada talvez por acordos com metas e objetivos mais abrangentes concretos, sendo uma oportunidade única para o Brasil ampliar e fortalecer os mecanismos de cooperação internacional em prol de uma agenda sustentável.

Referências

ALTMANN, Alexandre – *Serviços ecossistêmicos e direito: delineamentos para uma teoria jurídica geral e uma tipologia*. São Paulo-Coimbra: Editora da Universidade Federal do ABC-EdUFABC e Imprensa da Universidade de Coimbra-IUC, 2021.

ANTUNES, Paulo de Bessa – *Direito ambiental*. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2021.

BOBBIO, Norberto – *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOSI, Alfredo – *Dialética da colonização*. 4ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

BRASIL – Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. Brasília: [s.n.], 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm. [Acesso em: 14 jan. 2022].

CÂMARA DOS DEPUTADOS – *Descaso com metas de sustentabilidade pode impedir acordo Mercosul-UE, diz parlamentar* (15 out. 2020). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/700378-descaso-com-metas-de-sustentabilidade-pode-impedir-acordo-Mercosul-ue-diz-parlamentar/>. [Acesso em: 12 jan. 2022].

CLIMAINFO – *O que é o relatório do IPCC e o que a ciência atual diz sobre mudanças climáticas?* (9 ago. 2021).

Disponível em: <https://climainfo.org.br/2021/08/09/ciencia-mudancas-climaticas-resumo-ipcc/?gclid=Cj0KCQjwjo2JBhCRARIsAFG667VrdLiVb1C1ZdO3WxuTZ4w871nhI7LA3aXR3Num9P0MfQjH1PxBw0aAts-EALwwcB>. [Acesso em: 10 jan. 2022].

COMISSÃO EUROPEIA – *Pacto Ecológico Europeu*. COM(2019) 640 final. Bruxelas, 11.12.2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>. [Acesso em: 10 jan. 2022].

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO – *Nosso Futuro Comum*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COSTANZA, Robert [et al.] – The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature*, vol. 387 (1997), p. 253-260.

DINNEBIER, Flávia França; LEITE, José Rubens Morato, orgs. – *Estado de direito ecológico: conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza*. São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017.

EUROPE DIRECT – *Pacto Ecológico Europeu: Comissão propõe nova estratégia para proteger e regenerar florestas da UE* (21 jul. 2021). Disponível em: <https://europedirectminho.ipca.pt/pacto-ecologico-europeu-comissao-propoe-nova-estrategia-para-protetger-e-regenerar-florestas-da-ue/>. [Acesso em: 14 jan. 2022].

FLAUSINO, Fábio Richard; GALLARDO, Amarilis Lucia Casteli Figueiredo – Oferta de serviços ecossistêmicos culturais na despoluição de rios urbanos em São Paulo. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana.*, vol. 13 (2021), e20200155.

FREITAS, Vladimir Passos de – Os impactos ambientais do pacto ecológico europeu no Brasil. *Consultor Jurídico* (26 set. 2021). Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-26/segunda-leitura-impactos-Ambientais-pacto-ecologico-europeu-brasil> [Acesso em: 18 jan. 2022].

ICMBIO – *Parque Nacional de Aparados da Serra*. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/parnaaparadosdaserra/> [Acesso em: 17 jan. 2022].

IPHAN – *Patrimônio Cultural*. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/218/> [Acesso em 17 jan. 2022].

JONAS, Hans – *O Princípio Responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica*. Trad. Marijane Lisboa, Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto/PUC-RIO, 2006.

MENEGASSI, Duda – Com valor 27 vezes maior que lance mínimo, construtora ganha concessão de parques. *OECD* (12 jan. 2021). Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/com-valor-27-vezes-maior-que-lance-minimo-construtora-ganha-concessao-de-parques/>. [Acesso em: 17 jan. 2022].

MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT – *Relatório-síntese da Avaliação Ecossistêmica do Milênio*, 2005. Disponível em: <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.446.aspx.pdf>. [Acesso em: 14 jan. 2022].

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – *Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2000. Série Biodiversidade no. 1. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/textoconvenoportugus.pdf>. [Acesso em: 14 jan. 2022].

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – *Parque Nacional de Aparados da Serra*. Disponível em: <http://sistemas.mma.gov.br/portalcnuc/rel/index.php?fuseaction=portal.exibeUc&idUc=158>. [Acesso em: 17 jan. 2022].

MONTIBELLER-FILHO, Gilberto – *O mito do desenvolvimento sustentável: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias*. 3ª ed. Florianópolis: Editora UFSC, 2008.

MORAES, Kamila Guimarães de – *Obsolescência Planejada e Direito. (In)sustentabilidade do consumo à produção de resíduos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

OLIVEIRA, Gilson Baptista de; SOUZA-LIMA, José Edmilson de, orgs. – *O desenvolvimento sustentável em foco: uma contribuição multidisciplinar*. São Paulo: Annablume, 2006.

PINTO, Sérgio [et al.] – Valoração dos serviços ecossistêmicos culturais: mensuração econômica do Bumba meu Boi do Maranhão. *Revista Brasileira de Ecoturismo*, São Paulo, vol. 12, n. 5 (nov. 2019-jan. 2020), p. 736-756.

UNESCO – Bumba meu boi do Maranhão agora é patrimônio cultural imaterial da humanidade. *UNESCO* (12 dez. 2019). Disponível em: <https://www.unesco.org/pt/articles/bumba-meu-boi-do-maranhao-agora-e-patrimonio-cultural-imaterial-da-humanidade>. [Acesso em: 17 jan. 2022].

VENOSA, Sílvio de Salvo – *Direito Civil: Responsabilidade Civil*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

(Página deixada propositadamente em branco)

O Uso de Agrotóxicos e a Pulverização Aérea no Brasil: A Conjuntura dos Desastres e as Consequências de um Acordo Comercial entre União Europeia e Mercosul

The Use of Pesticides and Aerial Spraying in Brazil: The Conjuncture of Disasters and the Consequences of a Trade Agreement Between the European Union and Mercosur

Tiago Bregolin Bertuzzo

Universidade de Caxias do Sul

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5885-797X>

Resumo

O estudo tem como objetivo demonstrar a real face da Revolução Verde e do Agronegócio, tão populares em território brasileiro e empregados como salvadores da economia de forma a ocultar os grandes desastres acometidos na população, a qual está sofrendo com estas práticas – exemplo da pior delas, qual seja, a pulverização aérea. Objetiva-se ainda analisar as possíveis consequências ambientais e sociais decorrentes da eventual assinatura do acordo comercial entre a União Europeia e o Mercosul. Com a criação da união econômica, é factível a ocorrência de desastres, sejam ambientais ou sociais, sendo necessária a criação de diretrizes. O presente artigo visa apresentar a dinâmica do uso e comércio de agrotóxicos, de modo que substancie conhecimento ao debate acerca do tema.

Palavras-chave: Direito Ambiental; Direito dos Desastres; Agrotóxicos; Pulverização Aérea; Acordo União Europeia-Mercosul.

Abstract

The study aims to demonstrate the real face of the Green Revolution and Agribusiness, so popular in Brazilian territory and employed as saviors of the economy in order to hide the great disasters that affect the population, which is suffering from these practices: aerial spraying being an example of the worst of them. It also aims to analyze the possible environmental and social consequences of the eventual signing of the trade agreement between the European Union and Mercosur. With the creation of the economic union,

the occurrence of disasters, whether environmental or social, is highly likely, requiring the creation of guidelines. This article seeks to present the dynamics of the use and trade of pesticides in a way that substantiates knowledge for the debate on the topic.

Keywords: Environmental Law; Disaster Law; Pesticides; Aerial Spraying; European Union/Mercosur Agreement.

Introdução

Sabe-se que os agrotóxicos sempre foram utilizados como armas. No passado, eram utilizados para combater o próprio homem e, atualmente, são destinados ao combate das denominadas “pragas” que assolam as grandes lavouras. Apesar de já existirem estudos que atestam que quanto mais agressivo o agrotóxico, mais resistente se tornarão as pragas, uma vez que este é o ciclo natural de evolução das espécies, prefere-se manter o velho modo de produção ao invés de aderir a formas mais sustentáveis.

Apesar de seu passado obscuro, a ideologia da Revolução Verde e a popularidade do agronegócio dão um ar mais amistoso aos químicos, os quais são vendidos como grandes salvadores das grandes culturas, sendo que sua nocividade e potencialidade é de exterminar. Soam como alta tecnologia elaborada pelas grandes fabricantes que, em sua maioria, são europeias e norte-americanas, e cujos continentes, apesar de condenarem o uso destes químicos, vendem sua “alta tecnologia” a países como o Brasil, que continua, como outros tantos, de certa forma desempenhando o velho ciclo colonial.

Não obstante, a alta nocividade dos químicos ao adentrarem as lavouras brasileiras é a sua pulverização de forma aérea, a qual gera graves danos ao entorno do território pulverizado: as partículas presentes no ar – processo conhecido como “deriva” – transitam desde o solo até às águas superficiais, bem como aos lençóis freáticos, chegando, conseqüentemente, ao ser humano direta ou indiretamente, causando desastres a curto e longo prazo. Além do fato de que, por vezes, a pulverização ainda é empregada como arma de guerra entre grandes fazendeiros e comunidades indígenas ou povoados provenientes de assentamentos, sendo, portanto, ainda mais grave a legalização desta prática.

Diante de tais aspectos, torna-se relevante pensar sobre a influência, no âmbito do uso de agrotóxicos, do eventual tratado de livre comércio entre a União Europeia e o Mercosul, assinado entre as partes, mas dependente de processos internos de ratificação. O bloco europeu é um dos principais exportadores de pesticidas, enquanto os países latino-americanos são responsáveis pelo abastecimento de produtos agrícolas básicos. Assim, com a liberação de impostos, essa dinâmica comercial tende a se intensificar, criando e agravando problemas de cunho social e ambiental.

O presente artigo utiliza metodologia de cunho qualitativo, de viés exploratório e dialético, tendo como base acervo documental e bibliográfico. A análise está circunscrita a obras literárias, artigos científicos, legislação, notícias veiculadas em meios de comunicação oficiais e de difusão de informações, e decisões dos tribunais pátrios.

1. O Direito dos Desastres no Antropoceno

Durante muito tempo, pensou-se em tempestades, tornados, incêndios, inundações, dentre outras ocorrências, como fenômenos exclusivamente naturais, porém, com o passar dos anos, passou-se a verificar que a maior parte da culpa era da ação humana, constatando a necessidade de criar organismos políticos e jurídicos capazes de proteger o meio ambiente (BARROS, 2008, p. 3).

Conforme Damascena (2019, p. 46-47), há uma classificação do termo desastre em duas grandes categorias. Na primeira grande categoria, temos os desastres naturais decorrentes de fenômenos naturais geofísicos, meteorológicos, hidrológicos, climatológicos e biológicos, devendo-se ter em mente que a natureza, por si só, raramente causa perdas muito significativas. Na segunda grande categoria, temos os desastres antropogênicos que, na atualidade, praticamente são a maior parte dos desastres, pois envolvem ações humanas, tais como as tempestades do Katrina e Fukushima.

Damascena (2019, p. 46-47) ainda refere que “o comportamento social é, portanto, componente estrutural do aumento da vulnerabilidade aos riscos naturais e sociais, bem como dos desastres. Essa é uma das razões pelas quais tem se observado a aceitação da frase ‘o desastre é construído socialmente’”.

Aragão (2017, p. 20-22) recorda que o ser humano, antes da chegada da modernidade, combatia as “fúrias” da natureza com magias, rituais e outras práticas místicas, sendo que atualmente consiste na principal força que molda o funcionamento do planeta, desenvolvendo inúmeros processos passíveis de compreender as causas e prever ocorrências de fenômenos naturais, além de figurar como protagonista para preservação do sistema terrestre. Vejamos:

Para esclarecer o nosso raciocínio, resumimos a lógica argumentativa em três etapas e uma conclusão:

1. Estamos a mudar profundamente a Terra,
2. Sabemos que muitas dessas mudanças terão efeitos negativos,
3. Compreendemos porquê e como ocorrem as alterações.

Logo, temos o dever de evitar futuras mudanças negativas e de promover as alterações institucionais e jurídicas necessárias à inversão das tendências.

Neste sentido, ainda conforme Aragão (2017, p. 24-26), é chegada uma nova era geológica denominada Antropoceno, em que as mudanças antrópicas do planeta

serão conforme a atividade humana em relação ao mesmo, cessando a era do Holoceno, em que as condições biofísico-geoquímicas eram estáveis e anteriores à profunda transformação operada pelo homem, pois “no novo Direito Ambiental no Antropoceno, o objeto de proteção não é apenas um objeto astronômico sólido que orbita uma estrela (em palavras mais simples, não é apenas um Planeta). O objeto de proteção jurídica é um Planeta com certas características bio-físico-geo-químicas”.

A partir de Barros (2008, p. 5), observam-se alguns desastres químicos desencadeados pela ação humana, os quais ensejaram certa preocupação, a exemplo do ocorrido na Itália, em 1976, no Município de Seveso, diante um superaquecimento de reatores de uma fábrica de desfolhantes, entre eles o famoso agente laranja, que liberou uma nuvem de dioxina e atingiu 40 residências em um bairro da cidade, causando a morte de animais domésticos e intoxicação grave nas crianças. Na Índia, em 1984, também houve o vazamento de um gás altamente perigoso (isocianato de metila) numa fábrica de pesticidas, matando 8 mil pessoas, em um mesmo dia, além dos animais localizados na cidade de Bhopal e da morte lenta de mais 16 mil pessoas nos anos seguintes, ocorrendo assim a indenização às famílias dos entes perdidos e intoxicados.

Assim, já de início, percebe-se que é chegada a hora de analisar o quanto a ação humana impacta negativamente todo o sistema terrestre, visto que, ao contrário do pensamento antropocentrismo, o ser humano não é centro, mas parte da teia da vida, muito mais dependente e vulnerável de todo o sistema terrestre quanto imagina, cabendo à toda a humanidade conscientizar-se ante a chegada da nova era.

1.1. Da agricultura ao Agronegócio: os impactos no uso de Agrotóxicos

O homem descobre a agricultura como forma de estabelecer um local fixo e explorar os recursos naturais para se beneficiar e constituir civilizações, cujos locais de principal assentamento eram aqueles que forneciam maior oferta de serviços ecossistêmicos, conforme bem pontua Altmann (2021, p. 50):

Os primeiros assentamentos humanos surgem em locais que oferecem serviços ecossistêmicos que tornam possível a agricultura e a criação de animais (pastagens, ciclagem de nutrientes e consequente fertilização do solo, biodiversidade de cultivares, polinização e disponibilidade hídrica). O advento e a expansão da agricultura somente foram possíveis, portanto, em virtude dos recursos e dos serviços providos pelos ecossistemas.

Apesar disso, com o passar dos anos, o homem passou a ignorar certas condições e começou a antropomorfizar a natureza através da alteração dos ecossistemas e paisagens, tudo por conta da exploração agrícola que, conseqüentemente, deixou e deixa rastros no meio ambiente. Neste sentido, sintetiza Altmann (2021, p. 51): “A transformação simbólica da natureza é desencadeada pelo novo estilo de vida, fora dos ecossistemas, em ambiente com grande intervenção antrópica. A natureza passa a ser vista, ao mesmo tempo, como uma fonte de recursos e uma fronteira a ser vencida”.

Como ápice do controle humano sobre as fronteiras e/ou barreiras impostas pela natureza em relação à produção de alimentos, desta vez em larga escala dado aos avanços do sistema capitalista e o surgimento de um novo modelo econômico intitulado agronegócio, surge a ideia do emprego de químicos para o combate das denominadas “pragas naturais”, cuja utilização sempre esteve em constante expansão.

A própria palavra agronegócio trata-se, basicamente, não de um termo científico, mas de um termo utilizado para denominar mais um setor econômico: nomenclatura que não visa explicitar processos sociais, econômicos ou políticos, mas que impõe formas de dominar o grande capital fundiário, financeiro e industrial de distribuição, comercialização e cultivo de alimentos, ou seja, perpassa o antes e o depois de toda a cadeia produtiva com envolvimento de capital financeiro e tecnológico (MITIDIERO JUNIOR; GOLDFARB, 2021, p. 5).

Assim, o emprego dos agrotóxicos ocorre pela primeira vez durante a Primeira e Segunda Guerras Mundiais, sendo que, posteriormente, tais recursos seguiram para a agricultura como forma de mecanização, a fim de produzir alimentos em larga escala, devido ao crescimento da população.

Tal método de produção deu origem à famosa Revolução Verde, uma teoria formulada por Thomas Robert Malthus, economista inglês, que acreditava ser impossível alimentar a faminta população mundial sem o uso destes recursos para produção de alimentos em larga escala (MILKIEWICZ; LIMA, 2018, p. 157).

Em 1956, o Brasil passou a incentivar o uso destes químicos para produção em larga escala através do Sistema Nacional de Crédito Rural. Até à promulgação da Constituição Federal de 1988, houve somente uma manifestação contrária acerca do uso indiscriminado dos agrotóxicos, especificamente na década de 1970, feita pelo renomado agrônomo gaúcho José Lutzenberger (MILKIEWICZ; LIMA, 2018, p. 159).

Observa-se, assim, que o Brasil baseia grande parte de sua atividade econômica na exportação de produtos básicos, chamados comumente de *commodities*, sendo os principais a soja, açúcar, carne de frango, farelo de soja, carne bovina, celulose e café em grão, ou seja, de dez produtos exportados pelo Brasil, sete são provenientes do agronegócio, sendo a soja a grande campeã, tanto *in natura* como em óleo e farelo (BOMBARDI, 2017, p. 22).

Mais do que alimentos, como já referido, estes produtos passam a ser designados de *commodities*, podendo não só alimentar, mas também se tornar insumo para animais de corte e biocombustível, servindo como um negócio no mercado global e tornando o Brasil líder nos rankings mundiais de exportação destes produtos (BOMBARDI, 2017, p. 23-24).

Dados permitem verificar que, no Brasil, o cultivo de produtos designados de *commodities* ocupam maiores áreas de terras do que as utilizadas para cultivos com fins alimentares, pois a soma das terras para cultivo de arroz, feijão, trigo e mandioca

chega aos 8,5 milhões de hectares, muito menor daquela ocupada somente para o cultivo da cana-de-açúcar, a qual corresponde a 17 milhões de hectares (BOMBARDI, 2017, p. 28).

Mesmo com os dados existentes, os quais apresentam alto grau de confiabilidade, as multinacionais produtoras de agrotóxicos categoricamente discordam que o Brasil seja classificado como o maior consumidor de agrotóxicos do planeta, justificando o consumo devido às suas especificidades climáticas. Segundo o presidente da Bayer no Brasil, Theo van der Loo, a explicação do alto consumo é simples e dá-se pelo fato de o país possuir dimensões continentais, além de gerar duas a três safras por ano, enquanto na Europa e nos Estados Unidos há somente uma safra. Na mesma linha, a multinacional Syngenta, segundo o engenheiro agrônomo Gustavo Costa, tem a mesma opinião, ou seja, devido ao fato de o Brasil possuir clima quente e úmido, existe a possibilidade de produção de até duas safras e meia por ano, aumentando consequentemente a utilização do que ele denomina de *defensivos*, além do clima ser muito propício ao desenvolvimento de pragas e doenças nas culturas (GRIGORI, 2019).

Não obstante, ainda são frequentes matérias jornalísticas como a do *National Geographic*, datada em 26 de julho de 2019, a qual destacou que “[...] até julho, 290 produtos foram registrados em 2019, 41% deles de extrema ou alta toxicidade e 32% banidos na União Europeia. O ritmo de registros é o maior em dez anos. Especialistas discutem riscos à saúde pública, ao meio ambiente e defendem alternativas” (DAMASIO, 2019).

Shiva (2003, p. 22-24) aponta a ascensão do capitalismo comercial através da monocultura mental, a qual estabelece o que é ou não científico, pois geralmente os países colonizadores ou desenvolvidos impõem superioridade dos sistemas ocidentais, sendo a comunidade científica de longe uma comunidade aberta, visto que descarta qualquer tipo de saber primitivo, obtendo-se assim a monocultura mental.

Assim, a Revolução Verde e uso de agrotóxicos foi moldada pelo sistema capitalista, o qual não é somente um ideal de produção de capital em larga escala, mas também um modelo que acabou sendo inserido na forma de produção de alimentos e matéria-prima, pois, segundo Shiva (2003), passou-se a aplicar a mesma forma de produção fabril na floresta, através da separação da diversidade e uniformização da produção. Vejamos:

Os princípios correntes da administração florestal científica levam à destruição do ecossistema das florestas tropicais porque se baseiam no objetivo de modelar a diversidade da floresta viva à uniformidade da linha de montagem. Em vez de a sociedade tomar a floresta como modelo, como acontece nas culturas florestais, é a fábrica que serve de modelo à floresta. O sistema de “administração científica”, tal como tem sido praticado há mais de um século, é, portanto, um sistema de desflorestamento tropical, que transforma a floresta de recurso renovável em recurso não-renovável. (SHIVA, 2003, p. 32)

Carson (2010, p. 22) foi uma das pioneiras em denunciar, a partir de sua obra *Primavera Silenciosa* em 1962, o lado obscuro do emprego de químicos no meio ambiente, observando que o ser humano, em sua interação com os seres vivos e o meio ambiente, adquiriu significativamente o poder para alterar o meio em que habita: apesar de positivo, devido aos inúmeros avanços que impulsionaram novas tecnologias e comodidades, estes avanços, ao mesmo tempo, passam a ser uma forma de ataque do ser humano para com a natureza, contaminando o ar, o solo, os rios, os mares com materiais perigosos e letais.

Eis assim a transição da agricultura, uma forma saudável do ser humano tirar proveito da natureza, para o agronegócio, como mais um nicho do mercado de capitais, sob o discurso da Revolução Verde, resultando em lucros e movimentando o mercado de commodities com o emprego da monocultura e pulverização de agroquímicos, às custas da saúde pública e do meio ambiente.

2. A Regulamentação dos Agrotóxicos no Brasil

A Constituição Federal Brasileira, em seu art. 220, § 4º, destaca a questão dos agrotóxicos, em especial quanto à sua nocividade e à necessidade de regulamentação mais minuciosa, o que ocorreu a partir da Lei nº 7.802/89 e do Decreto nº 4.074/02. O registro dos agrotóxicos no Brasil, a partir do Decreto nº 4.074/02, é ato privativo de órgão federal, tanto para produzir, comercializar, exportar, importar, manipular ou utilizar estes químicos, devendo conter prévio registro nas entidades federais do Ministério da Saúde (ANVISA), Meio Ambiente (IBAMA) e Ministério da Agricultura, da Pecuária e do Abastecimento (MAPA), levando em consideração aspectos fitossanitários, sanitários e a periculosidade ambiental (VAZ, 2006, p. 37).

Vaz (2006, p. 64), ao explicar sobre o procedimento de registro, relata que a Lei nº 7.802/89, no seu art. 3º, § 6º, dispõe sobre algumas situações de proibição do registro dos agrotóxicos, apesar de serem hipóteses meramente exemplificativas. Não obstante, o autor acredita que o simples fato de um produto ter tido seu registro cancelado em países desenvolvidos também deveria ser levado em conta no momento de autorizar o seu respectivo registro em nosso país, já que: “este produto já teve seu registro cancelado nos EUA ou na Europa, porque se revelou nocivo à saúde humana e ao meio ambiente, mas no Brasil ainda é permitido. Será que o brasileiro, o nosso meio ambiente, a nossa biodiversidade, são imunes aos efeitos do agrotóxico considerados nocivos em outros países?”.

Apesar de ampla regulamentação, acerca de um ano o governo federal brasileiro tem licenciado e liberado o uso e comercialização de uma série de novos/antigos agrotóxicos, dentre eles vários que já foram banidos por alguns países por conta de

sua alta toxicidade, tudo segundo matéria já mencionada anteriormente na *National Geographic*, que destacou que “até julho, 290 produtos foram liberados em 2019, 41% deles de extrema ou alta toxicidade e 32% banidos na União Europeia. Ritmo de registros é o maior em dez anos. Especialistas discutem riscos à saúde pública, ao meio ambiente e defendem alternativas” (DAMASIO, 2019)¹.

Diante este panorama, faz-se necessária discussão acerca do uso dos agrotóxicos em nosso país, levando em consideração as questões acerca do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, tendo em vista que a bancada ruralista e as multinacionais de agrotóxicos têm sido muito favorecidas pelo governo atual.

Atualmente o que mais apavora especialistas, pesquisadores, ambientalistas e o público em geral consciente da nocividade dos agrotóxicos é a tramitação do Projeto de Lei nº 6.299/02, intitulado como “PL do Veneno” ou “Pacote do Veneno”, que visa desde a mudança da nomenclatura “Agrotóxico” para “Pesticida” até à facilitação na liberação, ficando a critério exclusivo do Ministério da Agricultura de acordo com os interesses econômicos, bem como a liberação de alguns químicos sem receita agrônômica, além de extinguir a regulamentação acerca da publicidade e propaganda destes químicos.

Apesar de inúmeros retrocessos em relação à questão ambiental, atualmente o projeto se encontra na mesa diretora da Câmara de Deputados, conforme última atualização datada em 16 de dezembro de 2021, cuja movimentação se deu devido ao pedido de urgência formulado por deputados da bancada ruralista².

Não obstante a urgência solicitada por uma das casas legislativas, o Poder Executivo tem emitido uma série de decretos facilitadores da liberação e emprego de químicos, dentre eles o Decreto nº 10.833, de 7 outubro de 2021, em que o Presidente da República flexibiliza o processo de registro dos agrotóxicos, alterando a Lei de Agrotóxicos datada de 1989 para permitir químicos com potencial cancerígeno se for atendido determinado “limite de exposição”, além de criar uma espécie de “tramitação prioritária” aos novos produtos químicos. Segundo a atual Ministra da Agricultura, Tereza Cristina Corrêa da Costa Dias, o processo de aprovação e registro no Brasil é lento, devendo assim ser limitado a 12 meses em caso de produto inédito e de 6 meses em caso de produto genérico já aprovado.

¹ DAMASIO, Kevin – Liberação recorde reacende debate sobre uso de agrotóxicos no Brasil. Entenda. *National Geographic Brasil* (26 jul. 2019). Disponível em: <https://www.nationalgeographicbrasil.com/meio-ambiente/2019/07/liberacao-recorde-reacende-debate-sobre-uso-de-agrotoxicos-no-brasil-entenda> [Acesso em: 20 abr. 2021].

² Ver mais em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01mr40jyqdjawwwfdnq0uqj4mb24146886.node0?codteor=2126449&filename=Tramitacao-PL+6299/2002

Apesar da lentidão alegada pela Ministra, segundo reportagem de Grigori e Freitas (2021, p. 2), “Desde 1º de janeiro de 2019, 1.411 produtos agrotóxicos foram aprovados. No Brasil, existem hoje 3.477 pesticidas no mercado, ou seja, 40% de todos produtos vendidos no país foram aprovados nos pouco mais de mil dias de governo Bolsonaro”.

Assim, evidencia-se o cenário caótico para com os agrotóxicos, que, apesar de visíveis os seus malefícios quanto à saúde humana e ambiental, tais fatos não são sopesados ao se defrontar com os interesses econômicos e a ambição ovacionada pelo público do agronegócio.

2.1. A pulverização aérea por agrotóxicos como desastre antropogênico

Conforme já exposto, consoante ensinamentos de Fernanda Damascena (2019), os desastres antropogênicos são aqueles desencadeados pela ação humana, que causam impactos sobre a sociedade e o ecossistema em que ocorrem. Neste sentido, ao evidenciar os danos causados pela pulverização de agrotóxicos, seria possível classificar seus efeitos a curto e longo prazo como desastres químicos, a exemplo do ocorrido e noticiado em diversos povoados e aldeias indígenas brasileiras que foram devastadas pela chuva química despejada pelos grandes fazendeiros, por vezes de forma acidental ou ainda devido a disputa de territórios.

O que antes constituía uma ferramenta de guerra (a exemplo da pulverização do agente laranja em colônias do Vietnã pelos Estados Unidos com intuito de abater soldados vietnamitas), na atualidade, a pulverização ainda é uma ferramenta de guerra, porém o inimigo atual trata-se das denominadas “pragas naturais”, que são dizimadas das extensas lavouras de soja e milho, entre outras culturas, cujos impactos vão além da extinção das “pragas” agrícolas, pois perduram sobre todo o ecossistema local, ao seu entorno e inclusive nos seres humanos.

Como exemplo devastador, tem-se as inúmeras ocorrências no Brasil, tanto em relação aos atingidos pelas aeronaves, quanto aos próprios pilotos, uma vez que, segundo reportagem de Douglas Carvalho e Larissa Rodrigues (2019), a aviação agrícola representa uma das atividades mais perigosas da aviação brasileira, pois demanda manobras semiacrobáticas em voos com baixas altitudes de pilotos menos experientes, visto que a faixa etária varia entre 23 e 28 anos de idade. Vejamos:

Dados do Sindicato Nacional das Empresas de Aviação Agrícola (Sindag) mostram que 27% dos acidentes na aviação aérea nacional são causados por perda de controle em voo; em torno de 20%, por colisão com obstáculo – como rede elétrica e árvores –; e quase 20%, por falha mecânica. As demais ocorrências se devem à perda de controle no solo (problemas na decolagem ou aterrissagem). (CARVALHO; RODRIGUES, 2019)

Segundo o Dossiê Abrasco (CARNEIRO *et al.*, 2015, p. 153), a pulverização aérea de agrotóxicos, ao atingir comunidades vizinhas às áreas de plantação, causa frequentes queixas de saúde logo após a aplicação, pois, apesar de seguidas todas as regras da aviação, os principais sintomas percebidos são cefaleias, vômitos, náuseas e alergias, além de relatos sobre a morte de animais sempre que a denominada “chuva de venenos” ocorre. Segundo o Dossiê, mesmo seguindo todas as regras para a segurança da pulverização, a grande quantidade de químico empregada transita por inúmeros ambientes. Vejamos:

O problema da pulverização aérea torna-se ainda mais grave devido à grande quantidade de veneno que penetra no ambiente por diferentes vias. Mesmo em condições ideais e com o total controle sobre fatores como temperatura, calibração e ventos, normalmente ocorre uma “deriva técnica”. Segundo a autora, apenas 32% dos agrotóxicos pulverizados permanecem nas plantas. O restante vai para o solo (49%) ou para áreas circunvizinhas através do ar (19%) (CARNEIRO *et al.*, 2015, p. 153).

Em Lucas do Rio Verde, município do Mato Grosso, estado brasileiro destaque em termos de agronegócio e monocultura brasileira, foi constatado que inúmeros acidentes de trabalho, intoxicações por agrotóxicos, neoplasias, malformações e doenças respiratórias estão relacionadas diretamente com a pulverização agrícola, constatando inclusive a intoxicação do leite materno (CARNEIRO *et al.*, 2015, p. 155).

Apesar da regulamentação pela Lei Federal nº 917/1969, pelo Decreto nº 86.765/1981 e pela Instrução Normativa nº 02/2008, sua íntegra geralmente não é respeitada, e inúmeros ativistas ambientais cogitam inclusive a necessidade de banimento desta forma de pulverização, a qual até o momento segue legítima.

Ferreira (2015, p. 33-35) também aponta que seria ideal a proibição desta atividade, tudo em prol dos princípios da precaução e da prevenção, justamente pela falha nas legislações, bem como a existência de outros meios de pulverização ou ainda técnicas de cultivo sem a necessidade do emprego dos agrotóxicos, trazendo à tona que toda esta problemática caracteriza a “sociedade de risco” conceituada por Ulrich Beck, “em que os riscos sociais, políticos, econômicos e individuais tendem cada vez mais a escapar das instituições de controle e proteção da sociedade industrial”.

Neste sentido, verifica-se que, ao sopesar os custos sociais e ambientais frente aos benefícios econômicos causados pela pulverização aérea agrícola, são muito mais caros que o retorno desta atividade, sendo inegável que os únicos beneficiários são os grandes produtores de soja, milho, cana-de-açúcar e outras culturas, obviamente que a curto prazo, pois as perdas ambientais refletirão também para com suas próximas gerações.

A prática em debate tem relação com o direito dos desastres, já que visíveis os prejuízos desencadeados, filiando-se a parte que diz respeito aos desastres antropogênicos, uma vez que causados pelo próprio ser humano, devendo assim ser priorizado o

banimento da atividade, ao invés de simplesmente tratar os resultados dos desastres, os quais por vezes ou frequentemente são irrecuperáveis.

3. Do acordo entre Mercosul e União Europeia: o impacto do comércio de agrotóxicos

Em 28 de junho de 2019, foi anunciada em Bruxelas a conclusão da negociação da parte comercial do Acordo de Associação entre os blocos do Mercosul e da União Europeia. Diante dos dados fornecidos pelo Ministério da Economia do Brasil³, caso o tratado seja assinado (o qual depende dos procedimentos legais de cada país), será atingido um mercado de 780 milhões de habitantes e aproximadamente 25% do PIB global.

Conforme o Acordo de Princípio⁴, que sintetizou os resultados das negociações, o Mercosul liberará o comércio de 91% das importações após período de transição de 10 anos, enquanto um prazo de 15 anos será reservado para produtos mais sensíveis à economia da América Latina (como veículos de passageiros). De outro lado, a União Europeia consentirá com a liberação de 92% das importações advindas do Mercosul após o transcurso do interstício de 10 anos.

Em relação ao tema do presente estudo, é importante aduzir o fato de que os impostos promovidos pelo Mercosul para produtos químicos e farmacêuticos serão zerados. O Acordo de Princípio admite a possibilidade de exigências de licenças de importação e exportação para certas substâncias químicas, além de inferir a importância de um moderno rol de regras para produção de processos químicos. Todavia, o texto apenas cita a relevância de determinados regramentos, sem realizar o devido aprofundamento do tema.

Diante das mudanças significativas trazidas por eventual tratado entre os dois blocos econômicos, de modo a formar uma das maiores áreas de livre comércio mundial, é importante refletir acerca das consequências ambientais. Nesse sentido, é imprescindível verificar o modelo atual de comércio de agrotóxicos e quais os possíveis resultados advindos das determinações de eventual assinatura do acordo.

Importante estudo sobre o tema foi realizado pela pesquisadora Larissa Mies Bombardi (2021) que, após coleta de dados, constatou o efeito trágico proveniente do acordo. A União Europeia mostra-se como principal exportadora de pesticidas

³ ACORDO entre Mercosul e União Europeia: Governo brasileiro publica ofertas de acesso a mercados. Governo Federal (jul. 2021). Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2021/julho/acordo-entre-mercosul-e-uniao-europeia-governo-brasileiro-publica-ofertas-de-acesso-a-mercados [Acesso em: 15 jan. 2022].

⁴ Disponível em: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157964.pdf. [Acesso em: 15 jan. 2022].

aos países que compõem o Mercosul, de modo que o tratado de livre comércio aumentará a quantidade de produtos químicos no mercado latino-americano.

Outrossim, o acordo fará com que o Mercosul exporte ainda mais produtos provenientes da agricultura e, diante da necessidade de uma maior produção, incentivar-se-á, além do desmatamento de florestas, a utilização de pesticidas. Determinado movimento já foi constatado na última década: “*while soya bean farming expanded by 53.95% between 2010 and 2019 in Brazil, the use of pesticides during this period increased by 71.46%*” (BOMBARDI, 2021, p. 15).

Bombardi (2021), em seu estudo, aponta três pontos específicos que devem ser levados em conta na relação Mercosul/União Europeia: a geografia da assimetria, o círculo de envenenamento e o colonialismo molecular. A combinação de tais critérios impõe grande degradação ambiental e o tratado compõe termos que consolidam e agravam a situação constatada.

Em que pese os dados levantados indicarem certo equilíbrio financeiro das negociações entre os dois blocos, os números escondem uma diferença acentuada. Enquanto os países do Mercosul exportam bens básicos como comida e minério, as nações da União Europeia comercializam produtos industrializados.

Assim, verifica-se uma assimetria que reproduz o modelo colonial. O desequilíbrio fica evidente, ainda, na relação específica do uso dos agrotóxicos, na medida em que a União Europeia exporta substâncias que são proibidas em seu território ou que são liberadas em níveis mínimos. Dos dados levantados por Larissa Mies Bombardi (2021, p. 31-34), no Mercosul os pesticidas podem ser usados em níveis que chegam até milhares de vezes mais do que o estabelecido nos países europeus.

There, therefore, exists a first level of asymmetry between these two trade blocs. Nevertheless, this first level, economic and technological in nature, is only the outer layer of a profound asymmetry that begins at the macroscopic level and goes to the microscopic, or cellular, rather, because of the substances exported by the EU that are prohibited for use there but absorbed by the environment and the very bodies of the people of Latin America (BOMBARDI, 2021, p. 7).

Outro ponto relatado diz respeito ao círculo do veneno, pelo que se verifica que a União Europeia, ao vender agrotóxicos aos países da América Latina, acaba por consumi-los, pois são utilizados nas plantações dos produtos importados. Enquanto são exportados pelos países europeus € 584.751.000 em pesticidas, são importados € 21.229.222.000 em produtos provenientes da agricultura, gado e madeira, e, ao mesmo tempo, verifica-se que 30% dos produtos químicos exportados e usados nos cultivos são proibidos na União Europeia (BOMBARDI, 2021, p. 38).

Assim, além de promover o uso de substâncias perigosas pelos produtores latino-americanos, interferindo diretamente na cadeia produtiva e na saúde da população dos países que compõem o Mercosul, as grandes empresas de agrotóxicos acabam

por atingir também as pessoas que vivem na Europa, pois são consumidoras diretas das produções agrícolas. Todavia, o uso de pesticidas, pensado por si só sem considerar o consumo dos alimentos, gera consequências drásticas, afetando diretamente agricultores e comunidades indígenas, de modo que os países sulistas acabam por ser os mais prejudicados.

3.1. Os efeitos desastrosos em países latino-americanos e as consequências globais do modelo econômico agrícola

Ao exportar agrotóxicos proibidos em seu território para outros países, a União Europeia perpetua um modelo colonialista que não se preocupa com o interesse de outros povos. Quanto ao tema, a pesquisadora portuguesa Margarida Mendes (2017) cunhou o conceito de colonialismo molecular, em que cartéis dominam a indústria da comida e, conseqüentemente, a evolução biológica.

Mendes (2017) aponta que grandes empresas que dominam o mercado agrícola (atuantes desde a produção de patentes de sementes, herbicidas químicos, transgênicos e pesticidas) são amplamente beneficiadas com tratados de livre comércio, pois podem financiar a promoção intensiva da monocultura, técnica agrícola que aumenta o risco de pestes e requer pesticidas ainda mais agressivos. Esse movimento tende a perpetuar uma violência invisível à população atingida, em que seus corpos são transformados e usados para coleta de informações referentes a consequências imprevisíveis.

Unexpected genetic deviations have proved the indeterminacy of matter and its mutations at alarming levels, biting back at the colonizing hand of man. Take for example the appearance of the Zika virus in Latin America and the worldwide wave of panic generated by it (MENDES, 2017, p. 135-136).

Quanto ao tema, especificamente, Bombardi (2021) coletou dados que comprovam o aumento de casos de envenenamento por pesticidas no Brasil e, conseqüentemente, a morte de pessoas, inclusive de crianças. Chama atenção, ainda, segundo as informações levantadas, ao fato de as comunidades indígenas serem as mais afetadas pelos impactos da aplicação dos produtos químicos.

As can be seen, the original peoples of this land continue to suffer from the oppression they have experienced for 500 years. The forms of violence to which they are subjected today are often invisible, perpetrated by substances utilised in “technological” agriculture, whether it be through aerial spraying, a practice still permitted in Mercosur countries, or the advance of monocrops on indigenous lands (BOMBARDI, 2021, p. 26).

Confirmando a situação narrada, verifica-se uma série de processos jurídicos cujo objeto é o atingimento das comunidades tradicionais por agrotóxicos. Frisa-se que,

por vezes, os pesticidas são usados como arma contra a presença indígena em determinadas regiões.

O Ministério Público Federal está investigando caso ocorrido na comunidade Guyraroka, em que crianças com idade entre 5 e 7 anos apresentaram sintomas de intoxicação após pulverização de produto químico⁵. O caso é relevante pelo fato de que a demarcação pelo Poder Público da terra indígena atingida está em discussão no Supremo Tribunal Federal⁶, de modo que a decisão proferida influenciará nos critérios temporais adotados para admitir a formalização da propriedade em benefício das comunidades tradicionais.

Nesse sentido, está marcado para o dia 23 de junho de 2022 o julgamento do RE 1.017.365 RG/SC⁷, admitido em repercussão geral, no qual a Corte analisará a definição do estatuto jurídico-constitucional das relações de posse das áreas de tradicional ocupação indígena e desde quando deve prevalecer essa ocupação. A tese levantada diz respeito à possibilidade de considerar áreas ocupadas após a promulgação da Constituição Federal (05/10/1988).

No entanto, conforme se observou, mesmo antes da decisão, determinados territórios são acometidos por violências por parte dos interessados na ocupação da terra. Desta feita, a utilização de agrotóxicos, como violência silenciosa (que tenta desvincular qualquer dolo pelos agentes), impõe uma maior pressão para a desocupação indígena de suas aldeias.

Outro caso de relevante impacto envolve a indenização por danos morais coletivos pelo despejo de agrotóxicos, por pulverização aérea, diretamente sobre a terra indígena Tey Jusu, afetando a saúde dos moradores. Em sentença proferida pela Justiça Federal de Dourados (MT)⁸, foi reconhecida a ofensa à coletividade indígena, e, nas palavras do magistrado Rubens Petrucci Junior, sobre a proteção da dignidade humana impõe-se o dever do Estado e de todos de respeitar, “seja o próximo um negro, um branco, um índio ou pertencente a qualquer outra raça ou etnia”. A decisão impõe o pagamento de R\$ 150.000 a ser destinado diretamente à comunidade afetada.

Além do impacto sobre a saúde humana, verificou-se também impactos negativos sobre a biodiversidade. Os dados levantados por Bombardi (2021) indicaram que

⁵ MPF investiga possível contaminação em comunidade indígena Guyraroka. Ministério Público Federal (13 ago. 2019). Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/ms/sala-de-imprensa/noticias-ms/mpf-investiga-possivel-contaminacao-por-agrotoxicos-em-comunidade-indigena-guyraroka> [Acesso em: 16 jan. 2022].

⁶ VITÓRIA Guarani Kaiowá: STF acolhe recurso e abre caminho para reverter decisão que anulou demarcação da TI Guyraroka. CIMI (8 abr. 2021). Disponível em: <https://cimi.org.br/2021/04/vitoria-guarani-kaiowa-stf-acolhe-recurso-abre-caminho-reverter-decisao-guyraroka> [Acesso em: 16 jan. 2022].

⁷ Pauta disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/destaquesPauta2022.pdf>. [Acesso em: 17 jan. 2022].

⁸ Processo nº 5000697-54.2017.4.03.6002. Disponível para consulta em: <https://pje1g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>. [Acesso em: 16 jan. 2022].

apenas a empresa BASF exportou mais de 550 mil quilos da substância fipronil, relacionada com a morte de abelhas, insetos que detêm grande importância na polinização.

Quanto ao tema, em Inquérito Civil instaurado pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul, diante da verificação de mortandade de cerca de 400 milhões de abelhas entre outubro de 2018 e março de 2019 no estado gaúcho, solicitou-se a suspensão provisória do registro do inseticida fipronil⁹. Em que pese a constatação, não houve a suspensão do químico e, entre janeiro e abril de 2021, foi constatada pela Divisão de Insumos e Serviços Agropecuários da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural (SEAPDR) a presença do ingrediente ativo fipronil em 77% das amostras de colmeias com mortandade de abelhas no estado do Rio Grande do Sul¹⁰.

Por fim, outro ponto importante a ser ressaltado diante do estímulo das negociações comerciais entre os dois blocos econômicos diz respeito à degradação oceânica. Uma das consequências do tratado será o aumento da intensidade de cargas transportadas pelo Oceano Atlântico, ameaçando a garantia da biodiversidade marítima e a segurança, saúde e sustento de comunidades pesqueiras.

A cidade de Rio Grande/RS, localizada no Brasil e referência portuária, é um exemplo de como o comércio de agrotóxicos pode afetar a qualidade da água. Na zona estão localizadas indústrias de processamento de grãos vegetais e de produção de fertilizantes (que recebem e enviam produtos químicos por transporte marítimo).

Baumgarten (2010) realizou um interessante estudo acerca da qualidade da água no local, onde há uma laguna com ligação direta ao mar. Verificou-se que, diante de efluentes emitidos pelas empresas de pesticidas, há um elevado teor de fosfato, o qual é responsável pelo crescimento excessivo e não natural de algas e plantas. Determinado processo, combinado com a poluição doméstica, resulta na eutrofização das águas, reduzindo os níveis de oxigênio e provocando a mortandade de espécies marítimas.

O excesso de aporte de matéria orgânica para o Saco da Mangueira resulta na liberação de fitonutrientes para as águas, propiciando as frequentes florações oportunistas de cianobactérias, principalmente *Aphanothece sp.*, em detrimento de espécies mais naturais. Quando essa enseada está eutrofizada, apresenta poluição visual e inadequação da qualidade das águas para a pesca artesanal, embora esta seja a vocação natural da área (BAUMGARTEN, 2010, p. 41).

⁹ MP Pede Suspensão do Uso de Inseticida Responsável por Mortandade de Abelhas no Estado. MPRS (14 ago. 2019). Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/noticias/49583/>. [Acesso em: 17 jan. 2022].

¹⁰ INSETICIDA fipronil é encontrado em 77% de amostras de colmeias com mortandade de abelhas no RS. Governo do Estado do Rio Grande do Sul (14 jun. 2021). Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/inseticida-fipronil-e-encontrado-em-77-de-amostras-de-colmeias-com-mortandade-de-abelhas-no-rs>. [Acesso em: 17 jan. 2022].

Desta feita, infere-se que, com a formalização do acordo de livre comércio, determinados casos se tornarão cada vez mais comuns, pois haverá um aumento de produção de fertilizantes em cidades costeiras de modo a facilitar o transporte pelas embarcações. Ademais, além do efeito narrado, não se deve excluir a possibilidade de ocorrência de acidentes marítimos, os quais geram verdadeiros desastres na esfera ambiental.

Considerações Finais

A partir do presente estudo é visível o quão gritante e delicado é o cenário brasileiro em relação aos agrotóxicos, o qual tem se intensificado com o atual governo brasileiro, visto que a bancada ruralista, apesar de sempre ter tido força sobre os governos, atualmente tem ganhado inúmeros privilégios.

É inegável a qualificação de desastre antropogênico ao resultado que a pulverização aérea tem deixado, uma vez que o despejo de químicos pela via aérea permanece e transita por inúmeros ambientes, permanecendo no ar e podendo ser levado pelo vento a outros locais, mesmo observados os regramentos para a prática.

Assim, não se trata aqui de pensar o desastre como consequência e identificar as alternativas de reparação, mas de tratar como desastre certo e agir o mais rápido possível para o banimento desta prática nociva, a qual destoa com todos os princípios presentes na Carta Magna brasileira e Tratados Internacionais.

A celebração de acordo de livre comércio entre Mercosul e União Europeia, conforme observado, tende a agravar os efeitos resultantes do uso de agrotóxicos sobre o equilíbrio do meio ambiente, além de interferir negativamente no sustento e na saúde das populações atingidas diretamente e indiretamente. O tratado tende a beneficiar, na atual conjuntura, quase exclusivamente, os grandes conglomerados de empresas multinacionais atuantes na agricultura, os quais detêm o controle de toda a cadeia produtiva.

Imperioso aduzir que o futuro ambiental e social cada vez se coloca mais nas mãos do setor empresarial, perdendo força os ditames elaborados pelos Estados em virtude da construção de um plano global contra a degradação ambiental. Esse movimento pode ser percebido na Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2021 (COP26), em que o setor privado, representado por grandes corporações, comandou a pauta em diversas áreas.

Não se nega a importância empresarial para viabilizar estratégias de proteção ao meio ambiente, todavia, por vezes, por trás de critérios ESG, visualiza-se apenas a perfectibilização do lucro. Inclusive, deve-se levar em conta a adoção, por algumas indústrias, de políticas de *greenwashing*, em que discursos ambientalmente responsáveis ocultam práticas nocivas.

É necessário que a comunidade internacional intermedeie as relações comerciais entre os países, de forma a preponderar critérios não vinculados apenas ao lucro, mas que mantenham a persecução da proteção social e ambiental. Mostra-se imprescindível defender comunidades historicamente vulneráveis, como a de pequenos agricultores, pescadores e indígenas, que, sem espaço de fala, caminham para a extinção.

As relações sadias entre países podem ser consideradas sucedâneos de um futuro mais limpo e justo, todavia, é essencial que medidas conjuntas sejam impostas diante de efetiva participação popular, de modo que o caminho a ser seguido esteja vinculado ao interesse social. Nesse sentido, o acordo entre a União Europeia e o Mercosul pode ser visto como oportunidade de se discutir uma regulação internacional sobre o uso de agrotóxicos, pois apenas assim os problemas apresentados podem ser minimizados e dizimados.

Apesar de a União Europeia condenar o uso desenfreado de agrotóxicos em países como o Brasil, entende-se que o melhor caminho não está consubstanciado apenas no banimento de produtos brasileiros como boicote, conforme ocorrido em alguns países europeus após as denúncias feitas por Bombardi em suas obras. É necessária uma atuação internacional conjunta, a fim de desfavorecer o mercado de químicos, que mantêm suas diretrizes em ganhos de curto prazo e tornam o ciclo do veneno constantemente vicioso.

Referências

ALTMANN, Alexandre – *Serviços ecossistêmicos e direito: delineamentos para uma teoria jurídica geral e uma tipologia*. São Paulo/Coimbra: Editora da Universidade Federal do ABC-EdUFABC / Imprensa da Universidade de Coimbra – IUC, 2021.

ARAGÃO, Alexandra – O estado de direito ecológico no antropoceno e os limites do planeta. In DINNEBIER, Flávia França; LEITE, José Rubens Morato, orgs. – *Estado de Direito Ecológico: Conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza*. São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017, p. 20-37.

BARROS, Wellington Pacheco – *Curso de direito ambiental*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BAUMGARTEN, Maria da Graça Zepka – A eutrofização das águas de uma enseada do estuário da Lagoa dos Patos (RS) protegida pela legislação ambiental. *FEPAM em Revista*, Porto Alegre, vol. 3, n. 2 (2010), p. 34-42.

BOMBARDI, Larissa Mies – *Geografia do Uso de Agrotóxicos no Brasil e Conexões com a União Europeia*. São Paulo: FFLCH-USP, 2017.

BOMBARDI, Larissa Mies – *Geography of Asymmetry: the vicious cycle of pesticides and colonialism in the commercial relationship between Mercosur and the European Union*. Brussels: The Left, 2021. Disponível em: <https://left.eu/events/eu-mercotur-the-vicious-circle-of-pesticides/>. [Acesso em: 11 jan. 2022].

BRASIL – *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1998.

CARNEIRO, Fernando Ferreira [et al.], org. – *Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*. Rio de Janeiro/São Paulo: EPSJV/Expressão Popular, 2015.

CARSON, Raquel – *Primavera Silenciosa*. Trad. Claudia Sant'Anna Martins. 1ª ed. São Paulo: Gaia, 2010.

CARVALHO, Douglas; RODRIGUES, Larissa – Aviação Agrícola: Perigo no céu e na terra. *Metrópoles* (25 jun. 2019). Disponível em: <https://www.metropoles.com/materias-especiais/aviacao-agricola-no-brasil-setor-cresce-a-sombra-de-acidentes-e-agrotoxicos>. [Acesso em: 18 jan. 2022].

DAMASCENA, Fernanda Dalla Libera – *Direito dos desastres e compensações climáticas no Brasil: limites e potencialidades*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

DAMASIO, Kevin – Liberação recorde reacende debate sobre uso de agrotóxicos no Brasil. Entenda. *National Geographic Brasil* (26 jul. 2019). Disponível em: <https://www.nationalgeographicbrasil.com/meio-ambiente/2019/07/liberacao-recorde-reacende-debate-sobre-uso-de-agrotoxicos-no-brasil-entenda> [Acesso em: 20 abr. 2021].

FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti – A pulverização aérea de agrotóxicos no Brasil: cenário atual e desafios. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo, vol. 15, n. 3 (2015), p. 18-45.

GRIGORI, Pedro – Afinal, o Brasil é o maior consumidor de agrotóxico do mundo? *Revista Galileu* (25 jun. 2019). Disponível em: <https://revistagalileu.globo.com/Ciencia/Meio-Ambiente/noticia/2019/06/afinal-o-brasil-e-o-maior-consumidor-de-agrotoxico-do-mundo.html> [Acesso em: 3 abr. 2021].

GRIGORI, Pedro; FREITAS, Helen – Via decreto, Bolsonaro altera Lei dos Agrotóxicos e flexibiliza aprovação dos venenos. *Por Trás do Alimento* (8 out. 2021). Disponível em: <https://portrasdoalimento.info/2021/10/08/via-decreto-bolsonaro-altera-lei-dos-agrotoxicos-e-flexibiliza-aprovacao-dos-venenos/>. [Acesso em: 18 jan. 2022].

MENDES, Margarida – Molecular Colonialism. In MENDES, Margarida, ed. – *Matter Fictions*. Berlin: Stenberg Press, 2017, p. 125-140.

MILKIEWICZ, Larissa; LIMA, José Edmilson de Souza – Análise do registro de agrotóxico no direito ambiental brasileiro. *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, vol. 14, n. 2 (2018), 154-179.

MITIDIERO JUNIOR, Marco Antonio; GOLDFARB, Yamila – *O agro não é tech, o agro não é pop e muito menos tudo*. São Paulo: ABRA/FES Brasil, 2021.

SHIVA, Vandana – *Monoculturas da mente: perspectivas da biodiversidade e da biotecnologia*. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Gaia, 2003.

VAZ, Paulo Afonso Brum – *O Direito Ambiental e os Agrotóxicos: responsabilidade civil, penal e administrativa*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006.

Medidas agroambientais e climáticas da Política Agrícola Comum enquanto instrumento de valorização, restauração e proteção dos serviços ecossistêmicos na União Europeia

Common Agricultural Policy's agri-environmental and climate measures as an instrument for valuing, restoring and protecting ecosystem services in the European Union

Alexandre Altmann

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2838-2445>

Resumo

As medidas agroambientais constituem um mecanismo já consolidado na União Europeia enquanto instrumento de confluência das políticas agrícola e ambiental. Desde o início da integração da Europa nos anos 1950, a agricultura constitui um setor estratégico e prioritário, recebendo um significativo aporte de recursos financeiros. Mais recentemente, a partir de 1993 e, em particular, com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, o ambiente passa a integrar as mais diversas políticas públicas da União Europeia. Dentro da Política Agrícola Comum (PAC), o ambiente tem nas medidas agroambientais e climáticas um instrumento de grande alcance, considerando que essa política impacta a maior parte do território da Europa. Nesse contexto, essas medidas têm um grande potencial para a proteção da biodiversidade e restauração dos ecossistemas. Diante das últimas alterações para o período 2014-2020 e das discussões acerca da próxima revisão da PAC pós-2020, o presente artigo analisa o potencial das medidas agroambientais e climáticas enquanto instrumento voltado para a valorização, restauração e preservação dos serviços ecossistêmicos no âmbito da União Europeia.

Palavras-chave: Serviços ecossistêmicos; biodiversidade; mudança no clima; medidas agroambientais e climáticas; Política Agrícola Comum.

Abstract

Agri-environmental measures are a mechanism already consolidated in the European Union as an instrument for the confluence of agricultural and environmental policies.

Since the beginning of Europe's integration in the 1950s, agriculture has been a strategic and priority sector, receiving a significant contribution of financial resources. More recently, since 1993, and in particular with the entry into force of the Maastricht Treaty, the environment is now part of the most diverse public policies in the European Union. Within the Common Agricultural Policy (CAP), the environment has a far-reaching instrument in agri-environmental and climate measures, considering that this policy impacts most of Europe's territory. In this context, these measures have great potential for protecting biodiversity and restoring ecosystems. In view of the latest changes for the 2014-2020 period and the discussions about the next review of the CAP, this article analyzes the potential of the agri-environmental and climate measures as an instrument aimed at valuing, restoring, and preserving ecosystem services within the European Union.

Keywords: Ecosystem services; biodiversity; climate change; agri-environmental and climate measures; Common Agricultural Policy.

Nota introdutória

O orçamento destinado para a Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia para o período 2014-2020 foi de cerca de 400 bilhões de euros, o que equivale a cerca de 40% do orçamento total da UE. Não obstante o fato de a agricultura constituir um setor estratégico, ela corresponde a apenas 1,5% do PIB da UE e emprega apenas 5% da força de trabalho total. Em 2020, por exemplo, o orçamento da PAC foi de 58 bilhões de euros, o que significa 34,5% do orçamento total com UE. Esse vultoso aporte de recursos para um setor específico da economia europeia tem gerado fortes críticas acerca da manutenção da PAC nos atuais moldes. Essas críticas sugerem que somente um redirecionamento dos objetivos da PAC poderia justificar a continuidade desse grande volume de gastos.

A PAC no período 2021-2027, portanto, deveria passar de uma política *agrícola e agrária* para uma política voltada para os *bens públicos (public goods)*, em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, da Convenção da Diversidade Biológica, da Convenção do Clima e do Pacto Ecológico Europeu. Nesse sentido, a PAC deveria priorizar – além da segurança alimentar – temas como o meio ambiente, o combate às mudanças climáticas, a manutenção da biodiversidade e a provisão de serviços ecossistêmicos. Já em 2013, quando da revisão da PAC para o período 2014-2020, surgiram diversas críticas acerca do papel (diminuto) dos serviços ecossistêmicos na reforma então aprovada. A necessidade de maior atenção da PAC em relação aos serviços ecossistêmicos é questão da maior relevância, já ressaltada pela Comissão Europeia na Comunicação COM(2017)713 – “O Futuro da Alimentação e da Agricultura”.

Dentro da estrutura da PAC, as medidas agroambientais e climáticas possuem um enorme potencial para a recuperação dos ecossistemas, preservação da biodiversidade e mitigação dos efeitos da mudança do clima. No entanto, a reforma de 2013

trouxe poucos avanços e não explorou esse potencial em relação ao ambiente e ao clima. A reforma de 2020 poderá seguir o mesmo caminho se não for adotada uma mudança de rumo em direção à sustentabilidade. O presente artigo discute a história da PAC e como a questão ambiental e climática introduziu mudanças nos seus instrumentos, mecanismos de ação, medidas e programas ao longo dos seus 58 anos de existência. Discute, ainda, como a provisão de serviços ecossistêmicos pode ressignificar a PAC para o período 2021-2027. Nesse sentido, o presente artigo analisa o potencial das medidas agroambientais e climáticas da PAC enquanto instrumento voltado para a valorização, restauração e preservação dos serviços ecossistêmicos no âmbito da União Européia.

1. A Política Agrícola Comum Europeia – PAC

O Pós-Guerra trouxe uma grande preocupação com a produção, abastecimento e autossuficiência de alimentos na Europa. Nesse contexto, em 1962 é criada a Política Agrícola Comum (PAC) com o objetivo de estimular a produção e garantir o abastecimento de gêneros alimentícios. Com isso, a PAC criou um mercado único, o qual autoriza a livre comercialização de produtos agrossilvopastoris nos países-membros. Nesse contexto, é possível afirmar que essa política é um elemento agregador da União Europeia. Moyano-Estrada e Ortega (2014, p. 691) lembram que “analistas são quase unânimes em apontar que a PAC, criada em 1962, representou um dos pilares de sustentação para a construção europeia, pois, afinal, constituía-se a agricultura no único setor a receber elevada prioridade de todos os estados-membros.” Aerni (2016) destaca que a PAC foi guiada por três grandes princípios: “mercado único; preferência comunitária e; solidariedade financeira – tudo direta ou indiretamente estruturado para assegurar o suporte aos agricultores visando o aumento da produção agrícola na Europa.” Essa conformação inicial da política seguia uma preferência da França por uma forte intervenção estatal no setor agrícola.

Desde sua origem, a PAC passou por várias reformas. Diversas críticas, como, por exemplo, as do GATT, introduziram mudanças na estrutura de financiamentos e apoios. A questão ambiental é introduzida em 1992, mas a política somente muda, segundo Aerni (2016), para uma *agricultura multifuncional*¹ a partir da Agenda 2000

¹ “The multifunctional character of agriculture, taking into account also its contribution to the sustainable management of ecosystem services, thus became officially enshrined in EU agricultural policy. The concept of multifunctionality recognizes the positive externalities that agriculture generates for society and the environment (e.g., protection of the environment, preservation of landscapes and agrobiodiversity, safe food, socioeconomic and cultural well-being of farm families, recreation value for urban residents). It is assumed that all these public goods may not be valued in the global market for agricultural commodities but reflect the concerns, preferences and values of taxpayers and consumers in affluent countries.” (AERNI, 2016 – grifou-se).

da PAC “quando várias medidas de desenvolvimento rural e esquemas agroambientais foram introduzidos nos Estados-Membros.” A questão ambiental, entretanto, influenciou sobremaneira a PAC, introduzindo mudanças nos seus instrumentos, mecanismos de ação, medidas e programas. O quadro abaixo detalha essas mudanças:

Etapas	Mercados Agrícolas (instrumentos e mecanismos de atuação)	Estruturas agrárias/ Desenvolvimento rural (medidas e programas)	Fundos econômicos
Implementação da PAC (1960/1982)	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismos de intervenção (importações autorizadas para baixar os preços, armazenamento de excedentes, compras públicas pelos organismos europeus, etc.) Incentivos à exportação. Organizações Comuns de Mercados (uma para cada subsetor). Preços garantidos. 	<ul style="list-style-type: none"> Indenizações compensatórias para agricultores situados em zonas desfavorecidas. Ajudas para planos de modernização e melhoria das explorações. Ajudas à instalação de jovens agricultores. 	Fundo agrícola (Feoga) <ul style="list-style-type: none"> Seção Orientação. Seção Garantia. Outros fundos (estruturais): <ul style="list-style-type: none"> Feder FSE
Primeiras medidas corretoras (1983-1992)	<ul style="list-style-type: none"> Limites de garantia (redução do nível de preços garantidos). Taxas de corresponsabilidade. Cotas de produção em alguns setores (por exemplo, o leite). Retirada de terras (<i>set-aside</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> São revisados os fundos estruturais e os critérios de concessão dos programas de desenvolvimento. 	Fundo agrícola (Feoga) <ul style="list-style-type: none"> Seção Orientação. Seção Garantia. Outros fundos (estruturais): <ul style="list-style-type: none"> Feder FSE
Reforma MacSharry (1992-1999)	<ul style="list-style-type: none"> Reforma de algumas OCMs. Redução generalizada dos preços de garantia. Complemento com ajudas diretas aos agricultores (acopladas à produção). Visibilidade das ajudas agrícolas. 	<ul style="list-style-type: none"> Reforma dos fundos estruturais. Organização das áreas rurais de acordo com os níveis de renda per capita. Aprovação do Regulamento Horizontal de Desenvolvimento Rural-Agrário. Aprovação do programa agroambiental. Iniciativa Leader I para a diversificação de atividades no meio rural. Programa de aposentadoria antecipada. 	Fundo agrícola (Feoga): <ul style="list-style-type: none"> Seção Orientação. Seção Garantia. Outros fundos (estruturais): <ul style="list-style-type: none"> Feder FSE Fundos de coesão.
Agenda 2000 (1999-2003)	<ul style="list-style-type: none"> Integração da política de mercados no “1º pilar” da PAC. Eliminação do sistema de preços de garantia. Eliminação dos mecanismos de intervenção. Perda de importância dos temas agrários. Novas prioridades europeias. Introdução da ecocondicionalidade nas ajudas agrícolas. 	<ul style="list-style-type: none"> É criado o “2º pilar” da PAC para integrar as medidas de estruturas agrárias e de desenvolvimento rural-agrário. É incluído o “2º pilar” ao programa agroambiental. É aprovada a segunda fase da Iniciativa Leader II. 	Fundo Agrícola (Feoga): <ul style="list-style-type: none"> Seção Orientação Seção Garantia Outros fundos (estruturais): <ul style="list-style-type: none"> Feder FSE Fundos de coesão.

Etapas	Mercados Agrícolas (instrumentos e mecanismos de atuação)	Estruturas agrárias/ Desenvolvimento rural (medidas e programas)	Fundos econômicos
Reforma Fischler (2003)	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de pagamentos diretos aos agricultores sobre a base de direitos históricos. • Dissociação parcial ou total dos pagamentos referentes à produção. • Criação de somente uma OCM. • Mantida a ecocondicionalidade. • Início da modulação das ajudas agrícolas. 	<ul style="list-style-type: none"> • É aprovado um novo Regulamento de Desenvolvimento Rural, integrando as dimensões agrária, territorial e ambiental. • É eliminada a Iniciativa Leader. • São integradas ao Regulamento de Desenvolvimento Rural as ações de diversificação de atividades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Supressão do Feoga. • Criação do Feoga (1º pilar da PAC). • Criação do Feader (2º pilar da PAC). • Continuação dos fundos estruturais e de coesão.
Reforma Ciolos (2013)	<ul style="list-style-type: none"> • Pagamento único por exploração e pagamentos complementares. • Reforma de sistema de pagamentos diretos (eliminação dos “direitos históricos”). • Convergência interna e externa dos pagamentos diretos. • Dissociação total dos pagamentos. • Introdução do <i>greening</i> obrigatório. • Definição de “agricultor ativo” como preceptor das ajudas diretas. • Avança-se na modulação das ajudas agrícolas (<i>capping</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> • Modifica-se o Regulamento de Desenvolvimento Rural. • Diferencia-se o desenvolvimento rural-agrário e o desenvolvimento rural-territorial. • Começa-se a separar a política agrária e a política rural. • A política rural pode ser financiada com os demais fundos estruturais. 	<ul style="list-style-type: none"> • São mantidos os fundos Feoga e Feader. • Abre-se a possibilidade de que o desenvolvimento rural seja financiado com a partir de multifundos.

Quadro 1: Períodos da PAC relacionados com os instrumentos, mecanismos de ação, medidas e programas introduzidos. (Adaptado de MOYANO-ESTRADA; ORTEGA, 2014)

É nos anos 1990 que o ambiente passa a receber maior atenção dentro da PAC. Diante das preocupações expressas na Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), a Reforma MacSharry (1992-1999) aprova o primeiro Programa Agroambiental da PAC. Em 1992, portanto, a PAC passa de um “apoio ao mercado a um apoio ao produtor”, pois

O apoio aos preços é escalonado e substituído por pagamentos diretos de auxílios aos agricultores. Estes são estimulados a ser mais amigos do ambiente. Esta reforma coincide com a Cimeira da Terra, realizada no Rio de Janeiro em 1992, que lança o princípio do desenvolvimento sustentável. (COMISSÃO EUROPEIA, 2012, p. 3)

Na etapa que compreende 1999 a 2003, atendendo à Agenda 2000, são introduzidas as ecocondicionalidades nas ajudas agrícolas. Além disso, o Programa Agroambiental passa a integrar o 2º Pilar da PAC², criado para coordenar o desenvolvimento rural-agrário. Já na Reforma Fischler de 2003, as ecocondicionalidades são mantidas e

² Atualmente a PAC é dividida em dois pilares: o 1º Pilar é voltado para medidas de suporte ao mercado e ajudas diretas às fazendas e empresas rurais; o 2º Pilar é voltado para as Políticas de

ganham destaque enquanto medidas agroambientais. Essas medidas agroambientais são mantidas na Reforma Ciolos de 2013, tendo em vista sua capacidade de gestão do território e potencial para a proteção do ambiente.

2. Medidas Agroambientais na PAC

No período 2014-2020 da PAC, as medidas agroambientais consistem em pagamentos diretos, isenções tributárias ou concessão de bônus com o objetivo de apoiar a agricultura sustentável e a preservação do ambiente. Esses pagamentos representam cerca de 30% do orçamento da PAC para o 2º Pilar e são justificados pela extensão da área sob esta política e pelos efeitos diretos e indiretos sobre a população da União Europeia, particularmente no meio urbano.

Cerca de 90% do território da União Europeia é destinado à agricultura. Entretanto, 75% da população vive nas cidades, sendo que a tendência é o aumento desse percentual. Importante salientar que a população urbana depende dos alimentos e dos serviços ecossistêmicos produzidos nas zonas naturais e agrícolas. A Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu de 26 de janeiro de 2000 sobre os “Indicadores da Integração das Preocupações de Carácter Ambiental na Política Agrícola Comum” já então sinalizava que “a relação desejável entre agricultura e ambiente é bem expressa pelo termo ‘agricultura sustentável’” (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2000)³. Nesse contexto – de percepção da importância de se preservar o ambiente nas áreas rurais – surgem as medidas agroambientais da PAC.

Como já se salientou, “as medidas agroambientais surgiram nesse contexto de necessidade – concomitante – de proteção ambiental e incentivo à produção de alimentos e permanência no meio rural.” (ALTMANN, 2015). A exposição de motivos do Regulamento (CE) 1698/2005, ora revogado pelo Regulamento (UE) 1305/2013,

Desenvolvimento Rural. O componente ambiental do 1º Pilar é o ‘*greening* obrigatório’. No 2º Pilar, o instrumento direcionado ao ambiente são as ‘medidas agroambientais e climáticas’, como se verá abaixo.

³ “(...) actividades comerciais, a agricultura e a silvicultura têm essencialmente por objectivo a produção, dependendo da disponibilidade de recursos naturais. Cada vez mais, o desenvolvimento de actividades comerciais exerce novas pressões ambientais sobre o capital natural. O progresso tecnológico e o desejo de maximizar os rendimentos e minimizar os custos produziram uma intensificação acentuada da agricultura nos últimos 40 anos. Essa intensificação pode provocar a degradação do solo, da água e do ar. *Nas últimas décadas aumentou a consciencialização da ameaça que a intensificação da agricultura representa para a paisagem e sua biodiversidade.* Por outro lado, essa ameaça é também reforçada pela marginalização e abandono do uso das terras agrícolas por razões económicas. Os diversos desafios decorrentes da intensificação e do abandono da agricultura sublinham a complexidade das relações entre agricultura e ambiente.” (COMISSÃO DA COMUNIDADE EUROPEIA, 2000, p. 6-7 – grifou-se).

descrevia as medidas agroambientais enquanto uma “resposta à procura crescente de serviços ambientais por parte da sociedade.”⁴

Colle (2017, p. 84) lembra que “a agricultura produtivista que se desenvolveu sob a PAC inicial foi criticada desde cedo pelos ecologistas.” Mas, com a reforma de 1992, as medidas agroambientais se “tornaram obrigatórias, e o mecanismo agroambiental se converteu em um aspecto importante para a nova PAC, de tal forma que seu objetivo não formulado, mas real, era a contribuição para a redução da produção.” (COLLE, 2017, p. 84). De fato, para aplicar uma medida agroambiental, os agricultores assinam um contrato com o Estado, recebendo as contrapartidas financeiras. Essa contrapartida está relacionada com a perda de receita por hectare ou animal que o agricultor deixa de auferir em decorrência das práticas adotadas.

No período compreendido entre 2007-2013, as medidas agroambientais eram regidas pelo Regulamento (CE) 1698/2005. O período 2014-2020 é regido pelos Regulamentos (UE) 1305/2013⁵ e 1307/2013⁶. Diversas pressões, internas e externas à União Europeia, fizeram que o orçamento e o alcance das medidas agroambientais nessa nova etapa ficassem aquém do que se almejava para o ambiente. Dentre as questões internas que pesaram pode-se citar a dificuldade de justificar o elevado custo da PAC⁷. Países que possuem uma população rural menor que a média europeia e um PIB agrícola pequeno, como a Alemanha, já não viam sentido em manter a PAC nos moldes do período 2005-2013⁸. Já no plano externo, os altos subsídios à

⁴ “Os pagamentos agro-ambientais devem continuar a desempenhar um papel proeminente no apoio ao desenvolvimento sustentável das zonas rurais e na resposta à procura crescente de serviços ambientais por parte da sociedade. Estes pagamentos devem incentivar ainda mais os agricultores e outros gestores do espaço rural a servir a sociedade no seu conjunto através da introdução ou continuação da aplicação de métodos de produção agrícola compatíveis com a protecção e melhoria do ambiente, da paisagem e das suas características, dos recursos naturais, dos solos e da diversidade genética. (...)” Regulamento (CE) 1698/2005, Exposição de motivos, parágrafo 35.

⁵ REGULAMENTO (UE) N.º 1305/2013 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho.

⁶ REGULAMENTO (UE) N.º 1307/2013 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum e que revoga o Regulamento (CE) n.º 637/2008 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho.

⁷ “Apesar da reduzida e declinante participação do PIB agrícola no PIB total europeu (em média, 1,2%), a PAC sempre recebeu um orçamento substantivo que, durante muito tempo, superou os 70% do orçamento total da UE. Atualmente, a PAC representa algo em torno de 40% do orçamento da UE, para uma população rural, em média, de aproximadamente 27% da população total. Dessa maneira, mesmo se advogarmos um orçamento elevado em virtude da população, ainda assim fica difícil a justificativa.” (MOYANO-ESTRADA; ORTEGA, 2014, p. 691).

⁸ “The largest agricultural support system worldwide, the common agricultural policy (CAP) of the European Union, had a producer-support budget of U.S.\$121 billion in 2009 (...). After several stepwise improvements, the CAP has now come to a critical point, as voices for a paradigmatic change of funding priorities have grown louder. In particular, the global economic crisis and high agricultural commodity prices represent an opportunity for a fresh, forward-looking approach to food and agricultural policy,

agricultura europeia são criticados nos organismos multilaterais de comércio internacional. Esses fatores, somados à crise econômica na zona do Euro, levaram às alterações introduzidas pela Reforma Ciolos de 2013, dentre as quais merecem destaque: redução do orçamento total da PAC; coexistência entre as finalidades setoriais-agrícolas e de ordenamento do território; integração urbano-rural. Segundo Aerni (2016), desde 2013 a PAC busca “reconciliar a necessidade global de segurança alimentar com o desafio de assegurar a gestão sustentável dos serviços ambientais”. Em outros termos, a PAC tornou-se uma política multifuncional, voltada também para a gestão do território do ambiente.

Para Santos (2012, p. 15), as medidas agroambientais constituem “um instrumento supranacional inserido na Política Agrícola Comum (PAC) da UE, com flexibilidade de aplicação em âmbito nacional e com um impacto potencialmente elevado na conservação da biodiversidade e na provisão de serviços ambientais devido à escala em que se concretiza e aos recursos financeiros disponíveis.” Os órgãos encarregados do pagamento aos “benefícios gerados pelas Medidas Agroambientais da UE são a Comissão Europeia, que financia a implementação de medidas por meio da PAC, e os governos dos Estados-Membros, que são responsáveis por parte do financiamento dos Programas de Desenvolvimento Rural nacionais” (SANTOS, 2012, p. 29).

As medidas agroambientais são financiadas pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), regido pelo Regulamento (UE) 1305/2013. As intervenções do FEADER devem observar os princípios da complementariedade, coerência e conformidade, sendo utilizadas para complementar as ações nacionais, regionais e locais. A abordagem estratégica do desenvolvimento rural se divide em (i) orientações estratégicas da União Europeia e (ii) planos estratégicos nacionais. A organização dessa abordagem se dá a partir da elaboração, pelos Estados-Membros, de um Plano Estratégico Nacional em conformidade com as orientações da União.

Em 2012, a Comissão Europeia, durante as discussões acerca da adoção da atual normativa, propunha “incentivar as iniciativas agroambientais” nos âmbitos nacionais, regionais e locais, pois:

É necessário ter em conta as especificidades de cada território e encorajar as iniciativas agroambientais nacionais, regionais e locais. Para tal, a Comissão propõe que a preservação e reabilitação dos ecossistemas e a luta contra as alterações climáticas, bem como a utilização eficaz dos recursos naturais, sejam duas das seis prioridades da política de desenvolvimento rural. (COMISSÃO EUROPEIA, 2012, p. 19)

with a frequently expressed imperative to target public money for agriculture directly to the provision of public goods. These include farmland biodiversity, soil functionality, agricultural landscapes and rural vitality – features that are often associated not only with natural, but also with important social and cultural dimensions such as sense of place, rural tourism and recreation, or cultural heritage (...).” (PLIENINGER *et al.*, 2012, p. 282).

Na norma revogada (Regulamento (CE) 1698/2005), os pagamentos agroambientais tinham como finalidade “contribuir para o desenvolvimento sustentável, incentivando os agricultores e detentores de áreas florestais, em especial, a empregar métodos de utilização das terras compatíveis com a necessidade de preservação do ambiente e paisagens naturais e de proteção e melhoria dos recursos naturais”. Esse objetivo foi mantido no Regulamento (UE) 1305/2013 e, por conseguinte, nesse são considerados para fins de pagamentos agroambientais e climáticos: a proteção dos solos, da biodiversidade, dos recursos hídricos, o combate e adaptação às alterações climáticas, assim como auxílios para a gestão dos sítios Natura 2000. Na nova normativa foram mantidas, ainda, as compensações de desvantagens naturais para as regiões montanhosas e outras zonas que possuam desvantagens, como, por exemplo, as destinadas à preservação de florestas ou à prevenção de catástrofes naturais.

A exposição de motivos do Regulamento (UE) 1305/2013 deixa clara a importância dos pagamentos a título de medidas agroambientais e climáticas ao consignar que estes desempenham “um papel proeminente no apoio ao desenvolvimento sustentável das zonas rurais e na resposta à procura crescente de serviços ambientais por parte da sociedade.” (REGULAMENTO (UE) 1305/2013, Exposição de Motivos: 22). A expectativa é de que estes pagamentos incentivem os agricultores a contribuir com a sociedade através da “introdução ou manutenção de práticas agrícolas que contribuam para a atenuação das alterações climáticas e a adaptação às mesmas e que sejam compatíveis com a proteção e melhoria do ambiente, da paisagem e das suas características, dos recursos naturais, e dos solos e diversidade genética.” (REGULAMENTO (UE) 1305/2013, Exposição de Motivos: 22).

Um dos objetivos da PAC passa a ser, portanto, a melhoria do desempenho ambiental. Para tanto, a PAC adotou – além das medidas agroambientais e climáticas já previstas no 2º Pilar da PAC –, o ‘greening obrigatório’ introduzido no 1º Pilar da PAC. O ‘greening’ se dá “através de uma componente de ‘ecologização’ obrigatória dos pagamentos diretos que apoiará práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente, aplicável em toda a União.” (REGULAMENTO (UE) 1307/2013, 37). De acordo com o artigo 43º, 2 do Regulamento (UE) 1307/2013, o pagamento para práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente constituem um regime de apoio aos agricultores e são direcionados à: (a) diversificação das culturas; (b) manutenção dos prados permanentes existentes; e (c) detenção de uma superfície de interesse ecológico na superfície agrícola de, no mínimo, 5% da área agrícola arável (excetuando as propriedades com menos de 15 hectares). A observância dessas exigências ambientais é requisito para que os beneficiários acessem os demais apoios financeiros previstos no 1º Pilar da PAC (denominado de “*cross-compliance mechanisms*”).

No período 2014-2020 da PAC, o ambiente foi contemplado com as seguintes medidas:

1º Pilar		2º Pilar	
<p>‘Greening obrigatório’ (De observância obrigatória para acessar os outros benefícios/apoios financeiros. Orçamento: 30% do total de pagamentos previstos para o 1º Pilar)</p>	Diversificação das culturas	<p>Programas de Desenvolvimento Rural (A adesão às medidas agroambientais e climáticas são voluntárias. Orçamento: 30% do total dos pagamentos previstos para o 2º Pilar)</p>	Medidas agroambientais e climáticas
	Manutenção dos prados permanentes existentes		Agricultura biológica
	Detenção de uma superfície de interesse ecológico na superfície agrícola		Pagamentos a título da Natura 2000 e da Diretiva-Quadro da Água
			Pagamentos a favor de zonas sujeitas a condicionantes naturais ou a outras condicionantes específicas

Quadro 2: Ações e medidas relacionadas ao ambiente no período 2014-2020 da PAC.

Os pagamentos agroambientais previstos no art. 28º do Regulamento (EU) 1305/2013 e regulamentados no art. 43º do Regulamento (UE) 1307/2013 são concedidos pelos Estados-Membros no conjunto do seu território, *de acordo com suas necessidades*. Os beneficiários são os agricultores que assumem voluntariamente compromissos agroambientais ou, quando devidamente fundamentado, podem participar outros gestores do espaço rural. O art. 28º, 3, do Regulamento (UE) 1305/2013 dispõe que os pagamentos agroambientais abrangem apenas os compromissos que ultrapassem as normas obrigatórias estabelecidas na legislação específica⁹. Esses compromissos são assumidos por um período de cinco a sete anos e, excepcionalmente, por um período mais longo¹⁰.

Poláková *et al.* (2011) chamam a atenção para o fato de que, no período de programação de 2007-2013, a despesa total das medidas agroambientais prevista para União Europeia, incluindo o cofinanciamento nacional, é de 37 bilhões de euros, o equivalente a 23% do orçamento total do 2º Pilar da PAC. Dados de 2011 estimavam que, durante o período 2007-2013, seriam firmados 7 milhões de contratos

⁹ “3. Os pagamentos ligados ao agroambiente e ao clima abrangem apenas os compromissos que ultrapassem as normas obrigatórias pertinentes estabelecidas nos termos do Título VI, capítulo I, do Regulamento (UE) n.º 1306/2013, os critérios pertinentes e as atividades mínimas nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea c), subalíneas ii) e iii), do Regulamento (UE) n.º 1307/2013, e os requisitos mínimos relativos à utilização de adubos e produtos fitossanitários e outros requisitos obrigatórios pertinentes estabelecidos no direito nacional. Todos estes requisitos obrigatórios são identificados no programa.”

¹⁰ “5. Os compromissos no âmbito desta medida são assumidos por um período de cinco a sete anos. Contudo, se necessário, a fim de obter ou manter os benefícios ambientais pretendidos, os Estados-Membros podem fixar um período mais longo nos seus programas de desenvolvimento rural para determinados tipos de compromissos, nomeadamente prevendo a sua prorrogação anual após o termo do período inicial. No caso dos novos compromissos surgidos na sequência direta do compromisso inicial, os Estados-Membros podem fixar um período mais curto nos seus programas de desenvolvimento rural.”

agroambientais, correspondendo a 42 milhões de hectares (ou 24% do total da área agrícola utilizada) sob alguma forma de gestão ambiental (POLÁKOVÁ *et al.*, 2011). Esses números refletem a dimensão das medidas agroambientais e seu potencial para ações ambientais e climáticas.

Os pagamentos são realizados com periodicidade anual e abrangem a perda de rentabilidade e/ou os custos experimentados pelo agricultor em decorrência da adoção de medidas agroambientais¹¹. Os valores dos pagamentos respeitam os limites fixados no anexo II do Regulamento (CE) 1305/2013. A tabela abaixo resume os valores dos pagamentos relacionados ao ambiente:

Artigo	Objeto	Montante máximo (em Euros ou taxa)	
28.º, n.º 8	Agroambiente e clima	600 (*)	Por ha e por ano para as culturas anuais
		900 (*)	Por ha e por ano para as culturas perenes especializadas
		450 (*)	Por ha e por ano para outras utilizações das terras
		200 (*)	Por cabeça normal (CN) e por ano para a criação de raças locais ameaçadas de abandono
29.º, n.º 5	Agricultura biológica	600 (*)	Por ha e por ano para as culturas anuais
		900 (*)	Por ha e por ano para as culturas perenes especializadas
		450 (*)	Por ha e por ano para outras utilizações das terras
30.º, n.º 7	Pagamentos a título da Natura 2000 e da Diretiva-Quadro da Água	500 (*)	Máximo por ha e por ano durante o período inicial não superior a cinco anos
		200 (*)	Máximo por ha e por ano
		50 (**)	Mínimo por ha e por ano para os pagamentos a título da Diretiva-Quadro da Água
31.º, n.º 3	Pagamentos a favor de zonas sujeitas a condicionantes naturais ou a outras condicionantes específicas	25	Mínimo por ha e por ano para a média da superfície da exploração do beneficiário que recebe o apoio
		250 (*)	Máximo por ha e por ano
		450 (*)	Máximo por ha e por ano em zonas de montanha, na acepção do artigo 32.º, n.º 2

Quadro 3: Montantes e taxa de apoio das Medidas Agroambientais e Climáticas.

(Adaptado do Anexo II do Regulamento (UE) 1305/2013).

¹¹ Regulamento (UE) 1305/2013, art. 28º, 6: “Os pagamentos são concedidos anualmente e compensam os beneficiários, total ou parcialmente, pelos custos adicionais e a perda de rendimentos resultantes dos compromissos assumidos. Se necessário, podem também abranger os custos de transação até ao máximo de 20% do prémio pago pelos compromissos ligados ao agroambiente e ao clima. Caso os compromissos sejam assumidos por agrupamentos de agricultores ou por agrupamentos de agricultores e outros gestores de terras, o nível máximo eleva-se a 30%.”

Santos (2012, p. 38) destaca que já “no final de 2009 a área englobada pelas Medidas Agroambientais era de cerca de 38,5 milhões de hectares, o que corresponde a 20,9% da área agrícola total.” Não obstante a extensa área atingida pelas medidas agroambientais, “existe um debate sobre a eficácia deste instrumento, principalmente em termos de proteção da biodiversidade e provisão de serviços ambientais.” (SANTOS, 2012, p. 38). De fato, a manutenção do fluxo de serviços ecossistêmicos não constituía o enfoque principal do programa de medidas agroambientais previsto na Resolução (CE) 1698/2005. Plieninger *et al.* (2012, p. 283) destacam que, antes da Reforma Ciolos, a PAC não utilizava explicitamente o conceito de serviços ecossistêmicos, mas o seu potencial para a promoção dos bens ambientais já era reconhecido:

Though European agricultural policies do not explicitly use the ecosystem services concept, the potential role of agriculture as a provider of multidimensional environmental public goods has been acknowledged (...). However, financial endowment for incentives promoting public goods has remained low; in 2008, only 4.3% of the total EU agricultural budget was granted to agri-environmental schemes, seen as the most important public goods delivery mechanism.

Em que pese o Regulamento (UE) 1305/2013 prever que os apoios a título de medidas agroambientais e climáticas deveriam se manter nos mesmos níveis que no período anterior¹², surgiram diversas críticas a respeito do alcance desses pagamentos. Diante do potencial das medidas agroambientais e climáticas da PAC de preservar a biodiversidade, os ecossistemas e seus serviços, a questão que se busca analisar a seguir é: poderão tais medidas servir como um instrumento de valorização, restauração e proteção dos serviços ecossistêmicos na União Europeia?

3. Medidas agroambientais e climáticas e a proteção dos serviços ecossistêmicos

Durante os debates acerca da adoção da Reforma Ciolos de 2013, havia uma grande expectativa de que o conceito de serviços ecossistêmicos recebesse um papel central nas medidas agroambientais e climáticas, o que, por fim, não se concretizou. As reformas introduzidas para o período 2014-2020 não contemplaram de forma mais incisiva a promoção e preservação dos serviços ecossistêmicos. Não obstante a

¹² “Os Estados-Membros deverão manter o apoio ao mesmo nível que no período de programação de 2007-2013 e deverão utilizar, no mínimo, 30% da contribuição total do FEADER dedicada a cada programa de desenvolvimento rural na atenuação das alterações climáticas e adaptação às mesmas, bem como em questões ambientais. Essas despesas deverão ser efetuadas através de pagamentos a título de medidas agroambientais e climáticas e a favor da agricultura biológica e de pagamentos a favor das zonas sujeitas a condicionantes naturais ou outras condicionantes específicas, de pagamentos a favor da silvicultura, através de pagamentos a favor das zonas Natura 2000 e para apoio a investimentos relacionados com o clima e o ambiente.” (Regulamento (UE) 1305/2013, 22).

reforma adotada para o período 2014-2020 e as propostas para a PAC pós-2020, seguimos o entendimento de que as medidas agroambientais e climáticas constituem o âmbito ideal para a implementação de uma estratégia baseada nos serviços ecossistêmicos dentro da PAC.

No período que antecedeu o Regulamento (UE) 1305/2013 pairavam incertezas acerca da adoção de medidas expressas e objetivas de proteção aos serviços ecossistêmicos pela PAC na nova normativa sobre o tema. Tendo em vista que o art. 36º do Regulamento (CE) 1698/2005 contemplava diversas hipóteses de apoio às ações de salvaguarda ambiental – as medidas agroambientais –, acreditava-se que esse seria o âmbito ideal para a recepção de políticas mais específicas de proteção e restauração dos serviços ecossistêmicos. Não se pode olvidar que, com o início da vigência do Tratado de Lisboa, a política da UE no tocante ao ambiente “terá por objetivo atingir um nível de proteção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da União.” (art. 191º, 2).

As medidas agroambientais e climáticas situam-se dentre as políticas da União Europeia que têm o condão de ligar a questão agrícola à questão ambiental. Com vistas a isso, no final da primeira fase dos Planos de Desenvolvimento Rural (ou seja, dezembro de 2013) foi debatido o papel das medidas agroambientais no âmbito de uma revisão geral do PAC para o período 2014-2020. O relatório *UK National Ecosystem Assessment* (UK-NEA, 2011, p. 26) destacou na oportunidade que “o Programa de Desenvolvimento Rural, em particular os regimes agroambientais da Política Agrícola Comum da União Europeia, tem tido alguns sucessos, enquanto outras diretivas ambientais da União Europeia, tais como a Diretiva-Quadro da Água, levaram a melhorias significativas no estado ecológico nos últimos 10-15 anos.” Esperava-se que, com a revisão da PAC, seriam adotadas medidas eficazes acerca das “alterações na intensidade de manejo da terra, bem como uma redução na poluição difusa e na fonte e uma expansão de áreas protegidas”, o que contribuiria “para retardar o declínio de muitas espécies, incluindo as aves usadas para monitorar tendências na qualidade do ecossistema.” (UK-NEA, 2011, p. 26). Para Plieninger *et al.* (2012, p. 281), “*the debate on this reform process presents a unique opportunity to trigger a transition from commodity-based subsidy policies to policies centered on efficient provision of ecosystem services from agricultural land.*”

A reforma da PAC de 2013 adotou as seguintes medidas em relação ao ambiente:

Um pagamento «ecológico» para preservar a produtividade a longo prazo e os ecossistemas: propõe reservar 30% dos pagamentos diretos às práticas que permitem otimizar a utilização dos recursos naturais (diversificação das culturas, manutenção das pastagens permanentes e preservação das reservas ecológicas e das paisagens) [Greening obrigatório – 1º Pilar];
Incentivar as iniciativas agroambientais: propõe que a preservação e reabilitação dos ecossistemas e a luta contra as alterações climáticas, bem como a utilização eficaz dos

recursos naturais, sejam duas das seis prioridades da política de desenvolvimento rural [Medidas agroambientais e climáticas – 2º Pilar];

Tomar melhor em conta as zonas frágeis: para evitar a desertificação e preservar a riqueza das nossas terras, a Comissão dá aos Estados-Membros a possibilidade de apoiarem mais os agricultores das zonas com desvantagens naturais, através de uma compensação suplementar. Esta ajuda vem juntar-se aos restantes apoios já acessíveis no âmbito da política de desenvolvimento rural. (COMISSÃO EUROPEIA, 2011)¹³.

A reforma da PAC para o período 2014-2020 foi criticada por não adotar mais medidas de proteção ao ambiente, particularmente no que tange à biodiversidade, aos ecossistemas e seus serviços. Muito embora reconheçam como um avanço a destinação de 30% do valor total do 1º Pilar da PAC para o ambiente (na forma de ‘*greening* obrigatório’), “ambientalistas e técnicos entendem que foi perdida uma grande oportunidade de intensificar essas ações.” (ALTMANN, 2015). O Institute For European Environmental Policy – IEEP (2013), por exemplo, entendeu que “muito pouco valor ambiental” foi agregado pela Reforma Ciolos em 2013. A tentativa da Comissão Europeia de colocar o ambiente em posição central no âmbito do PAC “foi amplamente diluída no acordo final”, afirma o IEEP (2013). Exceto a dotação orçamentária de 30% para o ‘*greening*’, que foi entendido como um avanço, “os compromissos que restam estão muito longe do que é necessário para resolver o grave déficit ambiental que a Europa enfrenta.” (IEEP, 2013). Hart (2013) destaca que o resultado da reforma da PAC em 2013 foi “duplamente decepcionante, porque mais uma vez ele deixa de reconhecer que um ambiente saudável e resiliente é essencial para a produtividade e prosperidade das zonas rurais em longo prazo.” A autora alerta ainda que a “sociedade continuará a questionar a lógica para a prestação de apoio em grande escala para a agricultura na Europa” e, destarte, “(...) a oportunidade para abordar estas e outras questões fundamentais pode apresentar-se mais cedo que o esperado.” (HART, 2013).

Assim, a reforma da PAC de 2013 deixou de adotar “medidas expressas de salvaguarda dos serviços ecossistêmicos, ficando a encargo de cada Estado-Membro desenvolver esses mecanismos.” (ALTMANN, 2015). Se a reforma era uma oportunidade de introduzir medidas efetivas de valorização e preservação dos serviços ecossistêmicos, isto não se concretizou para o período 2014-2020 da PAC. A reforma aprovada não

¹³ “A Comissão Europeia propõe uma nova parceria entre a Europa e os agricultores para dar resposta aos problemas de segurança alimentar, utilização sustentável dos recursos naturais e crescimento. As próximas décadas serão cruciais para lançar os alicerces de uma agricultura forte, capaz de enfrentar as mudanças climáticas e a concorrência internacional sem descuidar as expectativas dos cidadãos. A Europa precisa dos seus agricultores, e os agricultores precisam do apoio da Europa. A Política Agrícola Comum é a nossa alimentação, o futuro de mais de metade do nosso território. (...) A PAC após a reforma permitirá promover a inovação, reforçar a competitividade económica e ecológica do sector agrícola, lutar contra as alterações climáticas e apoiar o emprego e o crescimento, representando assim uma contribuição decisiva para a estratégia Europa 2020.” (Comissão Europeia, 2011).

alterou a base para os apoios agroambientais e climáticos. Perdeu-se uma grande chance de alçar os serviços ecossistêmicos *a um nível de proteção elevado*. Também o ‘greening obrigatório’ não recepcionou o conceito de serviços ecossistêmicos pois, segundo Pliening *et al.* (2012), apesar da decisão da Comissão Europeia em destinar 30% do orçamento do 1º Pilar (ou seja, um aumento de U\$3.9 bilhões para U\$11.8), esse mecanismo é muito simplista no seu design e ignora a ciência dos serviços ecossistêmicos.

Nesse sentido, Martyn (2015, p. 165) esclarece:

The concept of ecosystem services has become embedded within international and EU environmental policy within recent years and the need for urgent action is unmistakable. In particular, agriculture’s negative impact upon the environment must be addressed. It is clear to see the 2013 CAP reforms are the most environmentally focussed reforms since its creation, however it seems that the reforms stop short of providing effective support for the EU Biodiversity Goal and the degradation of ecosystem services by 2020.

Para Maes *et al.* (2013), esperava-se que as mudanças para o período 2014-2020 da PAC trouxessem um acréscimo no fornecimento de serviços ecossistêmicos, especialmente em relação ao ‘greening’ obrigatório introduzido no 1º Pilar. Pe’er *et al.* (2014) observam que “a reforma agrícola da UE falha em relação à biodiversidade.” Não obstante muitos políticos terem anunciado à época que a PAC de 2014-2020 seria mais ‘verde’, Pe’er *et al.* (2014) entendem que as “novas prescrições ambientais estão tão diluídas que são incapazes de beneficiar a biodiversidade.” Dentre os argumentos que os autores utilizam para fundamentar sua posição, se destaca a ineficácia do sistema de área de interesse ecológico na superfície agrícola. Durante os debates que antecederam a reforma, conservacionistas recomendaram a reserva de 10% da superfície arável nas propriedades rurais a título de ‘área de interesse ecológico’ (*Ecological Focus Areas*). Na proposta original de 2010, a Comissão Europeia sugeriu a adoção de 7% a título de área de interesse ecológico. No entanto, na sua versão final, a reforma adotou o percentual de 5%. Além disso, a reforma exclui da observância das ‘áreas de interesse ecológico’ as propriedades com menos de 15 hectares. No entanto, nos países do Sul (Portugal, França, Grécia, Espanha e Itália) e nos novos Estados-Membros do Centro Leste, grande parte das propriedades rurais possui menos de 10 hectares (PE’ER *et al.*, 2014). Nos países do Sul, por exemplo, 84,34% das propriedades possuem menos de 10 hectares, o que equivale a 49,98% das áreas aráveis excluídas do sistema de ‘áreas de interesse ecológico’ (PE’ER *et al.*, 2014).

As críticas de Hodge (2016) à reforma adotada em 2013 são ainda mais contundentes. O professor do Departamento de Economia Rural da Universidade de Cambridge lembra que os “esforços para mudar a direção da PAC para um maior foco na provisão de bens comuns foram totalmente infrutíferos.” (HODGE, 2016). Para o autor, as reformas introduzidas na PAC 2014-2020 “não foram suficientemente

longe”. De fato, o governo britânico constantemente criticou a PAC, defendendo uma abordagem econômica mais liberal e uma finalidade voltada para o fornecimento de bens comuns. Hodge (2016) defende que apenas uma abordagem baseada nos ecossistemas “can account for the complexities and trade-offs in the governance of rural land.”¹⁴

Com vistas a isso e à saída da Grã-Bretanha da União Europeia (e, conseqüentemente, da PAC), Hodge (2016) propõe que seja adotada no país uma *política para os serviços ecossistêmicos* – British Ecosystem Services Policy (BESP). A proposta é incisiva: “*we need a British Ecosystem Services Policy not a British Agricultural Policy (...) BESP will embrace a broader variety of approaches that would not have been possible under the CAP and the watchful eye of the European Commission.*” (HODGE, 2016). A primeira medida de uma política baseada nos serviços ecossistêmicos, segundo Hodge (2016), seria dar suporte de longo prazo ao *valor social* obtido dos ecossistemas. Para tanto, a política adotaria uma visão *territorial* em detrimento da perspectiva *setorial*. Isso seria possível através da instituição de, por exemplo, sistemas de *pagamentos por serviços ecossistêmicos*.

4. Medidas agroambientais e climáticas como instrumento de valorização, restauração e preservação dos serviços ecossistêmicos na União Europeia

Como a PAC poderia se contribuir para a valorização, restauração e preservação dos serviços ecossistêmicos na União Europeia? Qual seria o primeiro passo para a adoção do conceito de serviços ecossistêmicos e, em consequência, a *valorização* desses serviços no âmbito da PAC? No intuito de elucidar estas questões, aludiremos a algumas propostas trazidas pela literatura.

O primeiro passo é o *reconhecimento da importância dos serviços ecossistêmicos pela PAC pós-2020*. O Regulamento (UE) 1305/2013 dispõe que constitui prioridade da União em matéria de desenvolvimento rural “Restaurar, preservar e melhorar os ecossistemas ligados à agricultura e à silvicultura (...)” (art. 5º, 4). No detalhamento dessa prioridade (alínea “a”) se percebe que os esforços de restauração, preservação e ‘reforço’ da biodiversidade se concentrarão nas zonas Natura 2000, nas zonas sujeitas a condicionantes naturais, nas paisagens europeias ou nos sistemas agrários de elevado valor natural. Não foi invocado *em específico* o valor dos ecossistemas, suas funções

¹⁴ “An ecosystems approach starts from a recognition that these different social costs and benefits derive from a common source within particular places (...) Sustainable management of the environment needs to take account of the underpinning supporting ecosystem services. These may be a long way from any potentially marketed output and yet are critical for the long term health of the system. This leads to arguments that policy should seek to promote resilience, not simply maximise known values.” (HODGE, 2016).

e seus serviços para todas as áreas agrícolas. Não há na PAC do período 2014-2020, portanto, uma visão sistêmica do valor dos serviços ecossistêmicos.

É fundamental se observar que o Regulamento (UE) 1305/2013 utiliza o termo ‘serviços ecossistêmicos’ apenas em dois dispositivos: no art. 25º, 1 e no art. 53º, 3, “c”, iii¹⁵ 16. O art. 25º trata dos ecossistemas florestais e é reconhecido como um dos avanços da PAC na seara ambiental. No entanto, não há qualquer menção a instrumentos como o *pagamento por serviços ecossistêmicos* (PSE) ou à ideia de *infraestrutura verde*. O Regulamento (UE) 1305/2013 sequer menciona o conceito de *Capital Natural*, tônica da estratégia da União Europeia para a biodiversidade. Já o Regulamento (UE) 1307/2013 é silente em todos esses aspectos (serviços ecossistêmicos, Capital Natural, PSE e infraestrutura verde). Em resumo, o regulamento das medidas agroambientais e climáticas não opera com a lógica e em sintonia com os instrumentos então existentes e baseados no conceito de serviços ecossistêmicos. Nesse sentido, pode-se afirmar que a reforma da PAC de 2013 *pouco avançou no tocante aos serviços ecossistêmicos*.

Diante disso, resta claro que, no período 2014-2020, não se constata uma efetiva transição de uma política agrária baseada em subsídios às *commodities* agrícolas para uma política do ordenamento do território centrada na provisão eficiente de serviços ecossistêmicos, como destacado por Plieninger *et al.* (2012). No entanto, para Moyano-Estrada e Ortega (2014), a Reforma Ciolos de 2013 representa uma guinada de uma política menos orientada ao setor agrícola e mais *voltada ao território*. Nesse sentido, sustentam os autores que

(...) estamos diante de uma reforma que representa um trânsito do protagonismo de uma política de tipo setorial, dirigida à gestão da dimensão produtiva do setor agrário com as ajudas diretas, para a qual se dirigem as críticas mais contundentes, a uma outra, territorial, orientada à gestão de territórios rurais, que busca viabilizar processos de desenvolvimento rural e remunerar os agricultores pela produção de bens públicos. (MOYANO-ESTRADA; ORTEGA, 2014, p. 697)

¹⁵ “Artigo 25º. Investimentos para a melhoria da resiliência e do valor ambiental dos ecossistemas florestais 1. O apoio previsto no artigo 21º, n.º 1, alínea d), é concedido a pessoas singulares, a detentores privados e públicos de zonas florestais e a outros organismos públicos e de direito privado e respetivas associações. 2. Os investimentos destinam-se a satisfazer a concretização de compromissos para fins ambientais, para a prestação de **serviços ecossistêmicos** e/ou para o aumento do valor de amenidade pública das florestas e das terras arborizadas na zona em questão, ou a melhoria do potencial dos ecossistemas para atenuar as alterações climáticas, sem excluir os benefícios económicos a longo prazo.” [grifou-se]

¹⁶ “Artigo 53º. Rede Parceria Europeia de Inovação (PEI) 1. É criada, nos termos do artigo 51º, n.º 1, uma rede Parceria Europeia de Inovação (PEI) destinada a prestar apoio à PEI para a produtividade e sustentabilidade agrícolas referida no artigo 55º. Esta rede permite a ligação em rede de grupos operacionais, serviços de aconselhamento e investigadores. (...) 3. As tarefas da rede PEI são as seguintes: (...) c) Facilitar a criação de polos e projetos-piloto ou de demonstração que podem incidir nomeadamente sobre: (...) iii) a biodiversidade, os **serviços ecossistêmicos**, a funcionalidade dos solos e a gestão sustentável da água;” [grifou-se]

Não se pode afirmar que a PAC do período 2014-2020 é uma política do ordenamento do território centrada na provisão eficiente de serviços ecossistêmicos. Essa transição para uma política baseada na gestão do território e na provisão de bens públicos é esperada para a PAC pós-2020. Tal noção foi reforçada na Declaração de Cork (UNIÃO EUROPEIA, 2016, p. 5), a qual reconhece que o ordenamento do território “desempenha uma função determinante na interface entre os cidadãos e o ambiente.” Nesse sentido, “as políticas devem incentivar o fornecimento de bens públicos ambientais, incluindo a preservação do patrimônio natural e cultural da Europa.” (UNIÃO EUROPEIA, 2016, p. 5).

De modo que a PAC continua sendo uma política *agrícola*, Martyn (2015) ressalta que muitos subsídios à produção podem impactar negativamente o ambiente e, em particular, aumentar as perdas de biodiversidade em virtude dos denominados “*incentivos perversos*”. É fundamental, portanto, que a PAC pós-2020 seja uma política voltada para o território, para a biodiversidade, para os ecossistemas e seus serviços. De fato, as medidas agroambientais e climáticas do período 2013-2020 estão concentradas tão somente em compensar o *custo de oportunidade do uso do solo* ou apoiar os agricultores em áreas menos favorecidas para a agricultura. O desafio, portanto, é transformar as medidas agroambientais em apoio financeiro direto para aqueles agricultores que se dispõem voluntariamente a preservar ou recuperar os ecossistemas e, com isso, garantir o fluxo de serviços ecossistêmicos. Em resumo: transformar uma PAC agrária em uma política voltada para os bens públicos. Para tanto, as medidas agroambientais e climáticas, operando com a abordagem dos serviços ecossistêmicos, podem ser um instrumento valioso.

Nesse contexto, importa recordar que a União Europeia, enquanto signatária da Convenção Sobre Diversidade Biológica, se comprometeu a conter a perda de biodiversidade e prevenir a degradação dos serviços ecossistêmicos até 2020, bem como restaurar os ecossistemas degradados que prestam esses serviços. Com vistas a isso, é urgente a aproximação das medidas agroambientais e climáticas com a Estratégia da União Europeia para a Biodiversidade e com o preconizado no *European Green Deal* (Pacto Ecológico Europeu).

Pe'er *et al.* (2014) destacam que a UE se comprometeu com as metas de Aichi da CDB, prevendo a *eliminação dos incentivos nocivos à biodiversidade* (objetivo 3). Para tanto, é importante que a PAC adote o conceito de serviços ecossistêmicos. E, mais do que isso, que a União Europeia determine que a valorização, restauração e preservação dos serviços ecossistêmicos figurem dentre os fundamentos da PAC. Caso contrário, pouco se avançará na salvaguarda desses serviços com a base normativa vigente.

Maes *et al.* (2013) ressaltam que, para alcançar as metas da Estratégia da UE sobre Biodiversidade 2020, é necessário “priorizar a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos dentro de outras políticas as quais afetam o uso dos recursos naturais.”

E alcançar metas de biodiversidade “requer demonstrar que mudanças nessas políticas serão benéficas para o bem-estar humano através do incremento de serviços ecossistêmicos.” (MAES *et al.*, 2013). O denominado ‘greening’ obrigatório¹⁷ ¹⁸ (ou “Pagamento por práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente”) é considerado como um avanço da reforma do 1º Pilar da PAC. No entanto, assim como nas medidas agroambientais e climáticas do 2º Pilar, não ficou explícito a restauração e preservação dos serviços ecossistêmicos. Martyn (2015) afirma, inclusive, que o *greening* foi adotado como alternativa à adoção de um sistema de *pagamento por serviços ecossistêmicos*¹⁹. Faltou, portanto, conferir mais *valor* aos serviços ecossistêmicos ao período 2014-2020 da PAC. Não se trata de valor econômico, pois *valorizar* possui significado mais amplo do que *valorar*. *Valorizar* significa – também – conferir *valor jurídico* ao conceito de serviços ecossistêmicos. Isso seria possível acrescentando um dispositivo que preveja a necessidade e/ou obrigatoriedade de restauração e preservação dos ecossistemas, suas funções e seus serviços.

Apesar das críticas contundentes a respeito do ‘greening obrigatório’ adotado no 1º Pilar da PAC, Pe’er *et al.* (2014) afirmam que as expectativas de avanços se concentram nas medidas agroambientais e climáticas tendo em vista seu imenso potencial para a manutenção dos serviços ecossistêmicos e da biodiversidade. As medidas agroambientais e climáticas, que os agricultores assumem voluntariamente, “podem aumentar a qualidade dos habitats e manter a biodiversidade quando elas são bem estruturadas e financiadas.” (Pe’er *et al.*, 2014). Os autores destacam que os regulamentos, iniciativas e financiamentos trazidos pela PAC são “essenciais para sustentar ou manter a biodiversidade ou os serviços ecossistêmicos (...)”. Comparando a política para a biodiversidade (em particular o sistema Natura 2000) com a política agrícola, Pe’er *et al.* (2014) apontam três razões que demonstram a importância e a dimensão da PAC para a preservação dos serviços ecossistêmicos:

1. 38% da área dos sítios Natura 2000 se localizam em áreas agrícolas;
2. Sítios Natura 2000 cobrem 18% da área terrestre da UE – enquanto áreas agrícolas cobrem 50%. Além disso, as áreas rurais englobam ecossistemas naturais e seminaturais;

¹⁷ Regulamento (UE) 1307/2013, art. 43º, 2 – “As práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente referidas no n.º 1 são as seguintes: a) Diversificação das culturas; b) Manutenção dos prados permanentes existentes; e c) Detenção de uma superfície de interesse ecológico na superfície agrícola.”

¹⁸ “Greening obrigatório” é a designação das medidas de sustentabilidade ambiental trazidas pela reforma da PAC, dotadas de sanções por descumprimento. “No que concerne à exigência do *greening* (que reforça e amplia a atual eco-condicionalidade), é uma medida claramente guiada pela lógica dos *bens públicos*. Diferentemente do programa agroambiental (voluntário), o *greening* prevê remunerar os agricultores que introduzam, obrigatoriamente, práticas agrícolas que visem evitar a deterioração dos recursos naturais (por exemplo, a erosão dos solos), ainda que isso represente uma redução da produtividade a curto prazo das explorações.” (MOYANO-ESTRADA; ORTEGA, 2014, p. 696).

¹⁹ Martyn (2015, p. 157) afirma que “The ‘greening component’ has been added into the existing payment structure as an alternative to introducing payments specifically for ecosystem services.”

3. O orçamento da Rede Natura 2000 é baixo, em contraste com o orçamento da PAC para questões ambientais.²⁰

Logo, a preservação da biodiversidade, dos ecossistemas e seus serviços depende, em grande medida, da PAC, pois essa “é a maior política que, sozinha, afeta a biodiversidade na UE e o instrumento de governança dominante para atingir biodiversidade e os serviços ecossistêmicos fora da Rede Natura 2000.” (PE’ER *et al.*, 2014). Outras formas de proteger os serviços ecossistêmicos, a exemplo da Estratégia de Infraestrutura Verde, “além de serem voluntárias, estão em desenvolvimento e dependem de suporte da PAC e de outros programas operacionais para sua efetiva implementação.” (PE’ER *et al.*, 2014).

A Comissão Europeia (2017) põe em evidência a necessidade de preservação dos serviços ecossistêmicos ao reconhecer que “*any new CAP should reflect higher ambition and focus more on results as regards resource efficiency, environmental care and climate action.*” Para tanto, será necessário, segundo a comunicação, “*(...) an agricultural policy with strong commitment to deliver public goods and ecosystems services related to soil, water, biodiversity, air quality, climate action and the provision of landscape amenities.*” Diante dessas preocupações, é possível afirmar que, em breve, os serviços ecossistêmicos integrarão a PAC com um papel de destaque.

Perspectivas para os serviços ecossistêmicos no período 2021-2027 da PAC

Em meio aos debates sobre a reforma da PAC para 2021-2027, a Comissão Europeia apresentou em 1º de junho de 2018 uma proposta de regulamento para esse período. O artigo 64º “a” da proposta apresentada prevê, dentre os tipos de intervenção no domínio do desenvolvimento rural, os “compromissos ambientais, climáticos e outros compromissos de gestão”. Mediante esse instrumento, os Estados-Membros poderão “conceder pagamentos para compromissos ambientais, climáticos e outros compromissos de gestão, nas condições definidas no presente artigo e conforme especificado mais pormenorizadamente nos seus planos estratégicos da PAC.” (Art. 65º, 1). Já o art. 65º 2 determina que “os planos estratégicos da PAC dos Estados-Membros devem incluir compromissos em matéria de agroambiente e

²⁰ “*Natura 2000 sites are supported by a relatively small EU budget, financed partly by cofunded Natura 2000 payments, Agri-Environment Schemes (AES) and some other measures under Pillar 2 of the CAP, as well as structural funds, and through projects under the EU LIFE programme. For comparison, the CAP total expenditure in 2012 was €55.1 billion, out of which €3.23 billion were allocated to agri-environment measures (only partly allocated to maintaining biodiversity and ecosystem services). By contrast, Natura 2000 payments schemes totalled €39.6 million for that year, and additionally LIFE+ allocated €139.3 m to projects contributing to both the implementation of the Birds and Habitat Directives and to the Natura 2000 network.*” (PE’ER *et al.*, 2014).

clima”. A proposta de regulamentação da PAC para o período 2021-2027 não trata diretamente dos serviços ecossistêmicos, ainda que na exposição de motivos (n. 37) para a adoção de compromissos em matéria ambiental e climática se leia:

“Os Estados-Membros deverão conceder pagamentos aos agricultores e outros gestores de terras que assumam, a título voluntário, compromissos de gestão que contribuam para a atenuação das alterações climáticas e para a adaptação às mesmas, para a proteção e melhoria do ambiente, incluindo a quantidade e a qualidade da água, a qualidade do ar, os solos, a biodiversidade e os serviços do ecossistema, incluindo os compromissos voluntários no âmbito da rede Natura 2000 e o apoio à diversidade genética.”

A proposta dispõe, ainda, que intervenções e investimentos na seara florestal estão voltados “para garantir e melhorar a conservação e a resiliência da floresta e a prestação de serviços ecossistêmicos e climáticos (...)” (COMISSÃO EUROPEIA, 2018). E, muito embora reconheça que “a agricultura e a silvicultura ocupam 84% do território da UE; são setores que dependem do ambiente e que o influenciam”, bem como que “alguns objetivos específicos propostos para a PAC desencadearão medidas ambientais e climáticas em consonância com as políticas da UE para estes domínios de intervenção”, tal proposta não adota uma postura clara em relação à manutenção dos serviços ecossistêmicos.

Acerca da proposta da nova PAC pós-2020 apresentada pela Comissão Europeia, o Tribunal de Contas Europeu concluiu em 2019 que, apesar da intenção da Comissão em tornar a PAC mais verde, “a proposta não reflete um claro aumento de ambição ambiental e climática” (COURT OF AUDITORS, 2019). Muito embora existam mecanismos voltados para o ambiente e para o clima na proposta da nova PAC, seriam os Estados-Membros os responsáveis por priorizar os tipos de intervenções – e não está claro como a Comissão verificaria a efetividade dessas medidas. O Tribunal de Contas conclui que a estimativa da Comissão acerca da contribuição da nova PAC para as metas da UE relacionadas com o ambiente e o clima “parece irrealista” (COURT OF AUDITORS, 2019).

Já a partir de 11 de dezembro de 2019, quando foi lançado o Pacto Ecológico Europeu (PEE), a questão recorrente é saber se a futura PAC atenderá aos ambiciosos objetivos previstos nesse pacto. O objetivo geral do PEE é “transformar a economia da União Europeia para um futuro sustentável”, mediante a adoção de “um conjunto de política profundamente transformadoras” (COMISSÃO EUROPEIA, 2019). A ação 2.1.7, denominada “Do Prado ao Prato”, visa a conceber um sistema alimentar justo, saudável e amigo do ambiente. Já a ação 2.1.7 – preservar e recuperar ecossistemas e a biodiversidade – reconhece a essencialidade dos serviços ecossistêmicos, mas identifica como a principal causa de perda da biodiversidade e dos habitats as alterações no uso solo, o que comumente está relacionado com a conversão de

ecossistemas para a agricultura. Em relação à ação 2.1.8, a qual prevê adotar uma ambição de poluição zero por um ambiente livre de substâncias tóxicas, a UE terá que enfrentar a utilização em larga escala de agrotóxicos e fertilizantes na agricultura. Além de todos esses desafios, é fundamental demonstrar como a PAC irá atender a meta de *neutralidade climática até 2050*, prevista na ação 2.1.1 do pacto (Aumentar a ambição da UE em matéria de clima para 2030 e 2050), considerando que a agricultura responde por cerca de 10% das emissões de gases de efeito estufa (AGÊNCIA EUROPEIA DO AMBIENTE, 2015).

Em que pese os objetivos ambiciosos do Pacto Ecológico Europeu, o texto reconhece como um desafio o fato de que “a produção de alimentos continua a causar a poluição do ar, da água e do solo, a contribuir para a perda de biodiversidade e para as alterações climáticas, e a consumir quantidades excessivas de recursos naturais, enquanto uma parte significativa dos alimentos é desperdiçada”. Para superar esse desafio – dentro das fronteiras da Europa, assim como nos locais que exportam alimentos para a UE – a PAC deverá levar em conta o grande impacto que causa no ambiente e no clima.

Em 20 de maio de 2020, a Comissão Europeia lançou duas comunicações visando à implementação do PEE: a Estratégia do Prado ao Prato e a Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030. A primeira tem por finalidade “tornar o sistema alimentar da UE um padrão mundial para a sustentabilidade” (COMISSÃO EUROPEIA, 2020a). Os principais compromissos trazidos pela Estratégia de Biodiversidade 2030 são: (i) proteger legalmente um mínimo de 30% da superfície terrestre e 30% da zona marítima e integrar corredores ecológicos, (ii) conferir proteção estrita a, pelo menos, um terço das áreas protegidas e (iii) gerir eficazmente todas as áreas protegidas (COMISSÃO EUROPEIA, 2020b). Essa estratégia deverá trabalhar em paralelo com a Estratégia do Prado ao Prato e com a nova PAC:

A Comissão assegurará que os planos estratégicos da PAC sejam avaliados em função de critérios climáticos e ambientais sólidos e que os Estados-Membros estabeleçam valores nacionais explícitos para as metas pertinentes estabelecidas na presente estratégia, bem como na Estratégia do Prado ao Prato. (COMISSÃO EUROPEIA, 2020b)

Mas a futura PAC alcançará os objetivos relacionados com a agricultura do PEE? De acordo com Nyssens e Dupeux (2020), essa “pergunta foi feita à Comissão inúmeras vezes desde que o pacto foi anunciado.” Com as estratégias de Biodiversidade e do Prado ao Prato, a “Comissão Europeia procurou dar uma resposta definitiva e tranquilizadora”, enfatizando o potencial da PAC para atender ao Pacto Ecológico Europeu, “mas também reconheceu explicitamente várias deficiências” (NYSSENS; DUPEUX, 2020). Essa resposta da Comissão Europeia, no entanto, “apenas reafirmou nossas preocupações” (NYSSENS; DUPEUX, 2020).

Com base nessas críticas, Pe'er *et al.* (2020, p. 305) são categóricos em afirmar que a PAC “está falhando no que diz respeito à biodiversidade, clima, solo, degradação dos habitats e desafios socioeconômicos”. Importante destacar que as afirmações feitas no artigo intitulado “Medidas necessárias para a Política Agrícola Comum da UE enfrentar os desafios da sustentabilidade”, de Pe'er *et al.* (2020), contam com o amplo apoio da comunidade científica, sendo respaldado por mais de 3.600 cientistas de 63 países. Nesse artigo, foram identificados os seguintes itens da proposta da nova PAC que são preocupantes em relação ao ambiente e ao clima:

- (i) Continuação dos subsídios por meio de ‘pagamentos diretos’ baseados em área (no 1º Pilar) com baixos níveis de requisitos ambientais;
- (ii) Cortes orçamentários para programas de desenvolvimento rural (chamado 2º Pilar), incluindo medidas agroambientais e climáticas;
- (iii) Reivindicações equivocadas ligadas a ações climáticas insuficientes;
- (iv) Uma ‘Arquitetura Verde’ com requisitos vagos permite que os Estados-Membros e os agricultores escolham opções pouco ambiciosas (*‘light green’*);
- (v) Conjunto insuficiente de indicadores;
- (vi) A extensão de instrumentos de seguro, sem um vínculo com a mitigação de riscos, pode promover comportamentos insustentáveis e propensos a riscos;
- (vii) Falta de consistência e transparência.

Essas críticas detalhadas no artigo de Pe'er *et al.* (2020) e endossadas por milhares de cientistas de todos os países da União Europeia deixam claro que a proposta da nova PAC para o período 2021-2027 pouco avançará em relação ao ambiente e ao clima. Além disso, não se verifica na proposta uma abordagem a partir dos serviços ecossistêmicos, o que revela um descompasso com o Pacto Ecológico Europeu e, em particular, com a Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030. Ao subsistir a proposta da nova PAC nos moldes apresentados pela Comissão Europeia em 2018, não haverá verdadeiramente uma transição de *política agrária e agrícola* para uma política baseada no território e voltada à estabilidade climática, à conservação da biodiversidade, dos ecossistemas e seus serviços.

Notas finais

A PAC foi uma política fundamental para a consolidação da União Europeia. Entretanto, na atual conjuntura, uma política *agrícola e agrária* se mostra defasada. Hodiernamente, diante da erosão da biodiversidade, das alterações climáticas e crescente demanda por bens públicos – a exemplo dos serviços ecossistêmicos – a PAC não entrega resultados satisfatórios diante do orçamento da UE para essa política. Torna-se necessária uma transição para uma política voltada para o território e para a entrega de bens públicos. Não obstante isso, a proposta para a PAC pós-2020

apresentada pela Comissão Europeia em 2018 não dá sinais de que essa transição acontecerá no período 2021-2027.

Para milhares de cientistas, essa proposta deve ser “drasticamente aprimorada” para que a política agrícola pare de prejudicar o ambiente, com financiamento dos contribuintes europeus. As sugestões da comunidade científica²¹ são as seguintes: (i) transformar pagamentos diretos em pagamentos por “bens públicos” (ex.: serviços ecossistêmicos); (ii) fornecer apoio suficiente para uma mitigação eficaz das mudanças climáticas; (iii) fornecer apoio suficiente para instrumentos eficazes para manter a biodiversidade e os ecossistemas; (iv) promover abordagens inovadoras para o design e implementação de medidas voltadas a enfrentar os desafios ambientais; (v) aprimorar o planejamento espacial e a implementação colaborativa de medidas no nível da paisagem; (vi) exigir que os Estados-Membros definam metas específicas, mensuráveis, ambiciosas, realistas e com prazo determinado nos seus Planos Estratégicos, a fim de cumprir todos os objetivos da PAC; (vii) revisar o conjunto de indicadores para garantir que sejam apoiados pela melhor ciência disponível e estejam em conformidade com os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Convenção para a Diversidade Biológica (CDB) e da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC); (viii) fortalecer o monitoramento e a fiscalização ambiental; (ix) identificar e enfrentar os impactos globais da PAC, especialmente no Sul global e; (x) melhorar a governança da PAC e sua reforma, a fim de aumentar a transparência, a responsabilidade, a participação e a captação de conhecimentos, em conformidade com o ODS e, assim, recuperar a legitimidade e a confiança do público (PE’ER *et al.*, 2020).

Acredita-se que as medidas agroambientais e climáticas possuem um grande potencial para a restauração e preservação dos serviços ecossistêmicos, motivo pelo qual este instrumento foi aqui referido como um *instrumento inovador para a recepção, valorização e disseminação do conceito de serviços ecossistêmicos*. Em que pese a PAC sofrer diversas críticas, existe espaço para a introdução de medidas de salvaguarda dos *bens públicos* – lacuna esta que não foi preenchida pela última reforma, mas poderá acontecer na PAC pós-2020. Cumpre ainda observar que os autores citados acima criticam a quase total ausência da abordagem dos serviços ecossistêmicos nos regulamentos que regem as medidas agroambientais e climáticas.

Não se pode, entretanto, perder de vista que a PAC tem um enorme potencial para auxiliar a União Europeia a preservar e restaurar os ecossistemas que fornecem os serviços ecossistêmicos. E, dentro da PAC, as medidas agroambientais e climáticas

²¹ De acordo com as sugestões apresentadas por Pe’er *et al.* (2020) e endossadas por mais de 3.600 cientistas que assinaram o manuscrito. A lista pode ser acessada em: <https://doi.org/10.5281/zenodo.3685632>.

constituem o instrumento ideal para concretizar essas ações. Basta recordar que as medidas agroambientais e climáticas já operam com algumas políticas importantes para a conservação dos ecossistemas (Diretivas Aves, Diretiva Habitats, Rede Natura 2000). A adoção do conceito de serviços ecossistêmicos, portanto, teria o condão de ressignificar as medidas agroambientais e climáticas enquanto um instrumento de gestão do território conectado com os demais instrumentos de gestão da biodiversidade e dos ecossistemas.

Referências:

AERNI, Philipp – *The sustainable provision of environmental services: from regulation to innovation*. Londres: Springer, 2016.

AGÊNCIA EUROPEIA DO AMBIENTE – A agricultura e as alterações climáticas. In *Viver num clima em mudança* (Sinais da AEA 2015). Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2015, p. 33-40. Disponível em: <https://www.eea.europa.eu/pt/publications/sinais-da-aea-2015-viver> [Acesso em: 15 jul. 2020].

ALTMANN, Alexandre – Medidas agroambientais na União Europeia: perspectivas para a proteção dos serviços ecossistêmicos. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, vol. 20, n. 78 (2015), p. 477-505.

COLLE, Célio Alberto – *Harmonização e complementaridade entre as políticas para a agricultura do Brasil e da União Europeia*. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica, 2017. Tese de Doutorado. Disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/10551/1/000484584-Texto%2BCompleto-0.pdf> [Acesso em: 9 out. 2017].

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS – *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu. Indicadores da integração das preocupações de carácter ambiental na política agrícola comum*. Bruxelas, 26.01.2000. COM(2000) 20 final, 2000. Disponível em: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0020:FIN:PT:PDF> [Acesso em: 11 set. 2013].

COMISSÃO EUROPEIA – *A Comissão Europeia propõe uma nova parceria entre a Europa e os agricultores. Comunicado de imprensa*. Bruxelas, 12.10.2011. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_11_1181 [Acesso em: 11 set. 2013]

COMISSÃO EUROPEIA – *A política agrícola comum: A história continua*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2012. Disponível em: https://www.gpp.pt/images/Programas_e_Apoios/PAC/APAC_ahistoriacontinua.pdf [Acesso em: 28 nov. 2015]

COMISSÃO EUROPEIA – *O futuro da alimentação e da agricultura*. Bruxelas, 29.11.2017. COM(2017) 713 final, 2017. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0713&from=EL> [Acesso em: 7 dez. 2017].

COMISSÃO EUROPEIA – *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que define regras para o apoio aos planos estratégicos a estabelecer pelos Estados-Membros no âmbito da política agrícola comum (planos estratégicos da PAC) e financiados pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (UE) n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho*. Bruxelas, 01.06.2018. COM(2018) 392 final, 2018. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0392&from=EN> [Acesso em: 15 jul. 2020].

COMISSÃO EUROPEIA – *Pacto Ecológico Europeu*. Bruxelas, 11.12.2019. COM(2019) 640 final, 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN> [Acesso em: 15 jul. 2020].

COMISSÃO EUROPEIA – *Estratégia do Prado ao Prato – para um sistema alimentar justo, saudável e respeitador do ambiente*. Bruxelas, 20.05.2020. COM(2020) 381 final, 2020a. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0381&from=PT> [Acesso em: 15 jul. 2020].

COMISSÃO EUROPEIA – *Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030 – Trazer a natureza de volta às nossas vidas*. Bruxelas, 20.05.2020. COM(2020) 380 final, 2020b. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0380&from=PT> [Acesso em: 15 jul. 2020].

COURT OF AUDITORS – Opinion No 7/2018 (pursuant to Article 322(1)(a) TFEU) concerning Commission proposals for regulations relating to the common agricultural policy for the post-2020 period (COM(2018) 392, 393 and 394 final). *Official Journal of the European Union*, 2019/C 41/01, 01.02.2019. Disponível em: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP18_07/OP18_07_EN.pdf [Acesso em: 15 jul. 2020].

HART, Kaley – *Evaluation of the CAP greening measures*. London/Brussels: Alliance Environnement and The Thünen Institute, 2013. Disponível em: <https://ieep.eu/publications/cap-greening-evaluation-published/>. [Acesso em: 26 nov. 2018].

HODGE, Ian – We need a British Ecosystem Services Policy not a British Agricultural Policy. *CAP Reform* (12 Nov. 2016). Disponível em: <http://capreform.eu/we-need-a-british-ecosystem-services-policy-not-a-british-agricultural-policy/> [Acesso em: 17 jan. 2018].

INSTITUTE FOR EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY (IEEP) – *Environment undermined in PAC deal – Press release*. Brussels, 26.06.2013. Disponível em: <https://ieep.eu/news/environment-undermined-in-cap-deal/> [Acesso em: 14 set. 2013].

MAES, Joachim [et al.] – Mainstreaming ecosystem services into EU policy. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, vol. 5, n. 1 (2013), p. 128-134. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.coust.2013.01.002> [Acesso em: 5 dez. 2017].

MARTYN, Annie – The Common Agricultural Policy: An adequate means of supporting biodiversity and ecosystem services within the European Union? *Plymouth Law and Criminal Justice Review*, vol. 7 (2015), p. 138-166. Disponível em: https://pearl.plymouth.ac.uk/bitstream/handle/10026.1/9011/PLCJR_V7_11_Martyn.pdf?sequence=4&isAllowed=y [Acesso em: 25 nov. 2017].

MOYANO-ESTRADA, Eduardo; ORTEGA, Antonio César – A Reforma da PAC para o período 2014-2020: uma aposta no desenvolvimento territorial. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, vol. 52, n. 4 (2014), p. 687-704. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032014000400004 [Acesso em: 15 jan. 2018].

NYSSSENS, Célia; DUPEUX, Bérénice – The European Commission must not greenwash the Common Agricultural Policy. *CAP Reform* (9 July 2020). Disponível em: <http://capreform.eu/the-european-commission-must-not-greenwash-the-common-agricultural-policy/> [Acesso em: 15 jul. 2020].

PE'ER, Guy [et al.] – EU agricultural reform fails on biodiversity. *Science*, vol. 344, n. 6188 (2014), p. 1090-1092. Disponível em: <http://science.sciencemag.org/content/344/6188/1090/tab-pdf> [Acesso em: 26 nov. 2018].

PE'ER, Guy [et al.] – Action needed for the EU Common Agriculture Policy to address sustainability challenges. *People and Nature*, vol. 2, n. 2 (2020), p. 305-316. Disponível em: <https://besjournals.onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/pan3.10080> [Acesso em: 15 jul. 2020].

PLIENINGER, Tobias [et al.] – Mainstreaming ecosystem services through reformed European agricultural policies. *Conservation Letters*, vol. 5, n. 4 (2012), p. 281-288.

POLÁKOVÁ, Jana [et al.] – *Addressing biodiversity and habitat preservation through measures applied under the Common Agricultural Policy*. Report prepared for DG Agriculture and Rural Development, Contract no. 30-CE-0388497/00-44. London: IEEP, 2011. Disponível em: <https://op.europa.eu/s/y3gq> [Acesso em: 13 set. 2015].

REGULAMENTO (CE) N.º 1698/2005 DO CONSELHO, de 20 de Setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER). *Jornal Oficial da União Europeia*, L277/1, 21.10.2005. Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/l60032_pt.htm#KEY [Acesso em: 13 set. 2013].

REGULAMENTO (UE) N.º 1305/2013 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho. *Jornal Oficial da União Europeia*, L347/487, 20.12.2013. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0487:0548:pt:PDF> [Acesso em: 28 nov. 2015].

REGULAMENTO (UE) N.º 1307/2013 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao

abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum e que revoga o Regulamento (CE) n.º 637/2008 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho. *Jornal Oficial da União Europeia*, L347/608, 20.12.2013. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0608:0670:PT:PDF> [Acesso em: 28 nov. 2015].

SANTOS, Rui Ferreira dos – Lições de experiências internacionais de pagamento por serviços ecossistémicos. In SANTOS, Rui Ferreira dos; VIVAN, Jorge Luiz – *Pagamento por Serviços Ecossistémicos em perspectiva comparada: recomendações para tomada de decisão*. Brasília: Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais UE-Brasil, 2012, p. 11-67.

UNIÃO EUROPEIA – *Cork 2.0: Declaração “Uma Vida Melhor nas Zonas Rurais”*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2016. Disponível em: https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/cork-declaration_pt.pdf [Acesso em: 7 dez. 2017].

UNITED KINGDOM NATIONAL ECOSYSTEM ASSESSMENT (UK-NEA). *The UK National Ecosystem Assessment: Synthesis of the Key Findings*. Cambridge: UNEP-WCMC, 2011. Disponível em: <http://uknea.unep-wcmc.org/Resources/tabid/82/Default.aspx> [Acesso em: 23 nov. 2018].

(Página deixada propositadamente em branco)

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”¹

“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.”²

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

¹ 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-importés-si-ce-n-est-un-deficit-d-ambition-europeenne_6099744_3232.html [Acesso em: 27 out. 2021].

² 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-mercosul-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 blocos³. 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 pragas⁴.

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.*⁵ e Krämer⁶, assim como os prospectos e riscos relacionados à agricultura foram apontados por Baltensperger e Dadush⁷. De igual forma, os reflexos do acordo para pecuaristas locais europeus foram objeto das investigações de Carrico⁸ e Mitova⁹. 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

³ 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.

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

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ 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].

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

⁹ 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.

Lima¹⁰. 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 ambiental¹¹ e o artigo em que o Professor Adriano Moreira trata a imperatividade do respeito aos direitos humanos no esteio do espírito do Tribunal de Nuremberg¹².

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 globais¹³. 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

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

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

¹³ 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)¹⁴. 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 pessoas¹⁵. 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 intelectual¹⁶.

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

¹⁴ 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 [Acesso em: 10 nov. 2021].

¹⁵ 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].

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

de tarifas de produtos agrícolas como suco de laranja, frutas e café solúvel¹⁷. Verifica-se que as taxas para exportar produtos industriais do Mercosul para a União Europeia também serão eliminadas¹⁸. Nesse mesmo sentido, foram estabelecidas cotas para o comércio de carnes, açúcar e etanol do bloco sul-americano¹⁹. 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 preferencial²⁰.

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-americana²¹.

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 estufa²². 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 acordo²³. Necessário notar que o Greenpeace

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

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

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

²¹ 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-mercosul-pode-liquidar-industria-brasileira> [Acesso em: 14 nov. 2021].

²² 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].

²³ 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-mercosur-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 ambiente²⁴.

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 Mercosul²⁵. 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 animal²⁶. Ademais, o produto é utilizado pela indústria da carne de alguns países para aumentar a produtividade agropecuária e a qualidade da carne²⁷.

²⁴ 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].

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

²⁶ 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.

²⁷ ALEMANN, 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 Alimentarius²⁸ e Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives (JECFA)²⁹, 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 exemplo³⁰.

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 matéria³¹.

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 científico³². 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

²⁸ 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.

²⁹ 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.

³⁰ 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.

³¹ ALEMANNI, Alberto; CAPODIECI, Giuseppe – Testing the limits of global food governance: the case of ractopamine.

³² *Idem*.

determinou que a ractopamina é segura e calculou Limites Máximos de Resíduos (LMRs) aceitáveis³³.

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 alimentos³⁴. 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 dano³⁵ –, 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 tema³⁶.

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

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

³⁴ 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. [Acesso em: 10 nov. 2021].

³⁵ 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.

³⁶ ALEMANNI, 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 animal³⁷. 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 decisões³⁸.

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 animal³⁹, 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 global⁴⁰. 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 consumidor⁴¹, enquanto as autoridades sul-

³⁷ 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.

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

³⁹ 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*.

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

⁴¹ 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 ractopamina⁴².

É mister ressaltar que os alimentos são parte integrante do rol de direitos humanos⁴³. Mais especificamente, o direito à alimentação coerente com a integridade física e a vida está na intensidade máxima dos direitos fundamentais⁴⁴. Por outro lado, o direito à alimentação deve respeitar os limites da proteção do meio ambiente⁴⁵. 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 externa⁴⁶. Apesar da aparente jovialidade, o instituto engloba mecanismos seculares. A Biblioteca de Alexandria (*Vivliothiki tis 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 (*Mouseion tis Alexándreias Μουσείον τῆς Ἀλεξάνδρειας*),

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

⁴³ ARAGÃO, Alexandra – Los alimentos como derecho humano y la protección del medioambiente: perspectivas para un 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.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 82-84.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 92-95.

⁴⁶ 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”⁴⁷. 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 internacionais⁴⁸. 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 folheto britânico *The Times* em 1856, o termo se referia à civilidade de Franklin Pierce⁴⁹. 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 diplomacia⁵⁰. 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 Viena⁵¹.

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 externa⁵². A partir dos anos 2000, a diplomacia pública ganhou força como comunicação oficial de via dupla tendo por alvo públicos estrangeiros,⁵³ com objetivo de alavancar interesses e valores do Estado⁵⁴. 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 internacional⁵⁵.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ NYE, Joseph S., Jr. – Soft power and public diplomacy revisited.

⁴⁹ 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.

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

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

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

⁵³ 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.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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*”⁵⁶. 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 pública⁵⁷. A advocacia corresponde à defesa internacional de argumentos, políticas e narrativas⁵⁸. A diplomacia cultural envolve a disseminação de mensagens através da cultura⁵⁹, enquanto os intercâmbios englobam a recepção ou o envio de cidadãos ao exterior, normalmente com finalidade educacional⁶⁰. Por fim, *international broadcasting* refere-se à transmissão internacional de notícias em grande escala⁶¹. 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*”⁶². 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)⁶³. 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*⁶⁴. O conceito concebido pelo cientista político americano de Princeton e Harvard, Joseph Nye, é “*the ability to*

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

⁵⁷ *Ibidem*, p. 38-45.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 49-61.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 64-73.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 77-84.

⁶¹ *Ibidem*, p. 87-103.

⁶² 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.

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

⁶⁴ 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*⁶⁵. 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 humanos⁶⁶. A relação entre o *soft power* e a diplomacia pública é tão intensa, que Nye aponta esta como instrumento daquele⁶⁷. Por outro lado, o próprio autor também já reconheceu que o *soft power* é “*rarely sufficient by itself*”⁶⁸ na realização de interesses do Estado. Assim, outros estilos de poder têm sido apontados como complementares, tais como o *hard power*⁶⁹, o *sharp power*⁷⁰ e o *collaborative power*⁷¹. 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*”⁷². Enquanto o *soft power* é o poder sobre os outros, o *collaborative power* é o poder com os outros⁷³. 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*”⁷⁴. Em nossa visão, no entanto, poder

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

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

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

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

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

⁷⁰ 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>.

⁷¹ 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].

⁷² *Ibidem*, para 6.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ 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 pública⁷⁵. 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-Mercosul⁷⁶. Atualmente, a colaboração é “*condition of success in diplomacy*”⁷⁷.

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*⁷⁸. 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-Membros⁷⁹. 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 redes⁸⁰. 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 inviabilizam⁸¹.

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

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

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

⁷⁸ 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.

⁷⁹ 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 [Acesso em: 14 nov. 2021].

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

⁸¹ 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].

ALEMANNI, 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. [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. [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. [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/mercosul/> [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. [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-mercosul-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. [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.

(Página deixada propositadamente em branco)

As constituições dos países-membros do Mercosul estariam preparadas para a possibilidade jurídico-política do caminho do direito comunitário para desenvolver mais ainda a integração regional na América Latina?

Are the constitutions of Mercosur member countries prepared for the legal-political possibility of the path of community law to further develop regional integration in Latin America?

Isabela Mendes Boaventura

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1805-7668>

Fernanda de Paula Ferreira Moi

Pontifícia Universidade Católica de Goiás

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1313-0790>

Resumo

O presente trabalho aborda as particularidades normativas e jurídicas do bloco Mercosul. Traz à luz o debate entre os modelos de intergoverno e o supranacional, bem como analisa a possibilidade constitucional de os países fundadores – Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai – adotarem o Direito Comunitário. É feita uma breve análise histórica e geopolítica das relações exteriores do Brasil. Posteriormente, são estudados os dois tipos de modelo: o de intergoverno e o supranacional. Por fim, são analisadas as Constituições de cada um dos países fundadores, no que diz respeito à admissão do Direito Comunitário, com o maior foco na Carta Magna brasileira. Por meio do compilado de pesquisa e revisão bibliográfica, com método hermenêutico e histórico-dialético, o presente trabalho busca responder à problemática da possibilidade de admissão do Direito Comunitário pelo Brasil, considerando sua Constituição, o entendimento atual do STF e de autores renomados no debate em pauta.

Palavras-chave: Mercosul; Supranacionalidade; Intergovernabilidade; Constituição.

Abstract

The present article addresses the normative and legal particularities of the Mercosur bloc. It brings to light the debate between the intergovernmental and supranational

models, the former adopted by the countries of the aforementioned bloc, and analyzes the constitutional possibility of its founding countries – Argentina, Brazil, Uruguay and Paraguay – adopting Community Law. A brief historical and geopolitical analysis of Brazil's foreign relations is made. Subsequently, the two types of models are studied: intergovernmental and supranational. Finally, the Constitutions of each of the founding countries are analyzed, with regard to the admission of Community Law, with the greatest focus on the Brazilian Magna Carta. Through the compilation of research and bibliographic review, with a hermeneutic and historical-dialectical method, this paper seeks to respond to the issue of the possibility of admitting Community Law in Brazil, considering its Constitution, the current understanding of the Supreme Court and of renowned authors in the debate on the agenda.

Keywords: Mercosur; Supranationality; Intergovernmentability; Constitution.

Criado em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção, o Mercosul (Mercado Comum do Sul) é um bloco latino-americano, cujos membros são o Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Venezuela, estando esta última suspensa desde 2016 por não cumprir alguns dos requisitos. Os demais países latino-americanos estão vinculados ao bloco como “Estados Associados”, destaque para a Bolívia que possui esse referido status, mas está em processo de adesão.

Inserida num contexto do qual as nações do Cone Sul debatiam a integração econômica da região, a criação do bloco visava a aliança comercial regional, com objetivo de ampliar a movimentação de mercadorias e pessoas, ou seja, uma zona de livre comércio, significando a abolição de taxas sobre as mercadorias exportadas e importadas entre os membros do bloco. Num segundo momento, criou-se uma zona aduaneira, na qual as nações-membros padronizaram as tarifas alfandegárias cobradas. Em 1994, foi assinado o Protocolo de Ouro Preto, que conferiu ao bloco personalidade jurídica de direito internacional, consagrando também a regra do consenso no processo decisório, listando fontes jurídicas do Mercosul e instituindo também o princípio da vigência simultânea das normas adotadas pelos três órgãos decisórios do bloco: o Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão superior ao qual incumbe a condução política do processo de integração; o Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo do Bloco; e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), órgão técnico que vela pela aplicação dos instrumentos da política comercial comum.

Na primeira década no bloco, evidenciaram-se muitos avanços para todos os membros, destaque para Argentina e Brasil que, segundo dados levantados pelo governo brasileiro no balanço comercial de 2017, os dois países eram, entre si, o terceiro maior importador e exportador de mercadorias um do outro. Só a Argentina foi responsável por 8,09% das exportações brasileiras e 6,26% das nossas importações foram de mercadorias argentinas, sendo revelado aí uma grande parceria comercial entre os dois países, tudo em razão do Mercosul. No entanto, como pontuado por Guimarães (2002, p. 131):

[...] com a eleição e a posse dos presidentes Carlos Saul Menem (1989) na Argentina e Fernando Collor de Mello (1990) no Brasil, as políticas econômicas dos dois países sofreram radical transformação, tendo sido adotadas, nos dois países, filosofia e políticas econômicas neoliberais que tinham como princípio central a abertura unilateral do setor externo e, em especial, do comércio.

Ademais, ainda sob o contexto do auge do neoliberalismo, o bloco começou a se inclinar para tendências que validavam o Consenso de Washington de 1989 – recomendação internacional elaborada pelo economista John Williamson que visava propagar condutas neoliberais com a intenção de combater as crises e as mazelas dos países subdesenvolvidos, sobretudo os da América Latina. Mais tarde, no governo Lula, o cenário se inverteu. Ainda sob uma conjuntura neoliberal, em que os Estados Unidos lançavam mão do projeto Alca (Área de Livre Comércio das Américas), o Brasil e os demais integrantes do Mercosul, no entanto, mantiveram postura irredutível quanto às medidas que a referida proposta norte-americana sugeria, alegando que essa tentativa seria uma tentativa não de integração, mas de anexação aos Estados Unidos, criando uma relação colonial, que foi plenamente recusada e criticada pelos países latino-americanos. É importante ressaltar essa escusa dos países latino-americanos e, portanto, do Mercosul também, pois ela evidencia uma intenção, ainda que muito sutil e tímida, do bloco de se tornar uma entidade com objetivos maiores do que simplesmente crescer economicamente, mas melhor que isso, crescer e se estruturar politicamente, especialmente no combate ao imperialismo norte-americano e europeu.

Contudo, para caminhar para este fim e haver estruturação política do bloco, é necessário, primeiro, analisar a ordem jurídica do Mercosul e, ainda, a de cada país-membro (por questões metodológicas, somente serão analisadas as constituições dos quatro países fundadores), bem como suas respectivas constituições, analisando se estas admitem a adoção da norma do dito Direito Comunitário – conjunto de normas jurídicas que regulam e disciplinam a organização e funcionamento de um bloco econômico, conceito surgido no contexto da criação da União Europeia – ou seja, a adoção de órgãos e normas supranacionais.

Esse processo de análise, adoção e concordância de todos os países, que objetiva o crescimento político do bloco e sua elevação como uma entidade quase que continental – como é a União Europeia –, é um processo complexo e lento, dadas as discrepâncias entre os países latino-americanos, todavia, devem ser consideradas e colocadas em evidências as suas semelhanças. A América Latina como um todo foi vítima de colônias de exploração e genocídio de seus povos por europeus. Mais tarde, mesmo independente, sofreu forte influência – leia-se coerção – dos Estados Unidos que, em seu ímpeto de benevolência e sob um discurso em que defendia a democracia, colocava, por meio de golpes de Estado, ditadores no poder dos países latino-americanos, ficando esses anos à mercê das medidas econômicas e políticas norte-

-americanas. Dito isso, o fortalecimento político do bloco elevaria a América Latina e seus países a um status de poder e independência dos Estados Unidos e da Europa. É importante ressaltar aqui que, chegando nesse patamar, não significa que a América Latina nunca mais em sua história teria relações políticas e comerciais com os Estados Unidos e a Europa, pelo contrário, significa amadurecimento dessas relações, uma vez que seriam relações de iguais para iguais, e não como é atualmente: relações desiguais e desequilibradas.

Antes de analisar as constituições dos países-membros do bloco mercosulino, é prudente fazer uma breve recapitulação do que foram as integrações regionais latino-americanas que anteciparam a formação do Mercosul.

Desde as independências dos países latino-americanos, suscitou-se o interesse na construção de um projeto solidário entre os povos das ex-colônias. Contudo, as intenções para esse projeto solidário logo foram deixadas de lado, e as articulações entre os países vizinhos somente se pautavam em, principalmente, questões fronteiriças, tanto da bacia amazônica, ao norte do Brasil, quanto da bacia platina, ao sul.

Durante esse momento, é prudente ressaltar a importância da atuação do Barão do Rio Branco, responsável por solucionar litígios fronteiriços existentes desde a independência do Brasil e dos países da América Latina, em razão da má interpretação dos tratados entre Brasil e Portugal, e entre os demais países e a Espanha, bem como se evidencia a independência do Acre e posterior incorporação ao Estado Brasileiro. Sobre a gestão de José Maria da Silva Paranhos Junior, esta inspirou o Tratado do ABC assinado em 1915, que facilitou a solução pacífica de controvérsias internacionais e que levaria às primeiras conversações entre Argentina, Brasil e Chile, sendo ela a primeira tentativa de integração ao sul do continente.

No entanto, apesar dessas embrionárias experiências de integração, os diálogos entre os países sul-americanos nunca chegaram a obter uma tentativa frutífera e consistente, pois a reputação do Brasil era melhor, no ponto de vista da diplomacia, entre os países europeus dotados de poder mundial na época (Europa no século XIX), fato justificado pela semelhança entre os governos do Brasil e das cortes europeias, não sendo observado, aqui e agora, a tal solidariedade latino-americana (PALERMO, 2014). Sobre essa posição brasileira privilegiada dentro da diplomacia europeia, em que pese a aproximação entre o país e as potências europeias, o Brasil também prezava pela solidariedade latino-americana. Elizabeth Accioly (2010) repete essa asserção e salienta essa solidariedade da diplomacia brasileira com as nações do sul do continente quando o Brasil evitava participar de conferências em que eram excluídas as demais, bem como quando negava a inclusão de certos temas em reuniões internacionais.

No âmbito geral da política externa brasileira, Pinheiro (2000 *apud* PALERMO, 2014, p. 43) divide os norteadores dessa política em duas visões: a primeira, cuja prioridade é o eixo condutor daquela ser a maior influência da posição do Brasil

frente aos Estados Unidos que, por sua vez, garantiria maiores ganhos e possibilidades de negociação; e a segunda, cuja prioridade são os interesses brasileiros orientados para o mundo, buscando inserção em outros eixos, mas não apenas com os norte-americanos. Nessa divisão, estão representados os americanistas e globalistas, respectivamente. Todavia, destaca-se que a integração regional também é percebida mesmo em momentos americanistas, como é o caso do governo Collor de 1990 a 1992.

Marcos Palermo (2014) observa que, apesar do contexto americanista do regime militar e de sua fiel obediência aos ditames norte-americanos, foi durante esse momento que o Brasil se aproximou mais da América Latina, dentro da autonomia na dependência das multilateralidades horizontal (sul-sul) e diagonal (sul-leste), como é a ótica de Gerson Moura. Nesse sentido, Visentini (2004 *apud* PALERMO, 2014, p. 46) colabora:

Por multilateralização das relações exteriores entende-se a busca de novos espaços, regionais e institucionais para além dos relacionamentos tradicionais (que não são interrompidos) de atuação política e econômica da diplomacia brasileira. Este processo de mundialização permite, na perspectiva da diplomacia brasileira, contornar uma dependência exclusiva face aos Estados Unidos, exercida no plano hemisférico. O principal fator propulsor deste processo consiste na confluência interativa de dois momentos históricos: a crescente subordinação da diplomacia brasileira às necessidades do desenvolvimento econômico nacional, e a progressiva crise de hegemonia no sistema mundial a partir de meados dos anos 60.

Ainda dentro do regime militar e sob a ótica de Palermo (2014), no governo Médici, com o chanceler Mario Gibson Barboza, é encontrada uma percepção “terceiro-mundista”, em decorrência da abertura de embaixadas e de investimentos nos países de “Terceiro Mundo”, traduzindo o Brasil como uma potência média. Já no governo de Castello Branco, a política externa era considerada, pelos Estados Unidos, subsergente demais. Já a de Costa e Silva era vista como arrogante em relação aos norte-americanos, e multilateral. Enquanto Médici apresentava um caráter nacional-autoritário, focando nas empresas estatais e no tesouro nacional, sendo também muito conservador socialmente, Castello Branco se ancorava em um caráter social reformista com matriz no empresariado nacional.

Na mesma época, novamente em relação à política externa brasileira, embora as existentes desavenças entre o Ministério da Fazenda, liderado por Delfim Neto, e o Itamaraty, o primeiro confiava numa maior cooperação e aproximação com o “primeiro mundo”, enquanto no segundo prevalecia resquícios de ideologia terceiro-mundista e de uma política externa independente.

Ainda no governo Médici, cuja política externa era chamada de Diplomacia do Interesse Nacional, a máquina pública foi utilizada nos projetos de inserção internacional e na participação em projetos de desenvolvimento nos países da América

Latina, em especial os do sul do continente. A partir de 1969, apesar da posição “inferior” do Brasil em relação ao trigo argentino e ao petróleo venezuelano, percebeu-se um aumento considerável no número de exportações para os países da ALALC. Assim, a política externa se aproximava da base de sustentação social sem se distanciar das ideologias de segurança nacional presentes na época. Para Marcos Palermo (2014), a intenção era de que o Brasil se firmasse como potência regional sem revelar uma hegemonia imperial, e foi essa máxima que norteou a política externa do regime militar, a partir de um contexto de crise econômica mundial e do aumento da exigência de uma abertura democrática.

Mais tarde, passando para análise do governo Collor, já no momento de redemocratização, muito embora o cenário internacional, à época, estar sob o manto e o auge do neoliberalismo (portanto, a política externa brasileira era predominantemente americanista), é possível evidenciar movimentações significativas mormente à integração regional latino-americana. Um exemplo disso é a assinatura, em 1991, do Tratado de Assunção, tratado constitutivo do Mercosul. Foi durante essa época que o Brasil passou a ser creditado como uma potência regional, cuja diplomacia dialogava tanto com os Estados Unidos, quanto com os países latino-americanos.

Nas palavras de Fernando Collor de Melo:

A tradição de amizade, de esforço em relação à paz regional, de cooperação e diálogo serão reforçadas. Daí a crescente importância do processo de integração latino-americana, que pretendo aprofundar sistematicamente em meu governo. Penso que a integração é passo obrigatório para a modernização de nossas economias e, portanto, condição para que a América Latina possa juntar-se aos protagonistas deste momento de mudança no cenário mundial. A integração latino-americana vai deixando de ser um sonho para ser uma realidade tão concreta quanto fecunda. O desenvolvimento econômico e social de toda a região há de aproximar ainda mais nossos povos irmãos fortalecendo o regime democrático por eles escolhido (AZAMBUJA, 1990 *apud* PALERMO, p. 74-75).

Em 1990, é assinada a Ata de Buenos Aires, que previa o estabelecimento de um mercado comum entre Argentina e Brasil até dezembro de 1994 e, nessa mesma data, o Ministério de Relações Exteriores instalou a Comissão Parlamentar estabelecida no Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, estendendo ao âmbito dos Poderes Legislativos a possibilidade de participação no processo de integração em caráter consultivo. Posteriormente no mesmo ano, houve a primeira reunião do grupo de mercado comum Brasil e Argentina, em que foi afirmada a necessidade no menor prazo possível da coordenação e harmonização das políticas macroeconômicas entre os membros.

No ano seguinte, o processo de integração tem um salto com a assinatura de um tratado para a constituição de um Mercado Comum do Sul, posteriormente chamado de MERCOSUL. Em março de 1991, reuniram-se os presidentes argentino, brasileiro,

uruguaio e paraguaio para a celebração deste marco institucional na Cidade de Assunção, capital do Paraguai. Collor apoiava totalmente as iniciativas integracionistas amparadas no Tratado de Montevideu em 1980 – o constituinte da ALADI – afirmando que o Mercosul não constituiria uma área econômica excludente, mas um espaço econômico acessível e completamente dentro do espírito de cooperação e intercâmbio de grupos e países latino-americanos (PALERMO, 2014, p. 79).

Posteriormente, ainda no contexto embrionário de criação do Mercosul, houve a celebração do Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias entre os países-membros, realizada a fim de dirimir as diferenças entre os integrantes do grupo, além de dispor sobre certificados de origem e acordos de complementaridade social: o Regimento Interno do Grupo Mercado Comum.

Contudo, apesar dos países-membros possuírem o mesmo objetivo, a união aduaneira, todos estavam sob orientações neoliberais, tendendo o bloco a se tornar um instrumento das políticas de supremacia do mercado. Assim, a prioridade dos acordos foi a de limitar seus objetivos e características a temas comerciais, se desvinculando de temas políticos, culturais e sociais.

Feita a análise do que significaram as conversas entre os países latino-americanos e suas tentativas de integração, passa-se ao estudo do modelo de intergoverno, adotado pelo Mercosul, e o modelo de supranacionalidade, adotado pelo sistema comunitário, a exemplo do bloco europeu, a União Europeia.

Com a assinatura do Tratado de Assunção e a celebração do Protocolo de Ouro Preto, ficou determinado o instituto de intergoverno adotado pelo bloco mercosulista, mais precisamente no art. 2º do Protocolo de Ouro Preto:

São órgãos com capacidade decisória, de natureza inter-governamental, o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul. (Protocolo de Ouro Preto, 1996), isso quer dizer que, segundo Marcelino (2013) o instituto da intergovernabilidade: «[...] estabelece a não delegação de soberania dos Estados, ou seja, os Estados Partes ao assinar o Tratado adotam a intergovernabilidade, e assim devem se mostrar mais abertos para as normas do bloco, normas estas que são aceitas por todos os membros do bloco, conforme previsto no referido Tratado». (ROSA, 2019)

Sobre o modelo de intergoverno, Luiz Olavo Baptista (1998 *apud* PEDROSO, 2007, p. 9) o preceitua como um conjunto de objetivos que cercam o fenômeno, que, na economia moderna, compreendem basicamente a criação de uma zona de livre comércio e união aduaneira e, em alguns dos casos, um mercado comum. É resultado de acordos políticos entre países vizinhos e geograficamente próximos – assinatura de tratados –, em que são buscadas vantagens de cooperação no processo de integração, bem como fortalecimento de seus mercados por meio de um crescimento sustentável.

A opção do legislador pelo modelo de intergoverno no bloco do Mercosul traduz a intenção dos países-membros de manter a sua vontade política e sua soberania,

já que as decisões tomadas pelo bloco não terão aplicabilidade imediata e direta dentro do direito interno dos países, ou seja, terão de passar pelo crivo do legislativo interno de cada membro. Lorentz (1999, p. 31 *apud* PEDROSO, 2007, p. 11) contribui:

A intergovernamentalidade é uma característica que se apresenta no sentido de relacionamento entre governos, disso decorrendo o fato de os Estados Nacionais preservarem as suas autonomias plenamente. Desse modo, o Estado-Membro detém a mesma liberdade de ação que possuía antes de pertencer ao organismo internacional, pois não há restrições ao seu poder nacional. As decisões internas, assim sendo, podem ser tomadas ainda que contrariem o intuito integracionista. O Estado-Parte não sofre, ademais, qualquer ingerência na sua autonomia individual.

Todavia, um dos maiores entraves para a entrada em um processo comunitário pelos Estados-membros do Mercosul é a noção errônea que eles possuem de soberania.

No Direito Internacional Público Clássico, o conceito de soberania sempre foi um de seus principais basilares. Não há a ínfima possibilidade, nesse direito, de um país restringir seus limites físicos ou não. Contudo, com a intensa globalização atual, e o grande exemplo da União Europeia – que aqui serve como um laboratório da experiência supranacional e comunitária muito bem-sucedida –, a ideia clássica de soberania se mostra como obsoleta. Hoje, a sua indivisibilidade não é o que ocorre na prática.

Indubitavelmente, há, sim, a prevalência das normas supranacionais às normas do direito nacional, todavia, os Estados ainda possuem soberania e autonomia para exercer suas vontades, a exemplo do Brexit, em 2020, quando o Reino Unido optou por sair da União Europeia. Evidentemente, o referido país passou por um procedimento burocrático para atingir este fim, uma vez que a estrutura supranacional é e deve ser uma estrutura solidificada e, em tese, permanente, contudo, os britânicos hoje não são mais membros da União Europeia.

Ademais, em que pese a preferência das nações partes do Mercosul pelo modelo de intergoverno, muitos autores são a favor da adoção da supranacionalidade no bloco, justificando, por sua vez, que, além de ser um passo natural na evolução de todo bloco regional em seu curso de desenvolvimento, as possibilidades e oportunidades que o direito comunitário é capaz de trazer elevaria o Mercosul a posição de protagonismo no cenário internacional.

No entanto, o processo de recepção do direito comunitário é muito mais complexo do que aparenta ser. Primeiramente, não existem brechas passíveis de transposição no tratado constitutivo do Mercosul para a adoção do aludido modelo. No mesmo diapasão, as constituições dos países-membros não se encontram em sintonia para admitir a supranacionalidade e, por último, mas não menos importante, não é evidenciada vontade política de nenhum dos Estados-partes na articulação legislativa para que seja expressamente admissível o direito comunitário em suas Cartas Magnas,

exemplo disso é a teimosa insistência de permanecer com o modelo de intergoverno – com exceção de Argentina e Paraguai, cujos textos constitucionais recebem explicitamente o direito comunitário, com algumas ressalvas.

1. A constituição da Argentina

Com a última reforma datada de 1994, já com o Mercosul consolidado por meio do Tratado de Assunção, a constituição argentina foi uma das que mais foi objeto de reformas desde sua vigência em 1853 e, com a última, foi introduzida a supranacionalidade na seara de possibilidades de integração regional. Vázquez (2001 *apud* PEDROSO, 2007) ousa afirmar que a aludida reforma foi mais profunda e investida em integração do que o próprio Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto. Nas constituições anteriores não havia previsão da aludida admissão supranacional, ainda que o país, durante a vigência destas, estivesse ativamente participante das articulações integracionistas, a exemplo da ALALC e ALADI, até porque estes últimos não versam sobre direito comunitário.

Nesse sentido, Vanossi (1969 *apud* PEDROSO, 2007, p. 34) entende que a revisão constitucional era uma exigência, posto que a delegação de prerrogativas requer nova divisão de competências, o que implica uma função constituinte e esta, por sua vez, é uma decisão política fundamental cujas consequências são transformadoras no Estado e que só pode ser tomada pelo legislador constituinte.

Portanto, já com este objetivo em vista, foi realizada a Convenção Nacional Constituinte, momento em que foi promulgada a nova constituição argentina em agosto de 1994, que trouxe dispositivos inéditos os quais permitiam a participação do país em processos de integração regional com caráter supranacional. Para D'Angelis (2000 *apud* PEDROSO, 2007, p. 35), esse fato traduziu uma resposta evidente à modernidade, à globalização e, especialmente, aos novos ditames do Direito Internacional e do Direito da Integração.

Assim, com a promulgação da Nova Carta de 1994, foi previsto no art. 75, incisos 22 e 24, a cláusula constitucional que admite a integração em termos supranacionais:

Artículo 75 – Corresponde al Congreso: (...) 22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. (...) 24. Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes. La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los

miembros presentes de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y sólo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo. (CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA, 1995)

Destaca-se, no dispositivo acima, a expressão – *organizaciones supraestatales* – que o constituinte argentino optou por prever na Nova Carta, de tal forma que não restam dúvidas quanto à possibilidade do país se tornar signatário de tratados de natureza supranacional, apesar das condições por ele delineadas, quais sejam: a reciprocidade e a igualdade.

Para Alejandro Perotti (2004 *apud* PEDROSO, 2007, p. 34), essas duas condições, reciprocidade e igualdade, são interpretadas de tal maneira que as competências argentinas delegadas aos órgãos supranacionais devem ser as mesmas às igualmente delegadas pelos demais países-membros do referido órgão.

Nesse sentido, sobre a prudência que o legislador teve ao possibilitar a admissão de normas comunitárias no ordenamento jurídico nacional argentino, Deisy Ventura (1996 *apud* PEDROSO, 2007, p. 36) divide-o em dois aspectos:

a) Há referência a *supraestatalidad*, certamente uma expressão análoga à supranacionalidade. Não parece possível interpretação que refute a admissão, pela ordem Argentina, de um direito *supranacional*. Entretanto, é preciso destacar a obrigatoriedade da observância de dois princípios impostos pela constituição: *reciprocidade* e *igualdade*. Parece seguro que se trata de uma salvaguarda de soberania, pois pela reciprocidade se condiciona a *delegação de competências e jurisdição* à atitude idêntica por parte dos demais membros da organização em tela. Por outro lado, via exigência da igualdade, pressupõe-se um sistema equânime de tomada de decisões.

b) Existe uma nítida hierarquia de regras: a norma ditada *em consequência* – leia-se em consequência da aprovação de tratados que deleguem competência ou jurisdição a organismos supraestatal –, situa-se entre a Constituição e as leis, inferior à primeira e superior às segundas. Resta saber se a expressão *ditadas em consequência* refere-se aos ditames dos próprios tratados constitutivos ou, o que parece mais lógico, compreende o direito derivado, pelo que se poderia falar em aplicação direta de certas normas comunitárias. Claro está que constituem uma distinta ordem, superior, atribuída pela Constituição, aos tratados de integração, eis que o artigo 31 da mesma Carta, inalterado pela reforma de 94 prescreve outra ordem hierárquica para os tratados em geral.

No mesmo contexto, Adolfo Vázquez (2001 *apud* PEDROSO, 2007, p. 36) observa que o legislador também teve o cuidado de distinguir que não fora outorgada aos tratados de integração do dispositivo do art. 75, inciso 24, a hierarquia constitucional, como acontece com as convenções e tratados sobre direitos humanos (art. 75, inciso 22). Reconheceu, unicamente, os tratados de integração regional que deleguem competências e jurisdição a organismos supranacionais de origem latino-americana frente àqueles cuja integração seja com países não latino-americanos.

Sobre o eventual conflito entre normas, o inciso 24 do artigo supracitado dispõe que os dispositivos editados em decorrência da delegação de competências a entidades supranacionais são hierarquicamente superiores às leis ordinárias, sendo somente abaixo da constituição. O mesmo inciso propõe forma facilitadora de integração com os demais países da América Latina, ao passo que estabelece rito legislativo menos rigoroso à aprovação de tratados regionais ou sub-regionais que incidam em cessão de poderes à ordem supranacional, enquanto torna mais difícil a apreciação de tratados integracionistas com terceiros países, ao impor-lhes duplo turno de votação nas duas Câmaras (D'ANGELIS, 2000 *apud* PEDROSO, 2007, p. 37).

Como previsto no art. 75, Alejandro Perotti (2004 *apud* PEDROSO, 2007, p. 38) constata ainda que não fora aleatória a escolha dos vocábulos “competência” e “jurisdição”. Para o autor, a primeira identifica atributos dos próprios poderes políticos, ou seja, matérias que se encontram dentro da área de atuação dos poderes legislativo e executivo, compreendendo que a delegação de competências legislativas e executivas é questão essencial em todo o território do bloco. Já a segunda se refere a atribuições jurisdicionais, oportunidade em que o constituinte autoriza a subscrição de acordos por meio dos quais se institua um poder judicial supranacional e, com isso, a reforma de 1994 antecipa a permissão para a criação, no futuro, de um Tribunal de Justiça do Mercosul, substituindo, por sua vez, o atual sistema de solução de controvérsias.

Desta senda, é indubitável a vontade moderna do legislador da Carta, posto que resta evidente os esforços deste de acompanhar as tendências globalistas da época, não deixando lacunas de interpretação quanto à admissão da supranacionalidade. É o que também ocorre com a constituição do Paraguai, como será exposto a seguir.

2. A constituição do Paraguai

No mesmo linear que a Argentina, o Paraguai se destaca nos esforços do constituinte de restar clara as intenções e possibilidades de integração supranacional.

Frise-se que o Tratado de Assunção, que criou o Mercosul, foi assinado durante a vigência da constituição de 1967, todavia, logo após passou a vigorar a constituição de 1992, a qual permanece até então.

Como Rodrigues (2000 *apud* PEDROSO, 2007, p. 50) destaca, existe no texto constitucional paraguaio dispositivos especificamente destinados ao ordenamento jurídico supranacional, sendo eles o art. 145, principalmente, mas também os arts. 137, 141, 142 e 144.

Artículo 145. La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y

cultural. Dichas decisiones sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso. (CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE PARAGUAY, 1992)

Em relação ao preparo constitucional para a integração, D'Angelis (2000 *apud* PEDROSO, 2007, p. 50) ressalta que a constituição paraguaia se trata de um texto avançado, sendo ela, entre os países-membros do Mercosul, a que melhor faz referência e admite, de maneira inequívoca, a supranacionalidade.

Assim como ocorre no texto argentino, Perotti (2004 *apud* PEDROSO, 2007, p. 50) frisa algumas condições à recepção do Direito Comunitário, como por exemplo o respeito aos direitos humanos, a justiça, a pacificidade nas relações e, principalmente, a igualdade.

Sobre o principal dispositivo que prevê a supranacionalidade – art. 145 –, o autor supracitado conclui, a partir da análise de objetivos e finalidades daquele, que os três tipos clássicos de funções estatais resultam suscetíveis de serem atribuídos a organismos supranacionais. Em outros termos, a norma habilita a delegação de setores de atuação próprios aos poderes executivo, legislativo e judiciário (PEDROSO, 2007, p. 51).

Nesse contexto de análise do art. 145, Joseane Pedroso (2007, p. 51), da análise dos textos de D'Angelis (2000), ressalta que, apesar de ser admitido de maneira taxativa a existência de um ordenamento jurídico supranacional, esse dispositivo possui uma contradição, uma vez que “seu *caput* assume postura amplamente favorável ao processo integracionista, enquanto que seu complemento, ainda que não o negue, condiciona sua aceitação ao mesmo sistema de internalização e incorporação das decisões intergovernamentais à ordem interna, mediante a aprovação por maioria absoluta de cada Câmara congressional”.

Ademais, apesar das constituições argentina e paraguaia serem quase irmãs no que se refere à admissão do Direito Comunitário, Deisy Ventura (1996 *apud* PEDROSO, 2007, p. 52) traça alguns paralelos:

- a) O legislador paraguaio referiu a posição hierárquica dos tratados internacionais em geral, validamente celebrados, como situada entre a Constituição e as leis ordinárias. Não referiu a regra oriunda de organismo supranacional. Note-se que também não estipulou diferença entre os tratados assinados com estados latino-americanos e os firmados com os demais países.
- b) Quando admite uma ordem jurídica supranacional, a Constituição estipula de forma, em parte, equivalente ao diploma argentino, o princípio da igualdade. Mas logo a seguir refere que ditas decisões só poderão ser adotadas por maioria absoluta de cada Câmara. Pode-se interpretar que o quorum lá estipulado diz respeito à decisão de admitir tal ordem, reforçando o permissivo constitucional *in casu*, ou que trata-se da necessidade de aprovação pelo Legislativo nacional das decisões do organismo.

Sobre a divergência apontada, Perotti (2004 *apud* PEDROSO, 2007, p. 52) conclui que no art. 145 não há impedimento absoluto ao reconhecimento de efeito imediato

às normas de natureza jurídica comunitária. O autor esclarece que o parágrafo segundo da norma deve ser interpretado em conjunção com o contido na primeira parte do artigo. O referido parágrafo faz alusão às “*dichas decisiones*”, aquelas definidas na primeira parte do artigo, que são as que “*admiten um orden jurídico supranacional*”. Ou seja, segundo o previsto no remetido parágrafo, somente se requer a aprovação do Congresso em relação aos tratados fundacionais por meio dos quais o Estado paraguaio aceita vincular-se ao marco de um sistema de integração supranacional.

Como já exposto, as Cartas argentina e paraguaia muito se parecem e traduzem a vontade política de modernização das relações exteriores e processos de integração, ao passo que admitem expressamente o Direito Comunitário. No entanto, essa realidade não é compartilhada nos textos constitucionais do Brasil e do Uruguai, embora participem do bloco mercosulino com as mesmas intenções e objetivos, como será demonstrado a seguir.

3. A constituição do Uruguai

Datada de 24 de agosto de 1999, a atual constituição uruguaia serviu de base normativa para a participação do Estado nos processos de integração da ALALC, ALADI e Mercosul (PEDROSO, 2007, p. 53).

O art. 6º da Carta uruguaia prevê:

Artículo 6º – En los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos. La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos. (CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, 1967)

Depreende-se do excerto que o preparo constitucional para admissão da supranacionalidade não possui respaldo legal expresso e, no que se refere à doutrina, esta também se diverge quanto a essa recepção, assim como ocorre na realidade legislativa brasileira.

Todavia, grande entusiasta do Direito Comunitário, Alejandro Perotti (2004 *apud* PEDROSO, 2007, p. 53) defende a possibilidade de delegação de competências e atribuições a órgãos supranacionais nos termos do art. 6º da Constituição do Uruguai, arguindo que a República do Uruguai está obrigada a buscar a integração com os países latino-americanos. Para o autor, o vocábulo “procurar” presente no dispositivo não se encontra condicionado a um ato de eleição voluntária dos órgãos do governo, não cabendo a estes decidirem se a intervenção do país em processos de integração deve ou não ter lugar, posto que essa opção já foi prescrita pelo legislador primário.

Cabe aos órgãos uruguaiois unicamente a determinação do momento oportuno de executar a prescrição, considerando-se os interesses gerais do Estado.

Nesse contexto, Perotti (2004 *apud* PEDROSO, 2007) sustenta a sua colocação, argumentando que o aludido art. 6º define os tipos de integração permitidos para o Estado do Uruguai, a saber nos âmbitos “social e econômico”, merecendo essa disposição uma interpretação flexível com a finalidade de incluir aquelas áreas que se julgam implicitamente contidas na expressão, a exemplo dos setores jurídicos, educação, cultura, ciência e tecnologia, o que facilitaria a ampliação do processo de regionalização.

Além disso, Pedrosa (2007, p. 53) observa que, sobre a profundidade do processo integracionista previsto no art. 6º, é exigido pelo dispositivo uma etapa inicial do referido processo: a união aduaneira, com o intuito de alcançar um mercado comum, que é a etapa associativa, em que é vislumbrada a possibilidade de efetivação da categoria de integração que a norma ordena que os órgãos de Estado procurem.

No que diz respeito ao sistema de solução de controvérsias – também previsto na cláusula supracitada –, Perotti (2004 *apud* PEDROSO, 2007, p. 54) ressalta que aquele terá de ser diferente do método arbitral. Assim, a previsão do art. 6º contempla duas espécies de mecanismo: a arbitragem e aqueles que, sem ser desta natureza, sejam também mecanismos pacíficos de solução de controvérsias que podem ser originados nos tratados celebrados pelo Estado.

Sobre a criação de um Tribunal de Justiça de caráter supranacional, Alejandro Perotti (2004 *apud* PEDROSO, 2007, p. 54) defende que sua criação no contexto de um tratado integracionista, com o papel de assegurar a vigência do direito derivado do tratado e de sua aplicação e interpretação de maneira uniforme em todo o território comunitário, encontra respaldo na interpretação do art. 6º, uma vez que é evidenciada a procura de um processo de integração “econômica e social”, como está previsto no dispositivo.

Consoante ao entendimento do autor supracitado, Rubén Correa Freitas (2002 *apud* PEDROSO, 2007, p. 54) também assente que o referido artigo impõe o dever das autoridades de buscar a integração econômica e social, seja ela intergovernamental ou supranacional.

Todavia, em contraponto aos dois autores abordados, existem autores que se posicionam contra a interpretação flexível que Perotti (2004) defende, como é o caso de Héctor Frugone Schiavone (1992 *apud* PEDROSO, 2007, p. 55), que assinala como perigosa essa interpretação, uma vez que ela está pautada no terreno das mutações constitucionais, podendo levar a processos de falseamento constitucional.

Outrossim, o debate doutrinário sobre a abrangência ou não da supranacionalidade na Carta uruguaia não é unânime, nem pacificado, levando a uma morosidade no desenvolvimento e evolução do bloco e, como será exposto a seguir, esse cenário se repete no Brasil.

4. A constituição do Brasil

É sabido que o Mercosul não foi a primeira experiência integracionista brasileira. Houve também a ALALC e ALADI, as quais, à época dessas, vigoraram as constituições de 1946 e 1967. Nesse período, Perotti (2004 *apud* PEDROSO, 2007, p. 39) lembra que não há nas respectivas cartas uma proibição expressa de adesão a modelos supranacionais, contudo, a Carta de 1967 trouxe inovações no que diz respeito a matéria internacional, introduzindo princípios norteadores das relações exteriores e internacionais do país. Atualmente, na Constituição Federal de 1988, esses princípios estão expressos no art. 4º.

Como foi abordado nas exposições das constituições anteriores (argentina, paraguai e uruguai) e seus respectivos artigos que dispõem sobre a admissão ou não do Direito Comunitário, aqui no cenário brasileiro é o aludido art. 4º supracitado. Todavia, assim como ocorre na conjuntura uruguai, aqui a doutrina também não é pacificada, existindo autores contra e a favor de uma interpretação mais flexível capaz de engajar-se na supranacionalidade.

Mormente a esses autores, é a minoria que entende pela versatilidade do art. 4º, mais especificadamente seu parágrafo único:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações. (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988)

Sobre o excerto, autores como Wagner Rocha D'Angelis (2000) e Pedro Dallari (1994 *apud* PEDROSO, 2007, p. 43) se opõem à interpretação flexível deste, sob o argumento de que, em que pese a defesa de uma formação de uma comunidade latino-americana de nações prevista pelo artigo, há insegurança jurídica em razão do conteúdo dos demais artigos da Carta, uma vez que estes contradizem ao disposto no parágrafo único do art. 4º.

Em contraponto a esse posicionamento, Alejandro Perotti (2004 *apud* PEDROSO, 2007, p. 41) e Sérgio Borja (1997 *apud* PEDROSO, 2007, p. 40) se mostram positivos quanto à possibilidade de compreensão mais abrangente do dispositivo. Para o primeiro autor, Joseane Pedrosa (2007, p. 40-41) resume:

Para este, para ser compatível com a prescrição constitucional, os acordos subscritos pelo Brasil, devem ser adequados e capazes de pôr em prática a integração, em conseqüência, um tratado que não supere os moldes de mera cooperação interestatal não podem reclamar esta base constitucional. Os acordos que justificam a disposição do parágrafo único do artigo 4º da Magna Carta são instrumentos internacionais diferentes dos convênios de aceção clássica, pois perseguem a consecução de um mecanismo permanente cujo marco

os Estados renunciam em benefício do processo regional, ao exercício de certas atribuições alcançadas por estes tratados. Em outras palavras, os tratados constitutivos de um projeto de integração estarão contemplados pelo referido artigo unicamente quando regularem um tipo diferente de relacionamento interestatal que se origine em um ordenamento jurídico novo e em constante elaboração.

Além disso, destaca-se que a integração mencionada no artigo não é estritamente econômica. Ela abrange o âmbito político, social e cultural. Para Pedroso (2007, p. 41), a simples menção de integração econômica e política já responde afirmativamente sobre a possibilidade de ratificação de tratados de natureza supranacional, bem como quanto à viabilidade de delegação de competências a órgãos diferenciados do Estado brasileiro.

Sobre a expressão “comunidade latino-americana”, Perotti (2004 *apud* PEDROSO, 2007, p. 41) defende que a constituição brasileira não somente exige a conformação de uma zona de livre comércio, uma união aduaneira, como também condiciona a nacionalidade dos membros signatários desse mercado comum.

Em que pese os argumentos de que o constituinte não estaria familiarizado com essa terminologia, Perotti (2004) argui que o modelo da Comunidade Europeia era um exemplo constantemente citado no cenário internacional na época e, ainda, naquele período havia uma marcha ao processo de integração entre Argentina e Brasil: o PICE. Essa união tinha o intuito de propiciar um espaço econômico comum, fomentando a abertura de mercados e o incentivo de setores específicos da economia dos dois países sob a proteção dos princípios da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio. Para Oliveira (2002 *apud* PEDROSO, 2007, p. 41), o PICE se destacou como o mais avançado conjunto de documentos integracionistas da região.

Para além da compreensão de que o parágrafo único do art. 4º da Constituição Federal permite, sim, a celebração de tratados de natureza supranacional, Perotti (2004) e Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins (1995 *apud* PEDROSO, 2007, p. 41-42) entendem que o dispositivo exige a adoção do aludido modelo, uma vez que a integração prevista nele não é alcançada pelas vias intergovernamentais:

O texto constitucional não esclarece de maneira expressa se a forma desta integração deve guardar respeito aos princípios clássicos da soberania ou se envolve a possibilidade da integração em organismos supranacionais. Quer-nos parecer, no entanto, que a mera existência do artigo implica uma opção por esta última forma. Do contrário, seria desnecessário, posto que a organização sem caráter supranacional já existe na América Latina. De outra parte, a expressão integração envolve certamente a participação em entidades que não sejam de cunho meramente associativo. (BASTOS; MARTINS, 1998 *apud* PEDROSO, 2007, p. 42)

Todavia, a corrente majoritária segue o entendimento oposto ao dos autores. Guido F. S. Soares (1994 *apud* PEDROSO, 2007, p. 42) argumenta que, embora o

art. 4º preveja a integração “econômica, política, social e cultural”, esta previsão ainda é muito tímida, além de que as demais disposições vão todas de encontro à possibilidade de adoção de modelo supranacional. O autor colabora:

É unânime a opinião dos constitucionalistas brasileiros de que o constituinte de 1988, ao redigir o art. 4º da Constituição Federal, perdeu boa oportunidade para definir, como norma constitucional, as relações entre a norma internacional e a norma interna brasileira, como ocorre com a maioria das constituições modernas. Frente a tal ausência, a solução é deixada à jurisprudência do STF, o natural intérprete dos eventuais conflitos normativos entre as normas constitucionais e os tratados internacionais.

Com o intuito de pacificar o debate doutrinário da viabilidade supranacional, o Supremo Tribunal Federal decidiu, por meio do Recurso Extraordinário RE 80.004/77, por maioria, a tese de que a lei nacional contrária ao tratado e posterior a sua ratificação, e por isso expressão da última vontade do legislador brasileiro, deve ter sua prevalência pela justiça, dessa forma, negando-se a primazia da norma externa (PEDROSO, 2007, p. 43).

No mesmo sentido, o STF também assentou, por meio de decisão proferida em Agravo Regimental, dessa vez denegando exequátur à Carta Rogatória Passiva, a imprevisibilidade no sistema constitucional brasileiro de aplicabilidade imediata e direta das normas de Direito Internacional e Direito Comunitário (PIRES, 2001, p. 131).

Ainda sobre a criação de um Tribunal de Justiça supranacional do Mercosul, Perotti (2004) continua a defender a sua viabilidade.

Embora a oposição de Baptista (1995 *apud* PEDROSO, 2007, p. 44) quanto a essa possibilidade, em vista do inciso XXXV do art. 5º da Carta Magna (“[...] pessoas residentes no Brasil, vindo a lei a qualquer questão, mesmo em matéria comunitária, deverá, sempre, passar pelo crivo dos Tribunais, e que não se pode criar outros além dos mencionados na Constituição”), Perotti (2004 *apud* PEDROSO, 2007, p. 44) alega que esse mesmo artigo “não impede a adoção do aludido tribunal supranacional do bloco, haja vista que o juiz nacional também teria a tarefa de controlar e aplicar o novo ordenamento regional, o que acarretaria uma expansão no marco de competências nos tribunais nacionais ao invés da exclusão de matérias de apreciação do poder judiciário”, até porque, com o tribunal supranacional do Mercosul, haveria a judicialização de questões que, no âmbito mercosulino, “carecem de marco jurisdicional competente, sendo que estas matérias não estão dentro das atribuições dos juízes nacionais”.

Outrossim, Baptista (1995 *apud* PEDROSO, 2007, p. 44) percebe outro impedimento: a divisão constitucional das competências. Para ele, como não está presente na Constituição qualquer previsão que seja possível interpretar a chance de delegação de atribuições, não é vislumbrada qualquer oportunidade de um Tribunal

de Justiça supranacional do Mercosul. Alega, ainda, serem os respectivos artigos cláusulas pétreas, não podendo ser reformados por meio de Emenda Constitucional.

Contudo, mais uma vez Perotti (2004 *apud* PEDROSO, 2007, p. 46) contrapõe o autor supracitado. Em sua visão, da análise detida dos artigos que dispõem sobre a divisão de competências – arts. 22, 23 e 24 – em nenhum há a vedação do Governo Federal de ceder a instituições autônomas o exercício das matérias cuja titularidade, em nível interno, lhe tenha sido dada pela Constituição Federal. Os aludidos artigos têm o objetivo de fixar parâmetros jurídicos para vinculação de competências entre distintos centros de poder em nível interno – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – sendo impertinente a aplicação no âmbito dos tratados de integração regional.

No mesmo sentido, Joseane Pedroso (2007) traz à tona importante questionamento feito por Perotti (2004): se a doutrina se mantém tão sólida em seu posicionamento atual – o RE 80.004/77 – teria de haver, então, a anulação de quase todas as faculdades do executivo de negociar acordos internacionais e do Congresso Federal para autorizar a ratificação, uma vez que a maior parte do ordenamento jurídico mercosulino versa sobre setores identificados pelos artigos em pauta. Foi sancionado, no Mercosul, atos normativos nos art. 22, I (civil, penal, processual e trabalho), IV (telecomunicação e radiodifusão), XI (trânsito e transporte), XXVI (atividades nucleares), e art. 23, VIII (fomento de produção agropecuária) da Constituição Federal.

No que tange ao argumento de Luiz Olavo Baptista (1995 *apud* PEDROSO, 2007, p. 46) dos arts. 22, 23 e 24 serem cláusulas pétreas, Perotti (2004 *apud* PEDROSO, 2007, p. 46) discorda argumentando comparativamente ao art. 60, § 4º. Segundo o autor, nos dois casos não prosperam a posição daquele, devido à localização de cada um na Constituição (Capítulo I, Título III, dedicado à União), especialmente a salvaguardar os atributos do Governo Federal e não a enunciar o princípio federal. Nesse linear, ele esclarece que o Estado federado não está impedido de participar de processos regionais com órgãos supranacionais, até porque a Alemanha, Bélgica, Espanha e Itália, apesar de apegados a uma tradição federativa, são signatários de tratados que transferem a órgãos independentes parte de suas competências que o governo central compartilha com as esferas locais. O autor ainda argumenta que o entendimento de Baptista (1995 *apud* PEDROSO, 2007, p. 47) levaria a uma confusão entre o termo competência e poder de iniciativa, porque seria mantida a faculdade da União de iniciar o trâmite para a aprovação dos tratados e protocolos correspondentes.

Consoante ao entendimento de Alejandro Perotti (2004 *apud* PEDROSO, 2007) da previsibilidade constitucional de delegações de competências, Márcio Monteiro Reis (2001, p. 946) concorda e afirma:

No Brasil, a instituição de uma ordem supranacional é possível, desde que não transfira a órgãos comunitários o poder de modificar a Constituição. O primado da ordem comunitária sobre as constituições é a negação da soberania estatal.

Nesse cenário instável em que devem ser ponderados todos os argumentos e na tentativa de conceder maior segurança jurídica no que diz respeito ao processo brasileiro de integração, foi apresentada uma proposta de modificação do art. 4º: a Proposta Revisional ou PRE nº 001079-1, apresentada pelo deputado federal Adroaldo Streck (RS), que se inspirou no art. 8º da Constituição de Portugal. A aludida mudança propugnou pela substituição do parágrafo único do art. 4º por três outros: as normas de Direito Internacional são parte integrante do Direito brasileiro; a integração econômica, política, social e cultural, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações, constitui objetivo prioritário da República Federativa do Brasil; desde que expressamente estabelecido nos tratados, as normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que o Brasil seja parte vigoram na ordem interna brasileira. Contudo, a proposta foi rejeitada em 1994. Sobre isso, Pedrosa (2007, p. 48) foi prudente em lembrar o posicionamento de Celso de Albuquerque Mello em 1987, quando afirmou que a política externa não é assunto predileto entre os congressistas. Esses, por sua vez, não estão preparados para ela.

Dessa maneira, o impasse permanece e a supranacionalidade no âmbito do Mercosul ainda é muito debatida, como deve ser. Contudo, apesar de concordar com os posicionamentos de Alejandro Perotti (2004), Sergio Borja (1995) e Joseane Pedrosa (2007) de que, sim, a Constituição brasileira está apta para adesão do Direito Comunitário, é importante ressaltar um impeditivo mais problemático e profundo que este: a falta de vontade política dos países-membros de instituir a supranacionalidade e de investir no Mercosul¹.

Sobre esse fato – muito relevante para o debate e para a evolução do bloco – Juventino de Castro Aguado (2004) coloca que, em que pese as vantagens oferecidas pelo bloco para cada um de seus Estados-membros, seu potencial e evolução ficam constantemente ameaçados em razão da inoperância de cada um. O autor continua:

Há um novo papel a ser desenvolvido pelo Estado que deve envolver as respectivas sociedades nacionais numa Integração também necessária entre elas; sem vontade política do Estado tudo isto custará a chegar. (AGUADO, 2004, p. 103)

No cenário brasileiro, a falta de comprometimento do Estado acaba por empobrecer o desenvolvimento do Mercosul. Não existe espaço nem oportunidades para debater e enriquecer a discussão não só sobre o bloco em estudo, mas sobre as relações exteriores, em especial no que tange às integrações regionais com países latino-americanos. Infelizmente, o Brasil carece dessa conversa desde antes da instituição do Mercosul, momento em que não foi oportunizado o debate para a sociedade civil

¹ Por questões metodológicas, só serão analisadas as questões políticas no cenário brasileiro.

e as articulações congressistas sobre o tema eram escassas e rasas. Aguado (2004, p. 103) colabora com o entendimento:

Em contraste com o envolvimento da sociedade europeia na construção da UE, aqui nós nunca fomos chamados para opinar sobre as etapas e os problemas da Integração, nem nas experiências anteriores e nem no Mercosul como experiência atual.

Para o autor supracitado, o processo de institucionalização dos blocos econômicos exige a presença e iniciativa política do poder político e jurídico do Estado. Para ele, o comprometimento de outros atores – econômicos e sociais – só será efetivo e necessário caso existir como pressuposto o papel a ser desempenhado por cada um dos Estados envolvidos no processo.

No que diz respeito ao comprometimento de atores econômicos e sociais, como Aguado coloca, segundo Catalina Banko (2002 *apud* AGUADO, 2004, p. 101), o processo industrializador latino-americano só se “desenvolveu” rapidamente pois teve a ajuda de corporações multinacionais.

Aliado a isso, a ausência de políticas sociais no Tratado de Assunção, como preceitua Eduardo Schaposnik (1997 *apud* AGUADO, 2004, p. 104), desestimula e despreza o processo de integração que, por sua vez, acaba se restringindo a amarras comerciais. Nesse contexto, Juventino de Castro Aguado (2004, p. 106) prudentemente relembra o rápido desenvolvimento dos “tigres asiáticos”, que só se deu em razão da forte intervenção e comprometimento do Estado, especialmente na área da educação.

Nesse sentido, o Estado finalmente decidindo por levar o processo de integração do Mercosul ao seio da sociedade civil e dos poderes Judiciário e Legislativo, o autor supracitado vislumbra boas oportunidades e possibilidades para o bloco e cada um de seus países-membros:

Se os estados da região passarem a desempenhar um papel de ações mais integrativas, vislumbramos o Mercosul como um projeto em construção de uma América Latina integrada não somente por laços comerciais e financeiros, mas também culturais e políticos, o que levaria à conquista de uma posição de independência e soberania em suas decisões frente aos outros blocos regionais e organismos internacionais. (AGUADO, 2004, p. 107)

Dessa forma, considerando os posicionamentos elucidados acima, bem como as tendências modernas e globalistas, tem-se evidente a necessidade de reorganização do Estado no que se refere ao equilíbrio entre a importância do investimento em inserção na sociedade civil, oportunidade em que será aproveitada para o fomento de debates pertinentes ao país e, em consequência, ao Mercosul, e a necessidade de se atualizar e alinhar-se aos movimentos de globalização.

Seguindo esse entendimento, o constitucionalista Sílvio Dobrowolski (2000) reforça que “na Constituição brasileira é preciso que haja a diminuição do poder soberano do Estado, em face ao fenômeno da globalização, que ocasionou a ascensão

de novas fontes de produção jurídica, como nos acordos internacionais que excluem a capacidade de decisão do Estado em nível externo” (*apud* PIRES, 2001, p. 136).

Por fim, resta claro que o Mercosul ainda tem um longo caminho integracionista a ser percorrido e, nesse sentido, o Brasil também. A imaturidade social e constitucional brasileira para abordar e adentrar no debate sobre integração latino-americana é o principal freio ao desenvolvimento do bloco. Se Argentina e Paraguai, países vizinhos e que se assemelham ao Brasil em questões geopolíticas, possuem constituições modernas que admitem o Direito Comunitário, o que impede o Brasil de ter também? Seria necessário um novo debate? E, dessa vez, incluindo o neoconstitucionalismo?

Por opções metodológicas, essas perguntas – cujas respostas são muito profundas –, não serão respondidas na presente pesquisa. Todavia, é válido plantar essa semente no atual debate, uma vez que, como defendido durante a exposição, é possível, sim, a admissão do Direito Comunitário na norma brasileira, pois o neoconstitucionalismo se mostra como uma possível resposta à enfim segurança jurídica e unificação de entendimentos sobre a problematização aqui levantada: a admissão de normas supranacionais.

Referências Bibliográficas

ACCIOLY, Elizabeth – *Mercosul e União Europeia: estrutura jurídico-institucional – Tratado de Lisboa*. 4ª ed. São Paulo: Juruá, 2010.

AGUADO, Juventino de Castro – O processo de integração regional e seus atores. *Revista Paradigma*, n. 17 (2004), p. 99-108. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/15>. [Acesso em: 1 out. 2021].

ARGENTINA – *Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires, 1995. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/ar_6000.pdf [Acesso em: 27 set. 2021].

BALLESTRIN, Luciana – América Latina e o giro decolonial. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 11 (2013), p. 89-117. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-33522013000200004>. [Acesso em: 1 out. 2021].

BRASIL – *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. [Acesso em: 7 out. 2021].

BRASIL – *Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991*. Promulga o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (TRATADO MERCOSUL). Brasília: 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm. [Acesso em 14 nov. 2021].

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro – *Quinhentos anos de periferia*. 4ª ed. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. da UFRGS/Contraponto, 2002.

MOI, Fernanda de Paula Ferreira – A ordem jurídica no Mercosul: perspectivas de um direito comunitário. *Revista Paradigma*, n. 17 (2004), p. 196-204. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/25>. [Acesso em: 20 mai. 2021].

PALERMO, Marcos Pascotto – *O Estado Brasileiro e a Integração latino-americana: uma análise sobre as décadas de 1980 e 1990*. Santa Maria, RS: Universidade Federal de Santa Maria, 2014. Tese de Mestrado. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/6254>. [Acesso em: 30 ago. 2021].

PARAGUAI – *Constitución de la República de Paraguay*. Asunción, 1992 – Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/py_3054.pdf. [Acesso em: 15 nov. 2021].

PEDROSO, Joseane Ceolin Mariani de Andrade – *Mercosul e a supranacionalidade: um estudo análise à luz das Constituições*. Santa Maria, RS: Universidade Federal de Santa Maria, 2007. Tese de Mestrado. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/9728>. [Acesso em: 30 ago. 2021].

PIRES, Kátia Vanessa – *Tribunal de Justiça Supranacional: uma necessidade do Mercosul*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2001. Tese de Mestrado. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/79473/178441.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. [Acesso em: 27 set. 2021].

PIRES, Sandra Regina – Supranacionalidade: realidade ou ficção? *Revista Jus Navegandi*, ano 19, n. 3836 (jan. 2014). Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26129>. [Acesso em: 20 maio 2021]

REIS, Márcio Monteiro – *Mercosul, União Européia e Constituição: a integração dos estados e os ordenamentos jurídicos nacionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

RIBEIRO, Elisa de Sousa, coord. – *Direito do Mercosul*. 2ª ed. Brasília: UniCEUB/ICPD, 2019.

ROSA, André Filipe da – Mercosul e a supranacionalidade: Meio de desenvolvimento regional. *Âmbito Jurídico* (11 set. 2019). Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-internacional/mercosul-e-a-supranacionalidade-meio-de-desenvolvimento-regional/> [Acesso em: 20 maio 2021]

SCHAVELZON, Salvador – *Plurinacionalidad y Vivir Bien/Buen Vivir: Dos Conceptos leídos desde Bolivia y Ecuador post-constituyentes*. Quito: Abya-Yala/CLACSO, 2015.

SOARES FILHO, José – Mercosul: surgimento, estrutura, direitos sociais, relação com a Unasul, perspectivas de sua evolução. *Revista CEJ*, Brasília, Ano XIII, n. 46 (2009), p. 21-38. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r23668.pdf>. [Acesso em: 27 set. 2021].

URUGUAI – *Constitución de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo, 1967. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_uruguay_3001.pdf [Acesso em: 27 set. 2021].

Influências da crise econômica e financeira sobre a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia em matéria de direitos sociais

Influences of the economic and financial crisis on the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union on social rights

Michele Zezza

Universidad Central de Chile

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4323-9850>

Resumo

O objetivo principal do artigo consiste em refletir sobre o significado e a função dos direitos sociais no sistema da União Europeia no cenário atual dominado pela crise econômica e financeira global, prestando especial atenção à sua relação com os limites impostos pelas restrições orçamentárias. Usando algumas ferramentas metodológicas da teoria do direito, propomos analisar certos aspectos constitutivos do raciocínio jurídico desenvolvido pelo Tribunal de Justiça da União Europeia em relação aos direitos sociais.

Palavras-chave: direitos sociais, liberdades econômicas, jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, crise econômica e financeira.

Abstract

The main purpose of this paper is to reflect on the meaning and function of social rights within the EU system in the current scenario dominated by the global economic and financial crisis, paying particular attention to their relationship to the limits imposed by budgetary restrictions. Using some methodological tools from legal theory, we propose to analyze certain constitutive aspects of the legal reasoning developed by the Court of Justice of the European Union with respect to social rights.

Keywords: Social Rights, Economic Freedoms, Jurisprudence of the European Court of Justice, Economic and Financial Crisis.

I. Introdução

No cenário global atual, caracterizado por uma crise econômica iniciada em 2008 e piorada consideravelmente com a propagação da pandemia de SARS-CoV-2 a partir do final de 2019, o quadro jurídico europeu, originalmente inspirado em grande parte pelos princípios do constitucionalismo democrático-social do segundo pós-guerra, mergulhou-se em uma fase de transformação estrutural. Nesse sentido, um aspecto essencial da crise atual é constituído pela influência exercida na concessão de empréstimos e auxílios pela aceitação prévia de reformas da política financeira e da estrutura institucional e jurídica dos Estados devedores.

A esses fatores devem-se acrescentar a estrutura tecnocrática e o correlativo déficit democrático-representativo do edifício em que se baseia o direito da União Europeia, ao qual se associa a ausência de uma dimensão autenticamente constitucional dos direitos no nível supranacional. Como é sabido, de fato, as decisões políticas são tomadas de forma intergovernamental pelas maiorias flutuantes que as instituições são capazes de expressar.

Com base nessas premissas, pretende-se analisar o problema do condicionamento financeiro das políticas sociais e trabalhistas de caráter redistributivo dentro do quadro do sistema jurídico eurounitário: seus efeitos sobre a justicialidade dos direitos sociais¹ perante o Tribunal de Justiça da União Europeia e os fundamentos filosóficos das mudanças produzidas. Nesta perspectiva, assume particular relevância o tema da relação entre crise econômica e sustentabilidade financeira da aplicação dos direitos sociais² diante do impacto desvalorizador exercido pelo rigor das políticas orçamentárias europeias sobre a efetividade de vários sistemas nacionais de bem-estar, em particular

¹ Em um plano jurídico-constitucional, os direitos sociais podem ser identificados como aqueles direitos de obter determinadas prestações por parte de um outro sujeito (público ou privado), para evitar que alguma circunstância material ou existencial (saúde, deficiência, indigência, desemprego, disparidade de relações de forças econômicas e sociais, etc.) impeça o pleno desenvolvimento da pessoa humana e a sua participação na vida social numa base de efetiva liberdade e igualdade. A função redistributiva (encaminhada para a neutralização das desigualdades materiais) é sublinhada por T.H. Marshall, *Citizenship and social class* [1950], London: Pluto Press, 1992, que considera os direitos sociais como determinações qualitativamente novas do status da cidadania, em uma posição tendencialmente conflitual com o mercado, dado que a sua inclusão implica a criação de um direito a receber um rendimento não proporcionado ao valor de mercado do sujeito titular.

² Sobre a relação entre crise econômica e regressão na proteção dos direitos sociais, cf.: BRANCATI, Bruno – *Tra diritti sociali e crisi economica. Un equilibrio difficile per le corti costituzionali*. Pisa: Pisa University Press, 2018; SPADARO, Antonino – I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile). *Rivista AIC*, n. 4 (2011); FONTANA, Giorgio – Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa. *Forum di Quaderni Costituzionali* (2013); KILPATRICK, Claire; DE WITTE, Bruno – *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights’ Challenges* Fiesole: EUI, 2014 (EUI Department of Law Research Paper No. 2014/05); GREER, Scott L. – *European Citizenship Rights and Austerity Politics*, 1, 2013; MENÉNDEZ, Agustín José – A European Union in Constitutional Mutation? *European Law Journal*, vol. 20, n. 2 (2014), p. 127-141; KILPATRICK, Claire – The displacement of Social Europe: a productive lens of inquiry. *European Constitutional Law Review*, vol. 14, n. 1 (2018), p. 62-74.

o direito à saúde e à assistência social, o direito à educação, os direitos à seguridade social e ao trabalho.

Para compreender o papel dos direitos sociais no sistema da União Europeia e a sua gestão a nível judicial é especialmente relevante observar a jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu sobre as relações entre os sistemas nacionais de direito do trabalho e segurança social, por um lado, e os princípios fundadores da constituição económica europeia, pelo outro. Existem várias decisões do Tribunal de Justiça Europeu que indicam, em geral, que os direitos sociais só podem ser reconhecidos se contribuírem para dar relevância, no sistema da União Europeia, ao pleno desenvolvimento das liberdades económicas de circulação de capitais, pessoas, bens e serviços, isto é, as quatro liberdades tradicionais do Mercado Comum Europeu.

O problema considerado faz parte do mais amplo debate doutrinário relacionado à capacidade dos tribunais constitucionais de interpretar e aplicar as disposições relativas aos direitos sociais. Quanto ao papel do juiz – nacional (ordinário ou constitucional), internacional e supranacional – no reconhecimento e na proteção de direitos, o aspecto mais problemático reside, por um lado, em um equilíbrio instável entre as diferentes jurisdições envolvidas e, por outro lado, na relação entre juízes e legisladores na resposta aos novos pedidos de proteção provenientes por distintas partes da sociedade. Por fim, propomos refletir sobre a relação que geralmente se baseia nos parâmetros de ponderação e razoabilidade entre dimensões heterogêneas como o princípio do equilíbrio das contas públicas e a aplicação dos direitos nos sistemas europeus de proteção dos direitos humanos. A reflexão sobre esses elementos é fundamental para esclarecer certos aspectos relevantes do raciocínio jurídico relativos aos direitos sociais no constitucionalismo europeu; por outras palavras, qual é a posição atual dos direitos sociais no contexto das situações jurídicas protegidas pelo direito da União Europeia?

Como pressuposto metodológico da análise, assume-se que tanto as normas quanto os princípios, embora com diferentes graus de intensidade e de frequência, tendem a se caracterizar (a) pela imprecisão, dado que a presença de predicados cuja aplicação é questionável em razão de fatores quantitativos, e (b) pelo seu caráter controverso, considerando a presença de termos sobre os quais não é possível encontrar algum acordo substancial, bem como a apresentar (c) uma estrutura linguística aberta, caracterizada por uma *open texture* que implica a impossibilidade de delimitar *ex ante* seu campo de aplicação.

Essas dimensões da indeterminação, que podem se produzir isolada ou simultaneamente³, comportam algumas complicações interpretativas (antinomias, lacunas,

³ A respeito, pode-se falar de “imprecisão combinatória” da noção de princípio, quando não é possível identificar uma característica comum a todas as instâncias do conceito; sobre esse tema, vejamos as análises de DICIOTTI, Enrico – *Interpretazione della legge e discorso razionale*. Torino: Giappichelli, 1999, p. 367-376.

etc.) que, de várias maneiras, podem afetar tanto os princípios como as regras⁴. No caso dos princípios, tanto na frequência como na intensidade, é mais latente aquela forma de indeterminação intencional que emerge em todos os casos em que o autor da norma, devido à falta de informações empíricas sobre o futuro, deliberadamente não regulamenta em detalhe os métodos e o conteúdo da sua aplicação, deixando para o intérprete a possibilidade de adotar soluções diferentes na presença de novos dados⁵. Em particular, as disposições constitucionais que reconhecem direitos fundamentais, na maioria dos casos, apresentam uma estrutura aberta e parcialmente passível de revisão, que encontra expressão essencialmente na ampla utilização de cláusulas gerais⁶ e conceitos éticos densos.

Aceita-se, ademais, o pressuposto de que a implementação de todos os direitos exija a predisposição, a ativação e a utilização de recursos econômicos e financeiros⁷. Todos os direitos são financeiramente condicionados: entre direitos da primeira e segunda geração – direitos civis e políticos –, por um lado, e direitos da terceira geração – direitos sociais, econômicos e culturais –, pelo outro, existe, portanto, uma distinção de grau, e não qualitativa ou categorial.

⁴ Cf. nesse sentido RAZ, Joseph – *Legal Principles and the Limits of Law*. *Yale Law Journal*, vol. 81, n. 5 (1972), p. 823-854; MACCORMICK, Neil – *Legal Reasoning and Legal Theory*. Oxford: Oxford University Press, 1978, cap. VII; TWINING, William; MIERS, David – *Come far cose con regole* [1982], tr. it. Milano: Giuffrè, 1990, p. 180-183; MORESO, José Juan – *Come far combaciare i pezzi del diritto*. In COMANDUCCI, Paolo; GUASTINI, Riccardo – *Analisi e diritto 1996. Ricerche di giurisprudenza analitica*. Torino: Giappichelli, 1997, p. 79-118; COMANDUCCI, Paolo – *Principi giuridici e indeterminazione del diritto* [1997], tr. it. In *Idem – Assaggi di metaetica due*. Torino: Giappichelli, 1998, p. 81-95; PRIETO SANCHÍS, Luis – *Ley, principios, derechos*. Madrid: Dykinson, 1998, cap. II; SULLIVAN, Kathleen – *Foreword: the Justices of Rules and Standards*. *Harvard Law Review*, vol. 106 (1992), p. 22-123 (espec. p. 57-62); MANIACI, Giorgio – *Razionalità ed equilibrio riflessivo nell'argomentazione giudiziale*. Torino: Giappichelli, 2008, p. 300-312.

⁵ A esse respeito, observa W.J. Waluchow: «life throws us many curves. This is one reason we opt for forms of legal regulation requiring fresh, better-informed judgments at point of application and one reason why, in most jurisdictions, we opt for the division of labour recommended by Hart. There is no cause to think that things will be different in the case of judicial review, where complex questions of political morality often hold centre stage» (WALUCHOW, W.J. – *A Common Law Theory of Judicial Review. The Living Tree*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 264).

⁶ Sobre o tema, cf. VELLUZZI, Vito – *Le clausole generali. Semantica e politica del diritto*. Milano: Giuffrè, 2010.

⁷ Cf., nesse sentido, BIN, Roberto – *Diritti e fraintendimenti. Ragion pratica*, vol. 14 (2000), p. 15-25; DICIOTTI, Enrico – *Il mercato delle libertà: l'incompatibilità tra proprietà privata e diritti*. Bologna: Il Mulino, 2006, p. 86 ss.; HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. – *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. New York: W.W. Norton & Company, 1999; POSNER, Eric – *The Twilight of Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press, 2014; HÄBERLE, Peter – *Los derechos fundamentales en el Estado prestacional*. Lima: Palestra, 2019.

II. O princípio de condicionalidade dentro da União Europeia

O problema do retrocesso na tutela dos direitos sociais no espaço europeu se coloca em um contexto material caracterizado por uma crise econômica global, iniciada em 2008 e depois agravada por causa da propagação da pandemia de Covid-19, na qual o edifício jurídico europeu, influenciado pelos princípios do constitucionalismo social-democrata do segundo pós-guerra, resulta em uma fase de transformação estrutural. O condicionamento financeiro das políticas sociais e trabalhistas de caráter redistributivo tem desencadeado uma crise constitucional que se manifesta como uma verdadeira emergência democrática, afetando a própria configuração do Estado social e o processo de integração europeia. O rigor das políticas orçamentárias, no sistema europeu, tem limitado significativamente os gastos das administrações, principalmente na parte economicamente mais fraca do continente, ou seja, em países como Itália, Espanha, Portugal, Chipre, Grécia e Irlanda.

No terreno dos direitos sociais, as intervenções principais dos governos afetaram sobretudo o âmbito do direito laboral, das reformas previdenciárias e dos sistemas de segurança social, dos setores dos sistemas sanitários nacionais e da educação. Sobretudo nesses países que foram afetados pela crise econômica com maior intensidade, emergiram diretrizes de intervenção que contribuíram para determinar um impacto crítico no plano da tutela dos direitos sociais.

Ora, um indício significativo dessa metamorfose, impulsionada por fatores externos ao circuito democrático-representativo⁸, é o impacto de alguns novos instrumentos e instituições, particularmente de natureza financeira, nas ordens constitucionais do Estado que em diferentes ocasiões levaram à violação de princípios constitucionais que pareciam consolidados. Nesse contexto, os mecanismos de assistência financeira utilizados pela governança econômica se tornaram um elemento constante do conjunto variado de instrumentos – europeus, intergovernamentais e internacionais – adotados para enfrentar a crise: o primeiro plano de assistência à Grécia (*Greek Loan Facility*), o Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (*European Financial Stabilisation Mechanism*, abreviado EFSM), o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (*European Financial Stability Facility*, abreviado EFSF) e o Mecanismo Europeu de Estabilidade (*European Stability Mechanism*, abreviado ESM). Na mesma direção, podem se considerar a modificação do art. 136 do Tratado sobre o Funcionamento da União

⁸ A este respeito cf. CONTIADES, Xenophon; FOTIADOU, Alkmene – The emergence of Comparative Constitutional Amendment as a New Discipline: Towards a Paradigm Shift (Conclusion). In ALBERT, Richard; CONTIADES, Xenophon; FOTIADOU, Alkmene, eds. – *The Foundations and Traditions of Constitutional Amendment*. Oxford: Hart Publishing, 2017; GRIMM, Dieter – *The Achievement of Constitutionalism*. In DOBNER, Petra; LOUGHLIN, Martin, eds. – *The Twilight of Constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 3-22; PREUSS, Ulrich K. – Disconnecting Constitutions from Statehood: Is Global Constitutionalism a Viable Concept? In DOBNER, Petra; LOUGHLIN, Martin, eds. – *The Twilight of Constitutionalism*, cit.

Europeia (TFUE), alterado precisamente a fim de fornecer uma base de legitimidade à instituição do ESM; outras disposições dos tratados modificadas através da interpretação resultante da atividade jurisprudencial dos juízes europeus, em particular os arts. 123 e 125 do TFUE; e, finalmente, o fortalecimento do papel do Banco Central Europeu juntamente com a entrada do Fundo Monetário Internacional no panorama da governança econômica.

Os resultados principais da introdução desses mecanismos e ferramentas podem ser sintetizados nas seguintes diretrizes de intervenção: um crédito de acordo com as regras da concorrência e seus regulamentos para evitar a formação de monopólios e, portanto, proteger os consumidores; uma política fiscal e monetária rigorosa que vá além do objetivo de estabilidade de preços, administrada por um Banco Central Europeu concebido como uma agência totalmente independente em relação à política dos Estados-Membros e de seus órgãos representativos (Conselho Europeu, Conselho da União Europeia e Parlamento Europeu); uma relação entre estados credores e devedores regida pelo critério de condicionalidade; e um órgão encarregado de monitorar a execução efetiva das reformas, em particular os sistemas de assistência social e o mercado de trabalho, a chamada “Troika”. A esse cenário, pode-se adicionar o conjunto de medidas para combater a crise, incluindo o Pacto de Estabilidade Fiscal, que contribuem para enfraquecer os princípios básicos do constitucionalismo social do segundo pós-guerra.

As instituições europeias, nesta fase histórica, atuaram com ferramentas de progressiva intervenção institucional, em grande parte fora do marco normativo da União ou até mesmo em violação parcial das regras estabelecidas para evitar os riscos de descumprimento das obrigações econômico-financeiras dos Estados-Membros estabelecidas no Tratado de Maastricht (datado de 07/02/1992, vigorando a partir de 01/11/1993) e depois reafirmadas no Tratado de Lisboa (datado de 13/12/2007, vigorando a partir de 01/12/2009).

Em resultado dos vínculos criados pelos tratados e acordos mencionados, adquirem uma relevância central no sistema jurídico europeu e, portanto, nas reformas estruturais dos sistemas nacionais tradicionais de *welfare* determinados princípios como a estabilidade macroeconômica, financeira e monetária, a confiança em mercados, a saúde das finanças públicas do Estado (cf. arts. 119 e 126 do TFUE), o princípio de competitividade, juntamente com a sustentabilidade das políticas nacionais, particularmente de natureza social (cf. art. 151 do TFUE). Os efeitos mais visíveis dessas políticas europeias e nacionais podem ser encontrados na subordinação dos níveis salariais ao índice de produtividade industrial, no apoio à renda do trabalhador em troca de específicos comportamentos ativos como a requalificação profissional, a aceitação de uma ampla flexibilidade, a desregulamentação da relação de trabalho, etc.

III. A jurisprudência em matéria de direitos laborais e segurança social

É particularmente relevante para entender a posição atual dos direitos sociais no sistema da União Europeia a jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu sobre as relações entre os sistemas nacionais de direito do trabalho e seguridade social, por um lado, e os princípios fundadores da constituição econômica europeia (as quatro liberdades do mercado comum europeu), pelo outro. Entre as decisões mais significativas, pode-se considerar as decisões em matéria de direito à greve (sent. *Viking*⁹), de luta sindical (sent. *Laval*¹⁰), de salários-mínimos (sent. *Rüffert*¹¹), de relações entre liberdades econômicas e direitos coletivos (*Comissão vs Alemanha* e *Comissão vs Luxemburgo*¹²).

Para efeitos da presente análise, pode ser suficiente se centrar na consideração dos casos *Viking* e *Laval*¹³. Nessas duas decisões de 2007, a Corte se pronunciou sobre a compatibilidade de duas ações coletivas com o direito europeu em relação ao efeito protetor horizontal direto do art. 43 do TCE (atual art. 49 do TFUE) sobre a livre iniciativa empresarial, mais precisamente sobre a proibição de restrições à liberdade de iniciativas empresariais, bem como sobre as liberdades econômicas e aos direitos constitucionalmente protegidos. No primeiro caso, o tribunal teve de se pronunciar sobre o conflito entre os direitos sindicais de ação coletiva e a livre iniciativa; no segundo, lidando com o conflito entre a liberdade de prestação de serviços e o direito à greve, acabou considerando questões relacionadas à interpretação do direito sueco e à interpretação do artigo 3º da Diretiva 96/71 relativa ao destacamento transnacional de trabalhadores. Um dos elementos mais interessantes dos dois julgamentos em questão, de fato, reside na composição da relação jurídica entre os recursos econômicos disponíveis para gastos sociais e a tutela efetiva de direitos sociais formalmente reconhecidos.

Na decisão *Viking*, o tribunal afirma que a proteção dos trabalhadores constitui um interesse legítimo que pode justificar, em princípio, uma restrição a uma liberdade fundamental, destacando, por outro lado, que o objetivo de proteger e melhorar as condições de trabalho constitui uma razão primordial de interesse geral (pontos 77

⁹ C-438/05 (2007).

¹⁰ C-341/05 (2007).

¹¹ C-346/06 (2008).

¹² C-205/84 (1988), C-319/06 (2008).

¹³ Para algumas análises: BERCUSSON, Brian – The Trade Union Movement and the European Union: Judgement Day. *European Law Journal*, vol. 13, n. 3 (2007), p. 279-308; DAVIES, Anne C. L. – The right to strike versus freedom of establishment in EC law: the battle commences. *Industrial Law Journal*, vol. 35, n. 1 (2006), p. 75-86; SCIARRA, Silvana – Viking e Laval: diritti collettivi e mercato nel recente dibattito europeo, *Lavoro e Diritto*, vol. 22, n. 2 (2008), p. 293-310; LO FARO, Antonio – Diritti sociali e libertà economiche del mercato interno: considerazioni minime in margine ai casi Viking e Laval. *Lavoro e Diritto*, 1 (2008), p. 63-96.

ss.). Ao mesmo tempo, acrescenta que, para considerar a ação coletiva justificada, deve estar efetivamente vinculada ao objetivo da proteção, o que não ocorre se os empregos não forem realmente comprometidos ou seriamente ameaçados. Além disso, mesmo na presença dessas condições, é necessário que o tribunal verifique se a ação adotada é realmente adequada para alcançar o objetivo, ou seja, o juiz deverá verificar se o sindicato possui meios menos restritivos da livre iniciativa e se estes já foram empregados antes de se chegar a uma ação coletiva.

Na sentença *Laval*, o Tribunal, além de abordar essencialmente as mesmas questões teóricas envolvidas no caso *Viking*, embora desta vez relativamente à livre circulação de serviços, acabou formulando uma avaliação dos objetivos e proporcionalidade da ação coletiva a partir de uma interpretação específica da Diretiva 96/71/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (16/12/1996) relativa ao destacamento de trabalhadores em serviço. O problema em questão diz respeito precisamente à compatibilidade entre diferentes esferas de direitos e liberdades no contexto de uma economia social de mercado, os direitos sociais de negociação e ação coletiva, por um lado, e o exercício das liberdades econômicas e de movimento garantidas pelos tratados europeus, pelo outro. Ora, como corretamente assinala S. Giubboni, o Tribunal se encontra avaliando

duas situações subjetivas ao menos incomensuráveis no plano abstrato, na história do constitucionalismo liberal, como aquelas que se expressam, por um lado, no poder público representado pela potestade normativa do Estado e, pelo outro, no direito de greve e na liberdade garantida às manifestações de autonomia privada-coletiva. O direito de greve e a negociação coletiva – em particular como reconhecidos nos sistemas jurídicos da Suécia e da Finlândia – são essencialmente considerados pelo Tribunal, em *Laval* e *Viking*, devido à força libertada pelo conflito sindical e à capacidade efetiva de impedir ou inclusive de bloquear a contraposta atividade comercial transnacional, como formas de poder totalmente análogas às exercidas pelo poder público¹⁴.

Ademais, os dois casos constituem uma exemplificação emblemática dos problemas constitucionais de incompatibilidade entre direitos que as instituições europeias frequentemente enfrentam, sem dispor de todas as ferramentas necessárias, numa altura em que o processo de integração subtrai, de fato, poderes decisórios aos Estados-Membros. Na ausência de uma linha uniforme no terreno das diretrizes sociais, a aplicação do princípio da proporcionalidade¹⁵ pelo Tribunal de Justiça

¹⁴ GIUBBONI, Stefano – *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*. Bologna: Il Mulino, 2012, p. 68.

¹⁵ Muito brevemente, podemos identificar na noção de proporcionalidade uma técnica argumentativa destinada a estabelecer o grau “adequado” de satisfação de um princípio em relação a outros, avaliando desta forma se os limites ou compressão impostos à aplicação de um direito não sejam realmente excessivos em relação à extensão do sacrifício constitucionalmente permitido. Sobre o mais recente debate teórico-jurídico em matéria de proporcionalidade, vejam-se em particular: BARAK, Aharon – *Proportionality*:

Europeu impõe ao juiz nacional o ônus de avaliar o mérito do conflito coletivo, a própria justificativa dos objetivos de proteção e a adequação dos meios destinados a alcançá-los, limitando assim os objetivos de autoproteção legitimamente perseguidos pelos parceiros sociais.

A principal novidade, nesses dois casos, consiste na decisão do Tribunal de tratar os conflitos como um juiz constitucional, recorrendo ao critério de ponderação¹⁶ entre direitos, de acordo com um esquema de raciocínio não preestabelecido. Superando o obstáculo constituído pelo art. 137.5 do TCE (hoje art. 153 do TFUE), que prevê que a União Europeia não possui competência reguladora em matéria de remuneração, direito de associação, direito de greve e direito de *lockout*, reconhecendo, por outro lado, o efeito horizontal da liberdade de circulação, mesmo que contrário diante da autonomia dos sindicatos, o Tribunal cria o espaço para operar uma ponderação.

Como já havia acontecido no caso das decisões *Omega*¹⁷ e *Schmidberger*¹⁸, nas quais os direitos civis prevalecem sobre as liberdades econômicas, mesmo nesses julgamentos surge a intenção de superar uma conotação puramente econômica da União Europeia, mais precisamente na escolha de operar uma ponderação que envolva valores e direitos num terreno de igualdade. No entanto, embora o Tribunal reconheça a possibilidade de tomar uma ação coletiva (incluindo, naturalmente, o direito de greve) como um direito fundamental, nos dois litígios o Tribunal de Justiça Europeu tem apresentado respostas assimétricas e desequilibradas em favor da tutela das liberdades de circulação no âmbito do mercado interno. As lutas sindicais, de acordo com a conclusão do

Constitutional Rights and Their Limitations. Cambridge: Cambridge University Press, 2012; BEATTY, David – *The Ultimate Rule of Law*. Oxford/New York: OUP, 2004; SILVA, Virgílio Afonso da – O proporcional e o razoável. *Revista dos Tribunais*, n. 798 (2002), p. 23-50; JACKSON, Vicki – Being Proportional About Proportionality. *Constitutional Commentary*, vol. 21, n. 3 (2004), p. 803-859; RIVERS, Julian – Proportionality and Variable Intensity of Review. *Cambridge Law Journal*, vol 65, n. 1 (2006), p. 174-207; HUSCROFT, Grant; MILLER, Bradley; WEBBER, Grégoire, eds. – *Proportionality and the Rule of Law: Rights, Reasoning, Justification*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014; MÖLLER, Kai – Proportionality: Challenging the Critics. *International Journal of Constitutional Law*, vol. 10, n. 3 (2012), p. 709-731; MATHEWS, Jud; STONE SWEET, Alec – Proportionality Balancing and Global Constitutionalism. *Columbia Journal of Transnational Law*, 47 (2008), p. 73-165; PORAT, Iddo – *Some Critical Thoughts on Proportionality*. In BONGIOVANNI, Giorgio; SARTOR, Giovanni; VALENTINI, Chiara, eds. – *Reasonableness and the Law*. Dordrecht: Springer, 2009; SCHLINK, Bernard – Proportionality in Constitutional Law: Why Everywhere But Here? *Duke Journal of Comparative & International Law*, vol. 22 (2012), p. 291-302; TSAKYRAKIS, Stavros – Proportionality: An Assault on Human Rights? *International Journal of Constitutional Law*, vol. 7, n. 3 (2009), p. 468-493; WEBBER, Grégoire – Proportionality, Balancing, and the Cult of Constitutional Rights Scholarship. *Canadian Journal of Law & Jurisprudence*, vol. 23 (2010), p. 179-202.

¹⁶ Sem entrar em detalhes sobre o assunto, que devido à sua complexidade exigiria um espaço autônomo de discussão, podemos nos limitar a considerar genericamente a noção de ponderação como uma estrutura argumentativa, usada principalmente em juízo dentro de casos concretos, para justificar uma relação de prioridade condicional entre regras. A literatura teórica sobre o tema é interminável; acima de tudo, veja-se ALEXY, Robert – *Teoria dos direitos fundamentais* [1986], tr. port. São Paulo: Malheiros, 2017.

¹⁷ C-36/02.

¹⁸ C-112/00.

tribunal, não devem ser “excessivas” ou vexatórias em face dos objetivos da contraparte empresarial. De fato, o tipo de equilíbrio delineado entre o direito à greve e a liberdade de estabelecimento acaba prejudicando a garantia constitucional reconhecida no direito à negociação coletiva, regida pelo art. 28 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Desse modo, resulta fortemente penalizada a proteção dos direitos dos trabalhadores e dos sindicatos relacionados, de acordo com o mais alto padrão dentre as possibilidades disponíveis com base no art. 53 da Carta.

Com uma simplificação significativa, pode-se afirmar que, nos dois julgamentos considerados, como em outros, a pergunta que o juiz da União Europeia faz não é “até que ponto os direitos sociais podem ser condicionados pelas liberdades econômicas?”, mas exatamente o contrário: “até que ponto os direitos sociais podem restringir as liberdades fundamentais?”. O Tribunal de Justiça Europeu não se pergunta, portanto, se as liberdades econômicas podem ser interpretadas de modo a garantir direitos fundamentais que são expressão de outras necessidades. Esta orientação do tribunal – é preciso salientar – contrasta abertamente com o preâmbulo e os arts. 2-3 dos Tratados da União Europeia relativos ao desenvolvimento sustentável, à coesão econômica e social, aos critérios da eliminação da desigualdade e da garantia de todos os direitos, incluindo, naturalmente, os direitos sociais.

IV. O fundamento do raciocínio jurídico do Tribunal de Justiça Europeu em matéria de direitos sociais

No quadro do sistema eurounitário, assim como em outros contextos jurídicos, aos direitos sociais costuma ser atribuído o estatuto de normas programáticas ou teleológicas altamente indeterminadas e conflitivas¹⁹, isto é, de direitos fictícios ou “de papel”, desprovidos de qualquer obrigação para com o legislador²⁰. É importante

¹⁹ No terreno do debate teórico-jurídico, pode-se pensar na reconstrução de G. Corso (*Diritti umani. Ragion pratica*, 7 (1996), p. 59-66), que faz referência à ideia de um “conflito distributivo” entre os distintos titulares dos direitos sociais, utilizando, por outro lado, a metáfora da subtração como efeito da contínua acumulação dos direitos. De forma análoga, A. Pintore (*I diritti della democrazia*. Roma-Bari: Laterza, 2004) e R. Bin (*Critica della teoria dei diritti*. Milano: Angeli, 2018, p. 33-39) falam de um “jogo de soma zero” no interior do qual alguns direitos podem ser de facto descumpridos para abrir caminho à tutela de outros direitos. D. Zolo (*La strategia della cittadinanza*. In ZOLO, Danilo – *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*. Roma-Bari: Laterza, 1994, p. 68) refere-se a uma “lei da efetividade decrescente das garantias dos direitos”: o reconhecimento cada vez mais amplo da titularidade dos direitos é acompanhado por uma diminuição progressiva da sua efetividade. Finalmente, O. O’Neill (*The dark side of human rights*. *International Affairs*, vol. 81, n. 2 (2005), p. 436) salienta como, em consequência da constitucionalização dos direitos sociais, o espaço público se apresenta como um panorama complexo e desordenado.

²⁰ Na reconstrução de Riccardo Guastini, devem ser considerados “de papel” aqueles direitos que resultam desprovidos pelo menos de uma das seguintes características: a) ter um conteúdo determinado; b) poder ser exercidos ou reivindicados perante um sujeito específico; c) ser suscetíveis de tutela. Direitos de papel por excelência, na opinião do autor, são os direitos sociais assim como aparecem formulados nos

salientar, contudo, que essa característica pode encontrar-se em todos os direitos em caso de inércia legislativa e/ou jurisdicional. No âmbito da redação constitucional, o recurso difundido de utilização de cláusulas gerais abertas caracteriza com frequência a formulação linguística das disposições normativas que reconhecem direitos fundamentais e não apenas direitos sociais. Em razão dessas considerações, é preciso evidenciar que se realmente a indeterminação de sua formulação linguística permitisse justificar a exclusão dos direitos sociais do catálogo dos direitos constitucionais, então esse mesmo raciocínio poderia ser aplicado a todos os tipos de direitos. É igualmente conveniente, a esse respeito, estabelecer uma clara distinção entre a dimensão semântica das disposições constitucionais que reconhecem direitos fundamentais, que evidencia elementos comuns no que diz respeito à maneira intencionalmente ampla de formulá-las, e a prática da sua interpretação habitual no plano do constitucionalismo nacional e supranacional, que denota uma tendência generalizada a atribuir-lhes o estatuto de normas programáticas ou teleológicas.

De um modo mais geral, todos os direitos são em princípio ponderáveis – portanto, relativizáveis – em sede de aplicação, suscetíveis de compressão e sucessiva expansão em função das escolhas legislativas e judiciárias efetuadas, bem como das disponibilidades financeiras contingentes²¹. A compreensão desse pressuposto-chave nos deveria levar a identificar em outros fatores a causa das hierarquias axiológicas que, mais ou menos implicitamente, acabam sendo construídas pela Corte de Luxemburgo na hora de lidar com problemas vinculados à tutela dos direitos sociais: na origem desses processos, de fato, pode-se detectar uma atitude interpretativa fortemente condicionada por uma atmosfera externa marcada por uma ideologia substancialmente neoliberal²².

textos constitucionais, já que, na ausência de uma obra de concretização do seu conteúdo, resultam sempre deficientes no que diz respeito aos três perfis indicados (cf. GUASTINI, Riccardo – *Distinguendo: studi di teoria e metateoria del diritto*. Torino: Giappichelli, 1996). Vejam-se também: FRIEDMAN, Barry – When Rights Encounter Reality: Enforcing Federal Remedies. *Southern California Law Review*, vol. 65 (1992), p. 735-780, p. 735: «[w]ithout an available and enforceable remedy, a right may be nothing more than a nice idea»; e ZOLO, Danilo – *La strategia della cittadinanza*, cit., p. 33: «un diritto formalmente riconosciuto ma non *justiciable* – cioè non applicato né applicabile dagli organi giudiziari con procedure definite – è *tout court* un diritto inesistente».

²¹ «[A]nche un *Bill of Rights* che si limiti a sancire i diritti di libertà (diritti della prima, o della primissima, generazione), riducendo all'essenziale il catalogo dei diritti costituzionalmente sanciti, purché ragionevole e sensato, genera la possibilità di conflitti, tensioni, fra i diritti, e fra questi ultimi e ulteriori fini, scopi, obiettivi, valori sociali e politici; e genera, in tal modo, l'indeterminatezza e l'incertezza tipiche delle costituzioni contemporanee» (CELANO, Bruno – *I diritti nello Stato costituzionale*. Bologna: Il Mulino, 2013, p. 96). Por uma argumentação análoga: BLACKBURN, Simon – *Ruling Passions. A Theory of Practical Reasoning*. Oxford: Oxford Clarendon Press, 1998, p. 226, 308-309; MCKEEVER, Sean; RIDGE, Michael – *Principled Ethics. Generalism as a Regulative Ideal*. Oxford: Oxford University Press, 2006; MCNAUGHTON, David; RAWLING, Piers – *Unprincipled Ethics*. In B. Hooker, Brad; Little, Margaret, eds. – *Moral Particularism*. Oxford: Oxford Clarendon Press, 2000.

²² Salientam a possibilidade de que os juízes não façam uma utilização direta das expressões valorativas, mas remetam às avaliações difundidas da comunidade de referência: ALCHOURRÓN, Carlos; BULYGIN, Eugenio – Los límites de la lógica y el razonamiento jurídico [1989]. In ALCHOURRÓN, Carlos; BULYGIN, Eugenio – *Análisis lógico y derecho*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales,

O juiz da União Europeia, dito de outra forma, aparece influenciado pela moral social dominante. Selecionando, com base em algum critério valorativo não explicitado, certos parâmetros de juízo a serem aplicados ao caso concreto, na maioria dos casos, penalizarão os direitos sociais a não ser que se harmonizem com o pleno desenvolvimento das liberdades econômicas tradicionais.

Uma abordagem jurisprudencial que atribui aos direitos sociais um papel de subordinação instrumental aos objetivos econômicos parece encontrar seu fundamento filosófico em uma visão regressiva do constitucionalismo, segundo a qual a razão última que justifica a proteção dos direitos consiste essencialmente na sua aptidão para realizar o pleno desenrolar-se do princípio do livre mercado e a maximização do rendimento econômico²³. Nessa perspectiva, os critérios de estabilidade macroeconômica, de competitividade e de confiança no mercado financeiro se tornam uma espécie de princípio material que orienta, junto a outros princípios, a criação e a interpretação normativa. Apesar de estarem formulados em um plano de ordenação equitativa dentro dos tratados, em muitos casos os direitos sociais não apenas encontram limites na disponibilidade dos recursos encaminhados para sua efetivação, mas também podem ser continuamente sacrificados diante do objetivo geral da integração econômica e o surgimento de necessidades heterogêneas.

V. Algumas conclusões

As considerações anteriores podem levar a refletir sobre algumas metamorfoses produzidas no âmbito do direito da União Europeia, que parecem configurar-se cada vez mais como um sistema com a finalidade de imunizar o capitalismo transnacional das possíveis interferências do poder democrático. Nesse sentido, emerge uma assimetria entre normas constitucionais e uma praxe do direito e da economia que se expressa sobretudo na preeminência atribuída à garantia do correto funcionamento dos mercados e dos vários aspectos da governança econômica diante das funções tradicionais

1991, p. 303-328; MORESO, José Juan – In Defence of Inclusive Legal Positivism. In CHIASSONI, Pierluigi, ed., *The Legal Ought*. Torino: Giappichelli, 2001; NAVARRO, Pablo – La aplicación neutral de los conceptos valorativos. In COMANDUCCI, Paolo; GUASTINI, Riccardo, eds. – *Analisi e diritto 2007. Ricerche di giurisprudenza analitica*. Torino: Giappichelli, 2008, p. 39-55. Por uma análise da dependência social dos valores morais: RAZ, Joseph – *The Practice of Value*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

²³ Algumas versões emblemáticas dessa ideia podem ser encontradas em: BUCHANAN, James; TULLOCK, Gordon – *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962, espec. p. 78 ss.; CRANSTON, Maurice – Human Rights, Real and Supposed. In RAPHAEL, D.D. ed. – *Political Theory and the Rights of Man*. London: Macmillan, 1967; HAYEK, Friedrich von – *Law, legislation and liberty*. London: Routledge and Kegan Paul, 1982; OFFE, Claus – *Contradictions of The Welfare State*. Cambridge, MA: The Mit Press, 1984; TROPMAN, John – *American Values and Social Welfare: Cultural Contradictions in the Welfare State*. New Jersey: Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1989.

do Estado social-democrático²⁴. Encontramo-nos perante um “princípio de necessidade”, imposto pelos mercados e pelas instituições financeiras, que constitui um dos principais fatores desse processo de desconstitucionalização que envolve o próprio direito primário da União Europeia e o dos Estados-Membros, em particular as políticas sociais e trabalhistas, subvertendo de alguma forma a função tradicional do constitucionalismo como mecanismo de limitação do poder e de proteção dos direitos fundamentais.

O Estado de bem-estar, nesse sentido, acaba sendo subordinado à lógica econômica do mercado e do contrato²⁵. Os valores econômico-financeiros adquirem o estatuto de princípio material que orienta de alguma maneira a produção e a interpretação jurídica, condicionando a própria esfera das decisões soberanas dos Estados Nacionais.

A compreensão dessa metamorfose constitucional²⁶, que verossimilmente ainda não se realizou em todas as suas potencialidades, representa uma etapa necessária para a construção de novas abordagens que reconheçam a mesma dignidade teórica dos direitos, não apenas no plano formal das hierarquias das fontes, mas recusando ao mesmo tempo aquela lógica economicista que subordina a tutela dos direitos sociais às imposições dos mercados, das instituições monetárias e bancárias.

Referências bibliográficas

ALCHOURRÓN, Carlos; BULYGIN, Eugenio – *Análisis lógico y derecho*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

ALEXY, Robert – *Teoria dos direitos fundamentais* [1986], tr. port. São Paulo: Malheiros, 2017.

BARAGGIA, Antonia – *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi: la condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*. Torino: Giappichelli, 2017.

BARAK, Aharon – *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

BEATTY, David – *The Ultimate Rule of Law*. Oxford/New York: Oxford University Press, 2004.

²⁴ A este respeito, salienta N. Scicluna (*European Union Constitutionalism in Crisis*. London-New York: Routledge, 2015) que uma tendência recente do processo de integração europeia consistiria no aumento das dinâmicas de politização, o que implicaria, entre outras consequências, que o regime ao qual estão sujeitos os mecanismos de operação da *governance* econômica e financeira seria de caráter substancialmente “a-legal” (ou “a-jurídico”). O autor refere-se nesse sentido a um processo de “*de-legalisation*”: «this is not to say that the instruments of the new economic governance are not legally codified, but that they lack the formal legitimacy of the constitutional order they bypass and that this lacuna is not made up for by other forms of democratic accountability» (*ibidem*, p. 5-6).

²⁵ No que diz respeito ao plano teórico, para uma tentativa de extensão da metodologia econômica à análise dos processos político-jurídicos: POSNER, Richard – *Economic Analysis of law*. Boston: Little Brown & Co., 1977, espec. p. 36 ss. Para uma crítica ao projeto de estender a metodologia econômica à análise do processo político e à fundação dos direitos humanos, veja-se em particular RAWLS, John – *Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999, p. 317 («this would seem to imply that the application of economic theory to the actual constitutional process has grave limitations insofar as political conduct is affected by men's sense of justice, as it must be in any viable society, and just legislation is the primary social end. Certainly, economic theory does not fit the ideal procedure»).

²⁶ Sobre esse tema, veja-se em particular BARAGGIA, Antonia – *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi: la condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*. Torino: Giappichelli, 2017.

- BERCUSSON, Brian – The Trade Union Movement and the European Union: Judgement Day. *European Law Journal*, vol. 13, n. 3 (2007), p. 279-308.
- BIN, Roberto – *Critica della teoria dei diritti*. Milano: Angeli, 2018.
- BIN, Roberto – Diritti e fraintendimenti. *Ragion pratica*, vol. 14 (2000), p. 15-25.
- BLACKBURN, Simon – *Ruling Passions. A Theory of Practical Reasoning*. Oxford: Oxford Clarendon Press, 1998.
- BRANCATI, Bruno – *Tra diritti sociali e crisi economica. Un equilibrio difficile per le corti costituzionali*. Pisa: Pisa University Press, 2018.
- BUCHANAN, James; TULLOCK, Gordon – *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
- CELANO, Bruno – *I diritti nello Stato costituzionale*. Bologna: Il Mulino, 2013.
- COMANDUCCI, Paolo – *Principi giuridici e indeterminazione del diritto* [1997], tr. it. In COMANDUCCI, Paolo – *Assaggi di metaetica due*. Torino: Giappichelli, 1998, p. 81-95.
- CONTIADES, Xenophon; FOTIADOU, Alkmene – The emergence of Comparative Constitutional Amendment as a New Discipline: Towards a Paradigm Shift (Conclusion). In ALBERT, Richard; CONTIADES, Xenophon; FOTIADOU, Alkmene, eds. – *The Foundations and Traditions of Constitutional Amendment*. Oxford: Hart Publishing, 2017.
- CORSO, Guido – Diritti umani. *Ragion pratica*, vol. 7 (1996), p. 59-66.
- CRANSTON, Maurice – Human Rights, Real and Supposed. In RAPHAEL, D.D., ed. – *Political Theory and the Rights of Man*. London: Macmillan, 1967.
- DAVIES, Anne C. L. – The right to strike versus freedom of establishment in EC law: the battle commences. *Industrial Law Journal*, vol. 35, n. 1 (2006), p. 75-86.
- DICIOTTI, Enrico – *Il mercato delle libertà: l'incompatibilità tra proprietà privata e diritti*. Bologna: Il Mulino, 2006.
- DICIOTTI, Enrico – *Interpretazione della legge e discorso razionale*. Torino: Giappichelli, 1999.
- FONTANA, Giorgio – Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa. *Forum di Quaderni Costituzionali* (2013).
- FRIEDMAN, Barry – When Rights Encounter Reality: Enforcing Federal Remedies. *Southern California Law Review*, vol. 65 (1992), p. 735-780.
- GIUBBONI, Stefano – *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*. Bologna: Il Mulino, 2012.
- GREER, Scott L. – *European Citizenship in Crisis: Rights and Austerity Politics*, 1, 2013.
- GRIMM, Dieter – The Achievement of Constitutionalism. In DOBNER, Petra; LOUGHLIN, Martin, eds. – *The Twilight of Constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 3-22.
- GUASTINI, Riccardo – *Distinguendo: studi di teoria e metateoria del diritto*. Torino: Giappichelli, 1996.
- HÄBERLE, Peter – *Los derechos fundamentales en el Estado prestacional*. Lima: Palestra, 2019.
- HAYEK, Friedrich von – *Law, legislation and liberty*. London: Routledge and Kegan Paul, 1982.
- HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. – *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. New York: W.W. Norton & Company, 1999.
- HUSCROFT, Grant; MILLER, Bradley; WEBBER, Grégoire, eds. – *Proportionality and the Rule of Law: Rights, Reasoning, Justification*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- JACKSON, Vicki – Being Proportional About Proportionality. *Constitutional Commentary*, vol. 21, n. 3 (2004), p. 803-859.
- KILPATRICK, Claire – The displacement of Social Europe: a productive lens of inquiry. *European Constitutional Law Review*, vol. 14, n. 1 (2018), p. 62-74.
- KILPATRICK, Claire; DE WITTE, Bruno – *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*. Fiesole: EUI, 2014 (EUI Department of Law Research Paper No. 2014/05).
- LO FARO, Antonio – Diritti sociali e libertà economiche nel mercato interno: considerazioni minime in margine ai casi Viking e Laval. *Lavoro e Diritto*, 1 (2008), p. 63-96.
- MACCORMICK, Neil – *Legal Reasoning and Legal Theory*. Oxford: Oxford University Press, 1978.
- MANIACI, Giorgio – *Razionalità ed equilibrio riflessivo nell'argomentazione giudiziale*. Torino: Giappichelli, 2008.

- MATHEWS, Jud; STONE SWEET, Alec – Proportionality Balancing and Global Constitutionalism. *Columbia Journal of Transnational Law*, 47 (2008), p. 73-165.
- MCKEEVER, Sean; RIDGE, Michael – *Principled Ethics. Generalism as a Regulative Ideal*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- MCNAUGHTON, David; RAWLING, Piers – Unprincipled Ethics. In HOOKER, Brad; LITTLE, Margaret, eds. – *Moral Particularism*. Oxford: Oxford Clarendon Press, 2000.
- MENÉNDEZ, Agustín José – A European Union in Constitutional Mutation? *European Law Journal*, vol. 20, n. 2 (2014), p. 127-141.
- MÖLLER, Kai – Proportionality: Challenging the Critics. *International Journal of Constitutional Law*, vol. 10, n. 3 (2012), p. 709-731.
- MORESO, José Juan – *Come far combaciare i pezzi del diritto*. In COMANDUCCI, Paolo; GUASTINI, Riccardo – *Analisi e diritto 1996. Ricerche di giurisprudenza analitica*. Torino: Giappichelli, 1997, p. 79-118.
- MORESO, José Juan – In Defence of Inclusive Legal Positivism. In CHIASSONI, Pierluigi, ed. – *The Legal Ought*. Torino: Giappichelli, 2001.
- NAVARRO, Pablo – La aplicación neutral de los conceptos valorativos. In COMANDUCCI, Paolo; GUASTINI, Riccardo, eds. – *Analisi e diritto 2007. Ricerche di giurisprudenza analitica*. Torino: Giappichelli, 2008, p. 39-55.
- OFFE, Claus – *Contradictions of The Welfare State*. Cambridge, MA: The Mit Press, 1984.
- O'NEILL, Onora – The dark side of human rights. *International Affairs*, vol. 81, n. 2 (2005), p. 427-439.
- PINTORE, Anna – *I diritti della democrazia*. Roma-Bari: Laterza, 2004.
- PORAT, Iddo – Some Critical Thoughts on Proportionality. In BONGIOVANNI, Giorgio; SARTOR, Giovanni; VALENTINI, Chiara, eds. – *Reasonableness and the Law*. Dordrecht: Springer, 2009.
- POSNER, Eric – *The Twilight of Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- POSNER, Richard Allen – *Economic Analysis of law*. Boston: Little Brown & Co., 1977.
- PREUSS, Ulrich K. – Disconnecting Constitutions from Statehood: Is Global Constitutionalism a Viable Concept? In DOBNER, Petra; LOUGHLIN, Martin, eds. – *The Twilight of Constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 23-46.
- PRIETO SANCHÍS, Luis – *Ley, principios, derechos*. Madrid: Dykinson, 1998.
- RAWLS, John – *Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999.
- RAZ, Joseph – Legal Principles and the Limits of Law. *Yale Law Journal*, vol. 81, n. 5 (1972), p. 823-854.
- RAZ, Joseph – *The Practice of Value*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- RIVERS, Julian – Proportionality and Variable Intensity of Review. *Cambridge Law Journal*, vol. 65, n. 1 (2006), p. 174-207.
- SCHLINK, Bernard – Proportionality in Constitutional Law: Why Everywhere But Here? *Duke Journal of Comparative & International Law*, vol. 22 (2012), p. 291-302.
- SCIARRA, Silvana – Viking e Laval: diritti collettivi e mercato nel recente dibattito europeo. *Lavoro e Diritto*, vol. 22, n. 2 (2008), p. 293-310.
- SCICLUNA, Nicole – *European Union Constitutionalism in Crisis*. London-New York: Routledge, 2015.
- SILVA, Virgílio Afonso da – O proporcional e o razoável. *Revista dos Tribunais*, n. 798 (2002), p. 23-50.
- SPADARO, Antonino – I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile). *Rivista AIC*, n. 4 (2011).
- SULLIVAN, Kathleen – Foreword: the Justices of Rules and Standards. *Harvard Law Review*, vol. 106 (1992), p. 22-123.
- TROPMAN, John – *American Values and Social Welfare: Cultural Contradictions in the Welfare State*. New Jersey: Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1989.
- TSAKYRAKIS, Stavros – Proportionality: An Assault on Human Rights? *International Journal of Constitutional Law*, vol. 7, n. 3 (2009), p. 468-493.
- TWINING, William; MIERS, David – *Come far cose con regole* [1982], tr. it. Milano: Giuffrè, 1990.

- VELLUZZI, Vito – *Le clausole generali. Semantica e politica del diritto*. Milano: Giuffrè, 2010.
- WALUCHOW, W. J. – *A Common Law Theory of Judicial Review. The Living Tree*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- WEBBER, Grégoire – Proportionality, Balancing, and the Cult of Constitutional Rights Scholarship. *Canadian Journal of Law & Jurisprudence*, vol. 23 (2010), p. 179-202.
- ZOLO, Danilo – La strategia della cittadinanza. In ZOLO, Danilo, ed. – *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*. Roma-Bari: Laterza, 1994.

Mudanças Climáticas, Desastres Ambientais e o Problema Hídrico no Brasil

Climate Change, Environmental Disasters and the Water Problem in Brazil

Luís Henrique Suzin

Universidade de Caxias do Sul

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3401-545X>

Roosevelt Pinto de Jesus

Universidade de Caxias do Sul

Resumo:

O artigo apresenta uma análise legal e doutrinária sobre mudanças climáticas e os desastres ambientais no mundo e no Brasil, bem como o problema hídrico das secas no Brasil, com ações de mitigação e solução do problema em algumas regiões do país. Utiliza-se a pesquisa exploratória e bibliográfica para tanto, com a metodologia dedutiva. Conclui-se que o Brasil ocupa, em nível global, o 5º lugar como maior poluidor climático, com desastres envolvendo excesso ou escassez de água, sendo as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste as áreas mais afetadas por óbitos, secas e estiagens. Verificam-se ações emergenciais ou reativas quanto às secas, mas são insuficientes para reduzir a vulnerabilidade da população, necessitando de mais investimentos nestas áreas.

Palavras-Chave: mudanças climáticas; desastres ambientais; secas; excesso de água; vulnerabilidades.

Abstract:

This article presents a legal and doctrinal analysis on climate change and environmental disasters in the world and in Brazil, as well as the water problem of droughts in Brazil, with actions to mitigate and solve the problem in some regions of the country. Exploratory and bibliographical research is used for this, with the deductive methodology. It is concluded that Brazil ranks 5th globally as the largest climate polluter, with disasters involving both excess and scarcity of water, with the Northeast, North and Midwest regions being the areas most affected by deaths and droughts. There are emergency or reactive actions regarding droughts, which are insufficient to reduce the population's vulnerability, requiring more investments in these areas.

Keywords: climate change; environmental disasters; droughts; excess water; vulnerability.

1. Introdução

O homem convive com o meio ambiente desde o início dos tempos, em constante processo de evolução e desenvolvimento. A constante degradação ambiental traz como consequências alterações no ecossistema e diversas manifestações climáticas extremas. A interferência do homem sem controle no meio ambiente chegou ao ponto de as questões naturais do clima serem alteradas em nível mundial, causando desastres das mais diversas proporções. Neste sentido, as diversas ações humanas – como extinções de espécies de fauna e flora, desmatamento e poluição – causam o aquecimento de áreas ambientais, tendo por consequência o efeito estufa, o aumento da temperatura média global, o derretimento de geleiras e o aumento do nível do mar, afetando a vida do homem e dos organismos do planeta e alterando em todas as regiões do mundo o clima.

Os desastres ambientais das mais diversas formas são oriundos das alterações climáticas e da ação humana no meio ambiente. Para a abordagem dos desastres ambientais é necessário a análise e o conhecimento do risco a ser enfrentado, desdobrando-se ações através dos princípios da precaução e prevenção para a construção de uma gestão de riscos e desastres. São exemplos de desastres ambientais: a Bomba de Hiroshima e Nagasaki (Japão, em 1945), a Explosão de Chernobyl (Ucrânia, em 1986), o Acidente radioativo em Goiânia (1987), o Desastre nuclear por terremoto e tsunami em Fukushima (Japão, em 2011), o Rompimento da barragem em Mariana (2015), o Rompimento da barragem em Brumadinho (2019), entre outros. O Brasil ocupa, em nível global, o 5º lugar como maior poluidor climático. O estudo apresenta as tendências sobre secas nas regiões do Brasil e possíveis ações para sua mitigação.

O objetivo geral deste trabalho é apresentar o panorama legislativo e doutrinário global e Brasileiro sobre mudanças climáticas, desastres ambientais e a problemática hídrica no Brasil. Em um primeiro momento, este trabalho apresenta as questões doutrinárias e legislativas sobre mudanças climáticas e desastres ambientais no mundo, no segundo momento são apresentadas as questões de mudanças climáticas e desastres no Brasil e, em um último momento, é apresentada uma das principais problemáticas no Brasil envolvendo mudanças climáticas e desastres ambientais: as questões hídricas de secas nas regiões do país.

Utiliza-se a pesquisa exploratória e bibliográfica para tanto, com a metodologia dedutiva.

2. As mudanças climáticas e os desastres ambientais no mundo

A economia mundial sempre foi voltada para a exploração de recursos naturais, sem preocupação alguma com o meio ambiente e suas consequências. A ação humana

e a degradação ambiental trouxeram por resultados: florestas dizimadas, rios contaminados por produtos químicos, animais em situação de extinção, poluição atmosférica e, por consequência, diversas alterações climáticas e desastres ambientais. Nesse sentido, em âmbito mundial, nesta pesquisa descreve-se um panorama histórico, doutrinário e legislativo sobre as alterações climáticas e desastres ambientais. Iniciando pelo final da Segunda Guerra Mundial com a primeira utilização de armas nucleares pelos Estados Unidos contra o Japão, nas cidades de Hiroshima e Nagasaki em 1945, com milhões de mortes e uma devastação ambiental sem precedentes (OKUNO, 2015).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, houve a criação da ONU como forma de mediação de conflito entre países, ou seja, para manutenção da paz mundial e promoção dos direitos humanos. No ano de 1952, ocorre a descontaminação do rio Tâmis em Londres e a melhoria do ar, após milhares de mortes. Em 1953, ocorre um acidente ambiental com o vazamento de mercúrio de uma indústria química na baía de Minamata, Japão, causando contaminação e mortes (BELLEN; PETRASSI, 2016).

Na década de 1960 e 1970, diversos movimentos sociais e políticos reivindicam mudanças por questões ambientais. Em 1962, Rachel Louise Carson, bióloga marinha, publica o livro *Primavera Silenciosa*, que impulsionou a consciência ambiental moderna. O livro trata sobre os efeitos de pesticidas como DDT no meio ambiente, posteriormente sendo proibida sua utilização. O alerta foi direcionado, em um quadro amplo, para questões ambientais após a guerra, para a preocupação com desastres ambientais, poluição global, mudanças climáticas, extinções de espécies, perda da biodiversidade, saúde ambiental e saúde pública (SILVA, 2018).

Em 1972, um grupo de pesquisadores com preocupações ambientais, denominado Clube de Roma, utilizou sistemas de informática para simular os limites dos recursos do planeta considerando o uso humano, tendo como variáveis de crescimento a população mundial, industrialização, poluição, produção de alimentos e esgotamento de recursos. O resultado foi um relatório intitulado *Os Limites Do Crescimento*, discutido na 1ª Conferência da ONU (BELLEN; PETRASSI, 2016).

Em âmbito internacional, a preocupação com as questões ambientais nasceu com as conferências da ONU. A primeira conferência da ONU, em 1972, sobre o meio ambiente humano foi realizada em Estocolmo, e nela foi editada a declaração de Estocolmo sobre meio ambiente humano. Em 1987, a ONU criou a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento e apresentou o relatório *Nosso Futuro Comum* ou Brundtland, trazendo o conceito de desenvolvimento sustentável e preocupações com desastres ambientais (OLIVEIRA, 2010, p. 27-28).

No ano de 1986, o sociólogo alemão Ulrich Beck cria o termo “sociedade de risco”, colocando em relevo os riscos imprevisíveis das ameaças na sociedade pelo desenvolvimento industrial ou desastres ambientais. Destaca-se a avaliação de vulnerabilidades, que os riscos não podem ser controlados e conhecidos ou

indeterminados e imprevisíveis. Beck apresenta alguns aspectos: o conhecimento sobre os riscos e catástrofes ambientais ganha contornos políticos e as catástrofes de riscos reconhecidos ganham força política (SIRVINSKAS, 2016, p. 114-115).

Em 1988, foi criado o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), onde se discutiu as questões climáticas e os desastres oriundos delas. Nesse sentido, devido aos seus estudos, viria a ser apresentada na Rio-92 a Convenção-Quadro sobre Mudanças do Clima. O painel é um órgão da ONU que tem por função fazer avaliações científicas sobre mudanças climáticas. Em 1989, a ONU estabelece através da Resolução 44/236 o ano de 1990 como Década Internacional para Redução de Desastres (MANTELLI, 2015).

Em 1992, houve a segunda conferência da ONU, a conferência do Rio de Janeiro sobre meio ambiente e desenvolvimento (Rio-92), conhecida como Cúpula da Terra, onde foram produzidos documentos como: a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Agenda 21, a Convenção-Quadro sobre Mudanças do Clima e a Convenção sobre Diversidade Biológica ou da Biodiversidade (OLIVEIRA, 2010, p. 28).

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (UNFCCC) envolve questões naturais de desastres ambientais com graves alterações climáticas, tendo por finalidade a estabilidade de concentrações de gases de efeito estufa (GEE), para evitar a perigosa interferência antrópica no sistema climático. Após esta convenção, foi editado o documento Protocolo de Quioto, no Japão, com objetivo de redução dos gases de efeito estufa em relação a 1990 com metas até 2012 e a regulamentação de créditos de carbono. O documento foi ratificado no Brasil pelo Decreto Legislativo 144/02 (OLIVEIRA, 2010, p. 29).

Em 1999, foi criada a International Strategy for Disaster Reduction (UN-ISDR), centro da ONU, para coordenar a redução de risco de desastres por atividade humana. Em 2005, foi implementado pela ONU o Hyogo Framework for Action, instrumento para reduzir perdas dos desastres, com ações até 2015. No mesmo ano, houve a 3ª Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Redução de Riscos de Desastre em Sendai, no Japão – Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (Marco de Sendai) –, com metas globais até 2030 (MANTELLI, 2015).

As sete metas globais são:

- (a) Reduzir substancialmente a mortalidade global por desastres até 2030, com o objetivo de reduzir a média de mortalidade global por 100.000 habitantes entre 2020-2030, em comparação com 2005-2015.
- (b) Reduzir substancialmente o número de pessoas afetadas em todo o mundo até 2030, com o objetivo de reduzir a média global por 100.000 habitantes entre 2020-2030, em comparação com 2005-2015.
- (c) Reduzir as perdas econômicas diretas por desastres em relação ao produto interno bruto (PIB) global até 2030.

- (d) Reduzir substancialmente os danos causados por desastres em infraestrutura básica e a interrupção de serviços básicos, como unidades de saúde e educação, inclusive por meio do aumento de sua resiliência até 2030.
- (e) Aumentar substancialmente o número de países com estratégias nacionais e locais de redução do risco de desastres até 2020.
- (f) Intensificar substancialmente a cooperação internacional com os países em desenvolvimento por meio de apoio adequado e sustentável para complementar suas ações nacionais para a implementação deste quadro até 2030.
- g) Aumentar substancialmente a disponibilidade e o acesso a sistemas de alerta rápido de vários perigos e a informações e avaliações de riscos de desastres até 2030 (NAÇÕES UNIDAS, 2015, p. 12).

O Marco de Sendai indica quatro áreas prioritárias para a redução do risco de desastres: compreensão do risco de desastres; fortalecimento da governança para gerenciar riscos e desastres; investimento na redução do risco de desastres para a resiliência; e melhoria na preparação para desastres a fim de providenciar uma resposta eficaz e para reconstruir melhor em recuperação, reabilitação e reconstrução (NAÇÕES UNIDAS, 2015).

O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) reúne cientistas independentes de todo o mundo a cada sete anos para acompanhar o estado da pesquisa na área de alterações climáticas. O quarto relatório, feito em 2007, relata em pesquisa sobre a tendência de aquecimento global por razões antrópicas (extinções de espécies de fauna e flora, falta de água, inundações, secas, entre outros) (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE-a, [s.d.]).

A 21ª Conferência das Partes (COP21) realizou-se em Paris, em 2015, com objetivo de controle das mudanças climáticas e redução de gases de efeito estufa a partir de 2020 e de conter o aquecimento global abaixo de 2°C. Para o alcance do acordo, os países construíram seus próprios compromissos chamados de Pretendidas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC), estipulando metas até 2030 (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE-b, [s.d.]).

Em 2015, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável. Com 169 metas e 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) globais, entre eles destaca-se o ODS-11 – Cidades e comunidades sustentáveis, tornando as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis e o ODS-13 – Ação contra mudança global do clima (ONU MULHERES, [s.d.]).

3. As mudanças climáticas e os desastres ambientais no Brasil

Conforme o relatório *Análise das Emissões Brasileiras de Gases de Efeito Estufa e Suas Implicações para as Metas Climáticas do Brasil 1970 a 2020* do Sistema de

Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG) e do Observatório do Clima (OC), o Brasil ocupa, em nível global, o 5º lugar como maior poluidor climático, com 3,2% do total mundial. O principal fator a explicar a elevação foi o desmatamento, em especial na Amazônia e no Cerrado, com mudanças no uso da terra e da floresta. Estes poluentes trazem como consequência mudanças climáticas no país, desastres ambientais em áreas mais vulneráveis, a diminuição de água e o aumento de áreas secas (SEEG, 2021).

Com base no documento *Estratégia de Gestão de Risco de Desastres* do Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima, o Brasil apresenta, na sua maioria, desastres envolvendo eventos hidrometeorológicos e climatológicos por excesso ou escassez de água, colocando em risco as populações e suas atividades econômicas, tendo as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste como as áreas mais afetadas por óbitos, secas e estiagens (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE-c, [s.d.]).

Neste contexto, o Brasil cria a Política Nacional sobre Mudança do Clima, a Lei 12.187/09. O art. 2º da Política Nacional sobre Mudança do Clima traz alguns conceitos:

Art. 2.º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

- I – adaptação: iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima;
- II – efeitos adversos da mudança do clima: mudanças no meio físico ou biota resultantes da mudança do clima que tenham efeitos deletérios significativos sobre a composição, resiliência ou produtividade de ecossistemas naturais e manejados, sobre o funcionamento de sistemas socioeconômicos ou sobre a saúde e o bem-estar humanos;
- III – emissões: liberação de gases de efeito estufa ou seus precursores na atmosfera numa área específica e num período determinado;
- IV – fonte: processo ou atividade que libere na atmosfera gás de efeito estufa, aerossol ou precursor de gás de efeito estufa;
- V – gases de efeito estufa: constituintes gasosos, naturais ou antrópicos, que, na atmosfera, absorvem e reemitem radiação infravermelha;
- VI – impacto: os efeitos da mudança do clima nos sistemas humanos e naturais;
- VII – mitigação: mudanças e substituições tecnológicas que reduzam o uso de recursos e as emissões por unidade de produção, bem como a implementação de medidas que reduzam as emissões de gases de efeito estufa e aumentem os sumidouros;
- VIII – mudança do clima: mudança de clima que possa ser direta ou indiretamente atribuída à atividade humana que altere a composição da atmosfera mundial e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis; [...]

Para adaptação das mudanças climáticas foi criado o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA), por meio da Portaria 150/16, que tem como objetivo promover a redução da vulnerabilidade nacional à mudança do clima e realizar uma gestão do risco associada a esse fenômeno (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE-d, [s.d.]).

Os gases de efeito estufa (GEE), conforme Sirvinskas (2016, p. 310), consistem no isolamento térmico do planeta por concentração de gases (CO₂ – dióxido de carbono, CH₄ – metano e N₂O – óxido nitroso) na camada da atmosfera, impedindo que os raios solares refletidos voltem ao espaço, transformando-se em calor e esquentando a Terra como uma estufa. Este efeito aumenta a temperatura da Terra e causa alterações climáticas graves, como furacões, tornados, ciclones, tsunamis, terremotos, aumento de secas, incêndios em áreas vulneráveis e aumento de doenças, levando a enormes desastres ambientais.

Referente aos desastres ambientais, inicialmente neste trabalho é descrita a legislação brasileira e doutrina sobre desastres ambientais, para depois se prosseguir à realização de uma análise das estiagens e secas nas diversas regiões do país. O Decreto 10.593/20 – que trata do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil, do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Sistema Nacional de Informações sobre Desastres – traz alguns conceitos básicos a ser analisados, no seu art. 2º:

- I – ações de mitigação – medidas destinadas a reduzir, limitar ou evitar o risco de desastre;
- II – ações de preparação – medidas destinadas a otimizar as ações de resposta e minimizar os danos e as perdas decorrentes do desastre;
- III – ações de prevenção – medidas prioritárias destinadas a evitar a conversão de risco em desastre ou a instalação de vulnerabilidades;
- IV – ações de recuperação – medidas desenvolvidas após a ocorrência do desastre destinadas a restabelecer a normalidade social que abrangem a reconstrução de infraestrutura danificada ou destruída e a recuperação do meio ambiente e da economia;
- V – ações de resposta – medidas de caráter emergencial, executadas durante ou após a ocorrência do desastre, destinadas a socorrer e assistir a população atingida e restabelecer os serviços essenciais;
- VI – ações de restabelecimento – medidas de caráter emergencial destinadas a restabelecer as condições de segurança e habitabilidade e os serviços essenciais à população na área atingida pelo desastre;
- VII – desastre – resultado de evento adverso decorrente de ação natural ou antrópica sobre cenário vulnerável que cause danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociais;
- VIII – estado de calamidade pública – situação anormal provocada por desastre que causa danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do Poder Público do ente federativo atingido ou que demande a adoção de medidas administrativas excepcionais para resposta e recuperação; [...]

A legislação de desastres traz ações para o poder público agir antes do evento (mitigação, preparação e prevenção) e após (recuperação, resposta e restabelecimento). Considerando o conceito de desastre, verifica-se uma classificação onde o evento pode ocorrer pela natureza, pelo homem ou por forma mista (natureza e homem). Os desastres naturais envolvem mudanças climáticas e são classificados como terremotos,

furacões, inundações, secas e epidemias. Os desastres antrópicos envolvem uso de tecnologias nucleares, exploração da natureza e refugiados políticos de outros países.

O risco de aumento dos desastres ambientais é verificado doutrinariamente por três fatores básicos intrínsecos: mudanças climáticas extremas, vulnerabilidade das populações frente aos desastres (pobreza e baixa resiliência) e ocupações humanas em áreas de risco. Os desastres, muitas vezes, abrangem um dano ambiental e um risco desconhecido, como na teoria de Ulrich Beck da “sociedade de risco”, com vulnerabilidades locais e a falta de uma estrutura resiliente ou que absorva e mitigue o desastre. Quando se conhece o risco, é possível realizar ações de prevenção e mitigação de desastres (MANTELLI, 2015).

São instrumentos fundamentais do direito dos desastres o Gerenciamento dos Desastres (GD) e o Gerenciamento de Riscos (GR): o GD inclui todas as fases de ações antes (conhecimento e prevenção dos riscos) e após (manejo de desastres e emergências) os desastres, e o GR é uma fase do gerenciamento de desastres (identifica ameaças e vulnerabilidades de um local). Estes instrumentos estão de acordo com o Documento Quadro da ONU sobre Redução de Risco de Desastre (*Sendai Framework*) (MANTELLI, 2015).

Com base no anexo A da Política Nacional de Defesa Civil (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2007), os desastres são classificados quanto à intensidade em:

Acidentes – quando os danos e prejuízos são de pouca importância para a coletividade.

Desastres de médio porte – quando os danos e prejuízos são importantes, mas podem ser recuperados pelo próprio local sinistrado (município).

Desastres de grande porte – quando os danos e prejuízos exigem o aporte de recursos estaduais ou federais na área sinistrada.

Desastres de muito grande porte – quando os danos e prejuízos exigem recursos extremos dos três níveis do Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC) – municipal, estadual e federal – e de ajuda externa.

Para o direito dos desastres, deve-se analisar e aplicar dois princípios básicos do direito ambiental: o princípio da prevenção e o princípio da precaução. O princípio da prevenção é a essência de agir antecipadamente, pois os danos ambientais são irreversíveis: neste caso, aplicado por meio de medidas apropriadas como o *Estudo Prévio de Impacto Ambiental* em uma obra, do art. 225, §1º, inc. IV, da CF. A prevenção é utilizada no risco conhecido, ou seja, que já ocorreu, ou no caso de desastres que são conhecidos como áreas de risco, podendo adotar medidas de mitigação ao possível dano ambiental (OLIVEIRA, 2010, p. 55).

O princípio da precaução está previsto no art. 15 da Declaração do Rio: “Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para que seja adiada a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação ambiental” (OLIVEIRA, 2010, p. 55-57). Neste sentido, a precaução aplica-se para situações com ausência de estudos ou certezas científicas e situações de perigo ou potencial dano conhecido, como na teoria de Ulrich Beck da

“Sociedade de Risco”; neste caso, não autorizando intervenções no meio ambiente, exigindo-se prudência.

4. O problema hídrico no Brasil

Crise hídrica é um conceito que surgiu para explicar uma situação preocupante e crescente de escassez de água para o suprimento das diversas demandas humanas em todo o globo. Essa escassez de água não deve ser apenas compreendida do ponto de vista da quantidade de água que necessitamos para suprir nossas necessidades básicas diárias, mas também do ponto de vista da qualidade da água disponível para todas as atividades humanas e para a manutenção das funções ecossistêmicas que asseguram o equilíbrio de todos os ambientes do planeta, principalmente considerando as crescentes alterações climáticas decorrentes do uso e ocupação da terra pelo homem (JARDIM, 2016).

O Brasil é um dos países que possuem a maior disponibilidade de água doce do mundo (12% da água doce superficial da Terra), porém os recursos hídricos estão distribuídos de forma desigual no território, espacial e temporalmente. Segundo o relatório *Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil* da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA, 2017), em média, cerca de 260.000 m³/s de água escoam pelo território brasileiro. Apesar da abundância, cerca de 80% desse total encontra-se na região Amazônica, onde vive a menor parte da população (13%, segundo o IBGE) e a demanda de água é menor. Estima-se que a disponibilidade hídrica superficial no Brasil seja em torno de 78.600 m³/s ou 30% da vazão média, sendo que 65.617 m³/s correspondem à contribuição da bacia amazônica. Uma parcela desse escoamento é destinada para os diversos usos da água, mesmo nos anos mais secos.

Apesar de o Brasil possuir essa maior disponibilidade mundial de água doce, nas últimas décadas vem atravessando uma forte crise hídrica, que anteriormente atingia mais fortemente a região Nordeste do país, contudo, nos últimos anos estendeu-se para outras regiões, com reflexos observados principalmente em algumas bacias hidrográficas das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, que têm apresentado valores bem abaixo das médias históricas.

Conforme relatório do Projeto MapBiomass, houve uma diminuição da superfície coberta com água no Brasil de 15,7% desde o início dos anos 1990, reduzindo de quase 20 milhões de hectares para 16,6 milhões de hectares em 2020. Embora essa área seja equivalente ao estado do Acre ou quase quatro vezes o estado do Rio de Janeiro, desde 1991, quando chegou a 19,7 milhões de hectares, houve uma redução de 15,7% da superfície de água no país. A perda de 3,1 milhões de hectares em 30 anos equivale a uma vez e meia a superfície de água de toda região Nordeste em 2020 (MAPBIOMASS, 2021).

Diante deste cenário, como forma de mitigação, ainda em 2017 o legislador acrescentou o inciso IV, no art. 2º da Lei 9.433/97. Assim, a Política Nacional de Recursos Hídricos passou a constar dentre seus objetivos:

Art. 2º São objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos:

I – assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;

II – a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável;

III – a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

IV – incentivar e promover a captação, a preservação e o aproveitamento de águas pluviais. (Incluído pela Lei nº 13.501, de 2017)

Frise-se que, na justificativa para a inclusão do referido inciso (PLS 326/2015), o ex-senador Donizeti Nogueira alegou que “a intenção é evitar o agravamento da crise hídrica. Conforme afirmou, cerca de 40% da população do planeta já enfrenta dificuldades de acesso à água. Ele citou estimativas do Instituto Internacional de Pesquisa de Política Alimentar, dando conta de que, até 2050, cerca de cinco bilhões de pessoas estarão em situação de estresse hídrico. Além de problemas para o consumo humano, ele afirmou que a falta de água será um fator limitante à produção agrícola e industrial. Para ele, é urgente melhorar a gestão dos recursos hídricos, estimulando práticas sustentáveis de utilização dos mananciais, redução de desperdício de água e captação da água da chuva” (AGÊNCIA SENADO, 2017).

Portanto, conforme informado pela Agência Senado (2017), “a inclusão entre esses objetivos do incentivo à captação, preservação e aproveitamento de águas das chuvas segue tendência mundial de utilização de água não tratada para manutenção de jardins, limpeza de calçadas e em atividades agrícolas e industriais”, ou seja, o incentivo para o reuso das águas pluviais, observando o disposto pela ABNT NBR 15527, seria uma das formas de prevenção dos desastres causados pela crise hídrica que impulsiona a seca no país.

Convém destacar, ainda, o Monitor de Secas, cuja coordenação técnica é da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, como instrumento fundamental para verificar o atingimento de metas e acompanhar os indicadores que proporcionarão um diagnóstico da crise hídrica no território brasileiro. O referido mecanismo de gestão passou a funcionar em 2014, ainda em caráter experimental, porém sua origem foi em 2012, no auge de um período extremamente seco na Região Nordeste, quando o Ministério da Integração Nacional (MI) criou um Grupo de Trabalho para avaliar a política e as abordagens de gestão brasileiras relativas às secas, assim como para estudar e apresentar subsídios para o desenho de uma Política Nacional de Secas.

Conforme se observa na última publicação (Figura 1), as maiores variações apresentadas no mapa do mês de outubro de 2021 (Figura 1b) em comparação ao mês anterior (Figura 1a) corroboram a gravidade da crise hídrica no país, conforme já exposto no relatório do MapBiomias (2021).

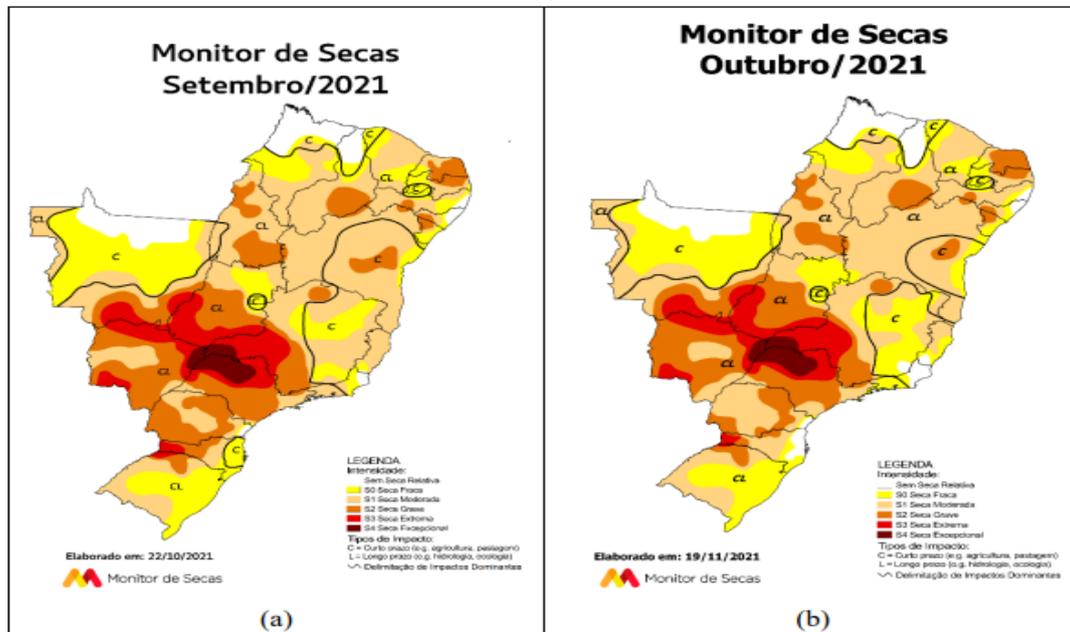


Figura 1: Monitor de Secas: (a) Setembro/2021; (b) Outubro/2021. (MAPBIOMIAS, 2021)

Os destaques são feitos por Região e por Unidade da Federação, acompanhando-se o surgimento, desaparecimento, evolução ou involução do fenômeno da seca em cada uma dessas áreas. Assim, a partir da análise do gráfico (ANA, [s.d.]) são feitas as seguintes considerações:

Na Região Nordeste, em decorrência de chuvas abaixo da média, houve avanço da seca grave (S2) no norte do Rio Grande do Norte. Por outro lado, houve recuo da seca moderada (S1) no leste da Bahia e da seca fraca (S0) no norte do Piauí, devido às anomalias positivas de precipitação.

Na Região Sudeste, em decorrência de chuvas acima da média em outubro, houve abrandamento da seca nos quatro estados, marcado pelo recuo da seca grave (S2) no sudeste de São Paulo e centro-sul de Minas Gerais; da seca moderada (S1) no centro e sul do Rio de Janeiro, sul e leste do Espírito Santo e no norte, centro e sudeste de Minas Gerais; e da seca fraca (S0) no norte fluminense, sul capixaba e leste mineiro.

Na Região Sul, em virtude das chuvas acima da normalidade em outubro, houve abrandamento da seca nos três estados, marcado pela redução das áreas com seca extrema (S3) no noroeste do Rio Grande do Sul e oeste catarinense; com seca grave (S2) no Paraná e centro de Santa Catarina; e com seca fraca (S0) no leste catarinense.

Na Região Centro-Oeste, devido às anomalias positivas de precipitação no último mês, houve recuo da seca extrema (S3) no sul de Goiás, da seca grave (S2) no sudeste

do Mato Grosso do Sul e da seca moderada (S1) no nordeste do Mato Grosso. Por outro lado, houve avanço da seca moderada (S1) no oeste de Mato Grosso e da seca grave (S2) no oeste do Mato Grosso do Sul, em decorrência de chuvas abaixo da normalidade.

No Tocantins, único estado da Região Norte monitorado até agora, houve recuo da seca grave (S2) no sul e sudeste e da seca moderada (S1) no sudoeste, em virtude da melhora nos indicadores.

Portanto, a partir dos dados técnicos coletados pelo Monitor de Secas é possível traçar um diagnóstico e um plano futuro de gestão de desastres, pois, tradicionalmente, a gestão de secas no Brasil é marcada por medidas emergenciais ou reativas, tais como linhas de crédito emergencial, renegociação de dívidas agrícolas, expansão de programas de apoio social e distribuição emergencial de água potável às comunidades rurais por carros-pipa, o que caracteriza a chamada gestão de crise. Contudo, apesar de sua importância, esse tipo de abordagem é insuficiente para reduzir a vulnerabilidade da população, pois consiste na prática de ações após a ocorrência do desastre, com objetivo de recuperar a região afetada e aliviar os seus efeitos (SANTOS, 2020).

5. Considerações finais

A constante degradação ambiental traz como consequências alterações nos ecossistemas, diversas manifestações climáticas extremas e desastres ambientais. No âmbito mundial na construção da doutrina e legislação sobre a proteção do meio ambiente envolvendo mudanças climáticas, destaca-se o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), a Conferência do Rio-92 – onde foi produzido o documento da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (UNFCCC) –, o Protocolo de Quioto, a Conferência de Paris (COP21) estipulando metas globais para controle das mudanças climáticas e redução de gases de efeito estufa, e a Agenda 2030 no ODS-13. A sua implementação no Brasil se faz pela Política Nacional sobre Mudanças do Clima (a Lei 12.187/09) e o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA), da Portaria 150/16.

No que se refere a desastres ambientais em nível mundial, destaca-se a criação do International Strategy for Disaster Reduction (UN-ISDR), o Hyogo Framework for Action, a realização da 3ª Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Redução de Riscos de Desastre em Sendai, no Japão – Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (Marco de Sendai) – e a Agenda 2030 no ODS-11. Neste caso, a sua implementação no Brasil se dá pelo Decreto 10.593/20, que trata do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Sistema Nacional de Informações sobre Desastres, trazendo conceitos e classificações dos desastres e um conjunto de diretrizes e ações norteadas pelos princípios ambientais da precaução e prevenção.

O Brasil ocupa, em nível global, o 5º lugar como maior poluidor climático, com 3,2% do total mundial. O país apresenta, na sua maioria, desastres envolvendo eventos hidrometeorológicos e climatológicos por excesso ou escassez de água, colocando em risco as populações e suas atividades econômicas, tendo as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste como as áreas mais afetadas por óbitos, secas e estiagens.

Quanto ao problema hídrico no Brasil, constata-se do relatório apresentado pelo projeto MapBiomias e dos relatórios mensais do Monitor de Secas uma tendência crescente da escassez de água própria ao consumo e demais atividades humanas. Portanto, faz-se necessário tomar medidas eficazes quanto à exploração e manejo dos recursos hídricos no território brasileiro, definindo-se políticas efetivas de gestão das águas e garantindo o seu fornecimento adequado para o consumo e demais atividades humanas, bem como para todos os ecossistemas, visando atingir o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS-6) – assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos.

Referências bibliográficas

AGÊNCIA SENADO – Sancionado incentivo ao aproveitamento de águas das chuvas. *Senado notícias* (31 out. 2017). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/31/sancionado-incentivo-ao-aproveitamento-de-aguas-das-chuvas/>. [Acesso em: 16 dez. 2021].

BELLEN, Hans Michael van; PETRASSI, Anna Cecília Mendonça Amaral – Dos limites do crescimento à gestão da sustentabilidade no processo de desenvolvimento. *Revista NECAT*, vol. 5, n. 10 (jul.-dez. 2016), p. 8-30. Disponível em: <https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/revistanecat/article/view/4430>. [Acesso em: 14 nov. 2021].

BRASIL – Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres. Brasília: [s.n.], 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10593.htm. [Acesso em: 15 dez. 2021].

BRASIL – Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília: [s.n.], 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm. [Acesso em: 15 dez. 2021].

BRASIL – Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. Brasília: [s.n.], 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. [Acesso em: 15 dez. 2021].

BRASIL. Agência Nacional de Águas (ANA) – *Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil 2017: Relatório pleno*. Brasília: ANA, 2017. Disponível em: <http://www.snirh.gov.br/portal/snirh/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos>. [Acesso em: 14 dez. 2021].

BRASIL. Agência Nacional de Águas (ANA) – *O Monitor de Secas* [s.d.]. Disponível em: <https://monitordesecas.ana.gov.br/mapa?mes=10&ano=2021>. [Acesso em: 14 dez. 2021].

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional – *Política Nacional de Defesa Civil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Rural, 2007*. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil-sedec>. [Acesso em: 19 nov. 2021].

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente – *Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC)* [s.d.]. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas.html>. [Acesso em: 19 nov. 2021].

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente-b – *Acordo de Paris* [s.d.]. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris.html>. [Acesso em: 19 nov. 2021].

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente-c – *Estratégia de Gestão de Risco de Desastres* [s.d.]. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80182/PNA_Estrategia_de_Gestao_de_Risco_de_Desastres.pdf. [Acesso em: 19 nov. 2021].

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente-d – *Plano Nacional de Adaptação* [s.d.]. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/adaptacao/plano-nacional-de-adaptacao.html>. [Acesso em: 19 nov. 2021].

JARDIM, Carlos Henrique – A “Crise Hídrica” no sudeste do Brasil: aspectos climáticos e repercussões ambientais. *Revista Tamoios*, vol. 11, n. 2 (jan. 2016), p. 67-83. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/tamoios/article/view/16517>. [Acesso em: 20 dez. 2021].

MANTELLI, Gabriel Antonio Silveira – *Direito dos desastres e políticas públicas: proteção jurídica de comunidades vulneráveis em termos socioambientais*. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2015. Trabalho de Conclusão de Curso. Disponível em: <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.11930.06088> [Acesso em: 19 nov. 2021].

MAPBIOMAS – *Mapeamento da superfície de água no Brasil*. [S.l.]: MapBiomass, 2021. Disponível em: <https://brasil.mapbiomas.org/2021/08/23/superficie-de-agua-no-brasil-reduz-15-desde-o-inicio-dos-anos-90/>. [Acesso em: 18 dez. 2021].

NAÇÕES UNIDAS. Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres – *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, 2015-2030*. Geneva: UNISDR, 2015. Disponível em: <https://sdgs.un.org/publications/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030-17988>. [Acesso em: 19 nov. 2021].

OKUNO, Emico – As bombas atômicas podem dizimar a humanidade – Hiroshima e Nagasaki, há 70 anos. *Estudos Avançados*, vol. 29, n. 84 (2015), p. 209-218. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/9s86bRNRXRHyRTj8xzx4pZh/?lang=pt#>. [Acesso em: 14 nov. 2021].

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de – *Direito Ambiental*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

ONU Mulheres – *Paridade de gênero* [s.d.]. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/planeta5050-2030/paridade/>. [Acesso em: 14 nov. 2021].

SANTOS, Kelly Marina Silva – *Avaliação da eficiência do monitor de secas para definição de secas em Sergipe*. São Cristóvão, SE: Universidade Federal de Sergipe, 2020. Dissertação de Mestrado. Disponível em: https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/13618/2/KELLY_MARINA_SILVA_SANTOS.pdf. [Acesso em: 20 dez. 2021].

SEEG – *Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil 1970-2020*. [S.l.]: SEEG, 2021. Disponível em: https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_9/OC_03_relatorio_2021_FINAL.pdf. [Acesso em: 19 nov. 2021].

SILVA, Rogério Pereira da – *Primavera silenciosa: um olhar a partir das perspectivas inter e transdisciplinar*. Areia: UFPB/CCA, 2018. Trabalho de conclusão de curso. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/3518/1/RPS01032018.pdf>. [Acesso em: 14 nov. 2021].

SIRVINSKAS, Luís Paulo – *Manual de Direito Ambiental*. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

Varia

(Página deixada propositadamente em branco)

As Regiões Ultraperiféricas e a presença da União Europeia no Mundo

The Outermost Regions and the European Union's presence in the World

Henrique Fonseca, Msc

Universidade dos Açores

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6557-8629>

Resumo

As Regiões Ultraperiféricas (RUPs) da União Europeia têm uma relevância geoestratégica que passa frequentemente despercebida, relevância essa que poderá ser aumentada significativamente caso a UE, as suas instituições e os seus Estados-membros escolham fortalecer as políticas europeias na área da Defesa e da presença da UE no Mundo. Neste artigo, procuramos demonstrar que o combate às ameaças securitárias tradicionais é apenas uma das problemáticas nas quais as RUPs podem ser uma mais-valia para a UE e para a NATO. A ascensão e o surgimento de outros tipos de constrangimentos à segurança global trazem com elas a necessidade das grandes potências se adaptarem. Ao assumir a responsabilidade de contribuir para e de levar a cabo missões próprias de manutenção de paz e de apoio em países e zonas do Mundo afetadas por estes novos perigos, a UE tem a necessidade de possuir pontos estratégicos no globo a partir dos quais pode lançar, monitorizar e prestar apoio logístico a tais empreendimentos.

Palavras-chave: Segurança, geoestratégia, diplomacia, Europa, NATO

Abstract

The Outermost Regions of the European Union have a geostrategic importance that often goes unnoticed. That importance can be significantly increased if the EU, its institutions and its Member-states choose to strengthen the EU's Defense policies and its presence in the world. In this article, we aimed at to demonstrate that traditional security threats is only one of the aspects in which the Outermost Regions can be of great significance to the EU and NATO. The rise of other types of menaces to global security bring with them the necessity of great powers to adapt. By assuming the responsibility of contributing to or conducting its own peacekeeping operations, the EU has the need to control strategic points over the globe from which it can launch, monitor and support those missions.

Keywords: Security, geostrategy, diplomacy, Europe, OTAN

Não é possível ignorar a grande importância que a localização das RUPs tem para o mapa geopolítico do século XXI. Este assunto ganha especial relevância se tivermos em consideração dois pontos: o primeiro tem a ver com o crescimento acelerado do número de ameaças à escala global, principalmente aquelas que não se inserem nas categorias tradicionais de “ameaça”. Situações como desastres naturais causados por alterações climáticas ou migrações em massa são apenas dois exemplos. O segundo ponto está relacionado com o estabelecimento da Cooperação Estruturada Permanente – PESCO – que visa aumentar e melhorar a cooperação ao nível da Defesa entre os Estados-membros da UE.¹ Contudo, ao contrário do que possa parecer à primeira vista, esta cooperação não será no sentido de integrar as Forças Armadas dos Estados-membros sob um comando europeu único, mas sim para partilhar informação sobre pesquisa e desenvolvimento no âmbito da tecnologia militar e para tornar a União Europeia mais eficiente em termos do desenvolvimento de capacidades e da preparação operacional na área da Defesa. Aquele que vemos como o objetivo mais importante da PESCO é a intenção de reforçar a capacidade da UE para “atuar sozinha quando necessário, e em conjunto com os seus parceiros, quando possível”.²

Como em vários outros âmbitos, as potencialidades das RUPs para a área da Defesa, quer em termos de ameaças tradicionais, como daquelas que apenas começaram a causar preocupação durante as últimas décadas, têm sido largamente deixadas de fora das grandes estratégias para a Política Externa Europeia. Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 2009, a UE fortaleceu o papel da sua Política Externa e de Segurança Comum (PESC), um instrumento destinado a permitir que a União tenha uma voz única e coesa no campo internacional. São objetivos da PESC: preservar a paz e fortalecer a segurança internacional; promover a cooperação internacional; desenvolver e consolidar a Democracia, o Estado de Direito e o respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades fundamentais.³

Mesmo que a maior parte dos assuntos de Política Externa seja ainda uma competência dos Estados-membros, é importante referir que a UE já possui responsabilidades bastante significativas nesta área, e algumas decisões europeias têm ou tiveram grande importância. Possivelmente, a implementação de uma decisão tomada no contexto da PESC que mais mediatismo teve (até 2022) é a sua política de sanções a países

¹ Serviço Europeu de Ação Externa, “Permanent Structured Cooperation (PESCO) – Factsheet”. Disponível em: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/34226/Permanent%20Structured%20Cooperation%20\(PESCO\)%20-%20Factsheet](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/34226/Permanent%20Structured%20Cooperation%20(PESCO)%20-%20Factsheet) (consultado a 26/03/2022).

² *Idem*.

³ União Europeia, *Foreign and Security Policy*. Disponível em: https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_en (consultado a 10/03/2022).

terceiros, com especial destaque para aquelas que têm vindo a ser impostas à Federação Russa após a anexação da península da Crimeia.

É crucial entender a importância que a PESC tem no modo como os Estados-membros da UE dialogam com países que não pertencem à União. Em várias áreas, os Estados-membros têm de trabalhar em conjunto a nível internacional, e isto é importante para a nossa pesquisa por uma razão muito simples: as áreas de Política Externa em que as RUPs podem ser úteis correspondem quase de forma exata aos objetivos principais da PESC e, até certo ponto, Espanha, França e Portugal já tiram partido delas dessa forma. Contudo, a PESC permite que todos os 27 Estados-membros tenham uma palavra a dizer sobre estes assuntos, o que aumenta significativamente o poder de negociação, as ambições políticas e o prestígio, tornando, assim, mais elevada a probabilidade de alcançar um desfecho mais favorável para os Estados-membros e para a UE.

Um cenário em que Portugal e Espanha tentem, por si próprios ou em conjunto, negociar um acordo com os países vizinhos das suas RUPs é significativamente diferente de um em que a UE inteira está envolvida. Uma vez que as fronteiras das RUPs são também as fronteiras da UE, é importante que esse fator seja tido em conta ao nível das instituições da União.⁴ É certo que, devido à sua condição insular e/ ou à distância do continente europeu, as fronteiras das RUPs podem ser vistas como áreas menos vulneráveis ou sensíveis para a Europa do que, por exemplo, o sul de Itália e as ilhas gregas. No entanto, o caso das ilhas Canárias e o facto de serem uma das vias através das quais muitos migrantes tentam entrar no espaço europeu é a prova de que a segurança das fronteiras das RUPs não deve ser encarada como um dado adquirido.

Quando falamos em questões securitárias, é importante ter em mente que a UE não possui uma força militar unificada; por outras palavras, o “Exército Europeu” ainda não é uma realidade e não há nenhum indício que aponte para a sua concretização no futuro próximo. Todavia, já foi alcançado um compromisso entre os Estados-membros e a União, e existe um “meio-termo” entre a soberania total e as responsabilidades partilhadas ao nível das políticas de Defesa e Segurança: a Política de Defesa e Segurança Comum (PDSC). Esta é uma das vertentes mais importantes da PESC, uma vez que permite aos Estados-membros cooperarem de uma forma mais eficaz nas áreas em questão. Mais especificamente, e de acordo com o artigo 42º(1) do Tratado da União Europeia, a PDSC deverá ser uma parte integral da Política Externa e de Segurança Comum, e deverá providenciar à UE o uso de capacidades civis e militares para cumprir os seus objetivos. Estas poderão ser utilizados em missões fora das fronteiras da UE com o propósito de manter a paz, prevenir

⁴ Faria e Castro, p. 217.

conflitos e fortalecer a paz internacional, de acordo com os princípios estabelecidos pela Carta das Nações Unidas. Mais, é definido que estas operações deverão ser levadas a cabo com recursos e efetivos civis e militares aprovacionados pelos Estados-membros, o que mostra de forma clara que a União não possui recursos militares próprios. Mesmo assim, quando estas missões estão nos teatros de operações, os efetivos que nela participam fazem-no sob a bandeira da UE.⁵ Naturalmente, e tal como o Tratado afirma de forma muito clara, estas missões necessitam sempre de ter um propósito humanitário e/ou de manutenção da paz, sendo possível compará-las às missões de *peacekeeping* da ONU e aos famosos “Capacetes Azuis”.

A UE já destacou várias missões deste tipo até à data, e no documento *Global Strategy* há uma secção sobre qual deve ser a abordagem da UE aos conflitos e crises, especialmente aqueles que têm lugar nas regiões próximas, como o Médio Oriente, o Norte de África, os Balcãs, entre outros. Na parte do documento em questão, declara-se que a “*violência e o sofrimento humano*” que, por vezes, têm lugar naquelas zonas podem ser uma ameaça aos “*interesses vitais comuns*” da UE. Assim, a União compromete-se a envolver-se em esforços de construção da paz “*nas regiões que a rodeia a Leste e no Sul*” mantendo sempre a hipótese de o fazer noutras locais mais afastados após uma análise profunda. Mais, também declara que, de forma a poder fazê-lo de forma mais eficaz, a UE deverá “*fazer, de forma mais sistemática, parcerias com organizações regionais e internacionais*”.⁶ Por um lado, é claro que, quando a *Global Strategy* foi publicada, as maiores preocupações da UE em termos de segurança tinham a ver com a sua vizinhança imediata, e é por esse motivo que é dada tanta ênfase às regiões a Leste e a Sul. Contudo, por outro lado, a UE não descartou a possibilidade de, quando considerar necessário, intervir noutras zonas do Mundo, algo que já foi de facto feito por diversas vezes.

Tendo tudo isto em conta, é nossa opinião que as RUPs são os sítios perfeitos a partir de onde a UE pode, de forma mais eficaz, monitorizar, e até mesmo conduzir, as suas missões no estrangeiro. De um ponto de vista logístico, na condição de que existam as infraestruturas apropriadas, estas regiões podem ser a localização ideal para a UE basear algumas das forças.

Ao longo dos anos, a UE tem mantido várias missões militares destacadas, por exemplo, a EUTM, no Mali, e a EUTM RCA, na República Centro Africana. Além disto, a UE também tem destacadas várias missões civis, que têm como objetivo dar assistência aos países onde estão baseadas em tarefas como o treino de funcionários públicos e outras semelhantes. O propósito fundamental destas missões civis é o de ajudar esses países a melhorarem o seu nível de segurança. Todas estas missões operam

⁵ União Europeia, *Versão Consolidada do Tratado da União Europeia*, Artigo 42(1).

⁶ Serviço de Ação Externa, *op. cit.*, p. 28.

como parte da Política Europeia de Segurança e Defesa,⁷ e são a prova de que, quando necessário, a UE não só está disposta, como é perfeitamente capaz de atuar em zonas longe do continente europeu.

Ao olhar para um mapa onde as missões da UE no estrangeiro, passadas e presentes, estejam identificadas, é fácil observar que a maior parte delas tem lugar em África, e é um facto aceite que a estabilidade naquele continente é de extrema importância para a segurança na Europa.⁸ Um dos maiores dilemas da UE durante a última década tem sido o constante fluxo migratório a partir do Norte de África e, infelizmente, o mesmo não parece ter fim à vista. Devido a isto, são implementados enormes esforços, tanto pela UE como pelos seus Estados-membros, visando conseguir controlar a entrada dos migrantes ilegais nas fronteiras externas da União e, conseqüentemente, no Espaço Schengen. Contudo, há académicos, responsáveis políticos e membros da sociedade civil que acreditam que esta não é a forma mais eficaz de lidar com o problema dos fluxos migratórios, uma vez que não tenta procurar e erradicar a raiz desse fenómeno. Algumas das causas são a instabilidade dos governos, guerras civis ou entre países e problemas económicos, assim como um grande número de outras causas que podem ou não estar relacionadas com a ação humana, tais como secas extremas, más colheitas, catástrofes naturais, entre outras. É muito provável que tanto a UE como os seus Estados-membros continuem progressivamente a investir mais dos seus recursos diplomáticos, civis e militares na tentativa de prevenção e resolução de todo o tipo de crises em África e em outras zonas da vizinhança europeia. Assim, com o gradual aumento da importância do continente africano para a UE, a relevância das RUPs que se encontram junto ao mesmo vai também ter uma amplificação, uma vez que estas se apresentam como plataformas perfeitas a partir de onde a UE pode usar os tipos de recursos já mencionados. Contudo, apesar de ainda não existir uma estratégia comum clara e objetiva para tirar partido das RUPs desta forma, alguns dos Estados-membros têm estratégias próprias. Em junho de 2016, as Ministérios franceses do Interior e do *Outre-Mer* apresentaram, pela primeira vez, em conjunto, um Plano de Segurança para o Ultramar (*Plan de Sécurité Outre-mer*), plano esse que tem como base o aumento e melhoramento das capacidades humanas e materiais das forças francesas responsáveis por manter segurança nos territórios ultramarinos daquele país. Apesar do seu foco ser maioritariamente em questões internas, tais como o reforço e a modernização das forças policiais nos territórios ultramarinos franceses, o *Plan de Sécurité* inclui uma vertente virada para as áreas do Mundo onde aquelas regiões estão localizadas. Por exemplo, um dos

⁷ *Idem.*

⁸ European Political Strategy Centre, *The EU and Africa: Valletta and Beyond*, 11 de Novembro de 2015, p. 5.

objetivos do Governo francês é reforçar o combate a vários tipos de tráfico, principalmente o de armas e de estupefacientes. Para tal, a França prevê não só aumentar o número de efetivos da Polícia e da *Gendarmerie* nos seus territórios ultramarinos, mas também desenvolver operações conjuntas com as forças de segurança dos países vizinhos. De acordo com declarações dos Ministros franceses responsáveis por este plano, a cooperação regional no âmbito da segurança também se deverá alargar ao controlo das fronteiras e à imigração ilegal.

O *Plan de Sécurité Outre-mer* dá à França a possibilidade de aumentar a importância que já tem enquanto Estado-membro da União Europeia com maior capacidade de projeção de poder para outras zonas do globo. Ao estreitar parcerias com os países vizinhos dos seus territórios ultramarinos, a França está a construir uma importante rede regional que pode, em nosso entendimento, ser importante por vários motivos. Em primeiro lugar, cooperar com as autoridades policiais dos países vizinhos das RUPs francesas pode ajudar as forças de segurança dos dois lados a melhor solucionarem problemas na sua origem. Adicionalmente, esta partilha de responsabilidades entre a França e os seus vizinhos permite que os recursos humanos e materiais dos países desta parceria sejam distribuídos por outras áreas, visto que deixa de haver uma necessidade tão grande de duplicar meios na mesma zona de fronteira.

A atitude proativa da França demonstra aquilo que vários autores defendem; isto é, que a França, o único país da UE que consegue manter uma presença militar em regiões longe da sua metrópole e do continente europeu.⁹ A presença da França e, por consequência, da UE, no Oceano Índico pode vir a ser muito importante nos próximos anos, uma vez que aquela região pertence a um grupo de “espaços-médio”, áreas descritas como sendo as principais avenidas de comunicação entre a Ásia-Pacífico e a vizinhança europeia. Com a ascensão das potências asiáticas, o Oceano Índico vai ser umas das regiões onde o Ocidente e o Oriente vão acabar por competir pela hegemonia política, económica e militar.

Um dos fenómenos que mais preocupação causa à França é a pirataria no Oceano Índico, um problema que a UE tem ajudado a combater ao longo dos últimos anos. As RUPs francesas naquele oceano dão à UE a capacidade de utilizar a sua localização única e privilegiada para lançar operações anti-pirataria e de vigilância marítima. Adicionalmente, caso a UE decida ter uma intervenção mais assertiva nos assuntos globais, poder tirar partido das RUPs no Índico. São estes os principais fatores a ser tidos em conta para avaliar o valor da localização das RUPs francesas do Índico: as regiões banhadas pelas águas daquele oceano são algumas das partes do Mundo onde se assiste a um aumento de população mais acelerado; a costa oriental do continente africano é um acesso privilegiado aos recursos naturais do interior de

⁹ Simón, p. 970-971.

África, facto que a República Popular da China já explora; grande parte das exportações de petróleo com origem no Golfo Pérsico têm que ser transportadas pelo Índico; e, finalmente, aquele oceano e as zonas vizinhas já começam a ser alvo de uma luta de poder entre as potências asiáticas em ascensão, especialmente a Índia e a China.¹⁰

Voltando agora a nossa atenção para África e, mais precisamente, para a costa noroeste daquele continente, não nos podemos esquecer das Ilhas Canárias. Estas ilhas, em conjunto com os Açores, Gibraltar e as Ilhas Baleares, formam um eixo que é considerado pelos Estados Unidos da América como sendo “*essencial para a vigilância do Atlântico do Norte e do Sul e para a entrada no mar Mediterrâneo*”.¹¹ De facto, as Canárias estão situadas num lugar que tem sido crucial para as comunicações marítimas de e para a Europa ao longo dos séculos. Por exemplo, todas as rotas marítimas com destino final na Europa oriundas do Extremo Oriente têm que passar por um de dois sítios: o mar Mediterrâneo (via canal do Suez e Estreito de Gibraltar) ou, alternativamente, enveredar pelo caminho mais longo, percorrendo toda a costa do continente africano e passando pelas águas das Ilhas Canárias no fim da viagem, mesmo à beira de chegar à Europa.

Para além da questão económica, há também uma questão securitária. Atualmente, não se evidencia nenhuma ameaça (como a pirataria) à livre navegação naquela zona. No entanto, e tal como as ilhas francesas no Índico, as Canárias oferecem uma localização perfeita tanto à NATO como à UE a partir de onde podem ser lançadas missões de vigilância e de combate à pirataria, caso isso seja necessário. Mesmo assim, a Marinha Portuguesa já alertou para um aumento da pirataria no Golfo da Guiné. Considerando esta informação, é legítimo assumir que a UE, em conjunto com os seus Estados-membros, países e organizações aliadas, irá tomar medidas para evitar que aquilo que acontece no Corno de África aconteça no Golfo da Guiné e arredores. É também provável concluir que as duas RUPs mais próximas daquela zona do Mundo, as Ilhas Canárias e a Madeira, serão incluídas em qualquer estratégia europeia de combate à pirataria na costa ocidental de África. O Oceano Atlântico Norte é, provavelmente, a zona mais importante para a UE, por duas razões principais. A primeira é muito pragmática: o oceano Atlântico e as suas subdivisões (Mar do Norte, canal da Mancha, entre outros) é a principal rota de comunicação e de transporte marítimo de e para a Europa, e a estabilidade dos países localizados nas costas daquele oceano tem uma consequência direta óbvia nos interesses da UE e dos seus Estados-membros. A existência de estados-falhados na bacia do Atlântico poderia levar ao aparecimento de fenómenos como o da pirataria no Corno de África, ou, de um ponto de vista económico, iria simplesmente negar à UE acesso aos

¹⁰ Lőrincz, p. 18.

¹¹ Herrera e Bel, p. 592-593.

mercados e produtos dessas regiões e países. Apesar destes cenários serem improváveis, especialmente no Atlântico Norte, é sempre importante tê-los em consideração. Às ameaças trazidas pelo novo milénio, há que somar aquelas que sempre existiram. As relações da Europa e do Ocidente com a Rússia estão no seu ponto mais baixo em décadas, e, apesar de não se perspetivar um confronto direto entre as duas partes, há sempre que prevenir. Tal como sempre aconteceu ao longo da História, as ilhas são uma importante forma de garantir a capacidade de projeção de poder sobre uma determinada área. No caso do Atlântico Norte, os Açores ocupam a posição perfeita para tal.

A segunda grande razão para a importância do Atlântico Norte é tanto simbólica como estratégica. Por um lado, esta região representa o coração da parceria transatlântica entre os EUA e a UE, a qual, durante as últimas décadas, tem sido o bloco político, económico e militar mais importante a nível mundial. Por outro lado, a manutenção do Atlântico Norte firmemente na esfera de influência Euro-Americana é de suprema importância para o Ocidente, apesar de os norte-americanos serem os que desempenham o papel mais importante e de serem o país que mais investe em Defesa, não só entre os membros da Aliança, como no Mundo inteiro.¹² Acreditamos que, para ambos os lados, a capacidade de manter a segurança e estabilidade naquela área é, ao mesmo tempo, uma preocupação estratégica real e uma meta ideológica. Isto é, se um Estado ou uma união de Estados não conseguir manter a ordem na sua própria esfera de influência, isso fará com que os seus rivais vejam essa entidade como fraca e vulnerável, o que os encorajará a explorar esse estado de fraqueza. Tendo em conta que a UE tem procurado afirmar-se enquanto ator importante e menos dependente dos seus Estados-membros a nível internacional, encaramos como natural a possibilidade de vir a olhar para as RUPs como mais do que apenas regiões distantes com necessidade de algumas condições especiais.

A importância geoestratégica das ilhas do Atlântico Norte é tão antiga quanto o início da expansão europeia naquele oceano. Estas regiões, embora pequenas em tamanho, têm sido uma peça fundamental ao longo dos últimos cinco séculos para a estratégia das grandes potências que dominam ou desejam dominar aqueles mares. Foram várias as ocasiões durante o século XX em que a localização estratégica destas ilhas foi posta ainda mais em evidência, com um especial destaque para os Açores. Este arquipélago foi uma importante base para as tropas aliadas durante os dois conflitos mundiais. Em 1940, durante o seu famoso discurso em que chamou aos Estados Unidos o “arsenal da Democracia”, o presidente americano Franklin

¹² NATO, Public Diplomacy Division, Communique PR/CP(2017)045, *Defence Expenditure of NATO countries (2009-2016)*, 13 de Março de 2017, p. 3.

D. Roosevelt também se referiu aos Açores, comparando a sua importância para a defesa dos EUA no Atlântico à do Havai no Pacífico.

A importância dos Açores para a segurança americana no Atlântico é de tal ordem que vários autores acreditam que foi devido a essas ilhas que Portugal foi convidado para fazer parte do conjunto de membros-fundadores da NATO, apesar do regime não-democrático que detinha o poder naquele país aquando da assinatura do Tratado do Atlântico Norte. Durante a Guerra Fria, os Açores eram vistos pelos EUA como um local que podia ser usado para “*combater o expansionismo soviético na Europa e no Mundo e como uma plataforma capaz de ajudar aquele país a por um lado, manter a liberdade de navegação nos mares e, por outro lado, a providenciar apoio logístico para a projeção de poder dos EUA para a Europa, Médio Oriente, Norte de África e para o flanco Sul da NATO.*”¹³ O espaço entre os arquipélagos dos Açores e da Madeira e Portugal Continental forma aquilo a que Virgílio de Cavaleiros chamou “triângulo estratégico português”, uma área essencial para a segurança portuguesa.¹⁴ Tendo em conta que uma quantidade muitíssimo significativa do tráfego marítimo de e para a Europa passa por essa zona do Atlântico, torna-se fundamental para a UE, e não só para Portugal, fazer com que essas rotas marítimas não fiquem sujeitas a qualquer tipo de ameaça externa.

Por estarem localizadas na fronteira marítima sul e sudoeste da UE e da NATO, as três RUPs atlânticas, Açores, Madeira e Canárias, estão na linha da frente da luta contra estas ameaças à estabilidade. Adicionalmente, e tendo em conta que a UE começa a ter a sua própria guarda de fronteira e costeira, a FRONTEX deveria estar presente em pelo menos uma destas três regiões.¹⁵ As ilhas Canárias já são uma das principais rotas de entrada para muitos imigrantes ilegais oriundos de vários países da África Ocidental que procuram usar aquelas ilhas como entrada para a Europa continental. Tanto é assim que aquela RUP já se encontra referenciada pela FRONTEX enquanto tal, o que, em nosso entendimento, faz com que aquelas ilhas tenham uma localização estratégica para alojar serviços afetos à guarda fronteiriça europeia na zona da Macaronésia. Já em 2007, no âmbito do acordo de associação UE-Cabo Verde, a Comissão Europeia, através da COM (2007) 641, fazia referência a um conjunto de problemas securitários que teriam de merecer mais atenção por parte da UE e dos seus parceiros daí em diante. Entre os problemas a resolver na costa ocidental africana, segundo a UE, encontram-se atividades como o crime organizado internacional, o controlo das vagas migratórias ilegais e a segurança marítima.

¹³ Andrade, p. 47-48.

¹⁴ Escorrega, p. 217.

¹⁵ Escorrega, p. 221.

Finalmente, e considerando que enquanto esteve no poder, o presidente Trump pôs em causa os valores da NATO por mais do que uma vez, os membros europeus da NATO e a UE perceberam que não podem dar como garantido o compromisso dos EUA para com a defesa do continente Europeu, ou, pelo menos, de parte dele.¹⁶ Cercada a partir de todos os lados por atores que são, no mínimo, erráticos e, no máximo, expansionistas, e não podendo sempre contar a 100% com todos os seus aliados tradicionais, a UE deve refletir sobre qual a sua visão de futuro para a Defesa, e que ferramentas deve adotar para poder, pelo menos, criar um cordão de segurança ao longo das suas fronteiras exteriores. Sendo as RUPs atlânticas uma dessas fronteiras, acreditamos que a sua importância irá provavelmente aumentar durante os próximos anos. que estas poderão potencialmente passar a ser incluídas pela UE na sua PDSC.

A UE, através dos mecanismos que tem à sua disposição, tem conduzido diversas missões militares e civis no âmbito da PESC, principalmente no continente africano e nos mares e oceanos que o banham. A proximidade geográfica entre a África e a Europa determina que a estabilidade política, económica e social naquele continente seja algo que a UE e os seus Estados-membros têm todo o interesse em ajudar a alcançar e a manter. Se tal não se verificar, situações como aquela vivida com maior intensidade em 2015/2016, quando dezenas de milhares de migrantes tentaram atravessar o Mediterrâneo em direção à Europa, passando por países instáveis como a Líbia, serão ainda mais comuns no futuro próximo. Assim, e de acordo com os objetivos da Política Externa Europeia, acreditamos que haverá uma constante e crescente envolvimento da UE em várias zonas do continente africano, podendo estas ter a forma de missões civis, militares e/ou humanitárias.

O caso dos Açores é um exemplo perfeito de uma situação onde a UE ainda não tem qualquer papel relevante em termos de política de Defesa e Segurança, não obstante o facto de aquela organização ter sido e continuar a ser fundamental para o desenvolvimento daquelas ilhas. Tendo em conta que a UE se encontra trabalhar para se afirmar enquanto um ator global, os Açores poderiam servir como um bom ponto de partida para uma cooperação mais profunda na área da Defesa por um número de razões: 1 – a sua importância para a geopolítica do Atlântico Norte é um dado já comprovado; 2 – são parte de um Estado-membro da NATO e da UE; 3 – são uma região numa localização relativamente próxima do continente europeu, especialmente quando comparada com a maioria das outras RUPs; e 4 – a região já dispõe de boas infraestruturas de apoio.

Por último, acreditamos que uma presença europeia mais pujante nos Açores seria um fator de bloqueio eficaz para travar as intenções de qualquer potência rival,

¹⁶ TIME, “Can NATO survive a Donald Trump Presidency?”, disponível em: <http://time.com/4569578/donald-trump-nato-alliance-europe-afghanistan/> (consultado 20/03/2022).

assegurando que aquela região e o Atlântico Norte se mantêm seguramente na esfera da NATO, mantendo, assim, abertas as vias de comunicação entre os aliados dos dois lados daquele oceano. Sendo certo que, neste momento, não se perfila nenhuma grande mudança de paradigma nesta região, a verdade é que até os cenários menos favoráveis devem ser tidos em conta, e os ativos mais valiosos para um Estado ou união de Estados nunca devem ser desprezados. Por fim, mesmo que a UE decida não aprofundar a cooperação ao nível da Defesa e que não seja delineada nenhuma estratégia nesse âmbito onde as RUPs estejam incluídas, é de ressaltar a importância de evitar a todo o custo que potências rivais à UE e à NATO consigam estabelecer algum tipo de atividade nas RUPs que tenha o potencial para ser utilizada para pôr em questão a influência das duas organizações referidas.

Referências bibliográficas

Obras publicadas:

ANDRADE, Luís, Uma Perspectiva Açoriana da Política Externa dos Estados Unidos da América e o Atlântico Norte. Ponta Delgada: Letras Lavadas edições, janeiro de 2017.

AAVV., The EU and Africa: Valletta and Beyond, European Political Strategy Centre, 11 de novembro, 2015.

CASTRO, Pedro Faria e, “Governance, Insularity and EU External Dimension”, in: EUROLIMES, volume 16, 2013.

ESCORREGA, Luís, “Da Importância Geopolítica e Geoestratégica dos Açores no Actual Contexto Estratégico”, in: Revista Militar, N.º 2497/2498 – fevereiro/março de 2010.

HERRERA, Luz e BEL, Fernando, “Global Geopolitics and Local Geoeconomics in Northwest Africa: The Industrial Port of Granadilla (Canary Islands, Spain)”, in: Geopolitics, 14:589-603, 2009.

NATO, Public Diplomacy Division, Communique PR/CP(2017)045, Defence Expenditure of NATO countries (2009-2016), Bruxelas, 13 março, 2017.

LŐRINCZ, András, “The Importance of the Outermost Regions for Strengthening EU Foreign and Regional Relations” (Conference paper submitted to International Conference on The EU as a Global Actor–From the Inside Out: The Internal Development of the European Union and its Future Role in an Interdependent World) Berlim, julho de 2011.

SIMÓN, Luis, “Europe, the rise of Asia and the future of the transatlantic relationship”, in: International Affairs 91: 5, 2015.

Fontes digitais:

Serviço Europeu de Ação Externa, Permanent Structured Cooperation (PESCO) – Factsheet. Disponível em: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/34226/Permanent%20Structured%20Cooperation%20\(PESCO\)%20-%20Factsheet](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/34226/Permanent%20Structured%20Cooperation%20(PESCO)%20-%20Factsheet) (consultado a 20/03/2022).

União Europeia, Foreign and Security Policy. Disponível em: https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_en (consultado a 10/03/2022).

TIME, “Can NATO survive a Donald Trump Presidency?”, disponível em: <http://time.com/4569578/donald-trump-nato-alliance-europe-afghanistan/> (consultado 20/03/2022).

(Página deixada propositadamente em branco)

Recensão crítica

(Página deixada propositadamente em branco)

DEBATER A EUROPA

Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE.

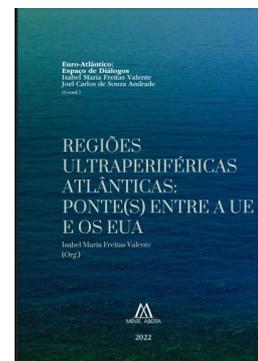
N.26/27 – 2022-2023 – Anual

ISSN 1647-6336

Disponível em: <https://impactum-journals.uc.pt/debaterueuropa>

DOI: https://doi.org/10.14195/1647-6336_26/27_10

VALENTE, Isabel Maria Freitas; *Regiões Ultraperiféricas Atlânticas: ponte(s) entre a UE e os EUA*, Salvador/ Bahia: Mente Aberta, 2022, pp. 230. ISBN: 978-85-66960-76-1. ISBN Digital: 978-85-66960-77-8. DOI: <https://doi.org/10.29327/586065>.



Este livro incide sobre uma problemática a que tenho vindo a dedicar a minha carreira: quer a académica, na Universidade dos Açores, quer a política, no governo açoriano. Trata-se da problemáticas da insularidade, perspectivada não já como um estigma, ou uma manifestação de inferioridade, mas como um valor, um activo, que importa reconhecer e rentabilizar.

Para um açoriano – para um ilhéu em geral – esta é uma tarefa tão natural quanto essencial. Estudar a insularidade, procurar contextualizar a condição açoriana, ou de qualquer outra realidade arquipelágica concreta, no quadro mais alargado da dimensão insular europeia – e internacional – mais não é, em última análise, do que a tradução concreta que podemos imprimir ao desafio que o oráculo de Delfos colocava a quem dele se aproximava, e que, da antiga Grécia, viria a enformar toda a civilização Ocidental. Reporto-me, naturalmente, ao velho, mas sempre actual imperativo: Conhece-te a ti mesmo!

Só conhecendo-nos a nós mesmos é que nos poderemos respeitar – e fazer respeitar, com certeza; assumir-nos como entes autónomos e capazes. E só conhecendo os nossos pares é que a eles nos poderemos associar para, em conjunto, superarmos as nossas fragilidades individuais e, retirando proveito das nossas potencialidades, construir projectos de futuro.

No passado, no quadro de heteronomia que lhes foi imposto, as ilhas, por elas mesmas, nada valiam, eram inúteis. Eram *terra inútil*. Daí nem merecerem qualquer atenção. Com a modernidade elas passaram a valer pelos serviços que a partir delas as metrópoles eram capazes de prestar aos seus interesses nacionais. Nuns períodos históricos, mais, noutros, menos, noutros, nenhuns. E nesses eram muito simplesmente abandonadas à sua sorte. E esta é uma realidade que os açorianos, e os madeirenses, têm obrigação de conhecer, e muito bem.

Conhecendo-se a si mesmas, a partir da segunda metade do século XX, as ilhas da Europa têm vindo a conseguir superar essa condição de objectos ao serviço das

respectivas capitais continentais e, afirmando-se como entes autónomos, procurado, com inquestionável e evidente sucesso, garantir a sua dignidade própria e os direitos humanos dos seus ilhéus – sob a batuta dos Açores, aliás, e, neles, do seu primeiro Presidente, o Doutor João Bosco Mota Amaral, conforme fica bem patente em mais do que um ensaio deste volume.

Ora, este processo de emancipação insular, em sentido estrito, viria a conhecer um dinamismo e um impacto renovados na segunda metade dos anos oitenta do último século, a partir do processo de integração europeia de Portugal e de Espanha. Perante a evidente imensidão e heterogeneidade da dimensão insular à escala planetária, e, por conseguinte, das dificuldades de obtenção de consenso quanto a interesses concretos a serem promovidos à escala internacional, ou europeia, o apelo à união das ilhas do mundo, lançado pelo Doutor Mota Amaral em Hiroshima em 1989, viria a ceder lugar a um outro exercício, mais modesto, porém manifestamente mais pragmático e mais promissor: a união daquelas entidades que, apresentando características semelhantes às açorianas, partilhavam, por isso mesmo, interesses concretos no quadro da União Europeia.

A que características me reporto? Precisamente àquelas que viriam a ser incorporadas no artigo 349º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Foram precisamente estes espaços que viriam a assumir-se e a serem reconhecidos no quadro da estrutura política da União Europeia como as Regiões Ultraperiféricas – uma das quais, aliás, a Guiana francesa, nem é uma ilha, pelo menos em sentido estrito.

É assim que, a partir de uma espécie de exercício de afinilamento e de centramento no essencial, o investimento na condição insular e na cooperação interinsular viria a ceder o lugar ao investimento na ultraperiferia e nas políticas específicas que lhe são reservadas. Inicialmente contestado por alguns, e até acusado de deter laivos imperialistas e colonialistas, o conceito de ultraperiferia, e o regime político que lhe viria a ser acoplado, viria a tornar-se um instrumento de sucesso tão grande e tão evidente, que acabaria por ser invejado e querido por uma pluralidade de outras entidades, incluindo as ilhas da Europa. Ao ponto de, nos nossos dias, se tornar imperativo não permitir a confusão de ultraperiferia com insularidade – nem a diluição das políticas que lhe estão associadas.

A ultraperiferia – grande tema do presente volume, e de toda esta reflexão – acabaria por se transformar no principal instrumento de emancipação e de progresso das regiões que dela se reclamam, incluindo os Açores, naturalmente. Numa lógica tão simples quanto evidente. Enquanto o processo de integração europeia decorre da intuição de que o progresso de cada um dos vários Estados-membros exige a substituição de políticas nacionais diferenciadas por políticas comuns, partilhadas por todos, a ultraperiferia decorre da perspectiva paralela de que às condições específicas das regiões que dela se reclamam devem corresponder políticas igualmente

diferenciadas. No fundo, a ultraperiferia aponta para a concretização do velho princípio de que justo é tratar iguais de forma igual; porém desigualdades substanciais exigem tratamento e políticas diferenciadas. Não para a consagração de um qualquer privilégio destas regiões, mas para a garantia da sua igual dignidade. Pelas diferenças que as caracterizam, para poderem aceder aos patamares de dignidade e de qualidade de vida dos espaços centrais, elas necessitam de políticas adequadas às suas especificidades. Em termos nacionais, a construção europeia preconiza políticas iguais para uma igual cidadania. A ultraperiferia é o reconhecimento de que a igual cidadania destes espaços diferenciados exige políticas diferenciadas, específicas e responsivas às diferenças que apresentam.

É nestes termos que a ultraperiferia se viria a traduzir num claro processo de integração regional, ou parcial, das regiões que dela se reclamam. Uma integração que acabaria por se dotar inclusivamente de importantes instrumentos de governação específica e de acesso às próprias instituições europeias. A Conferência de Presidentes das RUP, a nível político, e o respectivo Comité de Acompanhamento, a nível técnico, constituem a expressão concreta mais evidente deste processo de institucionalização. E a importância e dimensão destes órgãos específicos da ultraperiferia está bem patente no facto de se traduzirem na parte de leão dos meus actuais afazeres profissionais enquanto Director Regional dos Assuntos Europeus e Cooperação Externa do Governo dos Açores.

Eis, portanto, o interesse e a actualidade do tema deste livro: ele trata, nada mais nada menos, do que do cerne da integração europeia dos Açores – dos Açores e dos seus demais parceiros das RUP, claro –, já que, para este conjunto de nove regiões, é na ultraperiferia e nas oportunidades que ela disponibiliza que a respectiva integração europeia encontra tradução concreta e se declina.

Tratando da ultraperiferia, o livro abre-se, nada mais nada menos do que à integração europeia dos Açores. Dos Açores e dos seus parceiros.

O que me traz à segunda dimensão que gostaria de sublinhar.

Não me irei deter numa apresentação, mesmo que sumária, de cada um dos capítulos que integram este volume. A respectiva coordenadora já tratou deste exercício, e de forma eloquente, nas páginas de apresentação com que abre cada uma das suas quatro partes: páginas 11-12; 57-58; 103-14 e 169-170, respectivamente – para além, naturalmente, da nota introdutória com que o livro se inicia, páginas 9 e 10. O leitor mais apressado, ou com menos disponibilidade de tempo, poderá começar por aí.

Como se de uma refeição se tratasse, sublinho apenas, em jeito de entrada e com o intuito de aguçar o apetite do leitor, a estrutura quaternária e as grandes problemáticas em que se desenvolve. Depois de uma bem gizada *Nota Introdutória*, ao longo de três interessantes capítulos, a *Primeira Parte* trata do nascimento e da evolução da ultraperiferia, começando por um importante texto do próprio autor deste conceito,

o Doutor Mota Amaral, e de outros dois, de Isabel Valente e Marcelo Furlin, numa dimensão prospectiva e universalista, correlacionando ultraperiferia com cidadania, e não de uma natureza qualquer, mas de natureza *pleniférica*, e de Alexandra Araújo e Gustavo Arteaga que, do continente europeu, perspectivam a ultraperiferia à escala planetária. Na *Segunda Parte* intitulada *Ultraperiferia, Entre Autonomia e Integração*, encontramos, como que em dueto, duas perspectivas, açoriana e madeirense, do devir das regiões ultraperiféricas portuguesas no Portugal contemporâneo, da responsabilidade de Paulo Fontes e de Paulo Rodrigues, respectivamente. A *Terceira Parte, Produção e Reprodução da Ultraperiferia*, integra outros dois capítulos. O primeiro, de Júlio Moreira, explora uma das projecções mais interessantes que a autonomia regional tem vindo a conhecer no Ocidente ao nível da sua dimensão externa: a paradiplomacia. De facto, se, enquanto expressão de poder político, a nível interno, autonomia encontra tradução concreta na capacidade de uma região produzir as suas próprias opções políticas, a nível externo, ela exige a capacidade de aceder às instâncias europeias e ao sistema de relações internacionais para as concretizar, seja de forma indirecta, através da integração das respectivas delegações nacionais, seja de forma directa, num exercício que tem vindo a ser apelidado com felicidade de paradiplomacia. Não é diplomacia, porque essa é reserva do Estado. É paradiplomacia, isto é, actividade que dela se aparenta ou se aproxima. E o especial interesse do capítulo reside no facto de se centrar num domínio concreto, que vem ganhando importância crescente na contemporaneidade: o domínio ambiental. O segundo capítulo desta parte, da autoria de Eliane do Nascimento, de forma tão inovadora quanto feliz traça o investimento da Universidade dos Açores nestas matérias, registando, ao mesmo tempo, o que tem sido feito e os caminhos que importa trilhar. Por último, na *Quarta Parte, A Ultraperiferia e a Segurança Europeia no Contexto Mundial*, encontramos três capítulos. O primeiro e o segundo, de Luís Andrade e de Miguel Rocha, respectivamente, sobre a dimensão geoestratégica das ultraperiférias portuguesas e sobre o quadro geral em que a Relação Transatlântica as coloca. O terceiro, de Mário Fortuna, sobre a dimensão económica, na exploração do que esperamos e do que nos é disponibilizado pela União Europeia.

E, enquanto cada capítulo abre com uma didáctica introdução das problemáticas que discute, o volume encerra com um conjunto de notas biográficas dos autores, atestando das respectivas competências científicas, reconhecidas às escalas nacional e internacional.

Importa, ainda, sublinhar o seguinte: à primeira vista, este livro poderá parecer uma concatenação de textos com escassa articulação. Assim, porém, não se verifica.

O presente volume deve ser lido como se de uma peça musical para uma orquestra inteira se tratasse – contexto em que cada capítulo constituirá como que a pauta de um instrumento específico, ou de um naipe de instrumentos. Até numa mesma peça de música as pautas dos vários violinos, oboés, saxofones, cravo e piano estão longe

de ser as mesmas. Com uma diferença. É que, contrariamente ao momento musical, no livro, os capítulos nunca são lidos em simultâneo, nem podem ser, mas sequencialmente, um a seguir ao outro. E a harmonia, que em termos musicais emerge em cada momento a partir da articulação dos sons produzidos pelos vários instrumentos, neste livro apenas é detectável no final da leitura da obra e no balanço que o leitor é convocado a estabelecer relativamente ao modo como, em retrospectiva, os vários capítulos se complementam, disponibilizando um manancial de informações sobre o objecto de estudo que enforma a obra, a ultraperiferia, a partir do quadro disciplinar, científico, dos respectivos autores.

Já numa terceira dimensão, permitam-me que sublinhe o interesse do trabalho da organizadora deste volume: na fixação da grelha conceptual em que se traduzem as respectivas quatro partes, na selecção dos textos e dos autores que enformam cada uma delas, e no modo como, no seu conjunto, cumprem com clareza o desiderato anunciado no título da obra – *Regiões Ultraperiféricas Atlânticas: pontes(s) entre a EU e os EUA*.

No seu conjunto, estas quatro partes disponibilizam-nos, por assim dizer, o contexto concreto da ultraperiferia: desde o contexto interno, regional, da primeira parte, até ao contexto externo, geoestratégico e económico, transatlântico e internacional, da quarta e última parte. No seu conjunto, e perspectivados como declinações científicas complementares da ultraperiferia, os seus dez capítulos oferecem ao leitor uma visão integrada e articulada da natureza e do contexto da ultraperiferia europeia, do seu devir histórico e da sua contemporaneidade, no século XXI. Não se ficando por aí, projectam-nos para além da dimensão europeia – até Cuba, nada menos – e, para além de dimensões histórica e analítica, abrem-se ao *dever ser* da ultraperiferia e aos papéis que poderá ser convocada a cumprir na construção dos futuros dos seus cidadãos.

Paralelamente, o presente volume perspectiva as Regiões Ultraperiféricas Atlânticas – as portuguesas, isto é, já que é nelas que centra a atenção – enquanto momentos de articulação entre o Velho Mundo, que as forjou, e o Novo Mundo, as Américas, do Sul, do Centro e do Norte, para onde historicamente se têm projectado. E, de facto, parece ser nesta dupla natureza das regiões ultraperiféricas, inspirando-me na imagem de Vitorino Nemésio, e alargando o raciocínio dos Açores a todas elas, que se situará a dimensão mais pregnante da ultraperiferia: tanto da ultraperiferia atlântica, como da ultraperiferia caribenha, como da ultraperiferia do Índico.

Dupla natureza e dupla pertença: à Europa que as forjou e aos espaços geográficos em que de facto se situam, e nos quais a sua vizinhança se prolonga. Daí a importância do mar que as envolve e que lhes imprime uma projecção planetária. Do Mar em que o nosso país acaba, diria até, por se definir. Contexto em que, voltando a recuperar Vitorino Nemésio, e parafraseando-o, os Açores e a Madeira se transformam como que na quintessência da portugalidade. E, no seu conjunto, as Regiões Ultraperiféricas

constituirão como que a quintessência da Europa e os melhores instrumentos ao dispor da Europa para cumprir a sua milenar vocação universalista.

Importa sublinhar uma última dimensão. Conheço a organizadora deste volume, a Senhora Professora Doutora Isabel Valente, há já algumas décadas, desde os seus tempos de estudante em Siena, no Master em Estudos Europeus daquela Universidade – altura em que se começou a dedicar a esta problemática das Regiões Ultraperiféricas. Desde então, tenho tido o gosto de acompanhar de perto o seu trabalho e o modo como paulatinamente se especializou no estudo da ultraperiferia, tanto no quadro do grupo de trabalho Europeísmo, Atlânticidade e Mundialização, do Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da Universidade de Coimbra, que tive o gosto de coordenar com ela, como no quadro da unidade de investigação Portugal e o Mar, Europeísmo e Relação Transatlântica, do Centro de Estudos Humanísticos da Universidade dos Açores, que coordeno. Uma especialização que se encontra bem patente nas inúmeras publicações que lhe tem dedicado. E posso igualmente atestar a competência científica da pluralidade dos autores que cooptou para este importante volume.

Apresentando aos vários autores desta importante obra merecidas congratulações pela cartografia conceptual desenvolvida e pelos horizontes que nos são rasgados, deixo aos leitores os meus melhores votos de boas e proveitosas leituras.

Ponta Delgada, junho de 2023
Carlos Eduardo Pacheco Amaral
Professor Catedrático da Universidade dos Açores

(Página deixada propositadamente em branco)

