

ARTIGOS

Ademar Pozzatti^I

Matheus Silva Bastos^{II}

A política do direito internacional (ambiental) na proposta de Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Europeia

The politics of (environmental) international law in the proposal for a Free Trade Agreement between Mercosur and the European Union

RESUMO:


A presente pesquisa discute a política do direito internacional a partir da inclusão da pauta ambiental nas diferentes etapas da proposta de Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Europeia para investigar se há conflito ou complementariedade entre interesses comerciais e ambientais. A discussão sobre enviesamento estrutural, gerencialismo e indeterminação dos vocábulos jurídicos ressalta a natureza conflitual dos interesses subjacentes a proposta de Acordo e alicerça a hipótese de que há conflito de interesses na inclusão da agenda ambiental durante as negociações e também na etapa posterior, de interpretação da proposta de Acordo, enquanto o Capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável, presente no seu texto-base, sugeriria complementariedade de interesses. Trata-se de uma pesquisa de caráter exploratório, com método de abordagem hipotético-dedutivo e técnica de pesquisa baseada em revisão bibliográfica e análise documental.


Palavras-chave: Acordo Mercosul-União Europeia; Meio ambiente; Comércio internacional; Conflito de interesses; Política do direito internacional

ABSTRACT:

This research discusses the politics of international law from the inclusion of the environmental agenda in the different stages of the proposed Free Trade Agreement between Mercosur and the European Union to investigate whether there is conflict or complementarity between commercial and environmental interests. The discussion on structural bias, managerialism and indeterminacy of legal terms highlights the conflicting nature of the interests underlying the proposed Agreement and supports the hypothesis that there is a conflict of interests in the inclusion of the environmental agenda during the negotiations and also in the later stage, of interpretation of the proposed Agreement, while the Chapter on Trade and Sustainable Development, present in its basic text, would suggest complementarity of interests. This is an exploratory research, with a hypothetical-deductive approach and research techniques based on bibliographic review and document analysis.

Keywords: Mercosur-European Union Agreement; Environment; International trade; Conflict of interests; Politics of international law

^I Professor, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, Brasil
ademar.pozzatti@ufsm.br,  <https://orcid.org/0000-0001-8552-1507>

^{II} Mestre, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, Brasil
matheus.bastos1997@hotmail.com,  <https://orcid.org/0000-0001-6930-940X>

INTRODUÇÃO

Para Koskenniemi (1990; 2006; 2009), a fragmentação do direito internacional em diferentes regimes jurídicos, tais como o regime ambiental, comercial e de direitos humanos, ocorreu para atender interesses específicos de atores específicos, sendo que diversos estudos no campo do Direito Internacional (DI) tem revelado inúmeras dificuldades práticas desta fragmentação (MATZLÜCK, 2012). Nessa perspectiva, a mobilização pela agenda ambiental, desde que ganhou relevância nas relações internacionais, nos anos 1970, tem fomentado a construção de normas e pressionado Estados e Organizações Internacionais a adaptarem suas práticas e políticas aos princípios sustentáveis (CULPI, 2014) e, em decorrências das transformações desse movimento, a pauta ambiental passou a ser incluída também na agenda comercial (MOROSINI; NIENCHESKI, 2014).

Nesse sentido, a presente pesquisa busca examinar a agenda ambiental presente na proposta de Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Europeia, doravante Acordo Mercosul – União Europeia, questionando se há conflito e/ou complementariedade entre interesses na inclusão da agenda ambiental nas tratativas de proposta de Acordo, cujo texto-base estabeleceu um Capítulo específico sobre Comércio e Desenvolvimento Sus-

tentável. A investigação será conduzida pela discussão acerca da política do direito internacional, tal como proposta por Koskenniemi (1990; 2009), que ressalta a natureza conflitual dos interesses subjacentes ao direito internacional, e testa a hipótese de que há conflito de interesses na inclusão da agenda ambiental durante as negociações e também no período posterior, de interpretação da proposta de Acordo, enquanto que o Capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável, presente no seu texto-base, sugeriria complementariedade de interesses.

Trata-se de uma pesquisa de caráter exploratório, com método de abordagem hipotético-dedutivo e técnica de pesquisa baseada em revisão bibliográfica e análise documental. A primeira parte da pesquisa examina a literatura sobre a política do direito internacional e discute as categorias de análise do enviesamento estrutural, gerencialismo e indeterminação dos vocábulos jurídicos (1). A segunda parte analisa as negociações do Acordo Mercosul – União Europeia e o seu texto-base, dando ênfase para o Capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável e o Capítulo sobre Soluções de Controvérsias (2). A partir das evidências coletadas, a última parte discute se a inclusão da agenda ambiental nas tratativas do Acordo resulta de um conflito e/ou de uma complementariedade de interesses (3).

DISCUTINDO A POLÍTICA DO DIREITO INTERNACIONAL

Para Koskenniemi (2004, p. 02, tradução nossa), o direito internacional deve ser lido como um “processo de articulação de preferências políticas em reivindicações legais que não pode ser separado das condições em que foi estabelecido”¹ e seu processo criativo, assim como o próprio sistema internacional, resulta, como também ressalta Müllerson (1994), da interação entre diferentes sistemas e atores domésticos. Essa “intra”nacionalização do olhar para o direito internacional abandona a visão dos Estados como “caixas pretas” ou “bolas de bilhar” com tamanhos e características diferentes (MÜLLERSON, 1994, p. 08), e traz ao debate uma profundidade que relaciona grupos de interesses domésticos e demais agentes políticos com as pautas mutáveis que guiam a política externa dos Estados. Partindo dessa ótica, Koskenniemi (1990, p. 20, tradução nossa) argumenta que “o direito internacional poderia ser descrito não como consequência da condição estatal, mas por meio de um conjunto de critérios normativos – fontes – para a criação e identificação de normas”². Por sua vez, o interesse dos Estados é delimitado por um conjunto de elementos que se origina de conflitos internos – assim como de fatores externos – entre múltiplos atores com capacidade de articulação política, sendo que, para Müllerson (1994, p. 07), a sua análise deve englobar

“indivíduos, corporações, organizações não-governamentais, [...] ideologias, ideias, interesses, identidades e a interdependência”³. Esse debate sobre a política do direito internacional é estruturado por Koskenniemi (1990, 2009) em torno do enviesamento estrutural que esses atores operam, da crítica ao gerencialismo e da indeterminação dos vocábulos jurídicos.

Koskenniemi (2009) verifica que o direito internacional tem se fragmentado em regimes jurídicos nas últimas décadas, com novas abordagens e temáticas sendo cada vez mais formalizadas por acordos e instituições internacionais específicas, existindo, assim, diversas esferas de direito internacional autônomas e distintas entre si. O enviesamento estrutural, nesse sentido, diz respeito a forma com que o direito internacional se especializou em áreas de atuação específicas, com interesses, objetivos e atores distintos, e como esse fator ocasionou o surgimento de conflitos quando essas esferas interagem/colidem.

Para Koskenniemi (2009, p. 09, tradução nossa), os “‘desenvolvimentos recentes’ no campo técnico, econômico, político ou de outra natureza (tipicamente ligados a alguma linguagem sociológica sobre ‘globalização’)”, visibilizaram “novas necessidades ou interesses que exigem um novo tratamento”⁴ jurídico. Como Koskenniemi (2009, p. 09, tradução nossa) esclarece “o novo regime – por exemplo, de proteção ambiental ou sobre segurança — procura

responder a novos ‘desafios’ não por meio da substituição da norma antiga, mas da simples formulação de uma ‘exceção’ a ela”⁵. Nessa perspectiva, “os conflitos políticos mais importantes no âmbito internacional são muitas vezes legalmente articulados como conflitos de jurisdição e de direito aplicável”⁶ (KOSKENNIEMI, 2009, p. 10, tradução nossa). Assim, “tópicos como ‘comércio e meio ambiente’, ‘segurança e direitos humanos’, ‘desenvolvimento e investimento’ dão nome a alguns desses conflitos”, e “noções como ‘desenvolvimento sustentável’, ‘responsabilidade de proteger’ ou ‘segurança humana’ [...] destacam consensos frágeis em áreas em que a luta entre grupos opostos de especialistas e suas preferências (ainda) não foi finalizada”⁷ (KOSKENNIEMI, 2009, p. 10, tradução nossa). O mesmo autor argumenta que,

[c]ada um desses vocabulários provavelmente destacará certas soluções, atores e interesses. Nenhum deles é “mais verdadeiro” que os outros. Cada um atribui visibilidade a algum aspecto enquanto relega outros para segundo plano, preferindo certas maneiras de lidar com o problema em detrimento de outras. O que é considerado significativo e o que é empurrado para a escuridão é determinado pela escolha da linguagem por meio da qual se analisa um assunto e que fornece a base para a aplicação de determinado tipo de direito e de expertise jurídica. O fato de essa escolha não ser geralmente vista como tal — isto é, como uma escolha — pelos vocabulários, mas sim como algo natural, torna-os ideológicos (KOSKENNIEMI, 2009, p. 10, tradução nossa)⁸.

Por fim, Koskeniemi explica que “a intervenção política é, em muitos casos, uma política de redefinição, ou seja, a definição estratégica de uma situação ou problema ao se recorrer a um idioma técnico”, com objetivo de “permitir a aplicação da experiência relacionada a tal idioma, em conjunto com o enviesamento estrutural associado”⁹ (KOSKENNIEMI, 2009, p. 11, tradução nossa). Koskeniemi (2009) acredita que os esforços e interesses que reincidentem sobre o direito internacional não apontam para que haja uma unidade a curto prazo, o que se nota é o aprofundamento das diversas áreas em temáticas distintas e que não trabalham entre si para a construção de uma possível governança global.

A negação dessa natureza conflitual do direito internacional caracteriza a sua visão gerencialista, debatida de forma crítica por Koskeniemi (2009), a qual direciona o direito a um vocabulário técnico focado na eficiência e na adequação dos distintos interesses em jogo, visando alcançar resultados satisfatórios. Dessa forma, “os problemas internacionais — problemas da ‘globalização’ — devem ser resolvidos por meio do desenvolvimento de vocabulários técnicos cada vez mais complexos”, objetivando “a formulação de políticas institucionais”¹⁰ (KOSKENNIEMI, 2009, p. 15, tradução nossa). Para ele,

[e]ncontra-se isso muitas vezes na recomendação de substituir os costumes arcaicos do direito internacional por uma linguagem ins-

pirada na ciência política de “governança”, “regulação” ou “legitimidade”. A abordagem gerencial é crítica em relação aos aspectos formais do ofício jurídico, que considera muitas vezes como um obstáculo para a ação efetiva. Sua preferência reside nos “regimes” informais e seu foco centra-se na (no fato da) “conformidade”, não na análise (normativa) daquilo a que se deve conformar. O gerencialismo pretende efetivar os “interesses” mais ou menos não problemáticos dos “atores” (geralmente identificados como Estados de bola de bilhar) (KOSKENNIEMI, 2009, p. 15, tradução nossa)¹¹.

Koskenniemi (2009, p. 15, tradução nossa) utiliza como exemplo que “a posição fantasiosa do gerencialista é a de segurar a orelha do príncipe — daí a ânsia por resultados concretos, isto é, a insistência em uma proposta política no final”¹². Nesse sentido, “uma vez que o comportamento não é causado pelo direito, mas sim pela coincidência entre interesse e coerção”¹³, o foco é a conciliação desses interesses para a eficiência do direito (KOSKENNIEMI, 2009, p. 16, tradução nossa).

O problema, ao final, é que o “‘interesse’ funcional não é um pressuposto político sólido para se ‘aplicar’, mas um objeto de controvérsia interpretativa, instável no lugar e no tempo e tão indeterminado”¹⁴ quanto as normas que seriam formuladas a partir desse conceito (KOSKENNIEMI, 2009, p. 16, tradução nossa). Os interesses, sejam de atores econômicos, sociais ou ambientais, são voláteis e se alteram a partir de novas descobertas científicas, de mudanças políticas, na natureza. Então, a discussão sobre harmonizar esses interesses

de forma ‘técnica’ no curto prazo não resultaria em ganhos, mas no retorno dos conflitos ao longo do tempo. Koskenniemi (2009, p. 16, tradução nossa) reconhece que conhecimentos empírico e técnico têm seus usos: “Eles aguçam a análise e oferecem uma visão mais clara das alternativas de ação disponíveis”¹⁵, mas salienta que eles não devem ser adotados sem cautela em estudos que envolvem o direito e as relações internacionais.

Por sua vez, a indeterminação refere que as regras legais são fundamentadas em noções coletivas das partes de um acordo, intencionalmente neutras e, em sua grande maioria, genéricas. Esses dispositivos, por possibilitarem uma leitura ampla e distinta, dependendo do ponto de vista de quem as interpreta, resultam em contradições e no conflito de posições. Como Koskenniemi argumenta, “pressupõe-se que o comportamento é uma evidência das intenções dos Estados”¹⁶, porém essas ‘intenções’ não são explícitas em sua política externa e podem levar a incertezas sobre suas ações (KOSKENNIEMI, 1990, p. 26, tradução nossa). As ‘cláusulas abertas’ que caracterizam o vocábulo jurídico dão margem a diferentes formas de interpretação e implementação de acordos. Nesse sentido, os Estados fomentam a construção de políticas baseando-se em sua própria leitura dessas normas. Koskenniemi (2006, p. 341, tradução nossa) argumenta que “os problemas de interpretação de um tratado são mais profundos que o simples ca-

ráter pouco claro da linguagem” escolhida, residindo também “na contradição entre os princípios jurídicos disponíveis para se chegar a uma interpretação”¹⁷, assim como em tensões entre comunidades políticas, interesses de grupos particulares e valores (KOSKENNIEMI, 2006, p. 342, tradução nossa). E todo esse processo decorre de questões subjetivas. Para Matz-Lück (2012),

O conteúdo da norma, conforme determinado pela interpretação, é crucial para o estabelecimento dos direitos ou obrigações das partes. No entanto, muitas vezes, os diferentes elementos de interpretação permitem uma ampla gama de conclusões sobre o significado e o conteúdo de uma norma. Uma prática de redação que mantém a linguagem do tratado deliberadamente vaga em campos politicamente contestados dá espaço considerável para a parte individual no processo de interpretação. Essa circunstância também pode abrir a interpretação para a consideração de normas extrínsecas¹⁸ (MATZ-LÜCK, 2012, p. 214, tradução nossa).

Para Koskenniemi (2006, p. 342, tradução nossa), “a indeterminação da interpretação do tratado decorre da incapacidade da doutrina de preferir pontos subjetivos e objetivos de forma consistente”, pois “a estrutura de interpretação do tratado é governada pela mudança constante de uma posição subjetiva para uma posição objetiva e vice-versa”¹⁹. A literatura revela que os acordos ambientais são um caso clássico dessa indeterminação, pois, ao instituir tais instrumentos, visa-se sua apreciação pelo maior número

possível de integrantes. Nesse propósito de tentar abarcar uma aceitação “universal”, ocasiona-se que os objetivos e regras estabelecidas sejam flexíveis para satisfazer os interesses da maioria dos Estados. A generalidade característica desses acordos possibilita interpretações distintas do texto, que pode acarretar maior ou menor cumprimento do que foi acordado.

Para evidenciar o espaço para as preferências/interesses em um caso específico, a seguir será analisado o processo de inclusão da agenda ambiental nas negociações do Acordo de Livre Comércio Mercosul – União Europeia e examinado o texto do Capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável e do Capítulo sobre Soluções de Controvérsias.

A PROPOSTA DE ACORDO DE LIVRE COMÉRCIO ENTRE O MERCOSUL E A UNIÃO EUROPEIA

A proposta de Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Europeia faz parte de um Acordo de Associação, que inclui disposições relacionadas com uma cooperação política mais abrangente (BALTENSPERGER; DADUSH, 2019, p. 13). Maduro (2020, p. 125) descreve que o Acordo de Associação tem como base três eixos centrais: o político, o de cooperação e o eixo econômico-comercial. Em 2019, após

avanços nas negociações observados a partir de 2016, foi anunciada a finalização do texto-base da parte comercial da proposta de Acordo de Associação, cujas negociações já se arrastavam por duas décadas (MALAMUD, 2012), conforme o Quadro 1, abaixo. As principais matérias versadas no texto-base da proposta de Acordo são: bens e regras de origem; aduanas e facilitação de comércio; integração regional e acesso a mercados; medidas sanitárias e fitossanitárias; defesa comercial; compras governamentais; concorrência e subsídios; comércio e desenvolvimento sustentável; propriedade intelectual e transparência; solução de controvérsias; e diálogos regulatórios.

Dentre os diversos desafios da proposta, Maduro (2020, p. 131) destaca a compatibilização das “condições imperfeitas no comércio intra-Mercosul com a exigência da UE de garantir livre circulação para produtos que tivessem ingressados no Mercosul ao amparo do Acordo”. No que se refere ao objeto desta pesquisa, um dos maiores desafios destacado pela literatura especializada é a compatibilização da legislação ambiental da UE, considerada uma das mais avançadas do mundo, com a normativa mercosulina, a qual deverá ser ajustada aos moldes daquela para que a proposta de Acordo possa ser implementada (APRILE, 2021; GEURTS, 2021). Maduro (2020) argumenta que, no

decorrer das negociações, não foram medidos esforços para tentar conciliar essa disparidade, o que foi materializado em regras e objetivos para serem implementados pelas partes mercosulinas visando o ajuste de suas normativas. Porém, como argumentam Potsma (2021) e Maduro (2020), devido ao estado imperfeito do Mercosul e as desigualdades institucionais e econômicas entre os blocos, o que prevaleceu foi a flexibilização das demandas ambientais e comerciais europeias. Mesmo assim, na avaliação de Maduro (2020, p. 137), a proposta de Acordo “converge para um padrão dos mais modernos, utilizado pelo bloco europeu com outros parceiros”, incluindo temas e pautas presentes nos acordos-base da União Europeia. Nesse sentido, Kelemen (2009) também argumenta que a proposta aprimora cláusulas e objetivos adotados em acordos multilaterais ambientais e outros acordos comerciais firmados pela União Europeia. Abaixo encontra-se um quadro com as principais etapas e eventos que influenciaram o andamento das negociações da proposta de Acordo.

Devido à complexidade das tratativas, e a fim de melhor subsidiar a discussão sobre a política do direito internacional, a seguir serão analisados brevemente as negociações da proposta e o Capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável e o Capítulo sobre Solução de Controvérsias.

Quadro 1 - Histórico das etapas das negociações do Acordo Mercosul – União Europeia

1995	Assinatura do Acordo-Quadro entre o Mercosul e a UE, precedente ao Acordo de Associação;
1999	Início das negociações do Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a UE, parte do Acordo de Associação entre os dois blocos;
2003	Estabelecido cronograma de negociações que visava a assinatura do Acordo até o final de 2004;
2004	Suspensão das negociações;
2006	Inclusão preliminar da Venezuela no Mercosul resultou em entraves políticos com a UE;
2007	Assinatura do Acordo de Parceria Estratégica entre Brasil e a UE;
2009	Deterioração do comércio entre os dois blocos;
2010	Retomada das negociações, com ritmo reduzido devido as adversidades econômicas globais;
2012	Adesão definitiva da Venezuela no Mercosul contribuiu para o desgaste das relações entre os blocos, paralela com a Crise na Zona do Euro. Suspensão das Negociações;
2016	Retomada definitiva das negociações;
2017	Enfraquecimento de políticas e agências ambientais brasileiras e o crescente desmatamento da Amazônia geraram críticas da EU e falha na conclusão da parte política do Acordo, originalmente prevista para o final de 2017;
2018	Novas rodadas de negociações;
2019	Em 28/06/2019, Mercosul e a UE anunciaram a conclusão das negociações e adoção do texto da parte comercial do Acordo de Associação Mercosul-UE.

Fonte: Aprile (2021); Fonseca (2020); Heuser (2020); Maduro (2020); Malamud (2012, 2020); Saraiva, Gavião (2020)

As negociações da proposta e o desenvolvimento sustentável

Ao discutir a interação entre a temática ambiental e o comércio em acordos internacionais, Morosini e Niencheski (2014) destacam o caráter conflituoso observado tanto no período de negociação quanto no de implementação/cumprimento desses acordos. Os mesmos autores argumentam que o conflito também é perceptível no grau que estas partes estão dispostas a ceder para a inclusão da agenda ambiental nas tratativas dos acordos. Se por um lado é possível a adaptação das demandas comerciais e econômicas às reivindicações ambientais e/ou a pressão por ações em prol do desenvolvimento sustentável e para preservação do meio ambiente, por outro lado o conflito pode resultar de um descaso com a pauta ambiental e não prover nenhuma mudança significativa no que já está disposto nas legislações domésticas das partes e nos acordos ambientais multilaterais (MOROSINI; NIENCHESKI, 2014). Ainda, eles ressaltam que o conflito pode resultar em instrumentos e objetivos genéricos, visando apenas atender as demandas de grupos internos e/ou externos – empresas, sindicatos, ONGs – e/ou servir como plataforma política para demonstrar uma suposta preocupação com as mudanças climáticas (MOROSINI; NIENCHESKI, 2014).

No que se refere à proposta de Acordo entre Mercosul e União Europeia, antes mesmo das negociações, a temática ambiental já estava pre-

sente nas relações entre as partes (APRILE, 2021). A temática ganhou bastante atenção nas relações internacionais desde a década de 1970 (AMARAL, 1995) e foi traduzida no Acordo-Quadro entre o Mercosul e a União Europeia de 1995, documento de caráter político aprovado pelo Conselho Europeu, que definiu as estratégias do bloco para a América Latina (APRILE, 2021, p. 52). O documento afirma o papel da União Europeia no estabelecimento de alianças estratégicas em questões de interesse comum das regiões e que melhorem a capacidade de negociação no espaço internacional, e ressalta o objetivo de promover alternativas de desenvolvimento que levem em consideração a pauta ambiental (APRILE, 2021, p. 52). Assim, como ressaltam Badin e Azevedo (2013), a inclusão da pauta ambiental na proposta de Acordo com o Mercosul simboliza também uma continuação do que a União Europeia vinha propondo em seus acordos comerciais. Como explica Aprile,

Desde então [...], o tema tem ganhado cada vez mais espaço na discussão internacional e nas negociações Mercosul-UE. [...] [M]esmo durante o impasse das negociações, as preocupações com a sustentabilidade ainda deram origem a ações como o apelo da UE para uma primeira Avaliação de Impacto de Sustentabilidade (2016). Além disso, em 2009, o relatório do Parlamento Europeu sobre a estratégia da União Europeia para as relações com a América Latina, [...] recomenda “uma coordenação das posições das duas regiões no caminho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, tendo em vista a sessão de alto nível das Nações Unidas” (APRILE, 2021, p. 52, tradução nossa)²⁰.

Essa perspectiva é reiterada pós 2010 com a visita do Comissário de Comércio da União Europeia ao Mercosul, afirmando que a parte comercial do Acordo de Associação UE-Mercosul não se destinava a abranger apenas questões relacionadas a mercadorias, mas também questões como serviços, investimentos, compras governamentais e desenvolvimento sustentável (APRILE, 2021). Igualmente em 2010, a União Europeia e os países da América Latina e Caribe foram aconselhados pela Comissão de Desenvolvimento do Parlamento Europeu a “melhorar seus mecanismos de parceria e cooperação, dando maior ênfase à defesa dos direitos humanos e direitos ambientais e sociais, incluindo os direitos culturais das minorias indígenas”²¹ (APRILE, 2021, p. 53, tradução nossa). Para Aprile,

O tema do Desenvolvimento Sustentável tornou-se cada vez mais proeminente na parte comercial do Acordo. Por ocasião da visita do Comissário de Comércio da UE para discutir as negociações do Mercosul no Paraguai e no Uruguai (2011), foi reafirmado que a parte comercial UE-Mercosul do Acordo de Associação não se destinava a abranger apenas questões relacionadas a mercadorias, mas também questões como serviços, investimentos, [...] e comércio e desenvolvimento sustentável. Nos anos seguintes, o tema tornou-se cada vez mais central nas negociações. Em setembro de 2017, as Partes estabeleceram a formação de um Subcomitê CDS, cuja tarefa, entre outras coisas, era preparar o Capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável para inclusão no acordo (APRILE, 2021, p. 53-54, tradução nossa)²².

Dessa forma, a inclusão da temática na proposta de Acordo é fruto de uma persistência da União Europeia de que as normas ambientais internacionais e os compromissos estabelecidos em conferências e reuniões devem ser cumpridos, mesmo por Estados que se oponham a elas (APRILE, 2021). Para Gregosz (2020, p. 45), a União Europeia visa sinalizar, frente a críticas de lideranças e organizações políticas, que a globalização e o livre comércio são instrumentos importantes para auxiliar o desenvolvimento sustentável e a prosperidade, e “provar que é possível adotar as decisões sobre o [Acordo do] clima de Paris de forma juridicamente vinculante em contratos comerciais”. Porém, o mesmo autor argumenta que “nenhuma das duas iniciativas parece ter sucesso no curto prazo” (GREGOSZ, 2020, p. 45).

O que se observa a partir de 2016, dentro dessa perspectiva, tanto em decorrências de mudanças políticas quanto sociais e econômicas, é o crescente descaso com o meio ambiente observado nos países mercosulinos. A inação frente ao aumento desenfreado no desmatamento de florestas nativas, a inércia e o ceticismo com as mudanças climáticas, e os discursos do ex-presidente brasileiro, Jair Bolsonaro, se opondo ao pactuado em conferências do clima, evidenciam e exasperam o conflito de interesses observado nas tratativas da proposta de Acordo (APRILE, 2021). Inclusive, Baltensperger e Dadush (2019) argumentam que a inclu-

são da agenda ambiental na proposta pode ser entendida como uma forma de tentar inibir o grave enfraquecimento das políticas ambientais brasileiras. A seguir será feita breve análise do Capítulo CDS, presente na proposta de Acordo.

O Capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável e a solução de controvérsias

Como resultado da relevância dada à temática ambiental pela União Europeia, procedeu-se as discussões para inclusão de um capítulo voltado ao desenvolvimento sustentável no texto da proposta de Acordo. O Capítulo CDS contém 18 artigos sobre sustentabilidade e sua relação com o comércio, estabelecendo mecanismos para tornar o comércio uma prática menos exploratória e danosa ao meio ambiente (PROPOSTA..., 2019). O Quadro 2, abaixo, sintetiza os artigos presentes no Capítulo.

Parte significativa do Capítulo CDS é alicerçada no debate acerca das mudanças climáticas, em projetos de cooperação técnica e científica e no estabelecimento de um Subcomitê para monitorar a implementação dos dispositivos propostos no Capítulo CDS (PROPOSTA..., 2019). Porém, apesar de o Capítulo demonstrar um esforço claro das Partes, principalmente da União Europeia, para contemplar interesses diversos, o gerencialismo característico do texto – ou seja, sua

tecnicidade e pouca especificidade – reflete, segundo Hoffmann e Krajewski (2021), os interesses das Partes de não se sujeitarem a cláusulas obrigatórias e metas pouco realistas.

Quadro 2 - Artigos presentes no Capítulo CDS

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

Fonte: Autores (2023)

O Capítulo CDS objetiva (Artigo 1.1) inserir noções voltadas ao “desenvolvimento sustentável nas relações de comércio e investimento das Partes, [...] estabelecendo princípios e ações relativos

ao trabalho e aos aspectos ambientais do desenvolvimento sustentável de relevância [...] em um contexto de comércio e investimento”²³ (PROPOSTA..., 2019, tradução nossa). A carência de mecanismos sustentáveis e ambientais no Acordo-Quadro, de 1995, resultou em diversas críticas, muitas vezes contraditórias, por parte de negociadores, pesquisadores e agentes da sociedade, tanto do lado europeu quanto do sul-americano. Nesse sentido, como argumenta Aprile (2021, p. 54, tradução nossa), “as Partes apresentaram o Capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável (CDS) como ‘a solução’ para as muitas críticas que o Acordo recebeu e continua a receber em relação à sua sustentabilidade”²⁴. O propósito foi incluir no texto da proposta um conjunto de ações que estivessem alinhados as questões e preocupações ambientais internacionais e, principalmente, pela pressão de dentro da União Europeia.

Porém, há um foco de divergência entre autoridades europeias e o governo brasileiro (2018-2022): o Acordo do Clima de Paris, de 2015. O Artigo 6 da proposta afirma que as Partes devem implementar integralmente os dispositivos e objetivos estabelecidos no Acordo do Clima de Paris, principalmente no que se refere a redução das emissões de gases do efeito estufa e o desenvolvimento de tecnologias limpas na agricultura e na indústria (PROPOSTA..., 2019). O Acordo de Paris representou um marco na normativa ambi-

ental internacional e reacendeu o debate sobre a propositura de padrões e objetivos internacionais para o meio ambiente (FONSECA, 2020). O Acordo de Paris, inclusive, foi objeto de ameaça de denúncia pelo ex-presidente brasileiro, Jair Bolsonaro²⁵, o que constituiu um ponto de inflexão nas negociações da proposta do Acordo Mercosul – União Europeia. A ameaça de saída do Acordo do Clima por parte do Brasil não foi bem recebida pelas contrapartes europeias, principalmente, pelo governo francês, que advertiu, caso isso ocorresse, que não assinaria nenhum acordo comercial com o Brasil²⁶, o que afetaria as negociações do Acordo Mercosul – União Europeia, em processo de finalização na época. A inclusão desse Artigo é, então, segundo Fonseca (2020, p. 117), um ponto chave para entender a resposta da União Europeia ao crescente sucateamento de órgãos e políticas ambientais no Brasil, além de possibilitar pouco espaço para “manobras” políticas no período de interpretação dessa cláusula.

Ainda, esse mesmo ponto tem gerado críticas e levado a controvérsias por parte da sociedade civil e ONGs, pois o Artigo 6 não expressa ou sugere mecanismos ou meios para implementar essa cláusula, além de não apresentar prazos ou metas específicas para além dos já dispostos no Acordo de Paris (BRASIL DE FATO, 2021). Nesse sentido, Heuser (2020, p. 02) argumenta que, “em sua forma atual, a esperança de alguns atores eu-

ropeus de que o Acordo possa ser usado como uma alavanca para o cumprimento das normas ambientais e sociais é [...] infundada”, visto que mesmo as cláusulas ambientais da proposta de Acordo priorizam a omissão à concretude. Badin e Azevedo (2013) lembram que esse debate também é observado em outros acordos comerciais firmados pela União Europeia com outros parceiros, o que pode sugerir um padrão na sua política comercial e na agenda ambiental.

Apesar de não ter abandonado o Acordo de Paris, especialistas e dados de institutos e órgãos ambientais afirmam que o Brasil tem se afastado cada vez mais das promessas realizadas na Conferência de 2015²⁷. Destaca-se o aumento alarmante do desmatamento na floresta amazônica²⁸, as queimadas na Amazônia e no pantanal²⁹, as crescentes emissões de gases do efeito estufa³⁰ e as invasões a terras indígenas e de proteção ambiental³¹, resultado da expansão da fronteira agrícola, que fragilizam a imagem internacional do Brasil e o afasta dos objetivos estabelecidas em Paris. Assim, a inclusão de um artigo específico na proposta de Acordo, que reforça a importância do Acordo do Clima e o impõe como uma condição para ratificação/implementação do Acordo Mercosul – União Europeia, representa uma forma de pressão da União Europeia para que o Brasil não negligencie o que foi estabelecido em 2015 (APRILE, 2021).

Sobre os mecanismos para solução de controvérsias, é previsto no próprio Capítulo CDS um Subcomitê em CDS (Artigo 14), além de um Painel de Especialistas (Artigo 17) com capacidade de produzir relatórios, pareceres e recomendações (PROPOSTA..., 2019). Hoffmann e Krajewski (2021, p. 12, tradução nossa) argumentam que, “[a]lém de insuficientes em alcance e conteúdo, estas disposições são essencialmente de natureza voluntária, ou seja, a sua efetiva implementação depende da vontade política das Partes”³². Sendo assim, esses mecanismos não contêm obrigações legais, reservando às Partes o direito de seguir ou não o que for estabelecido pelo Subcomitê e/ou pelo Painel (HOFFMANN; KRAJEWSKI, 2021, p. 12). Aprile (2021, p. 57) argumenta que tais mecanismos de resolução de disputas são criticados por acadêmicos, especialistas, políticos e entidades civis, por serem normativamente fracos e incapazes de tornar eficazes instrumentos ambientais multilaterais. Hoffmann e Krajewski (2021, p. 12) explicam que a implementação poderia ser facilitada por consultas regulares ao Subcomitê CDS futuramente estabelecido, mas esse modelo voluntário, baseado na boa intenção das Partes sobre o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, é ineficaz e apenas reforça a perspectiva gerencialista descrita por Koskenniemi (2009), de que o objetivo final é apenas “chegar em algum lugar”, independentemente de as proposições serem simples retórica.

Como afirmam Hoffman e Krajewski (2021, p. 13), a proposta de Acordo contém apenas cláusulas de exceção gerais limitadas e fragmentadas, visto que “não cobrem todas as políticas não comerciais relevantes e não se aplicam a todos os capítulos”³³ presentes no texto. A existência dessas cláusulas gerais também no Capítulo CDS, como descritas por Hoffman e Krajewski (2021), abre novamente espaço para as preferências dos atores envolvidos e reforça o papel da política da linguagem advinda da indeterminação dos vocábulos jurídicos, tal como examinada por Koskenniemi (1990). A falta de disposições rígidas nos artigos do Capítulo CDS permite diferentes interpretações dos termos, a partir dos interesses dos diversos atores domésticos, e enfatiza a dimensão política do direito. Disso depreende-se que as Partes não possuem interesse em se comprometer com objetivos sustentáveis além da sua capacidade, ou em se tornarem reféns de metas ambientais irrealistas e que restrinjam sua atuação. Nesse sentido, a indeterminação é mais do que apenas uma característica excepcional do direito internacional, mas um atributo intencional, que se relaciona com os interesses das Partes que negociam um Acordo. Corroborando com essa interpretação a análise de Hoffmann e Krajewski (2021, p. 13, tradução nossa), para quem:

o Capítulo CDS exclui os compromissos de desenvolvimento sustentável do mecanis-

mo [geral] de solução de controvérsias de estado para estado e os submete a um mecanismo especial baseado apenas em consultas e um painel de especialistas. A validade desses compromissos é fraca e ineficaz, o que é intencional, uma vez que os compromissos comerciais regulares no restante do acordo são fortes e eficazes³⁴.

Por fim, é possível destacar o protagonismo da União Europeia na inclusão da agenda ambiental nas negociações da proposta e na construção do Capítulo CDS. E esse ponto é reforçado, como argumentam Badin e Azevedo (2013), pelo foco no manejo de florestas nativas, técnicas sustentáveis de produção, nos mecanismos para solução de controvérsias e na menção a acordos ambientais multilaterais, principalmente do Acordo de Paris, temas já observados em outros acordos comerciais firmados pelo bloco. A próxima seção discute brevemente o sistema de solução de controvérsias previsto na proposta de Acordo.

Da solução de controvérsias

O período de implementação é o momento em que as partes de um acordo se valem de sua própria leitura para interpretar o que está disposto no texto. Malamud (2020) lembra que, para a proposta de Acordo entre Mercosul e União Europeia chegar a esta etapa, ainda faltaria a revisão do texto-base, a assinatura do Acordo e a aprovação do mesmo nos parlamen-

tos nacionais dos Estados-Parte. E segundo Aprile (2021), não há previsão temporal para que isso ocorra. De qualquer forma, a generalidade e a pouca clareza dos compromissos parece ser a regra, e não a exceção, quando se trata de cláusulas ambientais, e Koskenniemi (1990) reforça essa noção ao debater a indeterminação do direito internacional. Para ele, é de interesse dos atores envolvidos que esses instrumentos não sejam vinculantes ou específicos demais, pois reduziriam a capacidade das partes de escolher a forma de cumprimento que melhor atendesse as suas preferências. Assim, como discutido anteriormente, a indeterminação dos termos da proposta de Acordo, e em específico do Capítulo CDS, agasalha espaço para diferentes preferências, inclusive incompatíveis, e permite antever bastante trabalho para o sistema de solução de controvérsias.

No caso da proposta de Acordo em comento, deve-se ressaltar que existem dois sistemas de soluções de controvérsias previstos. O primeiro está inserido no próprio Capítulo CDS, tendo por objeto apenas as controvérsias entre comércio e meio ambiente, e como já informado acima, tem natureza voluntarista. O segundo é mais amplo, está previsto em capítulo específico, e se refere ao conjunto mais amplo dos dispositivos comerciais da proposta de Acordo, tendo natureza cogente. A literatura sugere que a existência desses dois siste-

mas, ao contrário de revelar a complementariedade de interesses, os quais poderiam ser agilmente “compostos”, seria mais um sintoma de que o conflito entre interesses comerciais e ambientais não poderia ser facilmente composto.

Quanto ao primeiro sistema, os Artigos 15, 16 e 17 do Capítulo CDS dispõem de consultas, painel de especialista e um Subcomitê CDS para que as Partes possam solucionar os litígios de interpretação e/ou aplicação do eventual Acordo. O primeiro passo é a busca por uma solução consensual, por meio de consultas, e caso essa conciliação não ocorra, o Subcomitê CDS é acionado para oferecer um parecer/relatório, bem como a constituição de um painel de especialistas para a questão demandada (PROPOSTA..., 2019). Portanto, mesmo que um conflito ocorra através de interpretações divergentes das cláusulas do Capítulo CDS, os mecanismos e canais propostos de diálogo e recurso são tentativas nítidas de evitar que os problemas que surgirem no período de implementação coloquem em risco a adoção ou a vigência do Acordo, desestimulando que o conflito persista e torne-se irremediável.

Porém, como já mencionado, Aprile (2021) destaca o quão frágeis são esses mecanismos e que a questão depende mais da vontade das Partes do que do disposto no texto. Nesse sentido, Koskenniemi (2009) argumenta que as preferências são subjetivas e incertas demais para auferir

sobre como serão lidas as cláusulas, mas reitera que o conflito de posições é o resultado mais provável. Assim sendo, “apenas se os panos de fundo e as interpretações subjetivas fossem excluídos”³⁵, seria possível determinar/prever o processo de implementação de instrumentos jurídicos (KOSKENNIEMI, 2006, p. 62, tradução nossa). De qualquer modo, mesmo que a linguagem e interpretação das normas fossem unificadas, “o sistema jurídico internacional como um todo ainda permaneceria indeterminado”³⁶, pois não depende apenas da forma do texto ou dos termos utilizados, mas de pressupostos políticos e interesses dos atores envolvidos (KOSKENNIEMI, 2006, p. 62, tradução nossa). Koskenniemi (2006, p. 64) argumenta que o aceite ao proposto/acordado no direito internacional só ocorre porque há concordância do Estado, assim como a aplicação da correção da ação que gerou o conflito só aconteceria por vontade e interesse da Parte, o que, mais uma vez, retornaria à subjetividade do valor, que pode acarretar em conflitos interpretativos, mesmo em um instrumento vinculativo.

DISCUSSÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA E ANÁLISE DAS HIPÓTESES

Feita a discussão teórica e levantadas as evidências dessa pesquisa, é hora de discutir se o processo de inclusão da agenda ambiental na pro-

posta de Acordo entre o Mercosul e a União Europeia, que resultou no Capítulo CDS, é expressão de um conflito e/ou de uma complementação entre os interesses comerciais e sustentáveis. Para melhor concatenar com o debate sobre a política do direito internacional de que fala Koskenniemi (1990; 2009), a discussão será dividida em três partes: a inclusão da agenda ambiental nas tratativas da proposta de Acordo será colocada em relação com o enviesamento estrutural (i); a leitura do texto da proposta será colocada em relação com o gerencialismo (ii); e o processo, ainda não iniciado, de implementação e adoção do Capítulo CDS pelas Partes, será relacionando com a indeterminação dos vocábulos jurídicos (iii).

(i) Considerando o início das negociações sobre a inclusão da agenda ambiental na proposta de Acordo, pode-se pensar tratar-se mais de mera continuação do que a União Europeia vinha propondo em seus outros acordos comerciais, do que um conflito de interesse entre as Partes. No entanto, os acontecimentos pós 2010 evidenciam um conflito entre interesses comerciais e ambientais dos diferentes atores. Como já descrito, a falta de ação do governo brasileiro ao aumento desenfreado do desmatamento de florestas nativas, a ausência de políticas para conter as mudanças climáticas e os discursos populistas, principalmente do ex-presidente Bolsonaro, se opondo ao acordado em conferências do clima, acirrou o conflito que é ob-

servado até hoje, o qual, inclusive, coloca em cheque eventuais futuras etapas do Acordo. Desse modo, a introdução da pauta ambiental nas tratativas da proposta de Acordo representa uma via suplementar ao comércio e que evoluiu para uma ferramenta de pressão por parte da União Europeia para garantia do cumprimento das normas ambientais internacionais, conforme disposto no Artigo 6 do seu texto-base. Nesse sentido, a utilizou-se do Acordo de Livre Comércio, como meio para alcançar fins diversos dos, a princípio, pretendidos pelas Partes. Esse movimento de direcionar as negociações para satisfazer os seus interesses prioritários parece ser uma expressão do enviesamento estrutural do qual fala Koskenniemi (2009).

(ii) O gerencialismo reforça a visão de que as disputas entre as Partes foram ‘resolvidas’ com o final das negociações, de forma que o texto resultante seria a evidência da “harmonização” dos interesses. Ambas as partes concordaram com os dispositivos da proposta, com os objetivos e os instrumentos abordados no Capítulo CDS e estão cientes do que é necessário para atingir ao que foi proposto. A incompatibilidade entre os interesses relativos ao meio ambiente e a liberalização comercial verificada na etapa anterior, quando as partes estavam disputando a sua capacidade de enviesamento estrutural, é substituída por linguagem mais conciliável e que atende ambas os intentos das Partes. Os relatos de que as últimas roda-

das de negociações, que anteciparam a finalização da proposta, tiveram um caráter mais técnico e objetivo, que o conflito prévio teria sido posto de lado, com a intenção de alcançar uma conclusão, reforça esse argumento. As concessões feitas por ambas as Partes ao final reforçam essa visão e sugere que o interesse definitivo é a uniformização e adequação, e não a manutenção do conflito.

Dessa forma, a “conclusão” das negociações transmite uma ideia de complementação entre os interesses das Partes visando a eficiência e os ganhos dos seus “conjuntos de vitórias”. No entanto, uma leitura política, isso é, não gerencialista, lembraria que o conflito entre comércio e meio ambiente é subjacente à adoção do texto, e, portanto, pode não ter se encerrado, o que é corroborado com as mais recentes declarações e protestos contrários a proposta de Acordo, visível em ambos os blocos regionais. A inclinação das Partes mercosulinas, principalmente do governo brasileiro, de discutir mais a fundo a questão ambiental (RIBEIRO, 2022), pode demonstrar-se suficiente para os europeus ratificarem o Acordo, mas, de qualquer forma, parece haver um longo caminho a seguir.

(iii) Mesmo que o Acordo não tenha passado do processo de revisão do texto, ou que sequer exista previsão para que isso ocorra (CHRISPIM, 2022), o exercício de colocar os seus sistemas de solução de controvérsias – o geral, em Capítulo

específico, e o exclusivo do Capítulo CDS - em relação com a discussão sobre a indeterminação dos vocábulos jurídicos permite identificar novas entradas para pensar a política do direito internacional. A discussão do Capítulo CDS, acima, demonstra que houve esforço para estabelecer mecanismos específicos para solução de controvérsias interpretativas sobre a relação entre comércio e meio ambiente, destacadamente nos Artigos 15 16 e 17. Porém tais instrumentos são lidos como normativamente “fracos” e não apresentam a eficácia necessária para solução das demandas apresentadas (APRILE, 2021), ao contrário do sistema de solução de controvérsias mais geral, em capítulo específico, sobre o livre comércio. No geral, as cláusulas dispostas no Capítulo CDS possuem como característica a generalidade e abrangência, que favorecem a indeterminação jurídica. Nessa perspectiva, essa diferença no grau de aplicação e percepção, mesmo em um Acordo de Livre Comércio, vinculativo, em que o cumprimento das Partes é uma obrigação e não uma escolha, pode acarretar em conflitos interpretativas por não estabelecer metas e/ou prazos específicos.

A abstração de dispositivos no Acordo pode resultar no conflito descrito por Koskeniemi, mas a tentativa de propor meios para resolução dessas divergências, pode evidenciar a atenção que a agenda ambiental recebe pelas Partes, principalmente pela União Europeia. Nesse sentido, mesmo

que um conflito ocorra através de interpretações divergentes das cláusulas do Capítulo CDS, os mecanismos e canais propostos de diálogo e recurso são tentativas nítidas de evitar que os problemas que surgirem nesse período coloquem em risco a adoção ou a vigência do Acordo, desestimulando que o conflito persista e torne-se irremediável. O objetivo é, então, empenhar-se em compatibilizar os interesses e posições sobre comércio e meio ambiente, mas sem propor um instrumento normativo forte que sobreponha a soberania política e legislativa das Partes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final da análise, o que se observa é que a noção inicial de complementaridade entre os interesses ambientais e comerciais, observada quando da inclusão da agenda ambiental nas discussões, fruto da continuidade da política externa ambiental da União Europeia, evolui para um nítido conflito ao final das negociações do Acordo, de forma que cada uma das partes tenta “puxar” o acordo para os seus interesses, caracterizando o enviesamento estrutural de que fala Koskenniemi (2009). Já a simples leitura “gerencialista” do texto-base do Capítulo CDS evidenciaria uma certa compatibilidade entre os distintos interesses, ancorada na ciência que ambas as Partes têm do que foi acordado e da necessidade de seu cumprimento.

Por fim, o período futuro, de interpretação do Acordo, se lido pelo viés da indeterminação dos vocábulos jurídicos de que fala Koskenniemi (1990), evidenciaria novamente o conflito de interesses visto nas negociações, em decorrência das possíveis leituras contraditórias do texto, amparadas em diferentes interesses. Assim, se analisado pela leitura positivista/gerencialista o que está presente no texto-base, pode-se observar a existência de um esforço em remediar e/ou suprimir os conflitos, através de mecanismos e ferramentas próprias para solução de controvérsias, mas uma leitura mais crítica, levando em consideração a política do direito internacional, evidenciaria todos os conflitos subjacentes. Para além desse exercício didático de pensar a política subjacente ao direito internacional, deve-se destacar que se trata de uma proposta de Acordo cujo texto ainda não foi revisado, não tem previsão de ratificação, e que não existe qualquer garantia de que um dia entrará em vigor.

REFERÊNCIAS

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

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

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

BADIN, Michelle R. S.; AZEVEDO, Milena F. A Regulação de Meio Ambiente e Questões Trabalhistas nos Acordos Preferenciais de Comércio. pg. 297-327. In: OLIVEIRA, Ivan T. M. (org.); BADIN, Michelle R. S. (org.). **Tendências Regulatórias nos Acordos Preferenciais de Comércio no Século XXI**. IPEA, Brasília, 2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19084. Acesso: 13 nov. 2022.

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

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

CHRISPIM, Denis. **Acordo UE-Mercosul é publicado por Bruxelas e Brasília**. Poder360, 16 jul. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/acordo-ue-mercosul-e-publicado-por-bruxelas-e-brasilia/>. Acesso: 09 fev. 2022.

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

FONSECA, Carmen. **O futuro do Acordo Comercial UE-Mercosul: uma visão europeia**. In: THEMOTEO, Reinaldo J. (coord.). **O novo acordo Mercosul-União Europeia em perspectiva**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2020, p. 109-124. Disponível em: <https://www.kas.de/documents/265553/265602/Serie+Brasil++Europa.pdf/42df1152-348f-f47b-24ed-088ec088f073?version=1.0&t=1595362750767>. Acesso: 13 dez. 2022.

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

GREGOSZ, David. Acordo UE-Mercosul: nova era glacial ou surpreendente avanço após a pandemia do novo coronavírus? In: THEMOTEO, Reinaldo J. (coord.). **O novo acordo Mercosul-União Europeia em perspectiva**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2020, p. 43-58. Disponível em: <https://www.kas.de/documents/265553/265602/Serie+Brasil++Europa.pdf/42df1152-348f-f47b-24ed-088ec088f073?version=1.0&t=1595362750767>. Acesso: 13 dez. 2022.

HEUSER, Christoph. Introdução. In: Friedrich-Ebert-Stiftung. **Acordo Mercosul-União Europeia: Análise de Impactos Setoriais no Brasil**. Edição Especial, 2020, p. 02-03. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/16439.pdf>. Acesso: 29 set. 2022.

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

KELEMEN, Daniel R. **Globalizing European Union Environmental Policy**. Rutgers University, 2009. Disponível em: http://aei.pitt.edu/33075/1/kelemen._r._daniel.pdf. Acesso: 25 jun. 2022.

KOSKENNIEMI, Martti. **The Politics of International Law**. The European Journal of International Law, vol. 1, 1990, p. 05-32.

_____. **International Law and Hegemony: A Reconfiguration**. Cambridge Review of International Affairs, v. 17, 2004, p. 197-218.

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

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

MADURO, Lucia B. O acordo de livre comércio Mercosul-UE: um balanço na perspectiva do bloco sul-americano. In: THEMOTEO, Reinaldo J. (coord.). **O novo acordo Mercosul-União Europeia em perspectiva**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, p. 125-138, 2020. Disponível em: <https://www.kas.de/documents/265553/265602/Serie+Brasil++Europa.pdf/42df1152-348f-f47b-24ed-088ec088f073?version=1.0&t=1595362750767>. Acesso: 13 dez. 2022.

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

_____. **Mercosur and the European Union: Comparative Regionalism and Interregionalism**. Subject: International Political Economy, World Politics Online, 2020.

MATZ-LÜCK, Nele. Norm interpretation across international regimes: competences and legitimacy. In: YOUNG, Margaret (Org.). **Regime interaction in**

international law: facing fragmentation. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p. 201-234.

MOROSINI, Fabio C.; NIENCHESKI, Luisa Z. **A Relação entre os Tratados Multilaterais Ambientais e os Acordos da OMC: é possível conciliar o conflito?** Revista de Direito Internacional, Brasília, v. 12, n. 2, 2014, p. 150-168. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2572290. Acesso: 15 mai. 2022.

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

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

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

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

SARAIVA, Mirian G.; GAVIÃO, Leandro. Relações comerciais União Europeia Mercosul: um breve histórico. In: THEMOTEO, Reinaldo J. (coord.). **O novo acordo Mercosul-União Europeia em perspectiva**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2020, p. 91-108. Disponível em: <https://www.kas.de/documents/265553/265602/>

[Serie+Brasil+-+Europa.pdf/42df1152-348f-f47b-24ed-088ec088f073?version=1.0&t=1595362750767](#). Acesso: 13 dez. 2020.

NOTAS

¹No original: “[...] process of articulating political preferences into legal claims that cannot be detached from the conditions of political contestation in which they are made”.

²No original: “It is possible to [...] imagine that international law might just as well be described not as consequence of statehood but through a set of normative criteria - sources - for law-creation and identification”.

³No original: “[...] individuals, corporations, nongovernmental organizations, [...] ideology, ideas, interests, identities and interdependence”.

⁴No original: “The [...] ‘recent developments’ in the technical, economic, political, or whatever field (typically linked with some sociological language about ‘globalization’), new needs or interests have emerged that require a new treatment”.

⁵No original: “The new regime – say, a regime of environmental protection or security – seeks to respond to new ‘challenges’ not by replacing the old rule but merely by creating an ‘exception’ to it. Sometimes, however, the exception may gain more ground until it becomes the new rule”.

⁶No original: “[...] the most important political conflicts in the international world are often legally articulated as conflicts of jurisdiction and applicable law”.

⁷No original: “‘Topics such as ‘trade and environment’, ‘security and human rights’, ‘development and investment’ give name to some such conflicts’ [...] ‘while no-

tions such as ‘sustainable development’, ‘responsibility to protect’, or ‘human security’ [...] single out fragile compromises in areas where the struggle between opposing groups of experts and their preferences has not (yet) been taken to the end”.

⁸No original: “Each such vocabulary is likely to highlight some solutions, some actors, some interests. None of them is any ‘truer’ than the others. Each renders some aspect of the carriage visible, while pushing other aspects into the background, preferring certain ways to deal with it, at the cost of other ways. What is being put forward as significant and what gets pushed into darkness is determined by the choice of the language through which the matter is looked at, and which provides the basis for the application of a particular kind of law and legal expertise. That this choice is not usually seen as such – that is as a *choice* – by the vocabularies, but instead something natural, renders them ideological”.

⁹No original: “Political intervention is today often a politics of re-definition, that is to say, the strategic definition of a situation or a problem by reference to a technical idiom so as to open the door for applying the expertise related to that idiom, together with the attendant structural bias”.

¹⁰No original: “international problems – problems of ‘globalization’ – should be resolved by developing increasingly complicated technical vocabularies for institutional policy-making”.

¹¹No original: “One encounters this often in the suggestion to replace international law’s archaic *mores* by a political science-inspired language of ‘governance’, ‘regulation’, or ‘legitimacy’. The managerial approach is critical of the formal aspects of the legal craft that it often sees as an obstacle for effective action. Its preference lies with informal ‘regimes’ and its focus is on (the fact of) ‘compliance’ rather than (normative) analysis of what there is to comply with. Managerialism wants to realize ‘actors’ (often identified as billiard-ball states) more or less unproblematic ‘interests’”.

¹²No original: “The fantasy position of the managerialist is that of holding the prince’s ear – hence the anxious

concern for concrete results, insistence on the policy-proposal at the end”.

¹³No original: “And because behaviour is not caused by law but by ‘coincidence of interest and coercion’”.

¹⁴No original: “The functional ‘interest’ is not a solid policy datum to ‘apply’ but an object of interpretative controversy, stable neither in place nor in time and just as indeterminate”.

¹⁵No original: “Of course, empirical and technical knowledges have their uses. They sharpen analysis and give a clearer sense of the available alternatives for action”.

¹⁶No original: “It assumes behaviour to be evidence of states’ intentions (*opinio juris*)”.

¹⁷No original: “The problems of treaty interpretation lie deeper than in the unclear character of treaty language. They lie in the contradiction between the legal principles available to arrive at an interpretation”.

¹⁸No original: “The content of the norm as determined by interpretation is crucial for the establishment of the parties’ rights or obligations. Yet often the different elements of interpretation allow for a wide array of conclusions concerning a norm’s meaning and content. A drafting practice that keeps treaty language deliberately vague in politically contested fields gives considerable room to the individual party in the interpretation process. This circumstance could also open the interpretation to the consideration of extrinsic norms”.

¹⁹No original: “The indeterminacy of treaty interpretation follows from doctrine’s inability to prefer consistently subjective and objective points. The structure of treaty interpretation is governed by the constant shift from a subjective into an objective position and vice-versa”.

²⁰No original: “Since then [...], the theme has gained more and more space in the international discussion

and the EU-Mercosur negotiations. [...] even during the negotiation standoff, sustainability concerns still gave rise to actions such as the EU’s call for a first Sustainability Impact Assessment (2016). Furthermore, in 2009, the report of the European Parliament on the strategy of the European Union for relations with Latin America, [...] recommends ‘a coordination of the positions of the two regions on the way to achieve the Millennium Development Goals in view of the high-level session of the United Nations”.

²¹No original: “[...] improve their partnership and cooperation mechanisms, placing greater emphasis on the defense of human rights and political, environmental and social rights, including the cultural rights of indigenous minorities”.

²²No original: “Negotiations resumption in 2010 were based on the parties’ general principles and objectives during the first phase (2000-2004). The theme of Sustainable Development became more and more prominent in the trade part of the agreement. On the occasion of the visit of the EU Trade Commissioner to discuss Mercosur 58 negotiations in Paraguay and Uruguay (2011), it was reaffirmed that the EU-Mercosur trade part of the AA was not intended to cover only issues related to goods, but also issues such as services, investments, [...] and trade and sustainable development. During the following years, the topic became increasingly central to the negotiations. In September 2017, the parties established the formation of a Sub-Committee on Trade and Sustainable Development, whose task, among other things, was to prepare the Trade and Sustainable Development Chapter for inclusion in the agreement”.

²³No original: “[...] enhance the integration of sustainable development in the Parties’ trade and investment relationship, [...] by establishing principles and actions concerning labour¹ and environmental aspects of sustainable development of specific [...] in a trade and investment context”.

²⁴No original: “The parties presented the Trade and Sustainable Development (TSD) Chapter as ‘the solution’ to the many criticisms the agreement has received and continues to receive regarding its sustainability”.

²⁵Para mais detalhes, ver: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2018/12/12/bolsonaro-ameaca-deixar-acordo-de-paris-se-mudancas-nao-forem-feitas.ghtml>. Acesso: 28 jan. 2023.

²⁶Para mais detalhes, ver: <https://www.gazetadopovo.com.br/mundo/macron-ameaca-nao-assinar-acordo-com-mercosul-se-brasil-deixar-pacto-do-clima/>. Acesso: 28 jan. 2023.

²⁷Para mais detalhes, ver: <https://www.dw.com/pt-br/ex-pot%C3%Aancia-clim%C3%A1tica-brasil-se-afasta-cada-vez-mais-de-metas-do-acordo-de-paris/a-55910741>. Acesso: 28 jan. 2023.

²⁸Para mais detalhes, ver: <https://www.dw.com/pt-br/desmatamento-anual-na-amaz%C3%B4nia-cresce-95-e-bate-novo-recorde/a-55779949>. Acesso: 28 jan. 2023.

²⁹Para mais detalhes, ver: <https://www.dw.com/pt-br/amaz%C3%B4nia-e-pantanal-t%C3%AAm-recorde-de-queimadas-em-outubro/a-55466497>. Acesso: 28 jan. 2023.

³⁰Para mais detalhes, ver: <https://www.dw.com/pt-br/sob-bolsonaro-emiss%C3%B5es-sobem-puxadas-pelo-desmatamento/a-55524258>. Acesso: 28 jan. 2023.

³¹Para mais detalhes, ver: <https://www.dw.com/pt-br/na-amaz%C3%B4nia-avan%C3%A7o-da-covid-19-e-invas%C3%B5es-amea%C3%A7am-ind%C3%ADgenas/a-53200210>. Acesso: 28 jan. 2023.

³²No original: “Besides being insufficient in scope and content, these provisions are essentially of a best-efforts nature, i.e., their actual implementation depends on the political will of the parties”.

³³No original: “The exception clauses do not cover all relevant non-trade policies and do not apply to all chapters of the agreement”.

³⁴No original: “In summary, the TSD Chapter excludes sustainable development commitments from the state-to state dispute settlement mechanism and subjects

them to a special mechanism based on consultations and a panel of experts only. The standing of these commitments is weak and ineffectual, which is by design, given that the regular trade commitments in the rest of the agreement are strong and effective”.

³⁵No original: “If only subjective backgrounds and interpretation would be excluded, then full determinacy would follow”.

³⁶No original: “My point is that even if semantic or evaluative indeterminacies were cleared, the international legal system as a whole would still remain indeterminate”.