

O MERCOSUL ANTE OS MEGA-ACORDOS REGIONAIS: O TEMA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E MEIO AMBIENTE

Marcus Maurer de Salles

Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea); e doutor em integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (USP). *E-mail:* mmsalles79@gmail.com.

Marina Amaral Egydio de Carvalho

Bolsista do PNPD na Dinte/Ipea; e doutora em direito econômico internacional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). *E-mail:* marina@marinaegydio.com.br.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td3022-port>

O objetivo do trabalho foi identificar, sistematizar e analisar comparativamente os textos que compõem: i) os capítulos relacionados a dispositivos sobre desenvolvimento sustentável e meio ambiente de cada um dos mega-acordos, quando presentes; ii) o marco normativo existente no Mercado Comum do Sul (Mercosul); e iii) os capítulos sobre regras de desenvolvimento sustentável e de meio ambiente dos acordos recentes celebrados pelo Mercosul com terceiros, quando presentes.

Entre os mega-acordos contemporâneos, apenas o CPTPP tem capítulo específico sobre meio ambiente. A Parceria Econômica Regional Abrangente (Regional Comprehensive Economic Partnership – RCEP) e a Área de Livre-Comércio Continental Africana (African Continental Free Trade Area – AfCFTA) não preveem regulamentação específica sobre a matéria, a não ser por menção preambular. O Mercosul, por sua vez, possui diferentes acordos e compromissos em matéria ambiental. Dos acordos comerciais recentemente celebrados pelo Mercosul, o acordo com o Chile, o acordo com a União Europeia (UE) e a Associação Europeia de Livre-Comércio (European Free Trade Association – Efta) previram capítulo específico de desenvolvimento sustentável, explicitando meio ambiente. Os textos disponíveis e analisados no momento da elaboração deste trabalho (dezembro de 2023) foram os do Chile e da UE.

Entretanto, se observados os preâmbulos, todos os mega-acordos e acordos comerciais celebrados pelo Mercosul estabeleceram princípios interpretativos que, em maior ou menor medida, têm relação com a preservação ambiental e a promoção do desenvolvimento sustentável. Tais dispositivos preambulares exercem função essencial para dar sentido ao restante do capítulo e ao acordo em geral, seguindo princípio clássico do direito internacional – princípio da integração sistêmica – previsto no art. 31 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados.

Em termos de estrutura, os três acordos são bastante diferentes entre si. No entanto, apesar das diferenças, o CPTPP e o Mercosul-Chile se assemelham em razão de terem disciplinado o tema de comércio em um capítulo próprio, enquanto o Acordo Mercosul-UE avançou em um capítulo denominado comércio e desenvolvimento sustentável, o qual abrange ao mesmo tempo os temas de meio ambiente e trabalho. Verifica-se no acordo com o Chile que alguns dispositivos apresentam texto similar ao CPTPP e outros são semelhantes ao acordo europeu. Sendo o acordo concebido por último, há indicações de que foi influenciado por diferentes acordos para chegar ao texto vigente.

Os três capítulos compartilham a mesma natureza promocional e cooperativa, visando

SUMEX

reforçar a integração do desenvolvimento sustentável nas relações comerciais e de investimento das partes, nomeadamente estabelecendo princípios e ações relativos aos aspectos ambientais do desenvolvimento sustentável.

O caráter promocional e cooperativo desses capítulos faz com que os acordos analisados apresentem grande potencial para servir de instrumento político de difusão de obrigações de *soft law*, proporcionando oportunidades em aspectos muito mais amplos de cooperação, em vez de terem um enfoque estrito em aderência ou observância ao direito internacional e às regras do comércio internacional.

A inter-relação dos capítulos de comércio e meio ambiente com os acordos multilaterais ambientais também demonstra diferenças quanto ao número de acordos ambientais referenciados ao longo do texto. O CPTPP cita apenas um acordo ambiental, enquanto o acordo Mercosul-Chile lista cinco acordos. Já o Acordo Mercosul-UE menciona nove acordos ambientais.

Há uma importante diversificação na regulamentação de temas ambientais específicos nos capítulos. O Acordo Mercosul-Chile é o capítulo que mais regulamentou obrigações em temas ambientais específicos, com um conjunto de artigos direcionados para cada tema. A diversidade de temas é significativa, cada qual com seu próprio corpo normativo nos capítulos: *Mudanças climáticas; Biodiversidade; Gestão sustentável de florestas; Gestão sustentável de pesca e aquicultura; Agricultura sustentável; Espécies alienígenas invasoras; Flora e fauna selvagem; Comunidades indígenas e locais; Manejo responsável de cadeias de valor; Poluição de navios;* entre outros.

Em termos de mecanismos de implementação e acesso ao sistema de solução de controvérsias, o CPTPP se distingue dos demais acordos analisados. Tanto o acordo com o Chile quanto o Mercosul-União Europeia têm processo de exigibilidade das suas obrigações caracterizado por viés político-diplomático, já que, diferentemente do CPTPP, excluem formalmente questões relacionadas a desenvolvimento sustentável do sistema principal de solução de controvérsias, e restam centrados basicamente no comitê de comércio e desenvolvimento sustentável previsto pelos acordos. O CPTPP é o único dos acordos que prevê a aplicação do sistema de solução de controvérsias, e tem também um maior nível de detalhamento na regulamentação dos aspectos institucionais relacionados ao capítulo sobre comércio e meio ambiente.

O Mercosul tem prevista em sua agenda, desde sua fundação, a dimensão ambiental de integração regional. Entretanto, como reflexo da lógica intergovernamental que o bloco adota tanto para questões institucionais quanto normativas, o meio ambiente foi incorporado à sua agenda nos anos 1990 sob a lógica intergovernamental, mantendo a reserva soberana nacional sobre legislações e políticas ambientais, sem pretensões de uniformização do direito ambiental na região, e assim permanece desde então.

Mais recentemente, o Mercosul passou a enfrentar a necessidade de avançar de maneira conjunta em iniciativas relacionadas ao desenvolvimento sustentável, oriundas tanto da necessidade de regulamentar internamente temas emergentes nas relações econômicas internacionais quanto de agendas negociadoras com sócios da América do Sul ou, ainda, sócios extra-regionais.

SUMEX

Em 2017, dois protocolos intra-Mercosul de relevância foram assinados: o Protocolo de Cooperação de Facilitação de Investimentos Intra-Mercosul e o Protocolo de Contratações Públicas do Mercosul. Em ambos os protocolos, foram incluídos dispositivos relacionados ao tema, seja para assegurar que o desenvolvimento sustentável figure como princípio interpretativo dos protocolos, seja para balizar as políticas de atração de investimentos ou os processos de contratações públicas sob a ótica do desenvolvimento sustentável. Posteriormente, o Mercosul criou órgão responsável em apoiar as negociações extra-bloco com insumos técnicos relacionados a comércio e desenvolvimento sustentável.

O Mercosul não está, portanto, ausente nem distante da agenda sobre comércio, meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Ao contrário: historicamente, segue as tendências regulatórias em termos de meio ambiente, que é de manter tal dimensão submetida ao escopo nacional, limitando-se às obrigações jurídicas internacionais previstas nos acordos ambientais multilaterais. O Mercosul adota a mesma estratégia dos mega-acordos analisados: conserva um perfil promocional e cooperativo para a agenda ambiental e de desenvolvimento sustentável, tanto nos seus avanços intra-regionais quanto nos recentes acordos extra-regionais.