



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO

PEDRO MONTEIRO DA CRUZ

**A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NA NEGOCIAÇÃO DO ACORDO DE LIVRE
COMÉRCIO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA**

FORTALEZA

2021

PEDRO MONTEIRO DA CRUZ

A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NA NEGOCIAÇÃO DO ACORDO DE LIVRE
COMÉRCIO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA

Dissertação apresentada à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito, na área de Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico.

Orientadora: Profa. Dra. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne.

FORTALEZA

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

C1p CRUZ, PEDRO MONTEIRO DA.
A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NA NEGOCIAÇÃO DO ACORDO DE LIVRE COMÉRCIO MERCOSUL-
UNIÃO EUROPEIA / PEDRO MONTEIRO DA CRUZ. – 2021.
88 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-
Graduação em Direito, Fortaleza, 2021.
Orientação: Profa. Dra. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne.

1. DIREITO. 2. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. 3. PARTICIPAÇÃO PÚBLICA. 4.
SOCIEDADE CIVIL. 5. ACORDO DE LIVRE COMÉRCIO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA. I. Título.
CDD 340

PEDRO MONTEIRO DA CRUZ

A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NA NEGOCIAÇÃO DO ACORDO DE LIVRE
COMÉRCIO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA

Dissertação apresentada à Coordenação
do Programa de Pós-Graduação em
Direito da Universidade Federal do
Ceará, como requisito parcial à obtenção
do título de Mestre em Direito. Área de
concentração: Ordem Jurídica
Constitucional.

Orientadora: Profa. Dra. Tarin Cristino
Frota Mont'Alverne.

Aprovado em: 15/10/2021.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne (Presidente)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Alice Rocha da Silva
Centro Universitário de Brasília (UnICEUB)

Profa. Dra. Jamile Bergamaschine Mata Diz
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Profa. Dra. Julia Motte-Baumvol
Universidade de Paris-Descartes (Paris V)

À memória de minha avó,

Maria Carmélia Fernandes Monteiro.

AGRADECIMENTOS

Dedico reconhecimento a minha família, em especial, minha mãe por ser uma grande companheira de aventuras e afinidades, a quem jamais serei capaz de expressar o tamanho do amor que sinto. Expresso meu sentimento de gratidão pela solicitude de minha incentivadora irmã, Rosa Maria, a quem confio minhas próprias palavras.

Minha admiração à Profa. Dra. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne, pela orientação e pela confiança para os assuntos mais importantes. Espero ser capaz de reproduzir o exemplo de acolhimento generoso e trabalho árduo.

Pela disponibilidade, pelo tempo e pela paciência de minhas avaliadoras, Profa. Dra Alice Rocha da Silva (UniCEUB), Profa. Dra. Jamile Bergamaschine Mata Diz (UFMG), Profa. Dra. Julia Motte-Baumvol expresso minha gratidão. Guardo o valor inestimável dos conselhos e das inquietações que as senhoras me dedicaram.

À querida Carla Mariana Aires Oliveira, retribuo a grandeza de seus ensinamentos cotidianos com meu carinho sincero. Suas mãos me guiaram fraternalmente desde antes mesmo do mestrado e jamais me abandonaram ao longo desse período tão desafiador.

Reconheço a torcida e a escuta de meus amigos como um incentivo fundamental nesse processo. Não apenas por momentos de lazer, mas principalmente por instigarem a minha curiosidade e valorizarem as minhas palavras.

Destaco o afeto por minhas amigas de mestrado, cujo vínculo foi forjado na adversidade e na admiração recíproca.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALC	Acordo de Comércio Livre
ACRs	Acordos Comerciais Regionais
AMAs	Acordos Multilaterais Ambientais
AE	Acordo de Escazú
CA	Convenção de Aarhus
CDS	Comércio e Desenvolvimento Sustentável
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CESE	Comitê Econômico e Social Europeu
CF/88	Constituição Federal de 1988
CMC	Conselho do Mercado Comum
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNEA	Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas
COFA	Comitê Orientador do Fundo Amazônia
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CTFA	Comitê Técnico do Fundo Amazônia
DUDH	Declaração Universal de Direitos Humanos
FCES	Foro Consultivo Econômico e Social
FIESP	Federação da Indústria do Estado de São Paulo
GMC	Grupo de Mercado Comum
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
MMA	Ministério do Meio Ambiente do Brasil
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não-Governamental
OSC	Organização da Sociedade Civil
PAC	Política Agrícola Comum

PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
UE	União Europeia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 A SOCIEDADE CIVIL E O ESPAÇO PÚBLICO NA CRISE ECOLÓGICA: UM RECURSO PARA PROBLEMAS COMPLEXOS	24
1.1 A contextualização do comércio internacional na globalização: entre o passado colonial e os futuros modelos constitucionais de preservação do meio ambiente.....	27
1.2 Uma perspectiva principiológica baseada em sustentabilidade para o comércio internacional contemporâneo com o princípio 10 da Rio-92	32
2 OS USOS DE UMA FICÇÃO: O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA ESTRATÉGIA NEOFUNCIONALISTA DE COESÃO EUROPEIA	38
2.1 A contribuição da Comissão para consolidar o “bem comum” como critério de representação de interesses: o papel do Livro Branco sobre Governança Europeia	43
2.2 A convenção de Aarhus como garantia substantiva de participação pública individual e associativa em matéria ambiental.....	48
3 O DESENVOLVIMENTO DE VÍNCULOS DE COOPERAÇÃO DO MERCADO COMUM DO SUL COM A UNIÃO EUROPEIA	55
3.1 A estrutura majoritariamente estatal do Mercosul e os órgãos auxiliares de Participação Pública: a referência do Comitê Econômico e Social Europeu (CESE) para o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES).....	61
3.2 A influência do Brasil no MERCOSUL: o peso de retrocessos ambientais internos negociações.....	68
CONSIDERAÇÕES FINAIS	76
REFERÊNCIAS	78

RESUMO

A globalização modificou a atuação tradicional dos atores não-estatais no cenário mundial, tornando-os mais autônomos e interdependentes na defesa do desenvolvimento sustentável nos Acordos de Livre Comércio (ALCs). Faz-se uma pesquisa sobre as organizações da sociedade civil no âmbito do direito internacional do meio ambiente, com o objetivo de analisar os parâmetros normativos de participação pública no ALC Mercosul-União Europeia, à luz do Princípio 10 da Declaração do Rio, de 1992. Para compreender esse novo campo coletivo transnacional, usam-se os métodos histórico e indutivo, investigando a variedade de termos referentes à participação na União Europeia. Estabelecem-se limitações do contexto político, normativo e doutrinário do espaço público. Esse fenômeno é analisado com ênfase na atuação da Comissão Europeia, a partir do Livro Branco sobre Governança Europeia e da Convenção de Aarhus sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente. Ao final, aborda-se o processo de institucionalização de vínculos de cooperação Norte-Sul, com a referência ao Comitê Econômico e Social Europeu (CESE) para a criação do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES). Conclui-se que há um aumento da atuação dos atores não-estatais no direito internacional, mas se verificam poucas evidências de que essa participação teve impacto significativo no desenho do ALC Mercosul-União Europeia. Indica-se que a contribuição da sociedade civil tem sido restringida pelo formato facultativo das instituições e pela escolha política de priorizar setores econômicos como o agronegócio brasileiro. Por isso, requer-se uma análise mais sistemática do tema.

Palavras-chave: Desenvolvimento Sustentável; Participação Pública; Organizações da Sociedade Civil; Acordo de Livre Comércio Mercosul-União Europeia; Negociação.

ABSTRACT

The globalization has changed the traditional role of non-state actors on the multilateral scenario. Hence, civil society organizations became more autonomous and interdependent in defending sustainable development in Free Trade Agreements (FTAs). This research is carried out on the role of civil society in international environmental law. It analyses the public participation in the FTA Mercosur-European Union, in light of Principle 10 of the Rio Declaration, 1992. It uses historical and inductive methods to understand this new transnational collective field, and it seeks to investigate the variety of terms referring to participation in the European Union. Context limitations of the political, normative and doctrinal of the public space are established. This phenomenon is approached with an emphasis on the role of the European Commission, which is based on the White Paper on European Governance and the Aarhus Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters. At the end, the process of institutionalizing North-South cooperation links is examined with reference to the European Economic and Social Committee (CESE) on the creation of the Economic and Social Consultative Forum (FCES). It is concluded that there has been an increase in the role of non-state actors in international law in recent years. Nonetheless, there is little evidence that this participation had a significant impact on the Mercosur-European Union FTA. The contribution of civil society has been restricted by the format of institutions. Therefore, a more systematic analysis of the subject is required.

Keywords: Sustainable Development; Public Participation; Civil Society Organizations; Mercosur-European Union Free Trade Agreement; Negotiation.

INTRODUÇÃO

A inserção de novos atores na sociedade internacional, pilar da estruturação de sujeitos do Direito internacional do meio ambiente, está diretamente associada a dois fenômenos marcantes do século XX: o processo de globalização e as emergências ambientais globais, como as mudanças climáticas. Nesse contexto, a participação de empresas multinacionais, de organizações da sociedade civil (OSC), de comunidades tradicionais e de governos subnacionais nos processos de negociação multilaterais podem ampliar o alcance dos debates internacionais (PHILIPPI JR *et al.*, 2015).

Nesse movimento, cresce a relevância de se compreender o sentido da expressão “sociedade civil”. Desde que o termo foi cunhado na antiguidade, tem conotação eminentemente política. Ao longo de séculos, diversos pensadores, como Cícero, Kant, Gramsci, ocuparam-se de desenvolver esta categoria. Entre esses, Habermas propõe valorizar a sociedade civil de acordo com uma abordagem orgânica. Nessa concepção, congrega grupos de interesses de natureza não-estatais que exprimem preocupações de interesse geral (POMADE, 2010, p. 88 e 89). É essa definição mais contemporânea que será utilizada na análise que segue.

O conceito de participação pública é uma ideia bastante abrangente que pode ser realizado de diferentes modos e com diversos atores envolvidos. Essa imprecisão conceitual pode alimentar expectativas diversas e contraditórias, inclusive para limitar a efetividade da ideia.

No âmbito da União Europeia (UE), a abertura das instâncias decisórias para a sociedade foi forjada ao longo de muitas décadas por diversas autoridades em níveis diferentes, por meio do uso de expressões como “partes interessadas”, “grupos de interesse”, “organizações não-governamentais (ONGs)”, “associações”, “sindicatos”, “representantes” e outros. Não seria exagero considerar que a própria ideia de “sociedade civil” não passa de uma ficção (SANCHEZ SALGADO, 2011). Para dar conta de um fenômeno tão amplo, é preciso considerar o contexto dessas expressões ao longo do tempo.

Historicamente, quanto à participação na governança global, pode-se destacar que a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), em 1948, trouxe “Toda pessoa tem direito de fazer parte no governo de seu país, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos”. Se a “participação pública” ou o “envolvimento das partes interessadas” na tomada de decisões tem sido uma característica definidora das

democracias há séculos, a relação estabelecida entre participação pública e desenvolvimento sustentável possibilitou uma enorme difusão dessas práticas, particularmente, na área ambiental nas últimas quatro décadas em todo o mundo (NANDA; PRING, 2013. p. 47).

Na Declaração de Estocolmo, de 1972, o Princípio 2 estabelece "fluxo livre de informações científicas atualizadas e transferência de experiência". Em seguida, a Carta Mundial da Natureza, de 1982, amplia-se a extensão das obrigações relativas à informação, exigindo a disseminação do conhecimento da pesquisa e a participação de todas as pessoas na formulação de decisões sobre o meio ambiente. Durante a década de 1980, vários tratados surgiram abordando a educação pública, a troca de informações e a consulta. Além de possibilitar a participação dos cidadãos nos processos decisórios nacionais, o acesso a informações ambientais se torna uma questão relevante, pois esses dados podem instruir medidas preventivas, e ainda influenciar o comportamento de consumidores e de empresas (SANDS; PEEL, 2012. p. 624). A tendência de associar o engajamento social à proteção do meio ambiente, que se desenvolverá ao longo dos anos, deve ser compreendida também como uma opção de abordagem democrática para os desafios ambientais.

Da leitura do Princípio 10, da Declaração do Rio, emitida por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, é possível destacar dois elementos importantes para o desenvolvimento sustentável: a relevância da disponibilidade da informação ambiental e a reafirmação da participação pública. A obrigação de fornecer - e o direito de obter - acesso à informação sobre o meio ambiente, seja para o público em geral ou para categorias específicas de pessoas (como trabalhadores), é um desenvolvimento relativamente recente, mas já se acha firmemente enraizado no direito internacional (SANDS; PEEL, 2012. p. 625 e 649). Devido à abrangência e ao impacto que acordos comerciais podem alcançar, esse compromisso deve ir além da mera obrigação de publicidade de atos público.

Ambos aspectos ou dimensões da participação que podem ser identificados no Princípio 10 suscitam diversas questões práticas a serem instrumentalizadas como, por exemplo, quais informações ambientais devem ser disponibilizadas ao público? Bastaria a faculdade de participar em votações ou seria necessário influenciar substancialmente os processos decisórios? Haveria um critério suficiente para determinar que pessoas ou instituições seriam partes interessadas? A amplitude e a pertinência dessas indagações evidenciam o quanto se precisa avançar na compreensão desse princípio.

Entre os acordos contemporâneos na Europa, a Convenção de Aarhus (CA) sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de meio ambiente, de 25 de junho de 1998, é digna de destaque. Adotada em aplicação do artigo 10 da Declaração do Rio de Janeiro, esse instrumento trata de informação, inclusão do público no processo de tomada de decisões e justiça ambiental (BADDACHE, 2011, p 49). Os dispositivos produzidos pela UE e seus Estados-Membros possibilitam um leque amplo de participação substantiva nos mecanismos de decisão, além de garantir ao público interessado e as ONGs o acesso à justiça em matéria de meio ambiente (VOIGT, 2013, p. 266).

Com base nas diretrizes ambientais da CA, indivíduos e Organizações da Sociedade Civil (OSCs) podem discutir decisões administrativas ante seus tribunais nacionais quando consideradas incompatíveis com as exigências ambientais da União Europeia.

Ao passo em que a questão ambiental se consubstanciou um dos grandes temas globais, evidenciou-se a elevada complexidade da adequação dos compromissos internacionais a realidades e limitações regionais. O forte apelo eleitoral e a sensibilidade ao apoio político para a gestão de recursos naturais podem obstaculizar o enfrentamento da questão ambiental. Desde o “Esboço Zero” da Rio+20, reconheceu-se a importância do engajamento de todos os níveis de governança nesse quadro institucional, tendo a sociedade civil manifestado sua intenção de intervir no desenvolvimento e aplicação do direito ambiental. (SETZER *et al.*, 2012, p. 135).

Uma das mais amplas, e exatamente por isso apropriada, definição de "participação pública" é dada pela Organização dos Estados Americanos (OEA), que estabelece: “a interação entre o governo e a sociedade civil [...] incluindo o processo pelo qual o governo e a sociedade civil abrem o diálogo, estabelecem parcerias, compartilham informações e, de outra forma, interagem para elaborar, implementar e avaliar políticas, projetos e programas de desenvolvimento”¹ (NANDA; PRING, 2013. p. 48).

A participação da sociedade evoluiu na governança global com o objetivo de alcançar um novo patamar de igualdade em matérias como o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental e a proteção social.

¹ Organização dos Estados Americanos, Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral (OEA - CIDI). Estratégia Interamericana para a Promoção da Participação Pública na Tomada de Decisões para o Desenvolvimento Sustentável. Washington, D.C., 2001. Disponível em: http://www.oas.org/dsd/PDF_files/ispenglish.pdf. Acesso em: 22 mar. 2021.

Regras ambientais muitas vezes preveem modos diferentes de produção e de processamento para a indústria e, portanto, podem trazer efeitos sobre a concorrência, o comércio, e mercados livres. Por isso, os princípios ambientais muitas vezes foram incluídos dentro dos documentos fundadores da UE, como os localizados no art. 11 e em art. 191 (2) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). (FAURE; PARTAIN, 2019, p. 79). É necessário, portanto, investigar cuidadosamente em que termos os acordos comerciais apresentam a questão ambiental.

Ao aumentar a abrangência de regulamentações, conseqüentemente cresce a quantidade de interessados na política comercial nas últimas décadas para tratar temas como serviços públicos, comércio digital e privacidade de dados, cultura etc. Esse novo grupo de atores - de ONGs ambientais, organizações de consumidores e grupos de defesa dos direitos humanos – ingressa na arena da política comercial, antes reservada a outros grupos de interesses. O Acordo de Associação Transpacífico e o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento ilustram essa abertura ainda limitada pela própria função consultiva em que se desenha essa participação. Apesar da recente proeminência de grupos da sociedade civil, todavia, a conceituação acadêmica dessas formulações no comércio mal começou a reconhecer essa expansão de interessados (VELUT, 2016, p.3).

A influência desses grupos de interesse não é exercida apenas no conteúdo de regulamentações, mas também em diferentes níveis de governança. No contexto da UE, por exemplo, isso pode explicar por que algumas indústrias fazem *lobby* a favor da regulamentação ambiental em nível europeu. Quando não existe legislação, grupos industriais podem preferir estrategicamente uma regulação supranacional para prevenir uma normatização em nível local, em que problemas ambientais são evidenciados mais facilmente e as ONGs tendem a se opor a padrões mais tolerantes (FAURE; PARTAIN, 2019, p. 195). Evidenciando-se, portanto, como esses grupos são heterogêneos e, muitas vezes, representam interesses conflitantes.

Ao incluírem a presença de um número crescente de atores não estatais, as negociações comerciais tornaram-se importantes arenas para debates sobre o futuro da globalização e da governança global nas últimas décadas. Com isso, surge uma nova geração de acordos de livre comércio, em que questões como propriedade intelectual, regras de investimento, direitos trabalhistas e proteção ambiental, tornaram-se quase tão importantes quanto questões de acesso ao mercado. Pela primeira vez, um grande número de organizações da sociedade civil (OSC) participou ativamente das discussões. Ademais,

novas organizações tiveram que ser criadas para monitorar as negociações comerciais e avaliar seu impacto, enquanto outras organizações já existentes incorporaram o tema em suas agendas (VON BÜLOW, 2010b, p.196).

Poderia ser questionado, então, como as negociações comerciais podem consistir em um campo para debates sobre os mecanismos viabilizadores e o futuro da globalização.

Nesse sentido, a análise do histórico de colaboração da União Europeia com países da América Latina, antes mesmo até da formação do Mercosul, pode revelar como evoluíram os critérios sobre os quais o comércio internacional se estrutura. Parte relevante desse desenvolvimento ocorre em direção a questões mais substantivas que a lucratividade.

Desde a segunda metade do século XX, o contato entre o continente europeu e a América Latina é caracterizado por avanços e retrocessos. Partindo de um desinteresse recíproco nos anos 50, ocorreu uma lenta convergência a partir da década de 70. Em 1971, o fim do sistema de Bretton Woods levou a Comunidade Econômica Europeia (CEE) ao esforço de produzir acordos (de primeira geração) com uma abordagem estritamente bilateral, comercial e não-preferencial. Os acordos comerciais bilaterais assinados pela Comunidade Europeia com Argentina em 1971, com Uruguai em 1973 e com Brasil em 1974 são exemplos desse esforço com poucos atrativos aos países latinos (TREIN; CAVALCANTI, 2007. p. 69). Parece lógico que uma abordagem majoritariamente comercial seria mais benéfica para países centrais do capitalismo, em especial, para antigas potências coloniais.

Nos anos 80, as dificuldades econômicas sentidas particularmente na América Latina obstaculizaram o desempenho dos países da região na economia mundial. A crise, na prática, bloqueou o incremento das relações com a Europa (DIZ *et al.*, 2019, p.63). Para essa fase, os acordos de segunda geração tentam ir além de aspectos meramente comerciais para buscar um diálogo sobre “cooperação para o desenvolvimento” no campo político. Para a Europa, até este momento, afinidades culturais não foram suficientes para posicionar a América Latina no mesmo patamar de relevância que a Ásia (TREIN; CAVALCANTI, 2007. p. 70). Isso mudaria na década seguinte.

Foi necessária a composição de uma estratégia única para América Latina a partir do reforço da construção europeia e com a firma do Tratado de Maastrich, em 1992, no qual cresceu a relevância da cooperação internacional. Essa revalorização das relações entre os continentes pode ser caracterizada por três aspectos essenciais: o reconhecimento

comunitário das instituições da América Latina, o empenho de aprimorar a relação ibero-americana (em especial pelo esforço de Espanha e de Portugal) e a tática europeia de procurar acordos regionais de cooperação (DIZ; JUNIOR, 2016, p. 96). Essa nova perspectiva reposiciona as relações em um caminho de convergência baseado em afinidades culturais e históricas.

Os princípios contidos no documento “Novas Orientações para a Cooperação com a América Latina e a Ásia”, na década de 90, ilustram a terceira geração de tratados comerciais. Marca-se a reinauguração do trabalho de integração e de liberalização comercial. A União Europeia, assim, repete as diretrizes: ajuda aos países mais pobres e “cooperação avançada”. A novidade nessa abordagem estaria na inclusão de uma “cláusula democrática”, a qual condiciona a cooperação à vigência da democracia (TREIN; CAVALCANTI, 2007. p. 72). Apesar de difícil instrumentalização, estabelecer este dispositivo nas negociações com um continente caracterizado por instabilidade política é relevante.

Desde o Tratado de Assunção, de 1994, o Mercosul intenta criar um mercado comum de forma gradual, flexível e equilibrada. Apesar de avanços com o Protocolo de Ouro Preto, de 1994 e com o Protocolo de Olvidos, de 2002, a institucionalidade do bloco ainda não logrou esse objetivo (DIZ et al. 2019, p. 61). A inconstância da agenda política, inclusive, parece persistir até o momento.

Os acordos de quarta geração entre a União Europeia e a América Latina, iniciam-se partir de 1994. Na prática, o otimismo em relação ao Mercosul foi abandonado em favor de uma política fundada apenas em aspectos econômicos das relações birregionais mais conservadoras. Apenas os acordos-marco da UE com Mercosul (1995), Chile (1996) e México (1997) lograram avançar (TREIN; CAVALCANTI, 2007. p. 72).

Em 1995, foi firmado o Acordo Quadro de Cooperação MERCOSUL-União Europeia em Madri, contudo não se alcançou o objetivo de implementá-lo em médio prazo. Isso ocorreu em parte por força de reservas do Brasil quanto à criação de uma zona de livre comércio entre dois blocos com diferentes níveis de desenvolvimento econômico. Diversas rodadas de negociações birregionais avançaram lentamente até a conclusão da parte comercial, em 28 de junho de 2019. O impasse residiu na dificuldade das partes de promover aberturas a setores econômicos, em especial aos mais suscetíveis como a produção agrícola (DIZ, et al., 2019. p. 64 e 65).

Assim como na União Europeia, no Mercosul as assimetrias internas também são consideráveis, por isso o Brasil e a Argentina sempre deram o tom do curso das

negociações (FRIEDRICH-EBERT STIFTUNG, 2020, p. 2). Desde o anúncio, o acordo suscitou diversas controvérsias, em especial, devido à política ambiental brasileira do governo Bolsonaro: uma agenda de suposta afirmação da soberania nacional pela exploração de recursos naturais. As consequências dessa orientação também são sentidas em âmbito interno e nas relações internacionais.

O Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, por exemplo, extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) e o Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA). Diante dessas mudanças, o governo da Noruega suspendeu a contribuição anual do Fundo Amazônia nos meses seguintes, congelando uma parceria que proporcionou 1,2 bilhão de dólares para o fundo desde o início dessa cooperação bilateral (NORUEGA, 2019). Até o momento, esses repasses ainda não foram regularizados.

O presidente Jair Bolsonaro abordou a preservação da Amazônia na abertura dos debates da 74ª Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), em 24 de setembro de 2019. Nesse discurso, foi feita referência à ocupação agrícola de países da União Europeia, França e Alemanha, com o intuito de fundamentar a redução da área de preservação da Floresta Amazônica. Na mesma ocasião, asseverou-se que o Brasil não iria aumentar para 20% a área já demarcada como terra indígena, e se especulou sobre a existência de “pessoas, de dentro e de fora do Brasil, apoiadas em OSCs, que teimam em tratar e manter nossos índios como verdadeiros homens das cavernas” (BRASIL, 2019). Essa manifestação parece resumir a visão anacrônica do governo brasileiro para a questão ambiental.

De acordo com a Nota Técnica – Estimativa do PRODES, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) estima uma área de 11.088 km² de desmatamento na Amazônia Legal Brasileira (ALB), por corte raso, para 2020. Saliente-se, ainda, que ocorreu uma variação anual de 34,4% no aumento da área devastada apenas entre os anos 2018 e 2019 (INPE, 2020).

Na outra parte deste acordo, a União Europeia empreende há décadas um amplo esforço de engajamento da sociedade civil na tomada de decisões já fartamente observado com objetivo de tornar a integração da região mais democrática (SALGADO, 2014; CALLANAN, 2011; DÜR; 2009). As próprias instituições europeias apresentam diferentes formas de interagir com diversos setores da sociedade, sejam grupos de interesse meramente nacionais ou outros grupos diversos.

O Conselho Europeu, por exemplo, promoveu recentemente o programa “Europa para os Cidadãos”, com orçamento de cerca de 187 milhões de euros para os

anos de 2014 a 2020. O objetivo foi incentivar a participação e a mobilização democrática, além de ajudar o público a compreender a história, os valores e a diversidade do bloco. Os projetos buscam oportunizar que os cidadãos participem de forma concreta no processo de elaboração das políticas do continente (COMISSÃO EUROPEIA, 2020a).

Até mesmo o Pacto Ecológico Europeu, com a nova estratégia para modernizar a economia do continente, zerando até 2050 as emissões líquidas de gases com efeito estufa, reconhece a necessidade de uma participação ativa do público, em estreita colaboração da sociedade civil com as instituições e os órgãos consultivos comunitários. Este pacto reconhece o compromisso da Comissão de enfrentar os desafios climáticos e ambientais como uma tarefa determinante para esta geração (COMISSÃO EUROPEIA, 2019).

A centralidade da questão ambiental como uma oportunidade de reestruturação econômica foi reafirmada, inclusive, com a pandemia de COVID-19. O Relatório “2020 Prospecção Estratégica – Definir o Rumo Para Uma Europa Mais Resiliente”, apresentado em comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, salienta diante da crise “a maior importância à garantia de coerência com os atuais sistemas de monitorização da UE em desenvolvimento no contexto do Pacto Ecológico Europeu” (COMISSÃO EUROPEIA, 2020b). A relevância de reafirmar esse compromisso ecológico é proporcional à importância do desafio imposto pela crise sanitária, ambos exigirão um enorme esforço conjunto nos próximos anos.

A comunicação “Comércio para Todos” (2015) da Comissão Europeia, por exemplo, apresentou valores e princípios com elevados padrões sociais e ambientais no centro da política comercial. Os recentes Acordos de Comércio Livre (ALC) negociados pela UE incluem sistematicamente disposições sobre participação da sociedade nos capítulos de Comércio e Desenvolvimento Sustentável (CDS). Esses pactos objetivam melhorar as condições para o comércio e os investimentos, considerando questões como trabalho decente, proteção ambiental ou a luta contra as mudanças climáticas por meio de mudanças políticas eficazes e sustentáveis.

A União Europeia aderiu a esta tendência quando a promoção do desenvolvimento sustentável por meio da política de comércio externo tornou-se um imperativo constitucional com o Tratado de Lisboa, em 2007. Desde 2010, os chamados capítulos de ‘Comércio e Desenvolvimento Sustentável’ (CDS) tornaram-se um componente padrão de seus ALCs abrangentes de nova geração concluídos com países em desenvolvimento. Estes capítulos CDS são apresentados como uma parte central da

Política comercial “baseada em valores”, segundo a qual a União está determinada a usar o comércio como veículo para promover o "desenvolvimento sustentável em todo o mundo" - isto é, não apenas em países terceiros, mas presumivelmente também na UE. Ao fazê-lo, a UE desenvolve um modelo distinto para a gestão do ambiente comercial com vínculos entre comércio e trabalho nos ALCs, que não são apenas compromissos mais ambiciosos em termos substantivos, mas também menos coercitivos quanto a aplicação (DURÁN, 2020).

A abordagem nestes capítulos de CDS é composta por três pilares: compromissos vinculativos das Partes em uma série de acordos ambientais multilaterais e convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT), estruturas para envolver organizações da sociedade civil nesses compromissos e um mecanismo dedicado de solução de controvérsias em quais árbitros independentes tornam públicas as conclusões sobre o cumprimento. De acordo com o relatório do ACL de 2017 (COM/2017/0654 final), esses capítulos de acordos sobre comércio e desenvolvimento sustentável têm, em termos gerais, funcionado bem. O documento reconhece que, embora a política comercial, por si, não possa resolver todos os desafios conhecidos nessas áreas, é possível uma contribuição significativa, com base na cooperação construtiva, focada em assuntos específicos relacionados aos desafios do comércio (COMISSÃO EUROPEIAc, 2018).

Cumpra investigar a extensão e a coerência do compromisso da União Europeia com o meio ambiente, especialmente considerando o potencial impacto da participação da sociedade nas negociações para o Acordo de Livre Comércio entre os blocos. É possível até mesmo questionar se a diferença semântica (de contexto) sobre participação social na União Europeia e no Mercosul influencia na produção dos dispositivos sobre desenvolvimento sustentável no Acordo de Livre Comércio. O diálogo entre esses continentes estaria acontecendo sobre os mesmos termos?

Há questões, como segurança nacional, que costumam ter uma gestão mais centralizada por não aparentarem próximas a segmentos da sociedade doméstica. Por outro lado, grupos de interesse e o público em geral são bastante propensos a serem atraídos por questões que afetam seus bolsos ou que podem ser comunicadas por meio da televisão, como normas de segurança do trabalho e padrões de qualidade de consumo da água. Por isso, à medida em que aumentam aspectos econômicos em uma decisão ou a definição de questões relacionadas ao bem estar individual, a influência da opinião pública também pode ser expandida para incluir uma perspectiva local em assuntos como comércio, meio ambiente e conflitos nacionalistas (FOYLE, 1999).

Diante dessa aparente contradição entre os princípios europeus e as práticas do bloco, o objetivo deste trabalho é investigar como e em que termos se estabelece a participação da sociedade civil sobre o meio ambiente no contexto do discurso normativo da União Europeia nas negociações de Acordos de Livre Comércio. Para isso, busca-se, também, compreender quais os principais argumentos doutrinários para ampliar os mecanismos de participação ambiental? Como as diretivas da União Europeia instrumentalizam a Convenção de Aarhus? Quais restrições na participação da sociedade sobre o meio ambiente em acordos de livre comércio são toleradas pelo direito da União Europeia? Como a participação social influi nas negociações do Mercosul?

Esta investigação está organizada três momentos. Parte de uma análise mais generalista do contexto político, normativo e doutrinário dos acordos ambientais multilaterais. Após, aborda as principais instituições Europeias que envolvem o engajamento das organizações da sociedade civil. Em seguida, debruça-se sobre o Mercosul no processo de criação de vínculos de cooperação norte-sul.

No primeiro capítulo, são postas as limitações do contexto político, normativo e doutrinário do direito internacional do meio ambiente e dos ALCs. Partindo de uma provocação de Kloepfer (1994), discute o compromisso de criação de instituições democráticas pela expansão do espaço público para Arendt (2009) articulando-a com a sociedade de risco, descrita por Beck (2011), e com a crise ecológica. Busca-se um raciocínio complexo de Morin (2005) para o enfrentamento dos desafios da pós-modernidade. Situa o papel do direito internacional do meio ambiente no presente do comércio internacional na globalização, entre um passado colonial e futuros modelos constitucionais de preservação do meio ambiente. Ao final desta parte, apresenta uma perspectiva principiológica baseada em sustentabilidade para o comércio internacional contemporâneo, com destaque para a relevância do princípio 10 da Rio-92.

O segundo capítulo dedica-se à expansão da sociedade civil no âmbito institucional da EU, abordando esse fenômeno como parte de uma estratégia de coesão europeia. Para tanto, enfatiza a atuação da Comissão para consolidar o “bem comum” como critério lógico de representação de interesses e o papel do livro Branco sobre Governança Europeia. Em seguida, aborda a restrição de garantias substantivas da Convenção sobre acesso à informação, participação do público (em especial, de grupos) no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente (CA), no âmbito do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE).

No terceiro capítulo, aborda-se o Mercosul no processo de institucionalização de vínculos norte-sul. Destaca-se a relação entre os órgãos auxiliares de Participação Pública, na qual o Comitê Econômico e Social Europeu (CESE) da UE serve de inspiração para o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES). Ao final, ilustra-se a influência de setores do agronegócio na posição do Brasil nas negociações.

De leituras preliminares, traçaram-se as seguintes hipóteses: (I) Há uma expansão do papel das OSCs no direito internacional com a instrumentalização do princípio 10 da Conferência do Rio; (II) A participação do público foi utilizada no propósito de coesão europeia, mas ainda enfrenta obstáculos com a interpretação restritiva do TJUE para o Regulamento de Aarhus (III) A formação e a institucionalização de vínculos de cooperação ocorre em um processo não linear, no qual o formato facultativo das instituições pode ignorar a participação social em negociações dos acordos de livre comércio.

Seria necessário, para tanto, mapear no conteúdo dos documentos a frequência de termos estabelecidos na CA sobre o direito de acesso à informação ambiental tais como os expressos por “acesso à informação”, “participação do público no processo de tomada de decisões” e “acesso à justiça em matéria de ambiente”. Devendo-se proceder, também, a associações no discurso com outros termos relacionados à temática apontados no referencial teórico como, por exemplo, a associação de “grupos consultivos internos” a expressões como “facultativo” ou “consultivo” em diferentes âmbitos do complexo sistema multinível europeu e da estrutura prioritariamente estatal mercosulina para analisar como influenciam a participação social no desenvolvimento sustentável nas negociações do Acordo de Livre Comércio entre União Europeia e Mercosul.

Para isso, é necessário analisar as fontes jurídicas autênticas de atos gerais e vinculantes (regulamentos e diretivas) do direito da União Europeia para buscar no discurso normativo o significado da expressão “participação social” em documentos da União Europeia, aplicados ao contexto do “meio ambiente” e do “desenvolvimento sustentável”. Devendo-se, também, buscar documentos não-vinculantes no âmbito do Mercosul para verificar se os padrões de engajamento da sociedade civil estão de acordo com os novos paradigmas do direito ambiental internacional nas negociações do Acordo de Livre Comércio com o Mercosul.

Para dar conta da compreensão dessa pluralidade de expressões, é necessária uma análise histórica e indutiva, no âmbito da disciplina do Direito internacional do Meio

Ambiente, para identificar as premissas conceituais e práticas aplicadas para relacionar a participação social com meio ambiente e desenvolvimento sustentável como um recurso de aperfeiçoamento democrático da institucionalidade europeia. Aborda-se uma análise teórica sobre a estratégia de aproximação dos grupos de interesse como elementos da coesão europeia, chegando à identificação do tripé da Convenção de Aarhus (acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisões e justiça em matéria de ambiente). Sobre a negociação de acordos de livre comércio, discorre especificamente sobre a composição, meios de funcionamento e competências do CESE e do FCES.

O tema é de grande relevância social e econômica, na medida em que esses processos impactam sobre uma pluralidade de atores – tais quais empresas, povos autóctones e os cidadãos de ambos blocos de integração regional. Discutir os termos em que o comércio internacional se coloca entre Mercosul e União Europeia, pode contribuir academicamente nos debates sobre as relações que a globalização constrói entre continentes. Parte da originalidade deste esforço reside no empenho de sistematizar informações sobre os institutos e as práticas comunitárias com o intuito de contribuir para desenvolver melhores termos para o processo de negociação.

1 A SOCIEDADE CIVIL E O ESPAÇO PÚBLICO NA CRISE ECOLÓGICA: UM RECURSO PARA PROBLEMAS COMPLEXOS

O Direito Ambiental Internacional consiste em um instrumento basilar para proteger e preservar o meio ambiente, mas para tal objetivo se reconhece que a disciplina deve englobar todos os tipos de grupos e atores nacionais e internacionais. De acordo com as investigações científicas, a existência de OSCs, é um fator preliminar indispensável para o êxito dessa interação com as condições regionais e locais (MOOSAVI, 2015).

Nas últimas décadas, o estudo da participação social no Desenvolvimento Sustentável pode ser amparado por discussões filosóficas, políticas e doutrinárias. Por essa razão, é necessário cotejar inicialmente algumas discussões que permeiam este objeto, sem, contudo, encerrá-las. Ao contrário, busca-se evidenciar os limites ideológicos e orientações metodológicas.

Diferentes justificativas são utilizadas genericamente para descrever o fenômeno de expansão da influência da sociedade civil nos processos decisórios em diversos níveis de governança (SALGADO, 2017; VON BÜLOW, 2010; VELUT; 2016) e, também, para indicar eventuais vantagens de mercado na proliferação desse escrutínio em vários níveis de ação político-econômica, incluindo a negociação de acordos comerciais (RATNER, 2001; SORNARAJAH, 2011; BANTEKAS, 2004).

Nesse cenário, as OSC exercem uma função importante no escrutínio de atividades corporativas, as quais o impacto prejudicial sobre o meio ambiente e o bem-estar humano são tão antigas quanto o marxismo. Hoje, todavia, nem todas essas considerações buscam deslegitimar o capitalismo ou o poder econômico corporativo em si, mas se concentram em certos comportamentos corporativos por interferir, por exemplo, em normas de direitos humanos com base em tratados amplamente ratificados e no direito internacional consuetudinário. Esse debate se coloca de modo diferente tanto em origem, quanto em conteúdo (RATNER, 2001). Esses termos parecem mais pragmáticos para promover uma análise científica.

Muitas discussões não emanam mais exclusivamente de ideólogos com uma agenda supostamente disruptiva, mas sim de organizações internacionais compostas por Estados em diversos estágios de desenvolvimento; e de organizações não-governamentais respeitadas, como a Anistia Internacional e a *Human Rights Watch*, cuja própria credibilidade dispensa filiação política. (RATNER, 2001). A discussão deve se situar neste sentido contemporâneo.

A contribuição da sociedade civil para o Desenvolvimento Sustentável no contexto de elaboração e aplicação dos Acordos de Livre Comércio poder ser analisada com base em três eixos. Nesse raciocínio, é necessário agora esclarecer algumas limitações políticas, normativas e doutrinárias dessa discussão histórica. Primeiro é preciso situar o direito internacional do meio ambiente no contexto de crise da democracia e dos complexos problemas ambientais impostos pela sociedade de risco.

Para Bobbio (2004, p. 92 e 93), os dois problemas fundamentais contemporâneos são: a democracia e a paz. A paz perpétua, de Kant, só poderia ser alcançada por meio de uma progressiva democratização do sistema internacional junto a uma gradual e cada vez mais efetiva proteção dos direitos do homem. Isso se deve principalmente pelo amplo reconhecimento do risco atômico e da já reconhecida destruição progressiva e irrefreável das próprias condições de vida nesta terra. O século XXI, assim, se inicia com a difusão de um prognóstico muito forte: a catástrofe.

Para além da ameaça da guerra, na atual situação ambiental, a clássica teoria dos três elementos do Estado pode ter se tornado insuficiente para os novos desafios. Um Estado apto a subsistir precisaria hoje de mais do que um povo, um poder e um território estatal, pois seria necessário ainda um meio ambiente que não ponha em risco a continuidade da existência desses elementos. Essa consciência ambiental cresceu consideravelmente, inclusive devido à ação informativa de Estado. Isso se reflete de muitas maneiras no engajamento dos cidadãos com o objetivo comum de proteção do meio ambiente. Paralelamente a essa maior consciência da sociedade quanto ao meio ambiente modificou-se também a postura em relação ao Estado (KLOEPFER, 2010).

Adverte-se, todavia, que não se pode descuidar na interpretação deste crescente (e muitas vezes ainda contestado) consenso ecológico da sociedade, pois as opiniões individuais quanto à amplitude necessária e à caracterização concreta da proteção do meio ambiente divergem amplamente. Ademais, se extrairmos inadvertidamente essa nova ética da própria natureza, é preciso ponderar que regras desenvolvidas com base na observação de condições naturais tendem a refletir os valores do observador e, também, que a própria natureza não é democrática, pois aduz-se genericamente que prevalece a “lei do mais forte” (KLOEPFER, 1994). Por que democratizar o meio ambiente, então, se o próprio ecossistema não adota critérios democráticos?

Essas provocações surgem como uma advertência sobre a apropriação do discurso ambiental por uma interpretação restritiva de liberdade individuais.

Extrapolando essas possibilidades, pode-se imaginar, inclusive, uma radicalização ou uma instrumentalização política que leve a um “ecofascismo” ou um “ecosocialismo”. Servem, também, como um lembrete para o compromisso com a construção de instituições democráticas.

Na resposta dessa questão, é preciso entender o espaço público como esfera de organização vinculada ao próprio conceito de cidadania, como fez ARENDT (2009). Ademais, nessa visão, tais conceitos encontram-se intrinsecamente relacionados com o mundo compartilhado ou coletivo, aproximando-os da esfera privada dos indivíduos e não do poder estatal. A plenitude (ou o aprimoramento) da democracia passa pelo princípio e pelo exercício da igualdade, ambos mediados por meio das instituições.

É importante destacar que, para Arendt, a política estabelece a pluralidade humana e um mundo comum que só são possíveis por meio do espaço público. Logo, a perda do acesso direto à esfera pública constitui uma ameaça ao próprio espaço coletivo, com a conseqüente perda de igualdade e estreitamente da cidadania. Salientando-se que o sistema de participação se expressa apenas com o voto, mas também pelas inúmeras manifestações populares. Da mesma forma, a limitação da esfera privada significaria também privação de direitos, uma vez que estes existem apenas em função de restringir a pluralidade humana (DIZ, 2016, p. 103 e 104). Isso deve ser levado em conta para uma compreensão abrangente e engajada de mecanismos de aperfeiçoamento democráticos.

Nos estudos da cultura política, há muito se reconhece genericamente como as orientações políticas (internalizadas na dimensão cognitiva, avaliativa e afetiva) são de fundamental importância para promover a organização social, a participação e a legitimidade do sistema político. Em especial para questões ambientais, o desafio consistira em buscar mudanças nos padrões de consumo, comportamento e cultura voltados ao desenvolvimento sustentável e à participação pública (AMORIM, 2006).

É amplamente reconhecido que o direito internacional do meio ambiente detém poucos recursos coativos. Por essa razão não é incomum que investigações na área busquem objetos e fundamentos em outras disciplinas, como, por exemplo, o direito internacional econômico ou questões de relações internacionais.

Assim, convida-se a pensar a partir de um paradigma complexo. Não se objetivando, por lógico, a obtenção de uma receita que fecharia o real numa caixa, mas que observa com uma racionalidade complexa com uma atitude crítica e vontade de controle lógico. Para ir além da adequação entre uma coerência lógica (descritiva, explicativa) e uma realidade empírica, busca-se uma razão aberta como método e,

também, como aptidão para elaborar sistemas de ideias, que não são dados como definitivamente estabelecidos e que podem ser remodelados (MORIN, 2005). Aqui pontua-se brevemente aspectos metodológicos desta investigação.

Aplicando este raciocínio, deve-se abordar a crise ecológica não para avaliar "realisticamente" as possibilidades de catástrofe, mas para aceitá-la como destino. Ao aceitar que, no nível das possibilidades, esta condenação ao desastre acontece por representar nossa única opção de futuro, é possível promover a mobilização necessária para atos capazes de mudar o destino e, assim, inserir uma nova possibilidade em nossa perspectiva. (ŽIŽEK, 2011, p. 126).

Para tanto, essa discussão sobre as mudanças nos processos decisórios pode ser aprofundada considerando: (1.1) A contextualização do comércio internacional na globalização: entre o passado colonial e os futuros modelos constitucionais de preservação do meio ambiente com (1.2) Uma perspectiva principiológica baseada em sustentabilidade para o comércio internacional contemporâneo com o princípio 10 da Rio-92.

1.1 A contextualização do comércio internacional na globalização: entre o passado colonial e os futuros modelos constitucionais de preservação do meio ambiente

A expansão do comércio e o direito internacional podem ser observados a partir de algumas circunstâncias que contribuíram para o desenho de instituições globais. Para tanto, é necessário fazer, a seguir, algumas ponderações sobre atuação de alguns países e sobre os fundamentos utilizados para a estruturação dessas relações entre nações, considerando aspectos históricos que condicionaram essa nova normatividade.

Durante a Guerra Fria, a disputa entre as superpotências pela influência em países na África, na América Latina e na Ásia possibilitou o exercício coletivo do poder dos estados. Esse fenômeno aconteceu especialmente com os países beneficiados pelo fim do colonialismo, que passaram a obter uma maior influência na formação das normas internacionais. Com o fim da Guerra Fria e com o "triunfo do capitalismo", muitas das instituições internacionais que foram moldadas com a colaboração destes países. Logo, o domínio hegemônico dos Estados Unidos e da Europa se consolidou por meio de novas normas. Neste período, os avanços dominantes na informática e na tecnologia da informação desencadearam uma nova fase da globalização. Grandes empresas

multinacionais com sede em países ricos buscaram ativamente mercados e centros de produção no mundo em desenvolvimento. Esses interesses comerciais se expandiram de forma expressiva. Em consequência disso, o direito internacional passou a ser utilizado como instrumento para assegurar o domínio do poder hegemônico e dos interesses de países ricos (SORNARAJAH, 2006, p. 22).

Na área de comércio internacional, a doutrina da soberania permanente sobre os recursos naturais (SCHRIJVER, 1997) contribuiu para identificar desigualdades estruturais no sistema econômico internacional pelos países periféricos do capitalismo que clamavam por novas acomodações. Esse debate se concentrou em construir uma força normativa para os seguintes temas: preços justos para commodities, acesso preferencial a mercados dos países desenvolvidos, ajuda externa como um direito de reparar erros passados, em vez de uma caridade a ser dada aos estados mais pobres.

No contexto das três principais conferências sobre o meio ambiente (Estocolmo em 1972, Rio em 1992, Joanesburgo em 2002), por exemplo, pode-se afirmar o quanto a questão ambiental foi criada e moldada de acordo com os interesses dos países industrializados, porém esteve, progressivamente, em reestruturação a partir de articulações dos países em desenvolvimento. O equilíbrio possível encontrado ocorreu entorno do conceito de “desenvolvimento sustentável” que, sem dúvida, nasceu da insistência dos países em desenvolvimento de integrar a questão ambiental às questões sociais e econômicas (DO LAGO, 2007, p. 219).

Os primeiros períodos do direito internacional, consolidado pela instrumentalização de organizações internacionais fundadas em preceitos éticos após a Segunda Guerra Mundial, demonstrou como as noções de justiça e essas novas normatividades decorrentes desse esforço podiam ser subvertidas para garantir o servilismo da maior parte da humanidade. Por outro lado, o direito internacional anterior a esse período não contemplava os interesses de países mais pobres que não tiveram um papel a desempenhar na definição das normas internacionais. Essa mudança de paradigma recebeu um impulso a partir dos acontecimentos de 11 de setembro de 2001, em particular pela necessidade do uso da força na guerra contra o terrorismo, em detrimento da posição das organizações internacionais (SORNARAJAH, 2006, p. 22).

Žižek (2011) considera que o 11 de Setembro de 2001, então, revelaria um movimento de surgimento de novos muros e contradições: seja sobre a paz de Israel e da Cisjordânia, seja sobre a integridade da União Europeia, seja sobre a democracia nos Estados Unidos. Para esse autor, a única maneira de compreender a verdadeira novidade

nesse movimento estaria em analisar o mundo pela lente do que passou. As condições e consequências dessa crise, portanto, devem passar por uma análise que se autoafirma engajada com duas bases. A primeira seria uma crítica do âmago utópico da ideologia capitalista. Propondo-se uma mudança de perspectiva, que questione a situação atual do ponto de vista da ideia emancipadora, e não mais a pertinência desta visão como ferramenta de análise e prática política.

Buscando aplicar essa visão engajada, pode-se afirmar que os fundamentos internacionais em favor da contribuição da participação social para o desenvolvimento sustentável são bastante abrangentes. Em comum entre o discurso nacional e global, há o ideário fortemente relacionado com o contexto descrito em “a sociedade de risco”, de Ulrich Beck (2011). Se a continuidade da sobrevivência da humanidade enfrenta desafios sem precedentes (como os estudos mais sérios apontam para o aquecimento global, o aumento da poluição marinha por plástico e o risco da poluição transfronteiriça), então não se pode confiar na validade dos conceitos tradicionais. Novos desafios exigem respostas com perspectivas inovadoras.

Nesse contexto, o desenvolvimento do direito internacional do meio ambiente pode ser situado em teorias da história da ciência desenvolvidas por Thomas Kuhn. A ampla utilização de normas principiológicas seria uma expressão do fenômeno pós-moderno, na qual a participação adere a funções simbólicas (ou políticas), estruturantes, interpretativas (preenchimento de lacunas) e legitimadoras. Os princípios procedimentais de informação, participação e acesso à justiça, por exemplo, refletem os valores democráticos que precisam ser mais bem definidos na política ambiental. A associação de princípios ambientais, portanto, também cumpre uma função programática e até pedagógica. Como instrumentos que envolvem o poder público em um processo de mudança, essas normas são reformatórias ao invés de estabilizadores. Ao estabelecer esses princípios, anunciam-se as regras para o futuro (SADELEER, 2020, p. 399).

Assim como muitas vezes foi levantada a questão de saber se a teoria do universalismo estrito nos direitos humanos seria uma outra forma de neocolonialismo que fortalece o domínio do Ocidente (SLOMANSON, 2010, p. 631), o direito internacional do meio ambiente, também precisa avançar de uma maneira que escape das acusações de imperialismo cultural.

O legado do colonialismo, por exemplo, é mais forte na África do que em qualquer outro lugar do mundo porque é muito recente; haja visto que muitos países africanos só recentemente conquistaram independência, e apenas um país do continente

não foi colonizado: a Etiópia. Além do nível excepcionalmente alto de exploração e sofrimento pessoal inerente à relação colonial, o desenvolvimento econômico torna-se altamente condicionado à experiência colonial. O domínio colonial, inclusive, interrompeu muitos arranjos econômicos orgânicos, como comércio local ou regional e padrões monetários, enquanto forjou relações econômicas com os países ricos - por meio da imposição do poder colonial (LYNCH, 2010, p. 50). Não é exagero frisar que as sequelas de antigas relações comerciais, também, contribuíram significativamente para problemas econômicos e sociais em países da Ásia e da América Latina.

A partir daí, há o cuidado para se evitar um “colonialismo verde” por meio da perpetuação do “fardo ecológico do especialista ocidental”, como defensor do meio ambiente que pode resultar em interpretações de controle restritivas para a África. A intenção pode não ser esta, mas análise dos problemas feitos do mundo moderno e supostamente civilizado tende a uma visão salvacionista e idealizada do continente e dos povos africanos (BLANC, 2020, p. 21). Mesmo que não se vislumbre no momento ameaças nesse sentido, essa discussão reforça a relevância da participação de pessoas ou organizações diretamente envolvidas nessas questões ambientais.

Com base na nova principiologia do direito internacional do meio ambiente, e sensível à contribuição de um número mais abrangente de envolvidos nas instâncias decisórias, é possível imaginar um futuro diverso e reformador do Estado de Direito. A título exemplificativo, podem ser citados dois modelos constitucionais inovadores: o Estado Socioambiental de Direito e o Estado Constitucional Cooperativo. Em ambos, a participação social é assume alguma centralidade.

Sob ótica de um Estado Socioambiental de Direito, a justiça intrageracional imporia uma maior participação cidadã em condições de igualdade nos processos decisórios, que envolvem questões ambientais. Nessa lógica, vislumbra-se à uma cidadania ambiental que tenha como principal característica o protagonismo da sociedade civil na proteção do ambiente. O tema das disparidades existentes pelo uso dos recursos naturais entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento (desigualdades entre Norte e Sul), então, cresce de relevância devido à desigualdade na distribuição dos espaços e dos riscos ambientais. (PERALTA, 2014). Mesmo que tal abordagem não diga respeito diretamente ao objetivo desta investigação, essas diferenças geopolíticas também impactam no comércio internacional.

Em que pese existam debates relevantes sobre o reconhecimento da fundamentalidade de direitos ambientais e de um novo Estado de Direito sensível à ética

sobre a utilização dos recursos naturais (LEITE, 2012; SARLET, 2014; CANOTILHO, 2001), busca-se aqui um foco concentrado na inserção de atores diversos aos tradicionais Estado-nação no Direito Internacional Público, mais especificamente em dispositivos comerciais internacionais sobre a contribuição da sociedade civil em assuntos relacionados ao desenvolvimento sustentável.

Outro modelo que pode ser trazido como ilustração de um aperfeiçoamento constitucional seria: o Estado constitucional cooperativo. Para Haberle (2007), as ações humanitárias e a efetiva proteção dos direitos humanos não são somente tarefas estatais, nem podem ser meramente transferidas à cooperação de Estados. Nessa visão, o exemplo de entidades como a Cruz Vermelha Internacional evidenciaria a complementaridade e a necessidade de coparticipação de iniciativas (pública e privada) junto à sociedade internacional numa lógica “através de pessoas por causa de pessoas”. Seria uma característica própria deste modelo a Solidariedade estatal de prestação, ou seja, o fomento à cooperação internacional também a nível jurídico privado relacionada a temas como assistência ao desenvolvimento, proteção ao meio ambiente e combate ao terrorismo.

Ambas possibilidades representam esforços de imaginação para um momento posterior e, em linhas gerais, expressam um desejo de apontar problemas e encontrar soluções com um raciocínio mais complexo para os riscos da sociedade contemporânea. Por essa razão, serão apresentadas apenas brevemente como um exercício de sensibilidade para uma nova ética ambiental do Estado.

O ideário sobre a participação da sociedade pode ser extrapolado até mesmo com promessas de novas formas de governança para o meio ambiente (BÄCKSTRAND et. al., 2010) ou de justiça ambiental (SHRADER-FRECHETTE, 2002).

Para seguir com uma abordagem mais pragmática, aduz-se apenas que, há projetos de modelos constitucionais democráticos de Estado na atualidade conferem certa centralidade ao meio ambiente e à participação da sociedade.

Nesse contexto, o direito ambiental internacional não conseguiu resolver muitos problemas urgentes, mas também teve sucessos notáveis. A disciplina tem demonstrado uma engenhosidade impressionante, desenvolvendo uma ampla gama de mecanismos para definir novos padrões. Independentemente de mudanças mais radicais necessárias, muito ainda pode ser feito com essas ferramentas existentes. Dentre esses instrumentos, pode-se destacar o uso de avaliações científicas regulares para construir “consensos”, a elaboração de instrumentos de *soft law* (como códigos de conduta e

diretrizes) e a participação dos envolvidos no processo decisório que, apesar de recorrentemente não serem vinculantes, ainda tem sua autoridade reconhecida (BODANSKY, 2010, p 269). Em todos esses casos, a sociedade civil tem exercido papel relevante para a estruturação desses novos axiomas como demonstrado adiante.

1.2 Uma perspectiva principiológica baseada em sustentabilidade para o comércio internacional contemporâneo com o princípio 10 da Rio-92

Uma análise com uma perspectiva principiológica voltada para a proteção da natureza pode levar em conta o papel das OSCs em meio ao caráter fragmentário e não-vinculativo das normas de direito internacional do meio ambiente. Por esta razão, deve ser discutido como normas axiomáticas interagem no marco dessa disciplina com ênfase na relação da participação da sociedade civil com o princípio geral da sustentabilidade. Aborda-se, a seguir, a relevância da sociedade civil para o princípio 10 da Declaração da Rio-92 e para instrumentos regionais de garantia do acesso à informação, a participação do público no processo de tomada de decisão e o acesso à justiça em matéria de ambiente, como a Convenção de Aarhus (CA) para Europa e o Acordo de Escazú (CE) para a América.

A existência e aplicabilidade dos 'princípios do direito ambiental internacional' foram confirmadas pelo tribunal arbitral no caso do Reno de Ferro (em inglês, *Iron Rhine case*). De toda forma, as regras gerais do direito ambiental internacional encontram-se dispersas em tratados, atos vinculativos ou não de organizações internacionais, práticas estatal e compromissos de *soft law*. Tais princípios são potencialmente aplicáveis a todos os membros da comunidade internacional em toda a gama de atividades que realizam ou autorizam e no que diz respeito à proteção abrangente do meio ambiente. A partir do amplo conjunto de acordos internacionais e de outros atos decisórios, é possível discernir normas de abrangência universal frequentemente endossados na prática, ainda que produzidas por instrumentos não-vinculantes (SANDS; PEEL, 2012. p. 187).

Excetuando-se as obrigações com relação a problemas ambientais específicos (como mudanças climáticas ou o declínio da biodiversidade), o direito ambiental internacional não está codificado em um instrumento globalmente vinculativo que estabeleça os direitos e deveres dos Estados em relação ao meio ambiente. As regras e os princípios dessa disciplina se encontram dispersos pela formulação de numerosas

comissões internacionais, grupos de trabalho e iniciativas, bem como por declarações de leis não vinculativas de Estados (BOSELMANN, 2015). Nesse ponto, consiste um grande obstáculo para investigações na área.

Esse declínio da autoridade clássica do Estado costuma ser associado a um papel político da sociedade civil cada vez mais relevante. Novos direitos de informação, participação e solução foram concedidos aos cidadãos, a fim de integrá-los no processo de definir e implementar políticas públicas e de facilitar a posterior aceitação das normas negociadas. Em contrapartida a esta tendência, os legisladores em ambos os níveis internacional e nacional tornaram-se cada vez mais abertos à influência de defensores dos direitos humanos, ONGs ambientais e outros grupos ativistas. (SADELEER, 2020, p. 385). Essas organizações atuam junto a comunidades de especialistas, formando uma rede de atores (não-estatais), que chegam a ponto de influir na formulação do próprio direito ambiental internacional.

As OSCs são particularmente ativas na formulação de leis ambientais internacionais. Existem várias organizações voltadas especificamente para mudar a lei ou aumentar a conscientização sobre questões sub-regulamentadas. Exemplos dessas organizações incluem grupos ambientalistas conhecidos, como o *Sierra Club*, o *Center for International Environmental Law*, o *European Environment Bureau* e o *Greenpeace*. Na verdade, existem milhares de organizações ambientais não governamentais, um número importante das quais está envolvido em questões transnacionais. Novas organizações ambientais não governamentais comprometidas com a reforma legal proliferaram no Sul, com iniciativas interessantes em toda a África, Ásia e América do Sul. A sociedade civil global, uma expressão usada para descrever atores privados não governamentais, constituiu um setor-chave na Conferência do Rio. A influência e a composição da sociedade civil global estão inextricavelmente ligadas à *World Wide Web* e a outras formas de tecnologia de comunicação facilitadora (FITZMAURICE et al., 2010, p. 12).

Na realidade, a maioria dos autores considera que a entrada definitiva do tema ambiental na agenda multilateral e o fortalecimento das organizações não-governamentais com a maior participação da sociedade civil nas questões ambientais estão entre as principais conquistas obtidas já na Conferência de Estocolmo de 1972. A Declaração e o Plano de Ação da conferência criaram a base sobre a qual se iniciara um processo de negociações que atingiriam ampla importância e elevado grau de complexidade com os compromissos assumidos nos anos seguintes. A entrada definitiva

da questão ambiental na agenda internacional deu-se principalmente pela noção dos principais atores de que seria necessário estar plenamente preparados para enfrentar essas ameaças (DO LAGO, 2007, p. 48).

Entre muitos documentos internacionais, Bosselmann (2015) elege a Declaração de Princípios de Direito Internacional relativos ao Desenvolvimento Sustentável de Nova Delhi, da Associação de Direito Internacional, de 2002, como um guia inicial útil para uma discussão principiológica sobre a sustentabilidade. Esse documento expressa uma visão abrangente e integrada dos processos econômicos, sociais e políticos. É considerada, inclusive, um exemplo de como a participação pública e acesso à informação e justiça são considerados princípios de natureza processual que não se limitam apenas à tomada de decisões ambientais. Além de essenciais para o desenvolvimento sustentável, essas normas principiológicas pertenceriam a qualquer democracia moderna, pois em última análise concernem a direitos humanos, consagrado em tratados e constituições.

Para seguir uma abordagem mais pragmática, por enquanto, aduz-se apenas que, se existe um princípio da sustentabilidade (e há muito que conduz a uma afirmação neste sentido), não resta dúvida que subsiste com uma íntima ligação com a participação social.

Na instrumentalização da noção de desenvolvimento sustentável em documentos jurídicos internacionais, emerge a noção de "integridade ecológica" com o Acordo de Qualidade da Água dos Grandes Lagos entre o Canadá e os Estados Unidos. Esse conceito se preocupa com as limitações planetárias do sistema terrestre. Quando esses limites são ultrapassados, abandona-se o equilíbrio do Holoceno, arriscando a vida da Terra. Assim, os valores limitantes aceitáveis, como o nível de dióxido de carbono saudável na atmosfera, são escolhidos a partir de variáveis de controle que permitem estabelecer uma quantidade "segura". Esses níveis de limiar aceitável são estimativas que precisam ser questionadas e avaliadas em face das incertezas inerentes ao debate científico. A forma preventiva de abordar a integridade dos sistemas de suporte de vida da Terra, então, não é mais um conceito ambíguo ou impraticável. Ao contrário, deve ser mensurado, monitorado e, até mesmo, usado como uma medida direta da legalidade do comportamento do Estado. A ideia central do desenvolvimento sustentável seria, então, alcançar um equilíbrio ou integração de interesses concorrentes entre o meio ambiente, a sociedade e a economia (KIM; BOSSELMANN, 2015, p. 19).

Nessa perspectiva principiológica, resta claro que o conceito de desenvolvimento sustentável foi forjado junto à contribuição da sociedade civil. Isso ocorreu, em grande parte, devido à atuação das OSCs na identificação e na elaboração das soluções aceitáveis na valoração desses debates científicos.

"A Cúpula da Terra", com a Conferência do Rio de 1992, foi um momento transformador para essa relação. Apesar de todos as limitações e acordos que surgiram, esse evento reformulou o direito internacional. Além de contar com a participação de 108 chefes de estado, também estiveram presentes os representantes de 178 países e mais de 15.000 cidadãos, representando mais de 9.000 ONGs. O Princípio 10 da Declaração do Rio enfatizou a contribuição da participação social no desenvolvimento sustentável, mas também modelou a própria reunião com o engajamento de diversos atores. O fórum consolidou os processos participativos como irremediavelmente parte da governança ambiental global. Outras das principais ideias substantivas do Rio encontraram seu caminho para o direito internacional, incluindo o controle soberano sobre os recursos naturais (Princípio 2); o certo para o desenvolvimento (Princípio 3); o princípio da precaução (Princípio 15); e o princípio do poluidor-pagador (Princípio 16). (VOIGT, 2013, p. 298).

Embora o Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992 não seja vinculativo, essa norma forneceu uma referência internacional com a qual a compatibilidade de normas nacionais passou a ser comparada. Baseando sobre os direitos humanos modelo, esses princípios desenvolvidos preveem a criação de uma nova gama de direitos processuais que podem ser concedidas a indivíduos ou grupos diretamente envolvidos em questões ambientais, que também seriam exercidos no âmbito nacional e, possivelmente, níveis internacionais. (SANDS; PEEL, 2012. P. 91)

Apesar de não conter compromissos juridicamente vinculativos, a Declaração do Rio representou um passo importante de concatenação dos compromissos anteriores da Conferência de Estocolmo de 1972 e do Relatório Brundtland, trazendo essas questões da periferia do discurso jurídico internacional para seu centro. Mesmo que os princípios elencados aparentem baixa juridicidade, contribuíram para consolidar o desenvolvimento sustentável como um princípio fundamental na lei internacional com a promessa de garantir vidas saudáveis e satisfatórias para a geração atual, enquanto confia para as gerações futuras, os meios para fazer o mesmo. (VOIGT, 2013, p. 298).

A declaração do Rio contém diversos princípios de caráter legal ambíguo, e até mesmo generalista, mas é possível dividi-los em três agrupamentos. O primeiro

montante volta-se a dispositivos relativos ao desenvolvimento e à redução da pobreza nos estados. Um segundo grupo de princípios trata da ordem econômica mundial e das relações comerciais. A terceira parte diz respeito à participação pública, sendo composta pelo Princípio 10 (sobre direitos à informação, à participação e a soluções em questões ambientais), e também traz os Princípios 20 a 22 (sobre a contribuição de mulheres, jovens e povos indígenas). Esses últimos são elaborados em termos mais semelhantes a diretrizes do que normas legais (KISS; SHELTON, 2007, p. 40). Frise-se, por oportuno, que seguirá uma abordagem mais substantiva, buscando compreender questões procedimentais.

O Princípio 10 recomenda que os estados encorajem a participação pública e proporcionem acesso efetivo aos processos judiciais e administrativos. Desde a divulgação da declaração do Rio, a legislação ambiental internacional tem, cada vez mais, procurado promover participação pública no processo de tomada de decisão nacional. Isso ocorre porque a participação pública é vista tanto como fonte de legitimidade quanto como produzir melhores decisões. A abrangência desse princípio motivou inclusive a elaboração de outros compromissos em nível regional, como a Convenção de Aarhus sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente de 1998 (BODANSKY, 2010, p. 128). Por essa razão, (2.2) A convenção de Aarhus como garantia substantiva de participação pública individual e associativa em matéria ambiental merece ser observada detalhadamente junto ao quadro normativo da União Europeia.

Os instrumentos jurídicos internacionais recorrentemente exigem a instrumentalização de recursos ou de direitos processuais. Nesse sentido, o Princípio 10: “acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente que são mantidas pelas autoridades públicas”, “oportunidade de participar nos processos de tomada de decisão” e, ainda “processos judiciais e administrativos eficazes, incluindo”. Essas três categorias de direitos processuais estão relacionadas com a aplicação de vários princípios orientadores que se aplicam às autoridades públicas. As expressões mais evidentes dessa instrumentalização são: a Convenção de Aarhus e o Acordo Escazú, ambos sobre Acesso à Informação, A Participação Pública no Processo de Tomada de Decisão e o Acesso à Justiça em Questões Ambientais (DE SADELEER, 2020, p. 425).

Ao passo que a entrada em vigor do Acordo de Escazú, traz o documento mais avançado para implementar o Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e para combater a desigualdade e a discriminação e garantir

os direitos de todas as pessoas de um ambiente saudável. O novo acordo é o primeiro tratado internacional vinculativo que usa especificamente o termo “defensores dos direitos humanos ambientais”, exigindo que os governos tomem medidas para prevenir, investigar e punir ameaças e ataques contra esses líderes comunitários (GUERRA; PAROLA, 2019, p. 27-29). Esse dispositivo levanta novas possibilidades para a proteção desses direitos, as quais ainda deverão render muitas investigações.

O legado do Princípio 10, também, ficou evidente na Rio+20, com o Esboço Zero, que se baseou em contribuições de nações, grupos políticos, grupos constituintes, e organizações não governamentais em todo o mundo - uma inclusão que remonta a sua linhagem diretamente a 1992 (VOIGT, 2013, p. 298). Essa iniciativa seria apenas uma ilustração em meio a uma tendência amplamente consolidada.

Outro documento que também merece ser mencionado nesta discussão é a Carta da Terra. Apesar do status legal incerto, representou uma iniciativa relevante, pois foi adotada como a alternativa da sociedade civil à Declaração do Rio. Outro aspecto digno de nota seria o método de elaboração por meio de um processo participativo (KIM; BOSSELMANN, 2015, p.16).

É possível aduzir, assim que modos participativos de governança se institucionalizaram com o passar dos anos após a reunião do Rio e foram ainda mais reforçados pela Cúpula Mundial em Desenvolvimento Sustentável (WSSD) em Joanesburgo 2002 (BÄCKSTRAND, 2006). O resultado da cúpula exemplifica essa tendência com quase 400 parcerias para desenvolvimento sustentável e procedimentos detalhados para incluir a sociedade civil, empresas e governos em fóruns e diálogos de partes interessadas (BÄCKSTRAND, 2010, p. 7).

Após algumas delimitações contextuais, pode-se compreender mais sobre a consolidação da normatividade do direito internacional do meio ambiente, junto da relação intrínseca entre os princípios da participação social e do desenvolvimento sustentável. Agora é possível avançar com essa discussão para os reflexos desse vínculo no quadro normativo da União Europeia para entender a abrangência do compromisso com a promoção da participação social no âmbito dessa institucionalidade.

2 OS USOS DE UMA FICÇÃO: O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA ESTRATÉGIA NEOFUNCIONALISTA DE COESÃO EUROPEIA

A União Europeia é um sistema político bastante heterogêneo: une diversas nacionalidades; mobiliza competição e cooperação entre uma ampla gama de grupos sociais; e cria interação entre instituições sociais, econômicas e territoriais de vários países. O debate entre essas concepções ecoa a tensão nos estados nacionais entre as demandas por uma resposta pluralista aos interesses da sociedade e uma tradição estatal mais dirigista, na qual as burocracias são vistas como instrumentos valiosos para a continuidade em um ambiente político flutuante (HOOGHE, 2004, p. 10).

A escolha de um conceito não é neutra, especialmente se for uma expressão com um legado como o de "sociedade civil". Esse termo varia de acordo com interesses e referências culturais, ora é uma OSC, ora um grupo de interesse ou um movimento social, abrangendo, para alguns, conceitos como terceiro setor, mundo associativo ou economia social. É possível, até mesmo, considerar que a concepção de uma sociedade civil seja apenas uma ficção, mas, obviamente, esta criação tem consequências. Na ausência de consenso acadêmico, a maioria dos trabalhos empíricos sobre a sociedade civil usa uma definição que está sempre aberta a questionamentos (SALGADO, 2011). Por esta razão, opta-se por uma abordagem voltada para a realidade institucional, normativa em sentido amplo, para o fenômeno analisado.

Nesse sentido, o Artigo I-47 da Constituição da Europa estabelece, pela primeira vez em um tratado da UE, uma ligação explícita entre o envolvimento da sociedade civil e o reforço da democracia participativa nas instituições europeia. Isso reflete fortemente uma "ficção" que tem sido promovida há algum tempo pela Comissão e pelo CESE (SMISMANS, 2006, p. 243). Uma pergunta que se coloca é: existe uma sociedade civil europeia?

Na atual conformação da política da EU, a Comissão tem papel central. Está na origem de toda ação da União, competindo-lhe direito de iniciativa de propostas legislativas apresentadas ao Conselho. Além disso, é também “guardiã do direito europeu”, velando pelo respeito e pela aplicação pelos Estados-Membros do direito primário e derivado da União. Além de poderes legislativos primários, detém ainda poderes legislativos de execução das regras da União delegados na Comissão pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu (artigo 290.º do TFUE). Em caso de violações do

direito dos tratados fundacionais, a Comissão pode instaurar um procedimento por infração ao Tratado (artigo 258.º do TFUE) e, até mesmo, recorrer ao Tribunal de Justiça (BORCHARDT, 2017, p. 82). Historicamente o órgão atua há décadas pela inclusão da sociedade nos processos decisórios europeus.

Em termos técnicos, essas competências foram firmadas ao longo de vários anos de consolidação. Nesse processo, Jean Monnet destacou-se como fundador apenas da antecessora da Comissão, a Alta Autoridade (para a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço), tendo-se aposentado como presidente deste órgão em 1955, enquanto a Comissão só foi criada em 1958. É possível considera-lo o defensor arquetípico de uma governança neofuncionalista. Esse esforço significou a busca por poderes independentes reais em algumas áreas de política para o Alta Autoridade na expectativa de que estes limites de responsabilidades transbordariam para outras áreas. Especialistas transnacionais identificariam as necessidades comuns, podendo indicar soluções práticas (HOOGHE, 2004, p.150).

O trabalho da Comissão Europeia, então, supostamente robusteceu essa estratégia neofuncionalista de Jean Monnet, ao colocar conhecimentos a serviço da integração europeia. Essa ideologia também é visível nos círculos acadêmicos, que se dedicam em ferramentas analíticas específicas para compreensão desse órgão *sui generis*, a União Europeia. Isso se deve ao valor atribuído aos atores sociais nesta ideologia, na qual a Comissão se colocou como uma instituição bastante aberta ao lobby. Para ajudar a construir a Europa, a Comissão encorajou o surgimento de atores especificamente europeus, privilegiando os contatos com grupos organizados em bases comunitárias, ao mesmo tempo que negligenciou os grupos nacionais e internacionais (SALGADO, 2011).

Uma cidadania neofuncionalista, decorrente deste fenômeno, aparece como multifacetada, porém é fragmentária, porque os cidadãos interagem com o supranacional ao longo de múltiplas linhas funcionais - e não políticas generalizadas. Eles interagem como produtores econômicos, pais, pacientes, alunos ou consumidores; sua relação com o princípio supranacional é apolítica. De maneira paternalista, a governança internacional busca “melhorar” as condições dos indivíduos em segmentos de suas vidas em um amplo regime de tomada de decisão (HOOGHE, 2004, p.150). A crítica é severa, porém pertinente.

Rittberger (2009), contudo, observa a experiência de Jean Monnet no Comitê Consultivo da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) para o sistema de lobby em nível europeu ocorreu há mais de meio século. É irônico que o equivalente

funcional de hoje do Comitê Consultivo, o CESE, pode ser considerado uma instituição fraca. Isso ocorre em grande parte porque o princípio de cooptação, então, consagrado no Comitê Consultivo, é agora amplamente aceito por todas as outras instituições da UE. Muitos desses grupos não reconhecem mais a necessidade de uma instituição consultiva especializada, tendendo a ignorar o CESE, apesar do seu potencial na estrutura de Bruxelas. Como em todas as inovações na construção de instituições públicas, há uma influência da experiência passada, portanto não é nenhuma surpresa que a "consulta" componha o modelo europeu vigente. Mesmo ao criar uma organização internacional *sui generis*, como a CECA, os políticos não partiram de uma tela em branco (COEN; RICHARDSON, 2009, p. 338).

A contribuição desse órgão será aprofunda, em momento específico, com (3.2) Um paralelo nas negociações entre os órgãos auxiliares de Participação Pública: a referência do Comitê Econômico e Social Europeu (CESE) para o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES) do Mercosul.

Na verdade, Monnet preocupou-se menos com projetos constitucionais perfeitos e mais em moldar padrões humanos de resposta para induzir uma mudança processual. Com isso, procurou-se conferir um "rosto humano" para a Europa, colocando a solidariedade social como um tema central. No entanto, desde que a importância da dimensão social tem sido reconhecida, também tem sido altamente controversa. Há, entretanto, uma longa história nos preâmbulos dos tratados que afirmam a necessidade de trazer a Europa "para mais perto das pessoas e da resistência simultânea dos Estados-Membros em fornecer medidas práticas para o efeito nos tratados anexos (SMISMANS, 2006, p. 243).

É importante trazer um contraponto a interpretação dessa famosa fórmula classicamente relegada a Jean Monnet. O então presidente da CECA não tinha pensado em criar uma função pública específica, e, se o fez, ocorreu sem o apoio do órgão. Tal construção se deu mais por processos coletivos do que por um projeto pessoal. A própria concepção de um planejamento nesse sentido colidiria com a vontade dos representantes dos países que compunham o bloco. Quer seja por força dos Estados-Membros ou das instituições europeias, os agentes mobilizaram-se para projetar um "novo" serviço público como uma extensão europeia. Essa percepção não é apenas uma forma de naturalidade mimética. É, também, uma questão importante de dominação no sentido de que os processos objetivando concretizar essa realidade albergando diferentes agentes dos Estados. A rivalidade entre modelos tem efeitos sobre os instrumentos políticos de

fabricação do corpo. Essa competição está sujeita a variações de projetos. Se existem interpretações comuns sobre a necessidade de pessoal de primeira linha, pode-se divergir quanto aos indicadores para medi-los. (COEN; RICHARDSON, 2009, p. 338).

Majone (2009), todavia, distingue essa abordagem para uma integração furtiva do Método da Comunidade, que é principalmente um conjunto de princípios quase constitucionais derivados dos tratados fundadores. Para este autor, Jean Monnet estava perfeitamente ciente do fato de que a integração de apenas dois setores industriais (carvão e aço) fatalmente perturbaria o equilíbrio de outros setores da economia. Ele esperava que o desequilíbrio resultante forçasse a integração de outros setores econômicos, mas mesmo nesse ponto sua abordagem diferia da dos neofuncionalistas como Ernst Haas. Essa outra corrente estaria interessados em "objetivos finais"; estabelecidas por uma política central.

De toda forma, as organizações que se tornam ativas na política europeia são o resultado da mobilização de recursos, dependendo não apenas da distribuição dos financiamentos disponíveis, mas também de “grupos empreendedores”, que criam novas organizações. As novas conformações adaptam esses grupos para adequá-los a expectativas institucionais. Com isso, surgiu um ‘repertório de ação coletiva’ especificamente adaptado para a Europa em torno de inovações como, por exemplo, rotulagem com indicação de origem (“europeu” ou “internacional”), declarações de status, diversificação do número de membros e da natureza dos membros (cidadãos, associações, empresas ou federações), diversidade da localização geográfica, orçamento, tamanho, habilidades e experiência da equipe, bem como outras formas valorizadas e promovidas pela Comissão Europeia (GEORGAKAKIS; ROWELL, 2013, p.173).

Essa "lógica" praticamente força os tomadores de decisão, sejam eles burocratas ou políticos, a buscar as opiniões (e, em última análise, o apoio) dos principais grupos de interesses da sociedade, pois é muito difícil, senão impossível, governar de forma eficaz sem eles. Os incentivos para consultar são especialmente fortes devido ao grau de incerteza sobre as condições nos Estados-Membros ser bastante elevado, especialmente considerando a heterogeneidade da UE. Além disso, quando qualquer conjunto de formuladores de políticas opta por não consultar, apenas arrisca que os atores excluídos transfiram seus recursos para outro nível institucional. A questão não é se os formuladores de políticas da UE devem consultar os interesses organizados, mas como deve ocorrer essa consulta (COEN; RICHARDSON, 2009, p. 339). Permanece sem resposta qual consulta seria suficientemente satisfativa.

O processo de expansão das OSCs na UE é singular, mas ocorre há muito tempo devido a um conjunto de forças contrárias e contraditórias. Muitos observadores relataram a falta de capacidade das instituições de construir um aparato relativamente homogêneo. Num primeiro momento, bastante prolongado, as políticas institucionais compunham um corpo relativamente fraco. Podemos dizer globalmente que o processo de definição do serviço público europeu nunca foi dado como certo. Na realidade, a própria existência de uma função pública europeia pareceu muito improvável por décadas. A coisa seria quase uma contradição em termos: pode haver serviço público sem Estado? (GEORGAKAKIS, 2019. P 55). A mesma lógica está na base da dificuldade de definir o interesse público europeu.

Essas sucessivas políticas das instituições europeias em matéria de grupos de interesses levaram os representantes desses interesses a se adaptarem adotando formas organizacionais que melhor atendessem às necessidades da época. Tal abordagem forçou as organizações a se reestruturarem em torno desta nova dimensão europeia (GEORGAKAKIS; ROWELL, 2013, p.173).

Esses grupos, inclusive, podem buscar uma estratégia para 'contornar' autoridades. Por exemplo, quando certos interesses têm uma posição privilegiada na política interna, pode-se inicialmente relutar em embarcar em estratégias em nível da UE. No entanto, essas estratégias não são estáticas, mas evoluem e mudam ao longo do tempo - há evidências de aprendizagem política e uma tendência para a "compra de locais" tanto a nível nacional como da UE. Por outro lado, é importante frisar que os interesses que permanecem fracos a nível nacional tendem, também, a ter um desempenho fraco na institucionalidade europeia (CALLANAN, 2011).

Quanto a distribuição de recursos por parte da UE para as OSCs, é possível aferir que ocorre como um processo de cima para baixo com consequências na atuação das, à época referidas como, ONGs europeias. Espera-se que essas organizações implementem prioridades intergovernamentais em vez de desenvolver a autonomia dos cidadãos. A disponibilidade de fundos para um setor específico contribui para seu crescimento e otimiza as metas obtidas em nível local. Embora os processos de cima para baixo sejam compatíveis com a concepção tradicional de democracia, eles dificultam a apropriação pelos cidadãos do processo político (SANCHEZ SALGADO, 2010, p. 526). Esse ponto é bastante sensível e urge investigações com abordagem empírica.

Além disso, os requisitos da UE fomentam um processo de profissionalização desses interesses. Com o propósito de promover a transparência, responsabilidade e

eficiência, a União Europeia incentivou as OSC a aplicarem algumas restrições burocráticas e uma gestão sólida. A difusão de tais requisitos é mais provável quando existem contatos regulares entre organizações e instituições da UE (ou autoridades de gestão nos Estados-Membros). Quando essas entidades são consultadas e recebem o estatuto de parceiras, como é o caso do ECHO, o resultado é a convergência. A confiança e a compreensão mútua, de fato, promovem o que pode ser referido como uma “democracia participativa de profissionais” (SANCHEZ SALGADO, 2010, p. 526). Críticos podem chamar de cooptação.

A questão central aqui parece ser evidente: a definição desses atores de lobby pode auxiliar a uma caracterização objetiva da contribuição das OSC nessa discussão.

Essa resposta será obtida com base em uma pesquisa qualitativa dividida em duas partes: a primeira é dedicada a uma análise sobre (2.1) A contribuição da Comissão para consolidar o “bem comum” como critério lógico de representação de interesses: o papel do Livro Branco sobre Governança Europeia, e a segunda seção aborda (2.2) A garantias substantiva de participação social em matéria de meio ambiente na Convenção de Aarhus. Tal abordagem, feita a seguir, permite perceber os termos e a extensão do compromisso com a participação da sociedade civil nessa institucionalidade para identificar a contribuição da sociedade na instrumentalização de direitos processuais relativos à participação e à informação pública.

2.1 A contribuição da Comissão para consolidar o “bem comum” como critério de representação de interesses: o papel do Livro Branco sobre Governança Europeia

A "ficção" forjada em favor dos interesses próprios da UE, inicialmente pela Comissão e, em seguida, pelo CESE, sobre a ligação entre maior envolvimento da sociedade civil com ações participativas, está codificado na proposta de Constituição para a Europa. Embora se reconheça a natureza falha desse entendimento, é possível reconhecer que tal criação exerce um impacto significativo sobre as atividades da sociedade civil e do ambiente em que operam (SMISMANS, 2006, p. 255).

Mesmo que parte relevante desse debate esteja focado nas falhas operacionais ou impossibilidades reais da democracia participativa em nível da UE, assim, deve-se lembrar das credenciais democráticas sobre as quais essa institucionalidade se desenvolve. Por isso, o compromisso de aprimoramento da União precisa considerar a

participação direta de atores da sociedade civil. Ou seja, essa deve ser uma questão de debate ou de escolha para a UE, e não meramente aceita como um dado (SMISMANS, 2006, p. 255). Por isso, as instituições europeias, aqui delimitadas pelo trabalho da Comissão, contribuíram para robustecer a atuação das organizações da sociedade civil nos processos decisórios no âmbito da União.

Durante os primeiros anos do processo de construção, os atores sociais europeus foram percebidos pelos atores políticos e administrativos como um fator que poderia contribuir para o processo de construção europeia. Uma das características mais marcantes deste período, entre 1954 e a 1970, seria a ausência de uma visão global sobre os atores sociais e, em particular, a completa ausência da noção de sociedade civil nos debates e textos da comunidade. Sendo a construção da Europa um processo de integração econômica, parece normal que inicialmente as instituições europeias se interessassem mais pelos agentes econômicos, para os quais a noção de grupo de interesse parecia mais adequada. Essa concepção é fortemente associada ao de lobby corporativo. A existência de uma pluralidade de interesses supõe implicitamente recusar (ou colocar em segundo plano) a existência de valores universais, porque o bem comum é muitas vezes concebido como a soma de interesses individuais (SANCHEZ SALGADO, 2011, p. 205).

Com a entrada em vigor do Tratado CECA, os grupos de interesse foram identificados como atores da integração europeia. Com o Tratado de Roma, a Comissão inicialmente encorajou a "consulta" desses representantes do interesse da sociedade. Desde então, no entanto, as palavras usadas para descrever esses grupos variam, e suas funções têm sido redefinido várias vezes (GEORGAKAKIS; ROWELL, 2013, p.168).

No final da década de 1970, novos direcionamentos começam a estabelecer vínculos diferentes com atores sociais para os quais o rótulo de grupo de interesse não seria mais apropriado. Essas abordagens são parte de um novo paradigma em que o estado de bem-estar deixa cada vez mais espaço para o pluralismo de bem-estar. Nesse contexto, o estado não tem mais o monopólio das políticas sociais. Atualmente, percebem-se atores privados (associações sociais e também empresas) como envolvidos nas políticas sociais. Desde então, essas novas associações assumiram a responsabilidades de política social ou de ajuda ao desenvolvimento por toda a Europa (SANCHEZ SALGADO, 2011, p. 206).

Considerando a política ambiental na história das instituições da UE no período de 1967 a 1987, a Comissão introduziu mais de 200 diretivas, regulamentos e decisões de uma maneira relativamente não afetada por eventos políticos. Isso levou a

definirem esta área de política como um sucesso inegável. A regulamentação ambiental europeia aumentou de forma relevante, inclusive, em momentos de desregulamentação geral, moldando profundamente a política ambiental dos estados membros (SMISMANS, 2006, p. 174).

Algumas Direções-Gerais da Comissão Europeia têm estado muito ativas na promoção da participação social. A Direção-Geral de Ambiente, Desenvolvimento e Emprego, por exemplo, estabeleceu no mesmo período uma parceria com os atores da sociedade utilizando a noção de organização não-governamental (ONG). A Direção-Geral do Emprego, por sua vez, utiliza noções de associação e de economia social. Na verdade, os atores associativos em questão não desejam ser rotulados de "grupo de interesse" porque reivindicam uma visão de mundo oposta à dos interesses econômicos. Implicitamente, assim, rejeitam também uma concepção de sociedade pluralista, na qual todos os interesses têm a mesma oportunidade de se expressar (SANCHEZ SALGADO, 2011, p. 207). Essa pluralidade de expressões ilustram a adaptabilidade do recurso de participação social e amplitude de agendas que albergam instrumentos participativos.

Paralelamente a essas regulações, há estudos quantitativos que indicam um crescimento relativamente linear do número de OSC no mesmo período. Esse aumento supostamente representaria uma expansão da ferramenta de participação praticamente independente de eventuais crises econômicas ou mudanças de financiamento para o terceiro setor (SANCHEZ SALGADO, 2017). Apesar de não se asseverar que ocorre uma relação causalidade, é possível considerar que o crescimento do número de diretivas sobre a política ambiental no âmbito da UE aconteceu simultaneamente a um crescimento consiste da participação de grupos de interesse.

Na esteira da crise de demissões de 1999, altos funcionários concordam que o futuro papel da Comissão depende da sua capacidade de se reinventar como uma instituição útil e legítima. esse novo papel, contudo, permanece indefinido. No centro dessa discussão há um aspecto relevante. Uma dimensão se ocuparia dos princípios da tomada de decisão, ou seja, se a governança internacional deve ser democrática ou tecnocrática. Embora altos funcionários da Comissão tenham feito considerações sobre a democracia ou o carácter tecnocrático da União Europeia, o futuro da Comissão é o que levanta maiores questionamentos (HOOGHE, 2004, p.166).

Também no final da década de 1990, a Comissão passa a apelar, cada vez mais, à sociedade civil com o objetivo de aproximar os cidadãos das ações da União. Esse processo de legitimação, permeou diversas políticas. Segundo os atores político-

administrativos europeus, a legitimidade (entendida como o consentimento dos cidadãos ao poder) está associado com boa governação e democracia. Neste contexto, surge a elaboração do Livro Branco sobre a Governança Europeia (Comissão Europeia, 2001a), no qual propõe-se a melhoria da governação europeia pelo aprimoramento das políticas implementadas com a abertura das instituições para aos cidadãos. Essas propostas de aproximação com a sociedade civil, por meio de consultas, serão retomadas por uma série de comunicações da Comissão. (SANCHEZ SALGADO, 2011, p. 211).

É importante frisar, todavia, que as instituições europeias não atribuem o mesmo peso a todas as visões possíveis da expressão “sociedade civil”. Não há surpresa em aferir que a noção proposta pela Secretaria Geral da Comissão constitui uma concepção tipicamente moderna ou contemporânea. Sendo cabíveis, portanto, todas as críticas a essa concepção, que questionam a universalidade e a neutralidade do Estado, bem como a separação entre o público e o privado (SANCHEZ SALGADO, 2011, p. 211). Essas questões devem ser particularmente consideradas em análises quanto à legitimidade de grupos para a representação de interesses coletivos.

A legitimidade de indivíduos e grupos de interesses em instâncias executivas da União Europeia gera diversos debates. Porém, a superação dessas questões não ocorrerá pela redução do papel dos cidadãos europeus. Ao contrário, deve ocorrer pelo incentivo à participação nos grupos e instâncias decisórias (DIZ; MOURA, 2016, p. 76).

A nova função atribuída às OSCs é proeminente neste documento, que propõe abertura e maior envolvimento dos cidadãos. A Comissão comprometeu-se a fortalecimento da interação com esses grupos e outros atores. Esses princípios do Livro Branco (Comissão Europeia 2002a) foram reiteradamente utilizados, como por exemplo, numa comunicação publicada em 2002, que adotou princípios gerais e padrões mínimos para a consulta das partes interessadas (SANCHEZ SALGADO, 2014, p. 88).

O Livro Branco contribuiu de forma substancial para construir uma concepção de “governança” europeia intimamente relacionada com “democracia” e “direitos humanos”. Considera-se, inclusive, que o trabalho da Comissão foi determinante para a inclusão de dispositivos específicos relativos à abertura, participação, transparência. Ademais, esse documento influenciou o Tribunal de Justiça da União Europeia a se posicionar por diálogo e publicidade nos atos de autoridades nacionais, tornando o direito à informação uma das condições ao exercício dos instrumentos de governança na União Europeia (MOURA; MATA DIZ; CLARK, 2016).

A Comissão apresentou propostas de mudanças em quatro eixos no Livro Branco: maior participação e maior abertura; melhoria das políticas da União; governança global; redefinição das atribuições das instituições da UE. No que concerne a maior participação e abertura, o órgão evidenciou a necessidade de aproximação dos governos regionais e locais, e não apenas dos nacionais por reconhecer que apenas a harmonização jurídica, política e econômica dos Estados membros não seria capaz de homogeneizar a sociedade europeia. Esse contato deveria ocorrer antes mesmo da formulação das políticas integracionistas, o que coloca os cidadãos europeus em uma posição de maior destaque no processo decisório (DIZ; MOURA, 2016, p. 75).

O maior reconhecimento dos direitos processuais na UE está refletido no Livro Branco sobre Governança Europeia, pois identifica a necessidade de tomadas de decisão mais transparentes em nível europeu e de uma interação mais forte do governo local com a sociedade civil (FITZMAURICE et al., 2010, p. 289).

No início da década de 2000, e por inspiração dessa publicação, ocorre uma mudança no uso de termos relacionadas à participação social nos documentos emitidos pela UE. Paulatinamente, a expressão “grupos de interesse” passa a ser substituída por OSC. Enquanto alguns estudiosos incluem todos os tipos de interesses neste conceito, a maioria restringe seu uso para organizações que representam “interesses gerais”. É importante frisar que essa categoria, também, alberga os “movimentos sociais”, que historicamente tem sido amplamente negligenciada. Nesse tema, contudo, evidências empíricas sobre a europeização dos movimentos sociais permanecem fragmentárias e indicam que apenas uma minoria dos movimentos sociais é ativa a nível da UE (SANCHEZ SALGADO, 2014. p. 5). É possível que, com o auxílio de ferramentas computacionais, possam-se promover investigações científicas que tornem as análises dos documentos da União mais sistemáticas.

Muitas outras legislações da UE expressam essa tendência de apresentar requisitos processuais para incluir as pessoas no processo de tomada de decisão. A título exemplificativo, pode-se citar: a Diretiva Quadro da Água da UE (DQA - 2000/60/CE) de 2000, em que a participação do público desempenha um papel fundamental na aplicação da Diretiva. A DQA estabelece a consulta por escrito no processo de planejamento da gestão de bacias hidrográficas (artigo 14.º) e o acesso à informação (artigo 14.º, anexo VII). Outra legislação com elementos participativos é a Diretiva sobre Avaliação Ambiental Estratégica (AAE - 2001/42/CE). A AAE afirma que o público, juntamente com a agência governamental relevante, deve ter uma oportunidade rápida e

efetiva de comentar o projeto de plano ou programa e o relatório de avaliação (FITZMAURICE et al., 2010, p. 289).

A ideia de que diferentes narrativas normativas podem inspirar a legitimidade da política europeia não é nova. A UE, como sistema político, seria então baseada em uma mistura de vários conceitos diferentes de legitimidade. A saída mais fácil seria argumentar que cada sistema comunicativo fornece seus próprios argumentos de legitimação para a política europeia, independentemente um do outro. No entanto, enquanto os processos e as instituições de governança desses diferentes sistemas de comunicação são executados muitas vezes em paralelo e em separado, eles também permanecem mutuamente interdependentes (SMISMANS, 2006, p. 307).

Se considerarmos apenas um Estado, a coerência entre as diversas elaborações das instituições já seria um obstáculo. Quando consideramos a pluralidade de instituições, agentes e países que compõem a União Europeia, fica ainda mais claro o enorme desafio para a construção de políticas comuns consistentes. A composição heterogênea das autoridades supranacionais é fundamental, e até mesmo imprescindível, tendo em vista a diversidade de modelos políticos e econômicos dos Estados membros. Para que haja a cooperação entre as instituições do sistema europeu e a harmonia entre suas ações deve acontecer, é necessário, também, a edição de instrumentos jurídicos que afinam o discurso (MOURA; MATA DIZ; CLARK, 2016. p. 14). Para tanto, há o tópico seguinte com ênfase em uma abordagem mais processual dos mecanismos da UE.

2.2 A convenção de Aarhus como garantia substantiva de participação pública individual e associativa em matéria ambiental

A CA, de 1998, representa um passo gigantesco na promoção de transparência e de eficácia de regramentos relativos a indivíduos e a OSCs. Por força deste instrumento, cidadãos e associações que os representem passam a participar e a influenciar, não apenas o desenvolvimento, mas também outras atividades que afetam a saúde e o meio ambiente (NANDA; PRING, 2013. p. 53).

É possível asseverar que essa convenção representaria o empreendimento mais ambicioso na área de democracia ambiental dentro do direito internacional do meio ambiente. O documento possui, até mesmo, relevância global por representar o primeiro esforço abrangente em nível supranacional de colocar o Princípio 10 da Declaração do Rio em operação. Prevendo obrigações vinculativas sobre os três pilares da participação

pública (acesso à informação, tomada de decisão e justiça). Embora seja o aspecto mais proeminente do tratado, essa é apenas uma entre diversas contribuições relevantes do instrumento (MORGERA, 2005, p. 138).

Sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, outras duas questões merecem destaque: a abertura para uma vasta gama de adesões e a relevância dada às OSCs.

Quanto à adesão ao instrumento, não se limita apenas a Estados-membros e Estados com estatuto consultivo junto da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa, mas também se estende a qualquer outro Estado que seja membro da ONU, mediante aprovação das Partes (MORGERA, 2005, p. 138). No art. 19, n.º 2, há, inclusive, uma referência expressa sobre a possibilidade de “organizações de integração econômica regional” aderirem (CONVENÇÃO DE AARHUS, 1998, p.10).

As OSC envolvidas em matérias ambientais estiveram amplamente envolvidas no processo de negociação e redação da CA. Foi-lhes permitida a participação nas sessões plenárias dos grupos de trabalho e em praticamente todas as comissões de redação. Chegaram, até mesmo, a intervir ocasionalmente a critério da presidência dos trabalhos. Ademais, o esboço de diretrizes sobre a participação do público em fóruns internacionais enfatiza como eles constituem precedentes inovadores no meio ambiente internacional lei (MORGERA, 2005, p. 139).

Em breve síntese, alguns dispositivos da CA merecem destaque. O artigo 1, a título de ilustração, estabelece que cada parte contratante "deve garantir os direitos do acesso à informação, participação do público na tomada de decisões e acesso à justiça em questões ambientais ", marcando a aceitação dessas em proteção dos próprios cidadãos. No art. 2, n.º 5, o conceito de Público interessado aqui utiliza três critérios para a definição de: “o público afetado ou susceptível de ser afetado pelo processo de tomada de decisões”, presumindo o interesse para “as organizações não governamentais que promovam a proteção do ambiente e que satisfaçam os requisitos previstos no direito nacional” (CONVENÇÃO DE AARHUS, 1998, p. 2 e 3).

O artigo 9, n.º 3, da CA, possibilita a membros do público que tenham acesso a procedimentos administrativos ou judiciais para contestar atos e omissões de pessoas privadas e autoridades públicas que violem as disposições da legislação nacional em matéria de ambiente. Para isso, devem preencher os critérios pertinentes estabelecidos na legislação nacional (CONVENÇÃO DE AARHUS, 1998).

Essa presunção em favor das OSCs, qualificando-as como público interessado, evidencia o reconhecimento da importância dessas entidades no âmbito das decisões ambientais e da mobilização da opinião pública europeia. Apesar de a literalidade do dispositivo parecer suficientemente clara, essa questão suscitou debates jurídicos.

No texto da convenção, prevê-se um papel significativo para OSCs que promovem a proteção ambiental, sendo vistas como os principais destinatários do tratado, em consideração à tendência de fazerem uso ativo dos direitos assim criados em nome do público em geral. A literalidade da CA qualifica essas entidades automaticamente como ‘público interessado’ para o propósito de participação na tomada de decisão ambiental, desde que cumpram os requisitos da legislação nacional (MORGERA, 2005, p. 139).

Da mesma forma, esses grupos estão dispensados de comprovar interesse suficiente e prejuízo de um direito para se beneficiar do direito de acesso à justiça. Além disso, a convenção afirma a obrigação dos Estados-parte de providenciarem o devido reconhecimento e apoio a associações, organizações ou grupos que promovem a proteção ambiental, em seus sistemas jurídicos nacionais. A menos que pelo menos um terço das partes presentes na reunião levantem objeções, as OSC ainda teriam o direito de participar como observadores em reuniões das partes. O objetivo aparente da CA seria que os desenvolvimentos legais subsequentes fortalecessem ainda mais a posição das ONGs. (MORGERA, 2005, p. 139). Essa expectativa, todavia, não foi aceita sem resistência.

Na ausência de princípios claros e critérios de avaliação específicos, alguns governos tendem a adotar uma abordagem minimalista às obrigações da CA, particularmente quando uma postura mais proativa envolveria um investimento significativo de recursos. A falta de vontade política para cumprir integralmente os direitos processuais garantidos pela Convenção é o principal obstáculo à aplicação adequada desse instrumento. Este estado de coisas confirma a importância de mecanismos de aplicação acessíveis e eficazes para afastar incertezas sobre o escopo das obrigações da Convenção e garantir que a lei seja aplicada corretamente e em tempo hábil. Informar ao público e às OSC sobre a CA, instruindo sobre os mecanismos e as potencialidades benéficas de um litígio ambiental, é essencial para que esses padrões evoluam progressivamente e se tornem incorporados mais profundamente nos sistemas jurídicos e administrativos locais (RYALL, 2019).

Entre as muitas legislações que aprofundaram os conceitos da CA, há o Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de

setembro de 2006, estabelecendo regras de aplicação. O chamado “Regulamento de Aarhus” se destina especificamente a garantir o direito de acesso do público às informações sobre ambiente recebidas, detidas ou produzidas nas instituições e nos órgãos da UE.

Esse regramento enfatiza os seguintes critérios para pedidos internos à instituições ou a órgãos da UE feitos por OSC: ser uma pessoa jurídica independente sem fins lucrativos que existe há mais de dois anos e ter o objetivo principal declarado de promover a proteção ambiental no contexto da legislação ambiental. Quando adimplidos esses requisitos, a entidade coletiva poderá interpor pedido no prazo de até seis semanas após a adoção, notificação ou publicação do ato administrativo (o que for mais recente), ou, no caso de omissão, seis semanas após a data em que o ato administrativo foi publicado. A menos que sejam claramente infundadas, todas as solicitações devem ser respondidas por escrito, no máximo em 12 semanas após a recepção do pedido. Esse período pode ser flexibilizado para até dezoito semanas (LANGLET; MAHMOUDI, 2016). Esses critérios de recusa de informações foram detalhadamente abordados em regramentos específicos.

Sobre as exceções estabelecidas ao acesso à informação ambiental, o Regulamento 1049/2001 também autoriza a recusa de fornecer quando a divulgação afetaria adversamente a proteção do meio ambiente. Sobre esse regulamento, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) estabeleceu em um primeiro momento que o termo "ato administrativo" abrange apenas medidas de âmbito individual sob a legislação ambiental, adotada por uma instituição ou órgão da UE, e que seja juridicamente vinculativa com efeitos externos (Art. 2). A limitação do direito das ONGs de apresentarem um pedido de revisão interna apenas de medidas de âmbito individual seria incompatível com o art. 9 da Convenção (LANGLET; MAHMOUDI, 2016). Essa posição foi revertida com a edição de novas medidas.

Com a adoção do Regulamento n.º 1367/2006, então, a UE passou a não dar pleno cumprimento às obrigações decorrentes da literalidade do artigo 9, (3), da CA, no que diz respeito aos procedimentos administrativos ou judiciais nacionais. Entende-se agora que a Convenção não poderia ser invocada para avaliar a legalidade desse regramento (LANGLET; MAHMOUDI, 2016).

O TJUE tem feito um uso demasiadamente estrito para caracterizar "ato administrativo" no art. 10 (1), do Regulamento Aarhus. Tem-se considerado que a UE não pretendia implementar as obrigações decorrentes do art. 9 (3) da CA. Cumpre

questionar qual a utilidade do Regulamento se não objetiva a regulação dos dispositivos de Aarhus. O Tribunal aduz que a Convenção é projetada para os Estados-membros, e não para a UE. No caso do Urso Marrom Eslovaco (em inglês, *Slovak Brown Bear case*), ignora-se o art. 216 (2) do TFUE e o artigo 1 (1), do Regulamento Aarhus. Se a UE pretendia, pelo menos em 2006, implementar a art. 9 (3) da CA, acabou por emitir um dispositivo incompatível com o art. 10 (1) do Regulamento Aarhus (RATH, 2019).

Atualmente, o Regulamento oferece apenas uma interpretação restritiva, ou seja, limitando o acesso a uma revisão interna de procedimento apenas quando os atos da UE contestam “medidas de âmbito individual”. Como resultado dessa discricionariedade concedida às instituições, o Regulamento Aarhus só é aplicável atualmente a poucas decisões em questões ambientais. O TJEU perdeu uma oportunidade única para preencher as lacunas do sistema de proteção judicial da UE em processos ambientais. É provável que essa fragilidade das atuais regras de aplicação da CA em relação ao acesso à justiça no meio ambiente as questões persistam nos próximos anos. (RATH, 2019).

A não aplicação do efeito direto para Aarhus protege a ordem jurídica europeia do direito internacional do meio ambiente. A prática de quando o efeito direto do direito internacional é aplicado pelo TJUE expõe como o tribunal desempenha uma função política crítica na interseção das ordens jurídicas. Consequentemente, o TJUE pode ser criticado por não ter tido em conta o objetivo oficial da UE de contribuir para a estrita observância e o desenvolvimento do direito internacional, artigo 3.º (5), da CA. De modo geral, as razões para as decisões das instituições da UE e do direito derivado da UE não são compatíveis com os parâmetros de proteção de Aarhus. Isso pode ser entendido como um indicativo de que o TJUE favorece a UE em relação aos Estados-Membros (RATH, 2019).

Importa destacar ainda outras iniciativas, como a Diretiva 90/313/CEE20, não só por apresentar um dos primeiros contornos do conteúdo da informação ambiental, mas também por ser um importante marco rumo à melhoria da democratização de políticas ambientais. Além dessa, há a Diretiva 2003/4/CE, que ampliou o conceito de informação ambiental trazido em Aarhus, ao acrescentar as informações relativas às zonas húmidas, litorâneas e marinhas (SAMPAIO, 2013).

Analisando o nível supranacional, pode-se afirmar que a integração para o direito europeu dos ditames da Convenção foi devidamente realizada pela incorporação do conteúdo de acordos internacionais firmados pela UE ao Direito interno, com a publicação da Diretiva 2003/4/CE. Esse instrumento objetiva: 1) alcançar formas de

obtenção de informações ambientais oriundas da autoridade pública pela sociedade, independentemente de justificativa; 2) promover políticas de divulgação reiterada de informações ambientais, tais como planos, estudos e relatórios ambientais (DIZ; DISCACCIATI, 2017). Por força dessa diretiva, o direito à informação ambiental deveria ser garantido por duas perspectivas: uma passiva e outra ativa.

A atuação passiva concerniria à provocação de pessoa física ou jurídica, de forma específica e individualizada, para obter a informação ambiental de seu interesse. A atuação ativa ocorreria por iniciativa do Poder Público, com o dever de apresentar informações ambientais gerais e relevantes para a sociedade, mesmo sem que haja requisição dos indivíduos nesse sentido. Estas seriam divulgadas periodicamente, como forma de controle pela população das políticas de preservação do meio ambiente promovidas pelo Estado (DIZ; DISCACCIATI, 2017).

A emissão da Diretiva 2003/4/CE gerou desdobramentos em diversos países. Na Alemanha, por exemplo, reeditou-se a Lei de Informação Ambiental (*Umweltinformationgesetz* – UIG/1994), em 19 de dezembro de 2004, para adequá-la à CA, relativas ao acesso à informação ambiental. A Espanha, por sua vez, publicou a Ley 27/2006,20 nos mesmos moldes dos instrumentos internacional e supranacional, com um capítulo para cada um dos três pilares, mas com previsões específicas, como para a publicação mínima de informações pelo governo. Outro caso digno de nota ocorreu na Áustria, que reformulou em 2004, a Lei Federal de Informação Ambiental, datada de 1993 para trazer concepções gerais, como quais informações são passíveis de pedido pela população e quais autoridades públicas federais devem fornecê-las (DIZ; DISCACCIATI, 2017).

Um estudo atento do texto dos artigos 4 e 5 da Convenção confirma a forte influência da Diretiva 90/313/CEE sobre a liberdade de acesso à informação no Ambiente. No entanto, as disposições da CA melhoram consideravelmente no que diz respeito ao relativamente fraco regime de acesso criado naquela diretiva inicial. Considerando que o regramento anterior, da década de 1990, previa apenas a "liberdade" de acesso, artigo 4º da Convenção, que garante o "direito" de acesso à informação ambiental e vai muito mais longe para restringir as situações em que uma autoridade pública pode legalmente reter informações. Antes da ratificação da Convenção em 2005, a UE adotou uma revisão da diretiva sobre o acesso do público às informações ambientais (Diretiva 2003/4/CE) com o objetivo de implementar o acesso de Aarhus às obrigações de informação nos Estados-Membros (RYALL, 2019).

A Diretiva 2003/35/CE, por sua vez, implementa o terceiro pilar da Convenção de Aarhus relativo à participação pública em avaliações de impacto ambiental e emissão de licenças para novas instalações, o que remete ao Artigo 9, nº 2, em conjunto com o Artigo 6 da CA. O objetivo expresso da diretiva é contribuir para o cumprimento dessas obrigações em procedimentos de projetos de infraestrutura. Os Estados-Membros tiveram até 25 de junho de 2005 para alinhar a legislação nacional com a legislação da UE (ZIEHM, 2005, p. 293).

Nesse contexto, embora o Tribunal não hesite em impor requisitos estritos aos Estados-Membros sempre que seja convidado a interpretar a CA, as instituições da UE têm sido deixadas à solta por razões questionáveis. A indulgência injustificada com as instituições europeias pode facilmente conduzir a um menor envolvimento da ordem jurídica supranacional com o direito internacional e, portanto, a uma influência enfraquecida do direito ambiental internacional. Apesar desta perspectiva negativa, as recentes decisões do TJUE, juntamente com uma futura conclusão de incumprimento pelo Comitê de Conformidade de Aarhus, podem servir de alerta para o legislador da EU (RATH, 2019).

Embora não haja dúvidas quanto à amplitude e o caráter vinculativo da CA para as instituições da UE, o compromisso TJUE com o direito internacional pode ser questionado. Resta evidente, em particular, que há uma tendência nos últimos anos para dar às associações ambientais mais direitos de obter informações, porém, recentemente, nos tribunais, enxergam-se revezes para os direitos de participação das OSCs em matéria de meio ambiente nas instituições europeias.

Se a expansão de mecanismos de engajamento da sociedade encontra resistências de implementação no âmbito nacional e supranacional, a seguir, é necessário investigar em que termos a participação social se coloca em questões comerciais.

3 O DESENVOLVIMENTO DE VÍNCULOS DE COOPERAÇÃO DO MERCADO COMUM DO SUL COM A UNIÃO EUROPEIA

O Acordo de Livre Comércio MERCOSUL-UE está inserido na nova tendência de regionalização das tratativas comerciais. Tal fenômeno cresceu em todo o mundo como uma escolha política, com o objetivo de alcançar reduções tarifárias, em um sistema alternativo ao estabelecido pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Esses Acordos Comerciais Regionais (ACRs) podem ser entendidos como pactos celebrados entre sujeitos de direito internacional por escrito e destinados à produção de efeitos jurídicos no direito internacional. Portanto, estão incluídos na categoria de tratados e estão regidos pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 (DA SILVA, 2014, p. 389).

É preciso esclarecer desde já que não se objetiva fazer uma análise comercial do instrumento. Busca-se, na realidade, investigar os impactos da participação da sociedade civil especificamente nas negociações do Acordo de Livre Comércio MERCOSUL-UE, em particular, em questões relacionadas ao meio ambiente.

Nas últimas duas décadas, as disposições contidas nesses acordos comerciais têm sido expandidas para tratar de assuntos como empresas estatais, serviços públicos, comércio digital e privacidade de dados, cultura, meio ambiente e direitos humanos. Ao aumentar o escopo sobre as regulamentações, a quantidade de partes interessadas na política comercial também cresce consideravelmente (VELUT, 2016).

Assim um novo grupo de atores - de direitos humanos e ONGs ambientais, organizações de consumidores e grupos de defesa da Internet – passou a contribuir na esfera política, antes reservada apenas às associações comerciais. Apesar da crescente proeminência de grupos da sociedade civil nos debates de mercado, a conceituação acadêmica sobre a formulação desses novos mecanismos participatórios mal começou a reconhecer a expansão do círculo de interessados nas políticas de comércio. O impacto dessa inovação, entretanto, parece prejudicado pela opção por instituições de participação social meramente consultivas (VELUT, 2016). Este desenho centrando em órgãos, muitas vezes só facultativos, parece se repetir para restringir o potencial da participação social no acordo entre União Europeia e Mercosul.

Em particular, quanto ao engajamento da sociedade civil, importa considerar que embora alguns países (em especial, no “Norte” geopolítico) tenham incorporado o conceito em práticas políticas, outras nações apenas começam a experimentá-lo, como

ocorre (no “Sul”) com democracias mais jovens ou com maior tradição autoritária. Essa diferença é muitas vezes enfatizada por governos que se opõem frontalmente a essas práticas como uma ameaça aos interesses públicos e privados estabelecidos (NANDA; PRING, 2013. p. 48). Esse último caso poderia ser exemplificado pela situação do Brasil no momento, que receberá comentários em tópico próprio.

É preciso reconhecer, assim, que a formação e institucionalização de vínculos entre os atores não tem sido um processo linear e contínuo, em que coalizões em nível doméstico se projetariam para a arena transnacional. Ao contrário, tem ocorrido um processo caótico, envolvendo a institucionalização de vínculos contraditórios em ambos os níveis ao mesmo tempo (VON BÜLOW, 2010a, p.122).

Na UE, cinquenta anos depois da assinatura do Tratado de Roma, parece crescer, em parte da opinião pública dos cidadãos europeus, a percepção de um elevado custo para integração. Ademais, o decurso do tempo, pode ter modificado a percepção sobre os benefícios desse processo com o crescimento de tamanho da União. O cidadão médio, por outro lado, tem-se tornando, cada vez mais, consciente do tensionamento das questões ambientais com o ambicioso projeto do mercado único europeu. Em vez de tentar entender as razões do desencanto de hoje de alguns europeus com a integração, muitos estudiosos continuam focando esforços em celebrar a capacidade inerente do processo de integração da UE para se reinventar constantemente. Essa visão tende a considerar que a integração forjada, por todas essas décadas, ainda é suficientemente válida e capaz de evoluir em resposta à mudança de pressões e novas prioridades (MAJONE, 2009). É possível questionar se não existe um excesso de otimismo nessa visão.

Por um lado, os tratados de fundação autorizaram algumas políticas altamente intervencionistas, por exemplo, na agricultura e nas indústrias de carvão e aço - e o intervencionismo tornou-se ainda mais pronunciado em documentos posteriores. Por outro lado, aqueles princípios de livre mercado que podem ser encontrados nos tratados foram introduzidos principalmente para possibilitar a integração de mercados nacionais fortemente regulamentados. É preciso ter em conta que a motivação por trás da união monetária é política, não econômica. Nesse processo, os integracionistas viram o mercado comum como um passo decisivo para a unificação europeia, enquanto outros líderes nacionais nutriam razões particulares diferentes para apoiar a União. Em ambos os casos, alegavam justificativas amplamente políticas. Em contraste, vê-se que a maioria dos economistas "neoliberais" se opôs à ideia de uma política monetária centralizada para

economias estruturalmente diversas (MAJONE, 2009, p. 128 e 129). O empenho pela redução dos subsídios persiste relevante para a economia europeia até os dias de hoje.

Como ocorre no debate sobre integracionismo que usa objetivos econômicos para justificar escolhas políticas, muitas vezes governos se apresentam em declarações de intenções utilizando argumentos políticos para lograr vantagens econômicas. Apesar de essa lógica remeter a uma obviedade, que há indissociabilidade de fatores comerciais nas escolhas de autoridades públicas, é preciso tomá-la em conta na análise das negociações e, principalmente, da capacidade da sociedade civil de influir no mercado.

O Mercosul, por exemplo, surge como algo entre uma união aduaneira e um mercado comum. Tecnicamente foi criado em 1991, por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com o Tratado de Assunção. Essa estrutura foi fortalecida com as modificações do Protocolo de Ouro Preto, de 1994, baseado numa Tarifa Externa Comum (TEC), que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1995. As principais estruturas institucionais do bloco incluem o Conselho do Mercado Comum (CMC) formado por ministros de relações exteriores e finanças dos países membros, o Grupo Mercado Comum (GMC) como órgão executivo, que pode emitir resoluções obrigatórias, e o Tribunal de Revisão Permanente (TRP) como órgão de resolução de disputas, que inclui um tribunal arbitral, (ALMEIDA, 1998).

O próprio MERCOSUL é um resultado do precedente histórico dos ACRs no contexto da América do Sul, entretanto a redução de barreiras econômicas existiria mais como uma promessa no papel do que como um impulso real nessa institucionalidade (LYNCH, 2010, p. 114). Desde a anunciada liberalização econômica destes acordos, a União Europeia buscou aproximar-se, tendo firmado um compromisso de cooperação já, em dezembro de 1995. Entretanto, a negociação de uma área de livre-comércio no contexto transatlântico permanece um projeto para o século XXI (ALMEIDA, 1998).

Esse plano, surge com exceções significativas entre seus membros. A própria TEC nasceu com uma implementação parcial do objetivo da uma união aduaneira por causa de isenções nacionais. O plano ambicioso de um mercado comum - permitiria não apenas o livre comércio, mas o livre fluxo de trabalho e capital – frustrou-se com os reveses da turbulência econômica dos dois membros de maior peso, Argentina e Brasil. Por exemplo, por causa das dificuldades econômicas argentinas, foram concedidas isenções à TEC até dezembro de 2002. Disposições regionais comuns que cobrem o comércio de serviços, salvaguardas, antidumping e solução de controvérsias foram aprovados, mas apenas parcialmente implementados. A jornada do MERCOSUL tem sido

bastante acidentada, e a integração econômica ainda está aquém dos objetivos iniciais. De toda forma, o bloco logrou uma aproximação mais intensa da construção típica entre países da América do Sul (LYNCH, 2010).

Os acordos de quarta geração entre a União Européia com a América Latina, iniciam-se, também, a partir de 1994. Na prática, contudo, o otimismo em relação ao Mercosul foi abandonado em favor de uma política fundada apenas em aspectos econômicos das relações bi-regionais mais conservadoras. Apenas os acordos-marco da UE com Mercosul (1995), Chile (1996) e México (1997) lograram avançar (TREIN; CAVALCANTI, 2007, p. 72).

Em novembro de 1999, na Cúpula do Rio, representantes da UE, Mercosul e Chile divulgaram “Comunicado Conjunto” no qual reafirmaram o compromisso por fortalecer as negociações, visando à liberalização comercial bilateral gradual e recíproca sem a exclusão de nenhum setor, e em conformidade com as regras da OMC. Decidiram que, em novembro do mesmo ano, ocorreria a primeira reunião do Conselho de Cooperação com a tarefa de formular propostas em relação à definição da estrutura, da metodologia e do calendário para as negociações. Esse entendimento ocorreu com base em 3 pilares: comercial, político e cooperação (ARAÚJO, 2018, p. 183).

Paralelamente à reunião dos chefes de Estado, ocorreu um encontro, a autodenominada “*Off Cúpula*”, a qual reuniu 30 movimentos sociais, sindicatos e OSC do mundo todo. O objetivo era discutir globalização, integração econômica, desenvolvimento sustentável e fluxos financeiros internacionais. Essa iniciativa resultou na emissão de outra Declaração do Rio, assinada pelos representantes da sociedade civil. O documento foi encaminhado ao governo brasileiro ao final da reunião, contendo reivindicações dos movimentos sociais em relação à cooperação inter-regional (VENTURA, 2003, p. 184). Não foram encontradas evidências de que tal iniciativa tenha surtido algum efeito nas decisões.

Nesse momento, já se verificou que a França desempenharia um papel relevante nas discussões sobre o acesso ao mercado agrícola europeu. Por um lado, a atuação diplomática deste país contribuía para acelerar o processo de negociação em virtude de uma visão multipolar das relações internacionais. Por outro, apresentava dificuldades de ceder em favor de uma política agrícola comum na relação entre a UE e o Mercosul. Assim, atuou muitas vezes como adversária à associação entre os dois blocos regionais (ARAÚJO, 2018, p. 184).

Tal situação ocasionou um impasse que custou seis anos de paralisação. Só no primeiro semestre de 2010, com a VI Cimeira UE-América Latina e Caribe, enquanto a Espanha exercia a presidência rotativa da União Europeia, houve o relançamento das negociações UE-Mercosul. Nesse momento, buscou-se um Acordo que integrasse a dimensão comercial a questões como serviços, investimentos, contratos públicos, propriedade intelectual (incluindo as denominações geográficas), facilitação do comércio, medidas sanitárias e fitossanitárias, comércio e desenvolvimento sustentável, concorrência ou instrumentos de proteção do comércio (ACCIOLY, 2016, p. 377). Essa expectativa não se confirmou por fatores externos.

Formalmente ocorreu uma agenda de reuniões intensa. Entre junho de 2010 e outubro de 2012, foram realizadas nove rodadas de negociação, juntamente com quatro reuniões do Comitê Birregional de Negociações. A Primeira Rodada ocorreu entre junho e julho de 2010, em Buenos Aires, na Argentina. A Segunda Rodada foi realizada em Bruxelas, entre 11 e 15 de outubro do mesmo ano, e a Terceira Rodada, em Brasília, entre 22 de 10 novembro e 07 de dezembro de 2010. Em seguida, foram realizadas entre 14 e 18 março de 2011, em Bruxelas, na Bélgica, e entre 2 e 6 de maio de 2011, em Assunção, no Paraguai. Em seguida, a Sexta Rodada ocorreu durante a 22ª Reunião do Comitê Birregional de Negociações, que teve lugar em Bruxelas, na Bélgica. A seguir, foi realizada a Sétima Rodada, em Montevidéu, Uruguai, entre 7 e 11 novembro de 2011. Entre os dias 12 e 16 de março de 2012, foi celebrada a Oitava Rodada de Negociação, no âmbito da 24ª Sessão do Comitê Birregional de Negociações, em Bruxelas, na Bélgica. Por fim, a nona, e mais recente, Rodada de Negociações MERCOSUL-UE, foi realizada em Brasília, de 22 a 26 de outubro de 2012 (OEA, 2021).

As negociações nesse período não evoluíram, mesmo com tão extensa agenda de rodadas e reuniões. Em geral, os encontros limitaram-se a reafirmar os compromissos com os pilares da associação inter-regional (integração política, comercial e de cooperação). Só ocorreram avanços em diálogos setoriais, como serviços e investimentos, questões alfandegárias e contratos públicos, por exemplo. No que concerne à liberalização comercial, alcançou-se pouco, apenas com a troca de propostas de acesso ao mercado e análises por ambas as partes, porém sem o estabelecimento de algum consenso ou resolução (DE CARVALHO; LEITE, 2013, p. 115).

No período de 2010 a 2014 as reuniões de trabalho seguiram sem definições importantes para uma convergência entre as partes. Parte disso se deve à crise econômica que se instalou nos países do sul da Europa, pois, na prática, desviou as atenções da

retomada das negociações entre os dois blocos regionais. No Mercosul, ocorreram uma série de episódios turbulentos, como a polêmica suspensão do Paraguai, o contestado ingresso da Venezuela, em 2012, a crise política que assolou o Brasil e, concomitantemente, a crise econômica mundial. Devido a esses acontecimentos, as negociações seguiram sem maiores avanços até o segundo semestre de 2016 (ACCIOLY, 2016, p. 377).

Com o alinhamento dos presidentes Michel Temer, do Brasil, e Mauricio Macri, da Argentina, as negociações tiveram novo impulso para alcançar um Acordo de Associação com a União Europeia. Em maio de 2016, foi realizada uma troca de ofertas do acordo, após 12 anos desde a primeira iniciativa similar. Isso ocorreria diante da motivação de afastar a narrativa de que o governo brasileiro estaria afastado da tendência integracionista mundial (SALGADO; BRESSAN, 2020, p. 14).

Diante desse breve histórico, pode-se afirmar que as negociações do Acordo de Livre Comércio aconteceram com pouca participação da sociedade, excetuando notadamente a influência exercida por entidades representativas de setores econômicos como a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI) buscando maior abertura comercial (DIZ, et al., 2019, p. 70 e 71). Essa capacidade de pressão parece ter ocorrido por *lobby* junto aos governos, ao invés de se dar de maneira pública e transparente.

A análise do processo negociador evidencia, então, um déficit democrático nos 20 anos de empenho na cooperação Norte-Sul. A perspectiva de debates mais abrangentes esteve totalmente ausente em temas ou parcerias fundamentais como transferência de tecnologias, parcerias entre universidades, apoio à formação científica, mudanças climáticas e preocupações com a Amazônia. Ademais a cautela da Europa diante de um acordo assinado com pressa junto a um governo tão questionado, são precauções estritamente razoáveis (FRIEDRICH-EBERT STIFTUNG, 2020, p. 33).

Ainda assim, é possível buscar indícios da contribuição da sociedade civil nas negociações do Acordo de Livre-Comércio com a União Europeia a partir de duas abordagens, quais sejam: (3.1) A estrutura majoritariamente estatal do Mercosul e os órgãos auxiliares de Participação Pública: a referência do Comitê Econômico e Social Europeu (CESE) para o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES); (3.2) A influência do Brasil no MERCOSUL: o peso de retrocessos internos da participação para as negociações. Essas perspectivas serão desenvolvidas a seguir.

3.1 A estrutura majoritariamente estatal do Mercosul e os órgãos auxiliares de Participação Pública: a referência do Comitê Econômico e Social Europeu (CESE) para o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES)

Para abordar como a participação pública pode ocorrer de maneira diferenciada entre as partes do ALC, deve-se considerar paralelamente as estruturas que contemplam a sociedade civil. Não há o objetivo de comparação, mas apenas de apresentar separadamente os mecanismos de engajamento social nas negociações dos acordos de livre comércio.

No sistema mercosulino, a resolução de controvérsias para a aplicação do direito pelos Estados Partes se dá por meio de uma estrutura não-coercitiva e diplomática com base em tribunais arbitrais *ad hoc* e de um Tribunal Permanente de Revisão. Excetuando-se reivindicações trabalhistas ou administrativas de competência do Tribunal Administrativo-Laboral do Mercosul (TAL), o mecanismo de solução de controvérsias não autoriza pessoas físicas ou pessoas jurídicas de natureza privada a processar Estados Partes (THEMOTEO et al. 2020, p. 15 a 20). A primazia estatal é uma característica da institucionalidade mercosulina.

Nessa estrutura, uma exceção seria o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), que foi criado pelo Protocolo de Ouro Preto, em 1994. Nessa ocasião, o tratamento dado ao órgão foi mínimo com apenas três artigos sucintos. (MOAVRO, 1997). Por isso, faz-se necessário formular considerações mais detalhadas.

Esse órgão consiste na única instância do Mercosul em que setores econômico e social ocupam número igual de representantes de cada país. Quanto à função, detém estrutura meramente consultiva para emitir recomendações ao Grupo de Mercado Comum (GMC) (ROCHA; RIBEIRO, 2017, p. 100 e 101). Assim o FCES não tem capacidade regulatória direta perante os Estados, desempenhando apenas funções de assessoramento aos órgãos principais. Esta tarefa de natureza acessória em relação à atividade realizada nos outros órgãos torna o trabalho do Foro menos visível no quadro institucional existente (PASTORI, 2003).

O FCES foi inspirado no CESE da UE, porém ainda não alcançou o impacto a que se pretendia. Apesar do Foro mercosulino promover formalmente a presença de grupos da sociedade, o órgão ainda carece de efetividade. Pode-se aferir, assim, que ainda inexistente uma política direcionada para o fortalecimento da participação como elemento

essencial da democracia e da cidadania participativa no bloco (DIZ; CALDAS, 2017, p. 78). Em matéria de participação da sociedade civil, ainda há muito a avançar.

O FCES é composto por Seções Nacionais dos Estados membros do Mercosul, que indicam quais organizações compõem e indicam delegados. É ocupado principalmente por grupos setoriais que representam trabalhadores e empresas. O órgão superior do Foro é o Plenário. As reuniões devem ocorrer ao menos uma vez por semestre, podendo ocorrer com maior frequência extraordinariamente. As decisões são tomadas por meio do consenso. Existem também Comissões Temáticas Especializadas e Grupos de Trabalhos com o objetivo de assessorar o Plenário. (DIZ et al 2016, p. 791).

De acordo com o Regimento Interno do FCES, no art. 2º, o órgão possui um mandato amplíssimo, englobando: “pronunciar-se, no âmbito de sua competência, emitindo Recomendações, seja por iniciativa própria ou sobre consultas que, acompanhando informação suficiente, realizem o GMC”. O mesmo dispositivo também traz a obrigação de “acompanhar, analisar e avaliar o impacto social e econômico derivado das políticas destinadas ao processo de integração”; “propor normas e políticas econômicas e sociais em matéria de integração”; “realizar investigações, estudos, seminários ou eventos (...) sobre questões econômicas e sociais de relevância para o Mercosul” (MERCOSUL, 1996).

Essa amplitude de competências suscita reiterados questionamentos quanto ao financiamento para execução adequada do mandato do FCES. Mesmo que essa questão apareça constantemente na documentação do FCES, nem o GMC, assim como o CMC, não se manifestaram oficialmente sobre o assunto (FARIA; PIÑERO, 2010, p. 19). Apesar de o pleito ser ignorado, essa questão é relevante devido ao papel central das instituições na indução dos mecanismos de participação, como demonstrado no Capítulo 2 desta investigação.

Quanto às negociações do ALC por parte do Mercosul, o Foro Consultivo Econômico e Social emitiu diversas recomendações (01/99, 02/02, 01/04, 02/08, 02/10 e 01/15 e 03/19) sobre Acordo de Livre Comércio entre Mercosul e União Europeia. Nesses documentos, ao mesmo tempo em que se roga por avanço das negociações, reafirma-se a necessidade de maior transparência e participação da sociedade civil nas negociações (ROCHA; RIBEIRO, 2017, p. 102-104).

A recomendação 01/99 foi emitida durante a XI Reunião Plenária Extraordinária do FCES, realizada em 22 de junho de 1999, na cidade do Rio de Janeiro. Analisou diversos temas referentes às relações entre o Mercosul e a União Europeia diante

da perspectiva do lançamento iminente de negociações entre os dois blocos por ocasião da Cúpula Presidencial Europa, América Latina e Caribe. Esse documento se ocupa de questões ligadas ao fluxo de comércio, trazendo observações sobre equidade, paridade, regime da OMC e aumento dos laços da sociedade civil nas duas regiões. Podendo-se destacar o item 5, que traz um pedido de maior participação institucional por meio da criação de uma Comissão Consultiva Paritária entre o FCES e o CESE no âmbito do acordo de associação inter-regional (MERCOSUL, 1999).

A recomendação 02/02, por sua vez, faz referência a outro documento do FCES no 07/99 de junho de 1999. Aduz que a transparência deve ser um componente fundamental do processo de negociação, incluindo a participação da sociedade civil. Remete, ainda, ao consenso da IV Reunião do Comitê Birregional de Negociações, ocorrida em abril de 2001. Nessa ocasião, manifestou-se no sentido da criação de um Comitê Consultivo Misto (CCM), formado pelo FCES e pelo CESE, que já desenvolveriam um programa de cooperação mútua desde 1997 (MERCOSUL, 2002).

É preciso destacar que, no sítio eletrônico do órgão, não consta publicação referente à 07/99 de junho de 1999, todavia existe uma recomendação 02/99, com o tema de “Abertura, Participação e Transparência”. No caso, é possível considerar que se trate de erro material, na tentativa de mencionar o documento de 01/99.

Mais uma vez, na recomendação 01/04, traz-se o tema das barreiras agrícolas como central para o avanço das negociações. Nessa ocasião, o Foro considerou as propostas apresentadas pela UE como “inaceitáveis” ao manifestar-se sobre várias questões de comércio. Ademais, reitera os termos dos documentos anteriores 1/99 e 2/02 do FCES. Além disso, pede a implementação do CCM por considerar a dimensão da sociedade civil, essencial nas relações entre o Mercosul e UE (MERCOSUL, 2004).

Em seguida, a recomendação 02/08 insta o progresso nas negociações do Acordo de Associação Inter-regional e a consideração de aspectos de natureza política, econômica, comercial, social, trabalhista para cooperação entre as duas regiões. Faz referência inclusive aos parâmetros da OIT. Por fim, recomenda outra vez a instalação de um Comitê Consultivo Paritário para o Acordo de Associação, constituído pelo FCES e pelo CESE, garantindo os recursos necessários à efetiva participação no processo de negociações.

Na recomendação 02/10, abordam-se temas como acesso ao mercado e abertura comercial separadamente de Cooperação Bi-regional. O FCES apela pelo retorno das negociações e por participação institucional da sociedade civil organizada de ambas

as regiões na futura Fundação UE-ALC, de acordo com a Declaração do VI Encontro da Sociedade Civil União Europeia-Mercosul. Especificamente sobre o processo de negociação, reafirma a importância da transparência e da criação do CCM, conforme previsto no Acordo-Quadro de 1995. Reitera-se a dimensão social por meio da promoção e respeito pelos direitos humanos, sociais e laborais fundamentais. Advoga-se a intensificação do diálogo para políticas setoriais relacionadas a questões ambientais (MERCOSUL, 2010). Ainda que de maneira bastante vaga, importa destacar que esse é o único documento do FCSE com referência direta ao meio ambiente sobre o ALC entre Mercosul-UE.

A recomendação 01/15 considera o precedente dos 5 documentos temáticos anteriores e o contexto de seis anos de paralização das negociações. Nesse contexto, clama por um acesso ao conjunto de documentos trocados no diálogo entre as partes e pede o processo de consulta regular da sociedade civil entre os países sócios nas tratativas (MERCOSUL, 2015).

Por último, já após o anúncio de uma primeira versão do Acordo, a recomendação 03/19 solicita a publicação dos textos do pré-acordo alcançado em junho de 2019, o impulsionamento da atuação do FCES por parte do GMC, o funcionamento de um, agora chamado, Comitê Misto de Acompanhamento e inclusão do Fórum do Trabalho, composto conjuntamente com o CESE (MERCOSUL, 2019). Esse documento menciona uma recomendação FCES/LXIII/03/17, que não está disponibilizada no sítio oficial do órgão.

A doutrina que aborda a expansão da sociedade civil no âmbito das instituições do Mercosul, desde a criação, considera que houve um avanço na consolidação da dimensão social (PASTORI, 2003; CULPI, 2012), entretanto não há ainda uma política específica voltada efetivamente para o fortalecimento da participação como elemento intrínseco dessa institucionalidade a partir do FCES (DIZ; CALDAS, 2017; RAMANZINI; DE SOUZA FARIAS, 2015; DA ROCHA; RIBEIRO, 2017).

Com a análise detalhada dos termos dos sete documentos publicados no sítio oficial (FCES/XI/01/99; FCES/XX/02/02; FCES/XXVII/01/04; FCES/XLI/02/08; FCES/XLVII/02/10; FCES/LIX/01/15; FCES/LXVI/03/19, excetuando-se a FCES/LXIII/03/17) associada ao histórico do processo comercial, é possível aduzir que não foram encontradas evidências de impacto significativo das recomendações nas negociações por parte do Mercosul.

Por essa razão, o poder decisório sobre as negociações manteve-se com as burocracias governamentais formuladoras das políticas externas. Essa dinâmica pouco alentadora do MERCOSUL, não aproveitou o FCES como espaço de legitimação e consulta. Por isso, o órgão perdeu aos poucos o papel mais ativo que havia desempenhado nos primeiros anos. De toda forma, continua sendo um espaço que pode contribuir para tornar mais sofisticada e aberta a cidadania do MERCOSUL em longo prazo (ALEMANY; 2017, p. 169).

Em uma primeira análise, além de problema orçamentário, outra questão que surge associada ao aparente esvaziamento do órgão seria que os atores representados no FCES já têm outros canais de diálogo com o Mercosul. Muitas vezes, isso ocorre por relações internas em governos nacionais, em reuniões especializadas ou por subgrupos de trabalho, subsidiários ao GMC. Isso pode estar relacionado ao fato de o regimento interno prevê o objetivo de produzir estudos, promover investigações sobre setores da integração e estabelecer reuniões para tais proposições. Por essa razão, constata-se uma concorrência de canais (SIMAN, 2020, p. 220).

Por parte da União Europeia, a competência para celebrar Acordos de associação está no art. 217 do TFUE, que diz: “a União pode celebrar com um ou mais países terceiros ou organizações internacionais Acordos que criem uma associação caracterizada por direitos e obrigações recíprocos, ações comuns e procedimentos especiais”.

Especificamente quanto ao complexo processo decisório comunitário, o grau de influência de OSCs está em um primeiro momento apenas para fixar os objetivos das negociações comerciais. É importante destacar como a Comissão estimula a participação de setores da sociedade civil europeia na definição de metas específicas sobre algumas posições comunitárias, como no caso do tema de acesso ao mercado que são delineadas pelo setor privado dos Estados-membros. Caso se julgue não ter contribuições suficientes diretamente de setores da sociedade civil ou quando se procura estabelecer um ponto focal de contato, pode ser encorajada a criação de novos canais de comunicação (DE ARAÚJO, 2018, 97).

Em 1998, por exemplo, a Comissão promoveu a criação da Rede Europeia de Serviços para ter apenas um único interlocutor em comércio no setor de serviços. Naquele mesmo ano, iniciaram-se consultas com setores da sociedade sobre temas da agenda da OMC. Essa iniciativa ilustra o aumento da preocupação da UE com a participação social, em especial após o ocorrido nas negociações do Acordo Multilateral de Investimentos

(MAI), obstaculizadas, em parte, pela intensa oposição de OSCs (DE ARAÚJO, 2018, 99).

Para fazer um contraponto, nos EUA existem *Trade Advisory Committees* (TACs) para consultas sob aspectos das negociações. No caso norte-americano, o sistema baseado nos TACs favorece a transparência, embora não impeça que outras entidades utilizem canais alternativos com o intuito de inserir na agenda negociadora do governo norte-americano temas de interesse (DE ARAÚJO, 2018, 104). Não há instituições semelhantes a essas no Mercosul.

No âmbito da EU, também, inexistem estruturas similares. A Comissão e as OSCs não possuem mecanismos formais de diálogo sobre temas negociados. De modo geral, o CESE representa sociedade civil europeia, como ocorre nas negociações Mercosul-UE. Desse modo, a União promove consultas de maneira informal apenas com alguns grupos selecionadas (DE ARAÚJO, 2018, 104).

É possível afirmar que o CESE tem uma presença importante no processo de tomada de decisão das instituições europeias. A análise do sistema institucional europeu evidencia como as recomendações feitas pelo Comitê foram, em várias situações, levadas em consideração e até adotadas pela Comissão. Tudo isso aconteceu, apesar de a competência deste órgão também ser consultiva, ou seja, sem caráter vinculante (DIZ; JUNIOR, 2016, p. 106).

Embora exista uma quantidade significativa de pesquisas sobre o papel da sociedade civil nas negociações (DEL FELICE, 2011; SPALDING, 2008, VAN DEN PUTTE, 2015), a literatura é contraditória sobre a capacidade de influência desses grupos de interesses tão difusos no sistema multinível de da UE. Por um lado, alguns autores afirmam serem bastante influentes, enquanto outros atestam a incapacidade de OSCs influenciarem os resultados das políticas comerciais europeias (DÛR, 2009).

Estudos apontam que grupos empresariais e agrícolas, também, exercem uma influência considerável na abordagem da UE às negociações comerciais. Este achado é baseado em uma comparação das demandas expressas por interesses concentrados e a posição adotada pela UE no comércio negociações no âmbito da Organização Mundial do Comércio. O setor agrícola supostamente só alcança o nível de políticas protecionistas que almeja, porque a Comissão usa a agricultura como alavanca no comércio internacional negociações (DÛR, 2009).

Apesar de o entusiasmo do agronegócio brasileiro sinalize boas perspectivas para o comércio exterior brasileiro, os produtores europeus mostram-se resistentes e

prometem exercer pressão nos parlamentos nacionais para que o acordo não represente perdas significativas com o ingresso de produtos agrícolas de origem do MERCOSUL. Deve-se ter em conta que ainda há um complexo caminho para a ratificação e vigência dos termos finais do acordo, especialmente considerando que setores europeus manifestam desconfiança e tendência de obstaculizar a internalização (DIZ, et al., 2019, p. 76).

Os efeitos da emissão de mensagens conjuntas, mas conflitantes, significa que a defesa de direitos precisa ser observada em mais detalhes. A convergência de mensagens ou recomendações comuns aumenta a visibilidade e a pressão pública para a formulação de políticas em determinadas áreas. Apesar disso, não ocorrerá automaticamente um diálogo mais profundo sobre os pressupostos e causas subjacentes das desigualdades e da injustiça (DEL FELICE, 2012, p. 323). Isso reforça a relevância das OSCs persistirem ocupando esses espaços, enquanto procuram a concretização de novos instrumentos de participação como em questões ambientais.

Na mesma lógica, a suposição de que o impacto seria maior se mais grupos se envolvessem precisa ser encarada com ceticismo. Ainda é necessário averiguar os efeitos de mensagens diluídas e ambíguas, não restando dúvida quanto ao fato de que o processo de negociações e da criação de espaços de participação guarda potencialidades emancipatórias promissoras (DEL FELICE, 2012, p. 323).

O governo brasileiro com os Decretos 9.759/19 e 9.806/19 excluiu representantes da sociedade civil do Conselho Nacional do Meio Ambiente e de diversos outros conselhos, violando os princípios da participação popular e da proibição do retrocesso em matéria ambiental. Dessa forma, além de restringir a consulta nos espaços já existentes, também diminui a transparência dos processos decisórios (HARTWING, 2020, p. 18).

Escolhas políticas como essas confrontam os princípios da União Europeia e manifestam um grande potencial de obstaculizar a ratificação do acordo, principalmente, no que concerne às questões socioambientais e trabalhistas (DIZ, et al., 2019, p. 77).

Haverá um tópico próprio, a seguir, sobre o contraste da tendência internacional de expansão da participação pública com o retrocesso da política ambiental brasileira, no governo Bolsonaro.

3.2 A influência do Brasil no MERCOSUL: o peso de retrocessos ambientais internos negociações

Ao menos formalmente, a arquitetura do Mercosul, tal como construída em 1994, parece moldada para atender aos interesses de elites brasileiras. Entretanto as posições desses grupos oscilaram ao longo do tempo. Em alguns períodos, a integração regional por meio do Mercosul foi compreendida como um interesse central ou estrutural, mas, em outros momentos, foi tratada como um instrumento contingencial. Tal alternância contribuiu para um declínio do bloco, como se verificou desde 2010 (MARIANO, 2021).

Há muito são conhecidas as críticas a esse modelo por parte dos sócios “menores” do MERCOSUL sobre o domínio brasileiro do MERCOSUL. Os paraguaios, por exemplo, reclamam que as exportações para o Brasil são frequentemente retardadas por obstáculos burocráticos e que algumas decisões comerciais significativas são tomadas sem consulta suficiente ou consideração de outros membros do bloco (LYNCH, 2010, p. 117).

Paralelamente, a celebração de um acordo de liberação econômica e comercial entre o Mercosul e UE é um antigo objetivo de segmentos empresariais brasileiros. Entre esses setores, pode-se destacar a relevância de grupos como a Federação da Indústria do Estado de São Paulo (FIESP) e a Confederação Nacional de Agricultura (CNA), desde a primeira metade dos anos 1990 (PENNAFORTE et.al.; 2018).

Em 28 de junho de 2019, foi publicada a parte comercial do Acordo Mercosul-UE, já durante a presidência de Jair Bolsonaro. Esse governo representou para o Brasil a ruptura mais radical com a tradição de política externa brasileira desde os regimes militares. Sob uma retórica messiânica em reação ao globalismo e à suposta corrosão da civilização ocidental, adotou-se uma postura proativa frente às negociações do acordo com a UE. Tudo isso aconteceu com a justificativa de implementar uma agenda voltada para a liberalização econômica radical e para o alinhamento com o trumpismo (SALGADO; BRESSAN, 2020).

No cenário atual, devem ser consideradas as assimetrias econômicas e tecnológicas existentes entre os dois blocos. Desse modo, deve ser analisada a conveniência de um acordo de livre comércio negociado por empresários e governo, sem uma discussão ampla com a sociedade (PENNAFORTE et.al.; 2018). Do mesmo modo,

é preciso levar em conta as disparidades sociais e os impactos ambientais entre as partes do acordo.

Nesse contexto, a política ambiental brasileira desperta atenção por duas razões: a capacidade desse país influir nas negociações de acordo com a própria agenda e a possibilidade da postura desse país ocasionar obstruções nas tratativas. Para considerar como essas questões podem influir no ALC entre Mercosul- UE, é necessário ilustrar alguns retrocessos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) do Brasil.

Em 1981, a consolidação de diversas estratégias legislativas de proteção ambiental culminou com a formalização da PNMA, com foco no processo de licenciamento. Em seguida, a crise econômica vivenciada entre 1980 e 1990 retardou a instrumentalização dos principais mecanismos dessa regulação. Nessas condições, as pressões nacionais e internacionais convergem no sentido de induzir à redução de gasto público e dos investimentos em medidas estatais (FERREIRA; SALLES, 2017).

Com a vigência da Constituição Federal de 1988 (CF/88), consagrou-se a proteção constitucional do meio ambiente no artigo 225. No mesmo marco, a soberania popular passa a ser considerada tanto pela via da representativa, quanto pela via da participativa. Nos primeiros 15 anos do texto constitucional, a representação prevaleceu no âmbito do governo federal, ao passo que a participação se robusteceu localmente pela via dos orçamentos participativos e do fortalecimento de conselhos (AVRITZER, 2012, p. 21). Essa abertura está em franca reversão atualmente no Brasil.

Apesar de não constar expressamente no rol do artigo 5º, a essencialidade da proteção ambiental é inegável no sistema constitucional, após 1988. Essa é a melhor interpretação do artigo 3º da CF/88 com o objetivo fundamental da República de construir uma sociedade livre, justa e solidária associada ao art. 225, que estabelece, no caput e no parágrafo 2º, respectivamente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a obrigação de recuperar o meio ambiente degradado (MATIAS; MATTEI, 2015, p. 228-230).

Nesse escopo, a Lei da PNMA representa um marco do Direito ambiental brasileiro, por estabelecer normas gerais sobre a proteção jurídica do ambiente. Ou seja, introduziu um microsistema legal de proteção do meio ambiente. A partir da Lei nº 6.938/81, institucionalizou-se as políticas ambientais, como, por exemplo, o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) com repercussão em todos os entes federativos (SARLET; FENSTERSEIFER, 2020).

No bojo do seu arcabouço estrutural, adveio o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que é um órgão consultivo e deliberativo, sendo o órgão central do Sisnama. As competências do Conama elencam o papel para o estabelecimento de normas, tendo por finalidade, de acordo com o artigo 6, II da Lei nº 6.938/81: “assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado [...]”.

Apesar de anterior a essa estrutura, o Conselho Nacional do Meio Ambiente tornou-se um órgão central para a elaboração da política ambiental brasileira, tendo em vista que a Lei nº 6.931/81 lhe dedica um extenso dispositivo que indica as suas atribuições e competências².

O Conama é o órgão para discussão das diretrizes da política ambiental, ao passo que estabelece normas e padrões de regulação do uso do meio ambiente. Enquanto instituição colegiada, pode ser considerado como um espaço de diálogo entre a administração federal brasileira, os órgãos estaduais vinculados à proteção ambiental, setor empresarial e entidades da sociedade civil atreladas às questões ambientais. Esse órgão representa o desejo de dar um caráter mais descentralizado e participativo para a elaboração de normas voltadas a garantia de um meio ambiente mais equilibrado (ACSELRAD, 1995).

Em reversão dessa tendência, o Poder executivo Federal³ alterou a composição, a estrutura e o funcionamento do Conama por meio do Decreto de nº 9.806/19. Essas alterações foram promovidas sob a justificativa de ampliar a eficiência e o funcionamento do órgão. Tais modificações foram complementadas com a Portaria Ministério do Meio Ambiente do Brasil (MMA) nº 630/2019, que, por sua vez, trouxe novo Regimento Interno ao Conama. acordo com o MPF (Ministério Público Federal)

² A trajetória do CONAMA pode ser definida em 3 períodos. Primeiramente, quando o conselho esteve vinculado ao antigo Ministério do Interior (MINTER) e, depois, à Secretaria Especial de Meio Ambiente da Presidência da República (SEMA). O segundo período ocorreu na segunda metade da década de 1980, após a aprovação da Constituição Federal de 1988. A partir do artigo 225 da CF/88 e da criação do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), tiveram iniciativas para a redução de competências do CONAMA. Nesse período, o conselho passou a ser vinculado ao IBAMA. Além disso, a partir de 1992 o Conama passa a ser vinculado ao MMA. Por fim, o terceiro período de reformas do CONAMA passa a ocorrer no decorrer do final da década de 1990. Isso aconteceu a partir da elaboração pelo conselho do processo denominado “repensando o Conama”, que ocorreu entre 1999 e 2001. (IPEA, 2010)

³ A justificativa para a redução dos membros teria sido de, supostamente, de acordo com o MMA, de dar mais dinamismo, celeridade e produtividade ao CONAMA (MMA, 2019).

(2020), isso representou retrocessos em termos de pluralidade e amplitude da participação popular e do controle social.

O Decreto de nº 9.806/19 ilustra um momento de retrogressão interna dos mecanismos participativos. A composição do plenário, por exemplo, passou de 96 para apenas 23 membros. No novo regramento, foi excluída a participação, por exemplo, de representantes das comunidades indígenas, trabalhadores rurais e comunidade científica, assim como dos Ministérios Públicos Federais e Estaduais, dentre outros. Outro ponto alterado, é a previsão que estabelece a representação da sociedade civil.

Anteriormente, a representação albergava 21 entidades de trabalhadores e da sociedade civil. Entre esses, as entidades ambientalistas eram formadas por dois representantes de cada uma das regiões do estado brasileiro. Neste caso, a escolha da representação se dava por intermédio de eleição pelas entidades, que deveriam ser inscritas, por pelo menos um ano, no cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas (CNEA), na respectiva região, por meio de uma carta registrada junto ao Conama (LEUZINGER et. al.; 2021).

A alteração dessa regra por força do Decreto nº 9.806/19, também, foi alvo de críticas. No caso, o atual decreto acabou por reduzir o número de assentos no Conama que eram destinados às entidades da sociedade civil e os que atuam na área ambiental, de 21 para 4. Isso gera uma disparidade representativa no que diz respeito aos demais setores representados no Conselho. Ao mesmo tempo, essa modificação reduz a pluralidade no processo decisório.

Importa salientar ainda que no lugar de haver entidades ambientalistas de cada região do país, restringiu-se para apenas 4 representantes de entidades ambientalistas de âmbito nacional. Deste modo, a principal crítica formulada é que tais representantes, de acordo com artigo 5º, § 10: “terão mandato de um ano e serão escolhidos por sorteio anual, vedada a participação das entidades ambientalistas detentoras de mandato”. Isto significa que o dispositivo controvertido obstaculiza a articulação das entidades ambientalistas (SARLET; FENSTERSEIFER, 2020).

Em números, esse Decreto reduziu cerca de 75% na composição do Colegiado. Ademais, na minuta do voto da ADPF 623, pela Ministra Rosa Weber, destaca-se que a partir da reformulação do Conama, o setor Executivo Federal passou a concentrar 43% dos assentos. Nessa norma, o restante dos entes federados (estados e municípios) ficaram com 29,6% dos assentos. No novo arranjo, a sociedade civil ficou

com apenas 25,9% dos assentos, a saber: 17,3% para as entidades ambientalistas e 8,6% para o setor empresarial (STF, 2019).

Saliente-se, por oportuno, com a maior ênfase: há um esforço de desarticulação de várias áreas da governança ambiental brasileira. Nesse sentido, foram promovidas mudanças em leis, extinção ou redução de orçamento de políticas e programas ambientais, restrições antidemocráticas em comissões e em conselhos, alterações institucionais em órgãos ambientais sem considerar o interesse público. Nessa agenda, pode-se citar: a revogação do Código Florestal, a desafetação de Áreas Protegidas na Amazônia, as propostas de retrocesso no Licenciamento e na Avaliação de Impacto Ambiental e, mais recentemente, as mudanças no Serviço Florestal Brasileiro, na FUNAI e no próprio IBAMA, além da exoneração de quadros técnicos competentes e o veto presidencial à internalização no Plano Plurianual (PPA) dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 (ADAMS, 2020).

Nas doutrinas nacional e internacional, o entendimento majoritário é que a garantia da vedação ao retrocesso consiste em um princípio constitucional implícito, intrinsecamente relacionado aos fundamentos do Estado Democrático, do princípio da dignidade da pessoa humana, do princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, do princípio da segurança jurídica e seus desdobramentos (SARLET; FENSTERSEIFER, 2020).

A crítica de que a vedação ao retrocesso invocaria imobilidade ou conservadorismo é um engano. Ao contrário, para compreendermos o direito ao meio ambiente deve-se ter em conta que preservar as conquistas ambientais não significa um retorno ao passado, mas sim, representa o único caminho para o futuro saudável das gerações futuras (PRIEUR, 2014, p. 33).

Nesse quadro, importa mencionar também os números alarmantes da Nota Técnica – Estimativa do PRODES, do Instituto Nacional de Pesquisa Espacial (2020), que calcula uma área de 11.088 km² de desmatamento na Amazônia Legal Brasileira (ALB), por corte raso, para 2020. É importante frisar que essa cifra representa um aumento anual de 34,4% de área devastada, apenas entre os anos 2018 e 2019. Tudo isso pode ser compreendido como consequência da desarticulação dos mecanismos de defesa do meio ambiente.

Além de ser inviável de expressar todos os danos consequentes, é possível que ainda demore muitos anos para se averiguar a gravidade dessa desconstrução. Não

parece exagerado, entretanto, apontar que a extinção de espécies ou de instrumentos jurídicos pode causar um prejuízo inestimável.

Diante desse cenário, o reconhecimento do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental interligado à dignidade humana e à saúde, expande a discussão acerca da vedação ao retrocesso social para passar a abranger também a esfera ambiental. Emergindo, então, o debate sobre a vedação ao retrocesso socioambiental (SION, 2019, p. 10).

Segundo Michel Prior, o retrocesso nas questões ambientais pode ocorrer em função das alterações feitas nas regras de procedimento, que reduzem o alcance dos direitos à informação e à participação pública, sob o argumento de dispensa de procedimentos (PRIEUR, 2012, p. 13). Esse subterfúgio, torna-se particularmente grave quando alterações na legislação podem trazer danos ao meio ambiente com prejuízos para além da fronteira nacional.

Nesse contexto, a governança ambiental brasileira pode ser caracterizada por posições contraditórias e conflitos de interesse entre órgãos governamentais, empresas privadas e OSC. Apesar de avanços na PNMA, no Brasil, no sentido da descentralização e democratização do Estado nas últimas décadas, parece que ainda persiste uma visão colonial, utilitarista, imediatista e de uso insustentável dos recursos naturais (CÂMARA, 2013, p. 135 e 136). Essa tendência recrudescer após o impedimento da presidenta Rousseff e chegou a um ponto crítico no governo Bolsonaro.

No que diz respeito aos padrões ambientais internacionais, a relação entre as regras da OMC e os Acordos Multilaterais Ambientais (AMAs) estão evidentes desde a agenda de Doha (Declaração de Doha, parágrafo 31), mas o progresso nas negociações tem sido limitado e, em qualquer caso, o mandato é restrito para evitar conflitos de normas entre os dois regimes. No entanto, à luz da prática pós-2008, pode-se argumentar que os compromissos abordados nos capítulos de CDS estão se tornando uma condição "política" por parte da UE para entrar em negociações e concluir acordos de livre comércio (DURÁN, 2020). Aparentemente essa condicionalidade, como outras questões políticas, é considerada de modo bastante flexível quando confrontada com imperativos econômicos.

No contexto desse processo crescente de incorporação de questões ambientais nas discussões comerciais, a Comissão Europeia publicou um documento em julho de 2017 com o objetivo de avaliar a prática atual da UE sobre o engajamento com as várias partes interessadas. Nessa manifestação, há um foco em duas sugestões de melhorias: (i)

fortalecer o modelo atual e (ii) incrementar a possibilidade de sanções. Tais medidas seriam aplicadas para uma interpretação insuficiente do capítulo de CDS por países parceiros. Por exemplo, enquanto todos os membros da UE ratificaram as oito convenções fundamentais da OIT, muitas queixas foram apresentadas quanto à efetiva implementação por Estados, parceiros europeus, perante a OIT, até mesmo sobre a liberdade de associação (DURÁN, 2020). O mesmo ocorre em questões relacionadas a direitos humanos e à proteção do meio ambiente, que, não por acaso, costumam ser tratadas sob o regime do mesmo capítulo.

Esse documento da Comissão pode estar amparado numa avaliação unidirecional que se coloca em clara tensão com a ideia de uma parceria bilateral. Além disso, o seu pressuposto subjacente de descumprimento, não estaria apoiado por dados empíricos. De toda forma, no que diz respeito aos AMAs, o 7.º Programa de Ação em matéria de Ambiente (2014-2020) reconhece que, embora a UE tenha um bom histórico quanto à adesão desses compromissos em matérias ambientais, uma série de Estados-Membros ainda não ratificaram pontos chave para os acordos. Por essa razão, não há dúvida que essa controvérsia comprometeria a credibilidade da União nas negociações relacionadas (DURÁN, 2020).

A pesar da difusão dessas condições políticas por parte da UE coexistir com essas incompatibilidades de entendimento quando às práticas de parceiros comerciais como o Brasil, sanções ainda não estão no horizonte. Todavia esse cenário alarmante da governança ambiental brasileira fragiliza a posição do país pelo inadimplemento das condições políticas para a parceria com a UE. Assim, cresce a importância de se acompanhar atentamente o processo de negociações.

Mesmo com o novo empenho negociador dos países sul-americanos, o impasse permanece. A UE se mantém pouco flexível a abertura do mercado de bens agropecuários. Cada vez mais, verifica-se que o otimismo inicial do governo brasileiro em relação às negociações não se traduziu em avanço do acordo. Ademais, importa lembrar que o acordo ainda precisa ser ratificado pelo Parlamento Europeu e pelos legislativos dos países que compõem os dois blocos para entrar em vigor (DA SILVA et. al.; 2019).

Ao passo que durante as negociações sempre ficou evidente o quanto os países do MERCOSUL tinham interesse em liberalizar o comércio de seus produtos agropecuários, o mercado europeu se mantém reticente quanto ao avanço do Acordo por pressão de produtores nacionais. Para os europeus, a intenção de abertura econômica para

seus bens industriais coexiste com o temor de produzir perda comercial para o seu setor agropecuário subsidiado pela Política Agrícola Comum. (DIZ et. al.; 2019).

Enquanto representantes do segmento agrícola da UE seguem a orientação de pressionar politicamente os parlamentos nacionais e europeu para impedir a posterior ratificação do acordo (DIZ et. al.; 2019), o governo Bolsonaro fragiliza a posição do Brasil nas negociações. Isso ocorre pelo fato de que essa desarticulação de mecanismos participatórios e, principalmente, da proteção ambiental serve de argumento para contestar internamente o avanço da parceria comercial junto à opinião pública europeia.

Com isso, por considerar que setores europeus manifestam desconfiança e tendência de obstaculizar o prosseguimento das negociações, subsistem amplas margens de debates sobre os impactos da participação social e do desenvolvimento sustentável no desenho de acordos. Assim, a democratização da formulação de políticas comerciais, portanto, continua a levantar questões e enseja análises mais sistemáticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação ambiental em sentido amplo (composta por acesso à informação, participação pública e acesso à justiça) avançou na governança global para promover um novo patamar de igualdade em matérias como desenvolvimento sustentável. Com isso, ocorreu um enorme aumento de práticas que relacionam as OSCs com a defesa de questões ambientais, em diferentes continentes, nos últimos anos. A experiência mostra uma relação entre o engajamento social no processo decisório e a capacidade de Estados de produzir políticas ambientalmente mais responsáveis. Apesar de avanços internacionais quanto aos direitos de participação, restam enormes os desafios locais de aplicação apropriada desses mecanismos.

A instrumentalização do Princípio 10, da Declaração do Rio, com iniciativas como a CA e o AE, estabelece um parâmetro internacional de participação baseado em: informação, participação pública e acesso à justiça ambiental. Devido ao crescimento de riscos ecológicos, e apesar de relativamente recentes, esses instrumentos possuem relevância no direito internacional por difundir um aperfeiçoamento da democracia por meio de uma cultura global de participação e de interferência da coletividade nos processos decisórios em matéria ambiental.

É preciso reconhecer que a formação e a institucionalização de vínculos entre os atores não estatais não tem sido um processo linear e contínuo; ao contrário, tem ocorrido um processo caótico, envolvendo a institucionalização de vínculos em níveis nacional e internacional. Enquanto alguns países (em especial no “Norte” geopolítico) incorporaram o conceito em práticas políticas, outras nações (principalmente do “Sul”) apenas começam a experimentá-lo. Há ainda governos que se opõem a essas práticas como uma ameaça a interesses privados como, por exemplo, acontece no Brasil com Bolsonaro.

No âmbito da UE, a participação pública por meio do engajamento de OSCs nos processos decisórios foi ampliada por servir ao propósito de coesão europeia. Esse fenômeno criou novos vínculos e reestruturou as redes de entidades que atuam junto a essa institucionalidade. A CA representa um salto e um marco para a promoção de uma democracia ambiental, mas, ainda assim, existem obstáculos. É possível citar, por exemplo, a interpretação dada ao Regulamento de Aarhus pelo TJUE que restringe a presunção de legitimidade das OSCs em questões ambientais.

Por parte do Mercosul, subsiste uma institucionalidade majoritariamente estatal. O FCES representa uma exceção por possibilitar formalmente a presença de setores da sociedade. O órgão foi inspirado no CESE da EU, mas lhe falta maior efetividade. Até o presente momento, não teve o impacto que se pretendia, ao passo que as recomendações emitidas sobre as negociações do ALC não surtiram efeito. Além disso, é possível afirmar que inexistiu um empenho de fortalecimento da participação como elemento intrínseco da democracia e da cidadania participativa nas decisões do bloco. Em matéria de participação da sociedade civil, ainda há muito a avançar nas instituições mercosulinas.

Por isso, quanto ao processo negociador, evidencia-se um déficit democrático nos 20 anos no Acordo de Livre Comércio Mercosul-União Europeia. A perspectiva de debates abrangentes esteve ausente em questões como transferência de tecnologias, parcerias entre universidades, apoio à formação científica, mudanças climáticas e preocupações com a Amazônia. Ademais a resistência de setores econômicos da Europa diante de um acordo assinado às pressas com um governo tão questionado, são precauções estritamente razoáveis.

Quanto ao Brasil, a hegemonia do país na agenda do Mercosul é há muito conhecida e criticada. Isso é particularmente grave se for tomado em conta a retrogressão da Política Nacional do Meio Ambiente, que manifesta na legislação brasileira a regra internacional da sustentabilidade para a proteção jurídica do ambiente. Nesse contexto, os retrocessos nos meios de participação e a desarticulação da proteção ambiental brasileira são evidentes. Essa incompatibilidade com a tendência internacional de expansão do engajamento da sociedade e proteção do meio ambiente fragiliza a posição do país nas negociações, dificultando a aprovação interna nos países europeus do ALC entre Mercosul-UE.

Ainda há poucas evidências de que esses processos tenham tido um impacto direto no desenho de acordos de livre comércio. Parte disso pode se dever ao fato de que o impacto da sociedade civil tem sido dificultado pelo desenho consultivo, quando não meramente estatal ou facultativos comerciais das instituições. A democratização da formulação de políticas continua a levantar questões e, portanto, requer-se uma análise mais sistemática.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Elizabeth. Duas Décadas de Cooperação UE-Mercosul. **Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 36, n. 2. 2016.

ACSELRAD, Henri. **Repensando o Conama**: elementos para a discussão. Projeto Meio Ambiente e Democracia. Rio de Janeiro,RJ: IBASE, 1995.

ADAMS, Cristina et al. Governança ambiental no Brasil: acelerando em direção aos objetivos de desenvolvimento sustentável ou olhando pelo retrovisor?. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 25, n. 81, 2020.

ALEMANY, Cecilia. Revisión de “Análisis y Propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR”, In: **La participación social en el MERCOSUR del siglo XXI: Legitimidad social en los procesos de integración**. 2017.

ALUÍSIO, Sandra Maria; DE BARCELLOS ALMEIDA, Gladis Maria. O que é e como se constrói um corpus? Lições aprendidas na compilação devários corpora para pesquisa lingüística. **Calidoscópico**, v. 4, n. 3, p. 156-178, 2006.

AMORIM, Maria Salete Souza. Desenvolvimento sustentável na perspectiva da cultura política e da participação democrática. **Redes**, v. 11, n. 2, p. 59-75, 2006.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Trad. Roberto Raposo. 10.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

AVRITZER, Leonardo. **Conferências Nacionais**: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Brasília: IPEA (Texto para discussão), 2012.

BADDACHE, Farid. **Le développement durable**. Editions Eyrolles, 2011.

BÄCKSTRAND, K., J. KHAN, A. KRONSELL, and E. LÖVBRAND. **Environmental Politics and Deliberative Democracy**: Examining the Promise of New Modes of Governance. Cheltenham: Edward Elgar. 2010

BARBOSA, Marco Antonio; DE SOUZA, Sandra Regina Valério. Análise do discurso, metodologia para o estudo do direito na sociedade da informação: observações sobre o discurso do poder judiciário no Brasil. **Revista Direitos Culturais**, v. 7, n. 13, p. 13-35, 2013.

BRASIL. Andreia Verdélio. Agência Brasil (ed.). **Veja a íntegra do discurso de Bolsonaro na Assembleia Geral da ONU**: amazônia e segurança pública foram temas citados pelo presidente. Amazônia e segurança pública foram temas citados pelo presidente. 2019. Publicado em 24/09/2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-09/presidente-jair-bolsonaro-discursa-na-assembleia-geral-da-onu>. Acesso em: 11 abr. 2021.

BANTEKAS, Ilias. Corporate social responsibility in international law. **BU Int'l LJ**, v. 22, p. 309, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Era dos direitos**. Elsevier Brasil, 2004.

BORCHARDT, Klaus-Dieter. **O ABC do Direito da União Europeia**. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2017.

BLANC, Guillaume. **L'invention du colonialisme vert**. Flammarion, 2020.

CALLANAN, Mark. EU decision-making: reinforcing interest group relationships with national governments? **Journal of European Public Policy**, v. 18, n. 1, p. 17-34, 2011.

CÂMARA, João Batista Drummond. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 46, p. 125-146, 2013.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Estado Constitucional ecológico e democracia sustentada. In: FERREIRA, H. S. Rosenau; LEITE, J. R. M. **Estado de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Univ., 2004.

COEN, David; RICHARDSON, Jeremy (Ed.). **Lobbying the European Union: institutions, actors, and issues**. Oxford University Press, 2009.

COMISSÃO EUROPEIA. **Pacto Ecológico Europeu**, 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF>. Acesso em: 10 abr. 2021.

COMISSÃO EUROPEIA, **Europa para os cidadãos**, 2020a. Disponível em: < https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-programmes/europe-citizens-efc-0_pt >. Acesso em: 10 jan. 2021.

COMISSÃO EUROPEIA, **Relatório de prospectiva estratégica, PROSPETIVA ESTRATÉGICA – DEFINIR O RUMO PARA UMA EUROPA MAIS RESILIENTE**, 2020b. Disponível em: < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0493&from=PT> >. Acesso em: 10 abr. 2021.

COMISSÃO EUROPEIA, **Documento não oficial dos serviços da Comissão * Feedback e caminho a seguir para melhorar a implementação e aplicação dos capítulos sobre comércio e desenvolvimento sustentável nos acordos de livre comércio da UE Fundo**, 2021c. Disponível em: < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0493&from=PT> >. Acesso em: 10 abr. 2021.

COMITÊ ECONÔMICO E SOCIAL EUROPEU, **O Papel dos Grupos Consultivos Internos no Monitoramento da Implementação de Acordos de Livre Comércio**. 10 de mai. 2019. Disponível em: < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52018AE5144&qid=1611444068606> > Acesso em: 18 jan. 2020.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. Amazônia em chamas: por uma governança transnacional ambiental multinível. *Mundo e Desenvolvimento: Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais*, [s. l], v. 1, n. 4, p. 194-211, 27 set. 2020. ISSN: 2596-108X. Disponível em: https://ieei.unesp.br/index.php/IEEI_MundoeDesenvolvimento/article/view/70/65. Acesso em: 02 dez. 2020.

DA ROCHA, Lara Bonemer Azevedo; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. A importância do Foro Consultivo Econômico e Social para o Acordo de Livre Comércio entre Mercosul e União Europeia. *Ius Gentium*, v. 8, n. 2, p. 93-109, 2017.

DA SILVA, Alice Rocha. O redimensionamento da OMC no trato dos Acordos Comerciais Regionais. *Revista de Direito Internacional*, v. 11, n. 2, p. 386-401, 2014.

DA SILVA, Roberta Rodrigues Marques; DA SILVA, Ricardo Dias; FERREIRA, Fernanda Ramos. O agronegócio brasileiro e as negociações Mercosul-União Europeia. *Carta Internacional*, v. 14, n. 3, 2019.

DE ARAÚJO, Ricardo Guerra. **O jogo estratégico nas negociações Mercosul-União Europeia**. Fundação Alexandre de Gusmão, 2018.

DE CARVALHO, Felipe Augusto Torres; LEITE, Alexandre César Cunha. Acordo de Associação Inter-regional MERCOSUL–União Europeia: entraves à aprovação e perspectivas futuras. **Século XXI**, v. 4, n. 2, p. 107-133, 2013.

DIZ, Jamile Bergamaschine Mata *et. al.* Os atores interestatais no desenvolvimento regional e a participação social: a atuação dos grupos argentinos nos projetos de infraestrutura da IIRSA e do FOCEM. **Revista Direito GV**, v. 12, p. 776-809, 2016.

DIZ, Jamile Bergamaschine Mata *et al.* Análise do Acordo Mercosul-União Europeia sob a sua perspectiva histórica negocial: o papel dos atores não estatais no Brasil. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, v. 5, n. 2, p. 58-79, 2019.

DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. A governança sob a perspectiva da concertação: elemento fundamental para o fortalecimento da integração regional. **Revista Jurídica (FURB)**, v. 20, n. 43, p. 71-98, 2017.

DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; DISCACCIATI, Ana Clara Gonçalves. O acesso à informação no direito ambiental e a Convenção de Aarhus: a efetivação do direito fundamental à participação. **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, v. 22, n. 2, p. 581-601, 2017.

DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; JÚNIOR, Eloy Pereira Lemos. A participação cidadã nos processos de integração regional: pela efetiva construção de espaços democráticos nas relações interestatais. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 20, n. 20, p. 92-116, 2016.

DO LAGO, André Aranha Corrêa. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e a três conferências ambientais das Nações Unidas**. Thesaurus Editora, 2007.

DÜR, Andreas. Interest groups in the European Union: How powerful are they?. **West European Politics**, v. 31, n. 6, p. 1212-1230, 2009.

DURÁN, Gracia Marín. Sustainable development chapters in EU free trade agreements: Emerging compliance issues. **Common Market Law Review**, v. 57, n. 4, 2020.

FAURE, Michael G.; PARTAIN, Roy A. **Environmental Law and Economics: Theory and Practice**. Cambridge University Press, 2019.

FERREIRA, Marcus Bruno Malaquias; SALLES, Alexandre Ottoni Teatini. Política ambiental brasileira: análise histórico-institucionalista das principais abordagens estratégicas. **Revista de Economia**, v. 42, n. 2, 2017.

FRIEDRICH-EBERT STIFTUNG, **Acordo Mercosul-União Europeia: Análise De Impactos Setoriais no Brasil**. Ordem Global e Regional. Agosto de 2020. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/16439.pdf>>. Acesso em 19 jan. 2021.

FOYLE, Douglas C. **Counting the public in: Presidents, public opinion, and foreign policy**. Columbia University Press, 1999.

GEORGAKAKIS, Didier. **Au service de l'Europe: Crises et transformations sociopolitiques de la fonction publique européenne**. Éditions de la Sorbonne, 2019.

GUERRA, Sidney; PAROLA, Giulia. Implementing Principle 10 of the 1992 Rio Declaration: A Comparative Study of the Aarhus Convention 1998 and the Escazú Agreement 2018. **Revista Jurídica**, v. 2, n. 55, p. 1-33, 2019.

HAYWARD, Tim. **Constitutional environmental rights**. Oxford University Press, 2005.

HOOGHE, Liesbet et al. **The European Commission and the integration of Europe: images of governance**. Cambridge University Press, 2001.

INPE. **Nota Técnica - Estimativa do PRODES 2020**, 2020. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/noticias-obt-inpe/estimativa-de-desmatamento-por-corte-raso-na-amazonia-legal-para-2020-e-de-11-088-km2/NotaTecnica_Estimativa_PRODES_2020.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2021.

KIM, Rakhyun E.; BOSSELMANN, Klaus. Operationalizing sustainable development: ecological integrity as a grundnorm of international law. **Review of European, Comparative & International Environmental Law**, v. 24, n. 2, p. 194-208, 2015.

KLOEPFER, Michael. A caminho do Estado Ambiental? A transformação do sistema político e econômico da República Federal da Alemanha através da proteção ambiental

especialmente desde a perspectiva da ciência jurídica. **Estado socioambiental e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, p. 39-72, 2010.

KLOEPFER, Michael. Is There the Threat of an Authoritarian Ecological State. **Eur. Env'tl. L. Rev.**, v. 3, p. 112, 1994.

LANGLET, David; MAHMOUDI, Said. **EU environmental law and policy**. Oxford University Press, 2016.

MATIAS, João Luis Nogueira; MATTEI, Julia. Aspectos Comparativos da Proteção Ambiental no Brasil e na Alemanha. **Revista DIREITO À SUSTENTABILIDADE**, v. 1, n. 2, p. 115, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/12049>. Acesso em: 27 abr. 2021.

RAMANZINI, Haroldo; DE SOUZA FARIAS, Rogério. Missão impossível? Mercosul, participação social e política externa no Brasil. **Pensamiento Propio**, p. 355, 2015.

LEITE, José Rubens Moratto; CAETANO, Matheus Almeida; FERREIRA, Heline Sivini. **Repensando o Estado de Direito Ambiental-Volume III**. Florianópolis: FUNJAB, 2012.

LEUZINGER, Márcia Dieguez; et. al. **Os 40 anos da Política Nacional de Meio Ambiente**. Brasília: ICPD; CEUB. p. 393. 2021.

MANTOVANELI JR, Oklinger; SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce. Governança para o desenvolvimento territorial sustentável. **Revista Brasileira de Ciências Ambientais** (Online), n. 18, p. 77-88, 2010. n. 18, p. 77-88, 2010. Disponível em: <http://rbciamb.com.br/index.php/Publicacoes_RBCIAMB/article/view/372>. Acesso em 19 jan. 2021.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). **MERCOSUR/FCES/XI/ Recomendación N° 1/99**. Tema: RELACIONES UNIÓN EUROPEA – MERCOSUR. Disponível em: <<https://fcesmercosur.com.ar/pdf/RECOMENDACION1-99.pdf>>. Acesso em: 10 de outubro de 2021.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). **MERCOSUR/FCES/XI/ Recomendación N° 2/99**. Tema: APERTURA, PARTICIPACIÓN Y TRANSPARENCIA. Disponível em: <<https://fcesmercosur.com.ar/pdf/RECOMENDACION2-99.pdf>>. Acesso em: 10 de outubro de 2021.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). **MERCOSUR/FCES/XX/ Recomendación N° 02/2002**. Tema: NEGOCIACIONES MERCOSUR / UNIÓN EUROPEA (II). Disponível em: <<https://fcesmercosur.com.ar/pdf/RECOMENDACION2-02.pdf>>. Acesso em: 10 de outubro de 2021.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). **MERCOSUR/FCES/ Recomendación N° 1 /04**. Tema: Negociaciones Mercosur – Unión Europea (III). Disponível em: <<https://fcesmercosur.com.ar/pdf/RECOMENDACION1-04.pdf>>. Acesso em: 10 de outubro de 2021.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). **MERCOSUR/FCES/ XLI/ Recomendación 02/08 Visto**. Tema: Relaciones Unión Europea – Mercosur (IV). Disponível em: <<https://fcesmercosur.com.ar/pdf/RECOMENDACION2-08.pdf>>. Acesso em: 10 de outubro de 2021.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). **MERCOSUR/FCES/XLVII REUNIÓN PLENARIA/ANEXO 5/ RECOMENDACIÓN N° 02/10**. Tema: Relanzamiento de las Negociaciones Mercosur–Unión Europea (V). Disponível em: <<https://fcesmercosur.com.ar/pdf/RECOMENDACION2-10.pdf>>. Acesso em: 10 de outubro de 2021.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). **MERCOSUR/FCES/XLVII REUNIÓN PLENARIA/ANEXO 5/ RECOMENDACIÓN N° 01/15**. Tema: Negociaciones Mercosur–Unión Europea (VI). Disponível em: <[https://fcesmercosur.com.ar/pdf/recomendacion01.15-negociacionesMercosur-unionEuropea\(iv\).pdf](https://fcesmercosur.com.ar/pdf/recomendacion01.15-negociacionesMercosur-unionEuropea(iv).pdf)>. Acesso em: 10 de outubro de 2021.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). RES 68/96. **Regulamento Interno do Foro Consultivo Econômico Social**. Buenos Aires, 20 de Junho de 1996. Disponível em: <http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/novo/ata01.htm>. Acesso em: 10 de outubro de 2021.

MOAVRO, Horacio. Un nuevo órgano del Mercosur: el Foro Consultivo Económico-Social. **Relaciones Internacionales**, v. 6, n. 12, 1997.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. rev. mod. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

MOOSAVI, Maryamalsadat et al. Non-Governmental Actors and the Evolution of International Environmental Law (An Overview of the NGOs in Iran). **Mediterranean Journal of Social Sciences**, 2015.

MOURA, João Ricardo Fidalgo de; MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; CLARK, Giovani. A evolução do conceito de governança na União Europeia e os mecanismos para sua efetivação. **Revista de Direito Brasileira**, ano 6, vol. 15, 2016, p. 3-19

NANDA, Ved; PRING, George Rock. **International environmental law and policy for the 21st century**. 2ª edição Martinus Nijhoff Publishers, 2013.

NORUEGA. EMBAIXADA REAL DA NORUEGA EM BRASÍLIA. **Contribuição da Noruega para o Fundo Amazônia em 2019**. 2019. Disponível em: <<https://www.norway.no/pt/brasil/noruega-brasil/noticias-eventos/brasil/noticias/contribuicao-da-noruega-para-o-fundo-amazonia-em-2019/>>. Acesso em: 11 abr. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral (CIDI). **Estratégia Interamericana para a Promoção da Participação Pública na Tomada de Decisões para o Desenvolvimento Sustentável**, Washington, D.C., 2001. Disponível em: <http://www.oas.org/dsd/PDF_files/ispenglish.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Foreign Trade Information System** (em espanhol, SICE). Disponível em <http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/MER_EU_s.asp>. Acesso em 9 de setembro de 2021.

PASTORI, Alejandro. El foro consultivo económico social del Mercosur un enfoque institucional. **Revista de la Facultad de Derecho**, n. 22, p. 175-202, 2003.

PENNAFORTE, Charles et. al. Acordo Mercosul-União Europeia: entre o discurso e a realidade. Impactos e Perspectivas. **Conjuntura Austral**, v. 9, n. 46, p. 5-21, 2018.

PERALTA, Carlos E. A justiça ecológica como novo paradigma da sociedade de risco contemporânea. In: PERALTA, Carlos E.; ALVARENGA, Luciano J; AUGUSTIN, Sérgio. **Direito e justiça ambiental: diálogos interdisciplinares sobre a crise ecológica**. Caxias do Sul: Educs, p. 13-29, 2014.

PHILIPPI JR, Arlindo; FREITAS, Vladimir Passos de; SPINOLA, Ana Luiza Silva. Manole. **Direito Ambiental e Sustentabilidade**. 2015.

POMADE, Adélie. Les implications de l'influence normative de la Société Civile en droit de l'environnement sur les théories des sources du droit et de la validité [1]. **Revue interdisciplinaire d'études juridiques**, 2010/1 (Volume 64), p. 87-122. DOI : 10.3917/riej.064.0087. Disponível em: <<https://www.cairn.info/revue-interdisciplinaire-d-etudes-juridiques-2010-1-page-87.htm>>. Acesso em 20 jan. 2021.

POLLACH, Irene. Taming textual data: The contribution of corpus linguistics to computer-aided text analysis. **Organizational Research Methods**, v. 15, n. 2, p. 263-287, 2012.

PRIEUR, Michel. Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental. Tradução de João Antônio Tietzmann e Silva. In: COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO SENADO FEDERAL. **Princípio da proibição do retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal. 2012.

PRIEUR, Michel. O princípio da proibição de retrocesso no cerne do direito humano ao meio ambiente. **Revista Direito à Sustentabilidade**, v. 1, n. 1, p. 20-33, 2014.

RATNER, Steven R. Corporations and human rights: a theory of legal responsibility. **The Yale Law Journal**, v. 111, n. 3, p. 443-545, 2001.

RYALL, Áine. The Aarhus Convention: Standards for access to justice in environmental matters. In: **Environmental Rights: The Development of Standards**. Cambridge University Press, 2019. p. 116-146.

DE SADELEER, Nicolas. **Environmental principles: from political slogans to legal rules**. Oxford University Press, 2020.

SALGADO, Vitória Totti; BRESSAN, Regiane Nitsch. O Acordo de Associação Mercosul-União Europeia e a política externa brasileira. **Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil**, v. 9, n. 1, 2020.

SANCHEZ SALGADO, Rosa. **Europeanizing civil society: How the EU shapes civil society organizations**. Springer, 2014.

SANCHEZ SALGADO, Rosa Sanchez. NGO structural adaptation to funding requirements and prospects for democracy: The case of the European Union. **Global Society**, v. 24, n. 4, p. 507-527, 2010.

SANCHEZ SALGADO, Rosa. Europeanization of civil society organizations in times of crisis? Exploring the evolution grant-seeking strategies in the EU multi-level system. **European Politics and Society**, v. 18, n. 4, p. 511-528, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito ambiental**. CEP, v. 5413, p. 909, 2014.

SANDS, Philippe; PEEL, Jacqueline. **Principles of international environmental law**. Cambridge University Press, 2012.

SETZER, Joana; REI, Fernando; CUNHA, Kamyla Borges. A Rio+ 20 e o quadro institucional pelo desenvolvimento sustentável: o papel dos governos subnacionais governança ambiental global. **Revista de Direito Internacional**, v. 9, n. 3, p. 135, 2012.

SCHLOSSER, D. F.; FRASSON, A. C.; CANTORANI, J. R. H. Softwares Livres para análise de dados qualitativos. **Revista Brasileira de Ensino de Ciência e Tecnologia. Ponta Grossa**, v. 12, n. 1. 2019.

SHRADER-FRECHETTE, Kristin. **Environmental justice: Creating equality, reclaiming democracy**. Oxford University Press, 2002.

SIMAN, Tainá. O papel da governança das instituições consultivas: União Europeia e MERCOSUL. **Rev. secr. Trib. perm. Revis.** 2020.

SION, Alexandre Oheb. Considerações sobre o princípio da vedação ao retrocesso ambiental e social: limites, parâmetros e aplicação, **Direito ambiental: velhos problemas, novos desafios**. Salvador, Bahia: Editora Mente Aberta, p. 9-26, 2019.

SLOMANSON, William R. **Fundamental perspectives on international law**. Cengage Learning, 2010.

SORNARAJAH, Muthucumaraswamy. Mutations of neo-liberalism in international investment law. **Trade L. & Dev.**, v. 3, p. 203, 2011.

TAIBO, Carlos. **Para entender el TTIP: Una visión crítica del Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones**. Los Libros de la Catarata, 2017.

TREIN, Franklin; CAVALCANTI, Flávia Guerra. Uma análise crítica do acordo de associação estratégica entre a União Europeia e a América Latina e o Caribe: a Cúpula de Viena. **Revista brasileira de política internacional**, v. 50, n. 1, p. 66-85, 2007

VAN DEN PUTTE, Lore. Involving civil society in the implementation of social provisions in trade agreements: Comparing the US and EU approach in the case of South Korea. **Global labour journal**, v. 6, n. 2, 2015.

VON BÜLOW, Marisa. Civil society and trade negotiations: Constructing a new field of action in the Americas. RCCS Annual Review. A selection from the Portuguese journal **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 2, 2010a. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/rccsar/233>> . Acesso em: Acesso em 20 jan. 2021.

VON BÜLOW, Marisa von. Building Transnational Networks, **CIVIL SOCIETY AND THE POLITICS OF TRADE IN THE AMERICAS** eBook (NetLibrary). Cambridge University Press, 2010b. ISBN-13 978-0-511-78991-5

VELUT, Jean-Baptiste. What Role for Civil Society in Cross-Regional Mega-Deals? A Comparative Analysis of EU and US Trade Policies. **Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy**, n. 55, 2016.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia: os desafios de uma associação inter-regional**. Editora Manole Ltda, 2003.

VOIGT, Christina (Ed.). **Rule of law for nature: new dimensions and ideas in environmental law**. Cambridge University Press, 2013.

ZIEHM, Cornelia. Legal Standing for NGOs in Environmental Matters under the Aarhus Convention and under Community and National Law. **Journal for European Environmental & Planning Law**, v. 2, n. 4, p. 287-300, 2005.

ŽIŽEK, Slavoj. **Primeiro como tragédia, depois como farsa**. Boitempo Editorial, 2011.