



Política ambiental no Mercosul e mudanças climáticas em suas negociações*

Tatiana de Souza Leite Garcia^a

Resumo: este artigo objetiva apresentar a evolução da política ambiental no Mercosul, considerando as instâncias técnicas e políticas especializadas em meio ambiente que foram implementadas na estrutura organizacional do bloco e os principais temas ambientais da agenda de negociações; além disso, identificar e analisar a importância atribuída às mudanças climáticas nessa arena regional, entre 2009 e 2021. Para responder aos objetivos propostos, foram empregadas as pesquisas bibliográfica e documental. Os documentos oficiais identificados, analisados e catalogados foram obtidos nos sites da Secretaria do Mercosul e do seu Sistema de Informação Ambiental. O tema “mudanças climáticas” esteve nas negociações, de forma direta ou indireta, de 11 reuniões do Subgrupo de Trabalho n.º 6 Meio Ambiente e de 8 reuniões de ministros de Meio Ambiente, entre 2009 e 2021. Também foram investigados os documentos produzidos pelas instâncias de alto nível — Grupo Mercado Comum e Conselho do Mercado Comum. A partir da análise documental, pode-se inferir que existem variáveis externas que influenciam para que o tema “mudanças climáticas” seja inserido e negociado nessa arena regional. Uma evidência dessa afirmação encontrada nos documentos é que os Estados-Partes do Mercosul utilizam essa arena regional para alinhar interesses e posicionamentos antes e após as Conferências das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (COPs). Ao final, apresenta-se um breve exame sobre as últimas participações dos Estados-Partes do Mercosul nas COPs sobre mudanças climáticas realizadas no âmbito das Nações Unidas.

Palavras-chave: Mercosul; meio ambiente; mudanças climáticas; negociações; política ambiental

Recibido: 28/07/2022 **Aceptado:** 29/06/2023 **Disponible en línea:** 22/09/2023

Cómo citar: de Souza Leite Garcia, T.(2023). Política ambiental en el Mercosur y cambios climáticos en sus negociaciones. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 18(1), 111-127. <https://doi.org/10.18359/ries.6388>

-
- * Artigo de pesquisa. Este artigo foi financiado em parte pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Brasil, com código de financiamento 001.
 - a Doutora em Geografia Humana. Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil. Correio eletrônico: tatianaslgarcia@yahoo.com.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7582-0802>

Environmental Policy in Mercosur and Climate Change in Its Negotiations

Abstract: This article aims to present the evolution of environmental policy in Mercosur, considering the technical and policy instances specialized in the environment that were implemented in the organizational structure of the bloc and the main environmental issues on the negotiation agenda. Additionally, it seeks to identify and analyze the importance attributed to climate change in this regional arena between 2009 and 2021. To achieve the proposed objectives, bibliographic and documentary research was conducted. The official documents identified, analyzed, and cataloged were obtained from the websites of the Mercosur Secretariat and its Environmental Information System. The topic of “climate change” was present in the negotiations, either directly or indirectly, in 11 meetings of Working Group No. 6 on the Environment and in 8 meetings of Environment Ministers between 2009 and 2021. Documents produced by high-level bodies such as the Common Market Group and the Common Market Council were also investigated. From the documentary analysis, it can be inferred that there are external variables that influence the inclusion and negotiation of the “climate change” issue in this regional arena. One piece of evidence supporting this assertion found in the documents is that Mercosur Member States use this regional arena to align interests and positions before and after the Conferences of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (COPs). Finally, a brief examination is presented of the recent participation of Mercosur Member States in COPs on climate change held within the United Nations framework.

Keywords: Mercosur; environment; climate change; negotiations; environmental policy

Política ambiental en el Mercosur y cambios climáticos en sus negociaciones

Resumen: Este artículo tiene como objetivo presentar la evolución de la política ambiental en el Mercosur, considerando las instancias técnicas y políticas especializadas en el medio ambiente que se implementaron en la estructura organizativa del bloque y los principales temas ambientales de la agenda de negociaciones; además, busca identificar y analizar la importancia atribuida a los cambios climáticos en esta arena regional, entre 2009 y 2021. Para lograr los objetivos propuestos, se realizaron investigaciones bibliográficas y documentales. Los documentos oficiales identificados, analizados y catalogados se obtuvieron de los sitios web de la Secretaría del Mercosur y su Sistema de Información Ambiental. El tema de “cambios climáticos” estuvo presente en las negociaciones, ya sea de manera directa o indirecta, en 11 reuniones del Subgrupo de Trabajo N.º 6 de Medio Ambiente y en 8 reuniones de ministros de Medio Ambiente, entre 2009 y 2021. También se investigaron los documentos producidos por las instancias de alto nivel, como el Grupo Mercado Común y el Consejo del Mercado Común. A partir del análisis documental, se puede inferir que existen variables externas que influyen en la inclusión y negociación del tema de “cambios climáticos” en esta arena regional. Una evidencia de esta afirmación encontrada en los documentos es que los Estados Partes del Mercosur utilizan esta arena regional para alinear intereses y posiciones antes y después de las Conferencias de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COPs). Al final, se presenta un breve examen de las últimas participaciones de los Estados Partes del Mercosur en las COPs sobre cambios climáticos realizadas en el ámbito de las Naciones Unidas.

Palabras clave: Mercosur; medio ambiente; cambios climáticos; negociaciones; política ambiental

Introdução

Os temas ambientais foram introduzidos na agenda das relações internacionais a partir da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, ocorrida em Estocolmo, na Suécia, em 1972. Nos anos e décadas posteriores, uma série de instituições, pesquisas, políticas, leis e ações foi desenvolvida para lidar com as questões socioambientais que aconteciam nas escalas local, nacional e transfronteiriça (global). Para exemplificar, pode-se citar a criação do Programa das Nações Unidas para Meio Ambiente (PNUMA ou Unep, em inglês), a produção do relatório “Nosso futuro comum” pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente das Nações Unidas e sua divulgação em 1987, a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro em 1992, com seus documentos propositivos, como a Convenção de Diversidade Biológica e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), as publicações das comunidades epistêmicas, o aumento do número de organizações da sociedade civil engajadas nessas causas, a criação e implementação por Estados e entes públicos subnacionais de leis, programas, políticas públicas e projetos de cooperação, a incorporação de práticas e tecnologias sustentáveis pelos setores produtivos, a ampliação da sensibilização e conscientização ambiental conduzidas por instituições educacionais e meios de comunicação junto à sociedade em geral.

Nos anos de 1990, com o fim da Guerra Fria e a intensificação das condições associadas à globalização, a agenda internacional atribuiu maior atenção para as questões relacionadas ao meio ambiente e aos direitos humanos. Paralelamente, a emergência do neoliberalismo influenciou para que os Estados se movimentassem a fim de estabelecer projetos de cooperação internacional e institucionalizar blocos econômicos. Nesse período, alguns arranjos regionais multistatais também introduziram os temas ambientais em suas agendas de negociação.

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) é criado nessa época pelos países fundadores Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, oficializado com

a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, com o objetivo prioritário comercial-econômico, cujo preâmbulo constava a preocupação com o uso eficaz dos recursos e a preservação ambiental. Gradualmente, instâncias especializadas em temas ambientais foram criadas e vinculadas à estrutura organizacional do bloco, como a reunião de ministros de Meio Ambiente (RMMA) e o Subgrupo de Trabalho n.º 6 Meio Ambiente (SGT n.º 6), para respaldarem as negociações técnicas e políticas, bem como o estabelecimento da política ambiental do bloco.

As mudanças climáticas são um dos temas ambientais de grande repercussão na contemporaneidade, devido a seus variados e complexos impactos afetarem as condições da biosfera e da humanidade, como a (in)disponibilidade hídrica, os fenômenos atmosféricos intensos que influem nas dinâmicas dos ecossistemas terrestres e aquáticos, nas produções agrícolas e nas condições de vida das populações daqueles que moram nas áreas afetadas, como as zonas costeiras.

Estudiosos da abordagem dos limites planetários defendem que as ações antrópicas afetaram significativamente o equilíbrio ecológico do planeta, ao ponto de já estarmos em uma nova era geológica, chamada “Antropoceno”. Os nove limites planetários que foram atingidos pelos humanos são os ciclos biogeoquímicos globais de nitrogênio, fósforo, carbono e água; os principais sistemas de circulação física do planeta (climas, estratosfera, sistemas oceânicos); características biofísicas da Terra que contribuem para a resiliência subjacente de sua capacidade de autorregulação (biodiversidade marinha e terrestre); e duas características associadas às mudanças climáticas devido às ações antropogênicas globais (carga de aerossol e poluição química [Rockström et al., 2009; Biermann et al., 2012; Steffen et al., 2015]). Essa abordagem teórico-analítica parte da perspectiva integrativa, sistêmica, de reconhecimento das ações e impactos local-global, e ajuda a compreender a intensidade das transformações que os humanos exercem sobre o tempo e a capacidade de resiliência da natureza.

Partindo do pressuposto que os temas ambientais são preocupações dos Estados-Partes do Mercosul, devido a suas características geográficas,

aos impactos no desenvolvimento social e ao crescimento econômico, o objetivo deste texto é traçar um panorama da evolução da política ambiental no Mercosul, considerando as instâncias técnicas e políticas especializadas para negociar os temas negociados nessa arena regional e, por conseguinte, evidenciar a relevância atribuída às mudanças climáticas nas negociações dessas instâncias — RMMA e SGT n.º 6 — e nas instâncias de alto nível — Grupo Mercado Comum (GMC) e Conselho do Mercado Comum (CMC) — entre 2009 e 2021.

Especificamente para responder ao objetivo de identificar a importância atribuída às mudanças climáticas nas negociações das instâncias especializadas em meio ambiente e decisórias do Mercosul, entre 2009 e 2021, foram empregadas as pesquisas bibliográfica e documental nas seguintes condições:

1. levantamento, leitura e análise de material bibliográfico que abordava de forma combinada as palavras-chave “Mercosul”, “meio ambiente”, “integração regional”, “mudanças climáticas”;
2. levantamento e catalogação de documentos que estavam disponíveis nos sites da Secretaria do Mercosul ou do Sistema de Informação Ambiental do Mercosul (Siam), de 2009 a 2021, os quais foram produzidos pelas instâncias técnicas especializadas em meio ambiente — RMMA e SGT n.º 6;
3. levantamento e catalogação de documentos que estavam disponíveis nos sites da Secretaria do Mercosul ou do Siam, de 2009 a 2021, os quais foram produzidos pelas instâncias executiva e decisória — GMC e CMC.

O foco da investigação documental foi identificar em quais reuniões o tema “mudanças climáticas” foi pauta da agenda e, por conseguinte, averiguar se houve produção de documentos que apresentassem alguma recomendação nas atas ou se foi disponibilizado para acesso ao público algum material complementar que consubstanciasse as negociações.

Ambos os sites pesquisados — a Secretaria do Mercosul e o Siam — passaram por atualizações em 2018 e 2019, e ficaram inoperantes por um

tempo relevante. Em 2019, o site da Secretaria do Mercosul disponibilizou ao público os documentos das reuniões de todas as instâncias técnicas e políticas vinculadas à estrutura organizacional do bloco, como os subgrupos de trabalho, as reuniões especializadas, as reuniões de ministros, inclusive as resoluções do GMC e as decisões do CMC. Já o site do Siam, que foi construído justamente para centralizar as ações, os produtos e os resultados das atividades do SGT n.º 6 e da RMMA, dispõe de muitos materiais, inclusive cópia das legislações ambientais nacionais dos Estados-Membros e informações sobre os projetos de cooperação, porém sua atualização é mais demorada. O site do Siam foi construído com auxílio financeiro da Associação Espanhola de Cooperação e Desenvolvimento. Vale mencionar que o site da Secretaria do Mercosul funcionou de forma mais eficiente e disponibilizou mais documentos das instâncias pesquisadas durante o período de investigação documental. No entanto, existem vários documentos mencionados como anexos das reuniões que ficam reservados, ou seja, não são acessíveis para a leitura ao público interessado.

A escolha por iniciar a pesquisa documental em 2009 é devido à referência da 15ª UNFCCC, realizada entre os dias 17 e 18 de dezembro de 2009, conhecida como “Conferência de Copenhague” ou “COP 15 de mudanças climáticas”. Havia grandes expectativas com a COP 15 porque contou com a representação de 192 países. Nessa COP, o Brasil foi protagonista e esteve ao lado de Estados Unidos, China, Índia e África do Sul nas negociações que resultaram no Acordo de Copenhague. Entretanto, críticas foram atribuídas porque o documento não foi adotado por unanimidade e não tinha caráter jurídico vinculativo.

Após essa introdução, o artigo está estruturado em mais três partes. Na primeira, apresenta-se o histórico das tratativas ambientais no Mercosul, considerando as instâncias técnica e política vinculadas à estrutura organizacional do bloco, os temas inseridos nas pautas negociadoras e a evolução de sua política ambiental. Na segunda, apresentam-se os resultados da pesquisa documental com um panorama quanti-qualitativo da incidência do tema “mudanças climáticas” nas negociações

das instâncias técnica e política especializadas em meio ambiente e nas instâncias executiva e decisórias do Mercosul, no período escolhido (2009-2021). Na terceira, são feitos alguns apontamentos a respeito dos últimos acontecimentos internacionais relacionados às negociações sobre mudanças climáticas, que impactaram no posicionamento dos Estados-Partes do Mercosul, ponderando o peso político do Brasil.

Meio ambiente nas negociações e na estrutura organizacional do Mercosul

O Mercosul foi criado durante uma nova ordem mundial e regional. O mundo presenciava as transformações decorrentes do fim da Guerra Fria, com influências do neoliberalismo, da globalização e da revolução técnico-científico-informacional, e a inserção de temas considerados de *low politics*, como meio ambiente e direitos humanos, com grande visibilidade graças à realização de importantes conferências internacionais organizadas pelas Nações Unidas. Paralelamente, acontecia na América do Sul a redemocratização dos governos nacionais e a retomada do processo de regionalismo e integração regional, que fora iniciado nos anos de 1960, com a assinatura do Tratado de Montevidéu, que originou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio e, posteriormente, substituída pela Associação Latino-Americana de Integração, em 1980.

Especificamente no Cone Sul, a superação dos conflitos geopolíticos na Bacia do Prata foi construída a partir dos anos de 1960 e 1970, por meio de acordos de cooperação entre os países platinos para diversos temas, como compartilhamento de recursos hídricos, geração de energia e navegação. Contudo, o arrefecimento das rivalidades e a aproximação entre Brasil e Argentina aconteceu de forma mais efetiva nos anos de 1980, com acordos bilaterais multisetoriais, os quais foram amadurecidos e depois ampliados ao convidarem para a adesão Paraguai e Uruguai, condição que possibilitou a formação de um novo arranjo multilateral sul-americano: o Mercado Comum do Sul, conhecido como Mercosul.

No preâmbulo do Tratado de Assunção (1991), que oficializou a criação desse arranjo regional, está expresso que o objetivo da integração é promover a ampliação dos mercados nacionais, acelerar o desenvolvimento econômico e a justiça social dos países-membros, mediante o aproveitamento eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômica de complementação dos diferentes setores da economia, com base no princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio (Mercosur, 1991). Desde o início, o Mercosul optou pela integração intergovernamental, ou seja, as decisões seriam tomadas pelo Poder Executivo dos Estados-Membros, sem instâncias supranacionais, cuja prioridade é comércio. Com o passar dos anos, sua estrutura organizacional foi ampliada com negociações versando sobre outras dimensões, como meio ambiente, transporte, agricultura, saúde, educação, políticas sociais, fronteiras, entre outras.

Naquele momento, meio ambiente era importante nos fóruns multilaterais, e o Brasil propôs sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Rio-92 ou Eco-92. Em consonância com essa proposição, em fevereiro de 1992, os Estados-Membros do Mercosul se reuniram na cidade de Canela, no Brasil, para discutirem previamente os temas ambientais que seriam tratados na Rio-92, que aconteceria em junho daquele ano. Nessa reunião, firmaram a Declaração de Canela, na qual reconheciam a crise ambiental e a importância de ecossistemas equilibrados. Para tanto, os Estados-Partes se comprometeriam com a promoção da conservação ambiental através da educação, do financiamento da pesquisa e em tecnologias limpas, e a codificação do Direito Internacional Ambiental (Mercosur, 2006). Porém, não foram estabelecidos princípios ou metas que norteariam a política ambiental conjunta no Mercosul (Rebortatti, 2007).

Durante a 2ª Reunião dos Presidentes do Mercosul, realizada em Las Leñas, Argentina, em 1992, o GMC, órgão executivo do bloco, criou a Reunião Especializada em Meio Ambiente (Rema), através da Resolução 22/1992, com o objetivo de

estabelecer uma instância responsável por analisar a legislação dos Estados-Membros e propor medidas de proteção ambiental através de recomendações à instância supracitada. Apesar da aparente importância que as tratativas ambientais assumiriam no bloco, a Rema funcionava como estrutura paralela aos mecanismos de tomada de decisão e não se constituía como um subgrupo técnico (Irachande et al., 2010).

Em 1994, a Rema apresentou a Recomendação 1/1994 ao GMC, que aprovou, através da Resolução 10/1994, o documento “Diretrizes Básicas em Matéria de Política Ambiental”, no qual constavam 11 diretrizes gerais com orientações para a harmonização de legislações ambientais, a gestão conjunta dos recursos naturais e as linhas de ação para as tratativas ambientais dos Estados-Membros, de modo que deveriam ser asseguradas condições equitativas de competitividade, com a inclusão dos custos ambientais nos processos produtivos (Garcia, 2019).

Em 1995, aconteceu a 1ª RMMA, em Montevideo, instância subsidiária ao CMC, sendo que este é o órgão superior do bloco responsável pela condução política do processo de integração e tomada de decisões para cumprir com os objetivos estabelecidos no Tratado de Assunção. Nessa 1ª RMMA, foi produzida a Declaração de Taranco, na qual expressaram o reconhecimento dos esforços da Rema e recomendaram sua transformação em um subgrupo de trabalho vinculado ao GMC e pontuava aspectos relativos as normas ISO 14000, a importância da concertação entre os Estados-Membros para a implementação da Agenda 21 nos âmbitos nacionais, os estudos de impacto ambiental do projeto de hidrovía Paraguai-Paraná, os custos ambientais nos processos produtivos e a coordenação das posições dos membros do Mercosul nos acordos ambientais internacionais.

Através da Resolução 20/1995, o GMC acatou as recomendações, extinguiu a Rema e criou o SGT n.º 6, instância técnica especializada em temas ambientais, vinculada a esse órgão executivo. Em linhas gerais, o objetivo do SGT n.º 6 é formular e propor estratégias e diretrizes para as questões ambientais que são importantes para o processo de integração, com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável, por meio da proteção e

integridade do meio ambiente dos Estados-Partes, considerando o livre comércio, a busca pela consolidação da união aduaneira, em condições equânimes de competitividade. Queiroz (2012) reforça essas informações ao apontar que:

Desde a sua criação, o SGT 06 realiza reuniões ordinárias e extraordinárias, conforme a necessidade, para cumprir o plano de trabalho aprovado, constante das seguintes tarefas:

1. Restrições não tarifárias: análise das medidas não tarifárias relacionadas ao meio ambiente e determinação de procedimentos aplicáveis nos casos necessários;
2. Competitividade e meio ambiente: avaliação e estudos do processo produtivo para assegurar condições equânimes de proteção ambiental e de competitividade entre os Estados-Partes, terceiros países e/ou agrupamentos regionais;
3. Normas internacionais – ISO 14.000 – Gestão Ambiental: acompanhamento do processo de elaboração, discussão, definição e implementação da série e análise dos impactos de sua aplicação na competitividade internacional de produtos do Mercosul;
4. Temas setoriais: a temática ambiental e sua abordagem pelos demais Subgrupos e Reuniões Especializadas;
5. Instrumento jurídico sobre meio ambiente para o Mercosul: elaboração de um documento com o objetivo de otimizar a gestão e os níveis de qualidade ambiental nos Estados-Partes;
6. Sistema de informação ambiental: concepção técnica, desenvolvimento e implementação de um sistema de informações ambientais entre os Estados-Partes; e
7. Selo verde Mercosul: desenvolvimento e formalização de um sistema de certificação ambiental comum.

Ainda que, de uma forma indireta, alguns Comitês Técnicos (CTs) também se encontram habilitados para lidar com questões ambientais, subsidiando, assim, os trabalhos desenvolvidos pelo SGT 6, como são os casos do CT sobre políticas públicas que distorcem a competitividade, e do CDCS — Comitê de Defesa Comercial e Salvaguardas. (pp. 107-108)

Braga (2014) afirma que o SGT n.º 6 também auxilia na definição de cotas de exportação e importação de determinados produtos, como madeira, fertilizantes, estabelecimento de medidas fitossanitárias, regulamentos de embalagens, e pode receber denúncias contra crimes ambientais, apesar de a responsabilidade de fiscalização e punição ser de competência dos órgãos nacionais ambientais.

Conforme a demanda por estudos de temas ambientais específicos, o SGT n.º 6 passou a contar com Grupos *ad hoc* que produziam relatórios e depois os encaminhavam ao GMC. Entre os Grupos que foram incorporados à estrutura interna do SGT n.º 6 pode-se citar: 1) competitividade e meio ambiente; 2) Siam; 3) bens e serviços ambientais; 4) biodiversidade; 5) gestão adequada da caça de espécies migratórias e comuns em áreas transfronteiriças; 6) gestão ambiental de substâncias e produtos químicos; 7) água de lastro; 8) emergências ambientais; 9) luta contra a desertificação e seca; 10) qualidade do ar; 11) grupo de trabalho de gestão ambiental de resíduos e responsabilidade pós consumo.

A RMMA é a instância responsável por analisar politicamente as questões ambientais sensíveis, que nem sempre são passíveis de serem discutidas no âmbito do SGT n.º 6, além de fazer o papel de interlocutor com o CMC, instância decisória mais elevada na estrutura organizacional do bloco. A RMMA dispõe dos seguintes grupos *ad hoc*: 1) resíduos e responsabilidade pós-consumo; 2) recursos hídricos; 3) qualidade do ar; 4) desertificação (Mercosul, 2008).

A RMMA e o SGT n.º 6 também trabalham no fortalecimento das questões ambientais junto às demais instâncias do bloco, acompanham a implementação e o desenvolvimento de diversos projetos de cooperação, identificam os temas prioritários para a Agenda Ambiental do Mercosul e encaminham recomendações para as instâncias superiores, bem como subsidiam tecnicamente o processo decisório conforme suas competências. Considerando que o SGT n.º 6 responde ao GMC, e a RMMA responde ao CMC, presumia-se que haveria maior visibilidade dos temas ambientais no bloco, que seriam revertidos na continuidade

dos tópicos tratados nas negociações técnicas nas instâncias decisórias (Garcia, 2019).

Com o passar dos anos e a evolução das negociações nas instâncias técnica, política, executiva e decisória do Mercosul, várias recomendações, resoluções, decisões, declarações, acordos e protocolos com temas correlatos as questões ambientais foram produzidas.

Em 1997, o SGT n.º 6 elaborou o “Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre Meio Ambiente”, apresentado ao GMC por meio da Recomendação 4/1997 e, apesar de ter sido debatido em várias reuniões, não foi votado pela Argentina, por alegar que seu conteúdo era insuficiente. O diferencial desse projeto estava na proposta de inserção das questões de dano ambiental, emergência ambiental e avaliação de impacto ambiental. O Brasil foi importante na formulação desse instrumento, pois persistiu ante a resistência dos outros membros, levando o documento a sucessivas reformulações e, finalmente, aceito por todos (Irachande et al., 2010; Torres, 2012).

Na 16ª reunião ordinária do SGT n.º 6, em dezembro de 2000, foi aprovado o “Acordo Marco sobre Meio Ambiente do Mercosul”. Em 22 de junho de 2001, através da Decisão /2001 do CMC, o respectivo documento também foi aprovado, e os países reafirmaram seus compromissos com os princípios estabelecidos durante a Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), visando à promoção do desenvolvimento sustentável na região, à cooperação entre os Estados-Parte em pesquisas, troca de informações, educação formal e não formal, e especial atenção às áreas fronteiriças, como foco nos aspectos jurídico e político do quadro ambiental. Além disso, reafirmaram os compromissos que haviam sido estabelecidos em momentos anteriores e incluíram a participação dos órgãos nacionais competentes e das organizações da sociedade civil (Mercosul, 2001; Brasil, 2003).

Os Estados-Membros tiveram que ratificar o acordo supracitado em suas instâncias políticas domésticas, entrando em vigor em 2004, mas não dispunha de caráter vinculante a ser implementado em seus territórios. Esse acordo representou significativo avanço para as políticas públicas

ambientais no âmbito regional, porque reforçou a necessidade de harmonizar as legislações ambientais, consolidar o intercâmbio de informação sobre as questões ambientais, a gestão compartilhada dos recursos ambientais, o incentivo à produção científica e o desenvolvimento de tecnologias limpas e a promoção da educação ambiental (Garcia, 2019). Apesar do salto normativo ambiental com esse acordo, não foram definidas as ferramentas operativas em procedimentos concretos (Torres, 2012).

Em 2002, após a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em Joanesburgo, na África do Sul, o GMC aprovou, por meio da Resolução 45/2002, as Pautas Negociadoras do SGT n.º 6, com o objetivo de adequá-las à nova realidade e aos instrumentos adotados nos planos nacional, regional e internacional (Mercosur, 2006). As pautas negociadoras incorporadas na agenda de trabalho do SGT n.º 6 foram 1) medidas não tarifárias; 2) competitividade e meio ambiente; 3) temas setoriais; 4) implementação do Acordo-Quadro de Meio Ambiente do Mercosul; 5) instrumentos e mecanismos para a melhoria da gestão ambiental; 6) Siam; 7) meio ambiente como gerador de oportunidade para a promoção do desenvolvimento sustentável; 8) proteção e gestão dos recursos naturais para o desenvolvimento econômico e social; 9) gestão ambientalmente adequada de substâncias e produtos químicos perigosos; 10) acompanhamento da agenda ambiental internacional (Mercosur, 2006).

Essas pautas negociadoras dão sequência ao mandato estabelecido ao SGT n.º 6 em 1995, em consonância com os trabalhos técnicos desenvolvidos pelos grupos *ad hoc* vinculados, inclusive sobre temas e compromissos assumidos em outras conferências internacionais, como a Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, em 1989 (Garcia, 2019).

Além da evolução das instâncias especializadas em meio ambiente e suas pautas negociadoras, outras instâncias ligadas ao bloco também demonstravam preocupação com as tratativas ambientais, como a Rede Mercocidades e o Parlamento do Mercosul (Parlasul). Segundo Leite (2018), os temas ambientais têm sido recorrentes nas reuniões

do Parlasul, que encaminha recomendações ao CMC, com vistas a promover maior intercâmbio de informações e experiências, e viabilizar a harmonização da legislação ambiental de maneira mais ampla e democrática.

Paralelamente a todos os avanços mencionados, o Mercosul estabeleceu cooperação com instâncias vinculadas ao Sistema das Nações Unidas, como o PNUMA e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, e com países e agências de fomento da Europa, com foco na promoção do desenvolvimento sustentável, notadamente Espanha e Alemanha.

Recentemente, em atendimento à instrução do CMC em sua LV Reunião, oficializada na Ata 2/2019, foi orientado que os grupos *ad hoc* fossem extintos e, assim, o SGT n.º 6 eliminou-os de sua estrutura interna a partir da XIII Reunião Extraordinária ocorrida nos dias 14 e 15 de outubro de 2020, oficializada na Ata 2/2020 (Mercosur, 2020).

Mesmo diante de períodos de distensão entre os Estados-Membros, de crises políticas e econômicas nacionais, e das decisões nas instâncias de alto nível do bloco estarem, em sua maioria, focadas no comércio, o breve histórico a respeito da inserção dos temas ambientais na estrutura organizacional do Mercosul, evidencia que suas instâncias técnicas e políticas especializadas, as orientações para a harmonização de legislações ambientais nacionais, os grupos *ad hoc*, as pautas negociadoras, os acordos ambientais do bloco e projetos de cooperação com outros países e organizações internacionais, compõem a política ambiental do Mercosul, que evoluiu durante os mais de 30 anos de existência do bloco. Entretanto, mudanças climáticas não foram tema de nenhum grupo *ad hoc* nem de uma pauta negociadora específica fixa a ser trabalhada em suas reuniões ordinárias e extraordinárias.

Mudanças climáticas na política ambiental do Mercosul: análise documental das negociações realizadas entre 2009 e 2021

A Coordenação Nacional da Presidência Pró Tempore (PPT) do Mercosul é a responsável pela

organização das reuniões ordinárias e extraordinárias, desde a divulgação da agenda até o envio dos documentos resultantes à Secretaria do Mercosul, localizada em Montevidéu, no Uruguai.

Com base no levantamento documental e no período escolhido (2009-2021), pode-se verificar que foram realizadas 31 reuniões do SGT n.º 6, das quais 25 foram ordinárias e 6 extraordinárias. Destas, 24 reuniões foram presenciais e aconteceram no país que estava na PPT do bloco (período semestral) e 7 foram por videoconferência, sendo que uma dessas por videoconferência aconteceu em 2016, sob a responsabilidade do Uruguai, quando não foi reconhecida a PPT da Venezuela, devido à sua suspensão do bloco, e as outras 6 reuniões

por videoconferência ocorreram a partir de maio de 2020, quando a pandemia da covid-19 já tinha afetado a região.

O tema “mudanças climáticas” constou especificamente como item da agenda da reunião do SGT n.º 6 realizada em maio de 2009. No entanto, não se pode olvidar que mudanças climáticas é um tópico implícito nos temas “Rio+20”, “Agenda 2030”, “Euroclima” e “Acordo Mercosul-União Europeia — Capítulo Comércio e Desenvolvimento Sustentável”, totalizando 11 reuniões entre os anos de 2009 e 2021. O Quadro 1 apresenta a catalogação dos temas supracitados quando dispostos na agenda, na ata ou como documento extra de acesso público disponíveis no período analisado (2009-2021).

Quadro 1. Mudanças climáticas nas reuniões do Subgrupo de Trabalho n.º 6 (2009-2021)

N./tipo/sistema	Local/data	Tema da agenda
XLVII Ordinária Presencial	Assunção, maio de 2009	COP 15 Mudanças climáticas Projeto Mercosul/União Europeia
L Ordinária presencial	Buenos Aires, junho de 2010	Conferência Clima, Desenvolvimento e Sustentabilidade em regiões semiáridas (ICID 2010)
LIV Ordinária presencial	Assunção, junho de 2011	Rio+20
LV Ordinária presencial	Montevidéu, setembro de 2011	Rio+20
LX Ordinária presencial	Caracas, novembro de 2013	Apresentação de cada Estado-Parte sobre os avanços na construção dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS)
XI Extraordinária presencial	Buenos Aires, março de 2017	Intercâmbio de posições nos foros ambientais internacionais (G20, Unep, United Nations Environment Assembly [Unea], COPs, entre outros)
LXIII Ordinária presencial	Buenos Aires, junho de 2017	Indicadores ambientais do Mercosul para ODS 12, 13, 14 e 15 Informações do capítulo “Desenvolvimento sustentável do Acordo Mercosul-União Europeia” Intercâmbio de informações para a articulação/ coordenação de agendas de temas ambientais com outros foros do Mercosul
LXIV Ordinária presencial	Brasília, outubro de 2017	Projeto Euroclima Projeto sobre Indicadores Ambientais do Mercosul — Agenda 2030, ODS 12, 13, 14 e 15 Relato sobre negociações Mercosul-União Europeia relativo ao capítulo “Desenvolvimento sustentável”
LXV Ordinária presencial	Assunção, junho/2018	Projeto Euroclima Agenda 2030 Informações sobre o Acordo Mercosul-União Europeia

LXVIII Ordinária presencial	Salvador, agosto de 2019	Menção da COP 14 a ser realizada em setembro de 2019, em Nova Deli, na qual os representantes dos membros do bloco deveriam contatar o diretor do mecanismo mundial da Convenção das Nações Unidas sobre a Luta contra a Desertificação, para delinear os passos necessários a receber o apoio oferecido ao SGT n.º 6 Menção da realização do “Diálogo sobre serviços ambientais como meio de implementação das NDCs [Nationally Determined Contributions] no Mercosul” para o dia 19 de setembro de 2019
LXIX Ordinária videoconferência	PPT Uruguai, novembro de 2020	Projeto do programa de trabalho do SGT n.º 6 para 2021-2022 consta a implementação da Agenda 2030 e de cooperação técnica para as mudanças climáticas

Fonte: elaboração própria com base no Siam e na Secretaria do Mercosul.

Com esse levantamento documental, pode-se detectar que as atas do SGT n.º 6 são muito resumidas, apresentam poucas informações e não possibilitam identificar as posições técnicas dos representantes dos Estados-Membros a respeito dos temas discutidos; inclusive, apesar da grande quantidade de materiais complementares disponíveis em ambos os sites, muitos deles estão “reservados”, sem permissão de acesso ao público.

Os documentos produzidos pelo SGT n.º 6 subsidiavam tecnicamente as RMMA que, posteriormente, levam as sugestões de temas e respectivas propostas para as instâncias executiva e decisórias do bloco.

Ao fazer o levantamento documental da RMMA no período escolhido (2009-2021) pode-se identificar que foram realizadas 18 reuniões ordinárias, das quais 14 foram na modalidade presencial e aconteceram no país que estava na PPT do bloco (período semestral) e 4 reuniões por videoconferência a partir de junho de 2020, por causa da pandemia da covid-19. Não houve regularidade na quantidade de reuniões, que seria uma vez ao

ano, no mínimo. Não ocorreram Reuniões de Ministros de Meio Ambiente nos anos de 2016 e 2018. A reunião de 2016 poderia ter sido organizada pelo Uruguai, que esteve na PPT entre dezembro de 2015 e julho de 2016; ou pela Venezuela, que estaria na PPT entre julho e dezembro de 2016. A reunião de 2018 poderia ter sido organizada pelo Paraguai, que esteve na PPT entre dezembro de 2017 e junho de 2018; ou pelo Uruguai, que esteve na PPT entre junho e dezembro de 2018. A instabilidade política doméstica em alguns de seus membros pode ter levado à marginalização da pauta ambiental nas instâncias política do bloco.

As atas das RMMA são mais detalhadas e, às vezes, expõem os posicionamentos dos países sobre os temas que foram discutidos na agenda, apresentam os avanços das políticas e ações propostas, evidenciam relativo grau de alinhamento com a política ambiental do Mercosul. A incidência das mudanças climáticas e/ou temas correlatos apareceram em oito reuniões realizadas entre 2009 e 2021, conforme pode-se visualizar no Quadro 2.

Quadro 2. Mudanças climáticas nas reuniões de ministros de meio ambiente do Mercosul (2009-2021)

N./tipo/sistema	Local/data	Tema da agenda
X Presencial ordinária	Montevideu, setembro de 2009	Mudanças climáticas COP 15
XI Presencial ordinária	Buenos Aires, julho de 2010	Informe sobre a Cúpula ALC-União Europeia relacionada à mudanças climáticas (maio de 2010) Diálogo dos países sobre os desafios da região para a Conferência de Cancun (mudanças climáticas) Apresentação do Brasil sobre a Rio+20

XII Presencial ordinária	Brasília, novembro de 2010	Posição do bloco rumo à Cúpula de Cancun sobre Mudança do Clima Processo preparatório do Mercosul para a Rio+20
XIX Presencial ordinária	Buenos Aires, novembro de 2014	Alinhamentos para a COP 20 Mudanças Climáticas – dezembro de 2014, Lima, Peru
XX Presencial ordinária	Brasília, junho de 2015	Diálogo político para alinhar posições na Cúpula pós-2015 e Conferência do Clima
XXI Presencial ordinária	Buenos Aires, junho de 2017	Agenda 2030: mudanças climáticas Agenda Ambiental Mercosul e sua contribuição na Agenda Ambiental Internacional: Unea II, G20, COP
XXII Presencial ordinária	Buenos Aires, maio de 2019	Menção de apoio à Semana do Clima, que seria realizada no Brasil em agosto de 2019
XXIII Presencial ordinária	Salvador, agosto de 2019	Declaração de Ministros de Meio Ambiente do Mercosul sobre a Semana do Clima da América Latina e do Caribe Diálogo Político sobre a Agenda Ambiental do Mercosul e sua contribuição para a agenda ambiental internacional — Semana do Clima da América Latina e do Caribe; COP-25 da UNFCCC, no Chile
XXV Videoconferência ordinária	PPT Uruguai, Novembro de 2020	Declaração de Ministros do Meio Ambiente do Mercosul, com parágrafos específicos sobre a UNFCCC, Acordo de Paris e COP 26

Fonte: elaboração própria com base no Siam e na Secretaria do Mercosul.

Considerando que a RMMA é a instância que serve politicamente como “ponte” entre a instância técnica de meio ambiente (SGT n.º 6) e as instâncias superiores executiva e decisórias (GMC e CMC), pode-se destacar alguns pontos de convergência e divergência encontrados nas atas analisadas.

Os Estados-Partes fundadores e associados apresentaram seus posicionamentos, avanços e dificuldades domésticas sobre diversos temas, inclusive sobre mudanças climáticas. Os documentos analisados evidenciaram que esse tema foi recorrente na agenda de reuniões do SGT n.º 6 e do RMMA, seja como item específico, seja vinculado a outros temas, como Agenda 2030 e Conferências de Clima (COPs Mudanças Climáticas).

No item das agendas “diálogo político e conferências internacionais”, apesar da proposta de alinhamento para a construção de estratégias e planos de ação, na reunião realizada em novembro de 2010, as delegações concordaram sobre a importância de pacote de medidas que englobasse os assuntos em negociação do Protocolo de Quioto e da Convenção do Clima realizada em Bali em 2007. Embora houvesse o intercâmbio de opiniões, optaram por não assumir uma posição comum

para a Conferência de Cancún (COP 16). Pressupõe-se que os interesses comerciais domésticos e os diferentes níveis das estruturas institucionais e legislações nacionais referentes à questão climática influenciassem para que as delegações preferissem o não alinhamento nas Conferências das Partes.

Os oito encontros da RMMA realizados entre novembro de 2010 e novembro de 2014 tiveram em pauta a preparação da Rio+20 e a Agenda Ambiental do Mercosul pós Rio+20, evidenciando alinhamento com as propostas trazidas pelo SGT n.º 6. No entanto, várias atas não foram publicadas nesse período, impossibilitando a análise mais acurada dos posicionamentos das delegações e dos ministros de meio ambiente. Contudo os Projetos Siam, Econormas e Agenda 2030, assuntos largamente debatidos nas reuniões do SGT n.º 6, também foram tratados nas RMMA, demonstrando a intersecção das agendas dessas instâncias.

Interessante notar que as Conferências Internacionais dedicadas às mudanças climáticas e ao desenvolvimento sustentável sejam aquelas realizadas na América Latina ou organizadas pelas Nações Unidas, serviram como molas propulsoras para que essas questões fossem inseridas na agenda de

negociação do Mercosul, via RMMA e SGT n.º 6. Pode-se inferir que essas variáveis internacionais influenciaram para que os Estados-Membros do bloco se comprometessem moralmente perante a comunidade internacional e, para isso, publicam declarações.

Esta constatação pode ser exemplificada com a Declaração de Ministros do Meio Ambiente do Mercosul, publicada em ocasião da XXV Reunião Ordinária de Ministros do Meio Ambiente dos Estados-Partes do Mercosul, ocorrida em 6 de novembro de 2020, na qual constam parágrafos específicos sobre o compromisso com a implementação da UNFCCC e o Acordo de Paris, reiteraram o respeito ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas; e destacaram a importância de os países desenvolvidos se comprometem com os financiamentos acordados no artigo 6º do Acordo de Paris, a serem destinados para os países em desenvolvimento, os quais seriam negociados na COP 26 (Mercosul, 2020).

Também foram investigados os documentos produzidos pelas instâncias executiva e decisória do bloco, GMC e CMC, a fim de identificar novas resoluções, decisões e recomendações destinadas ao tema em foco. Havia poucos documentos relacionados às tratativas ambientais no período de 2009 a 2021, o que demonstrava o baixo interesse em termos de incorporação dos órgãos decisórios dos temas negociados e emanados pelo SGT n.º 6 e RMMA. A maioria dos documentos encontrados tratava de temas considerados prioritários ao processo de integração: comércio, regulação, medidas fitossanitárias etc.

Identificou-se a Resolução 59/2018, que é um memorando de entendimento entre o Mercosul e o PNUMA, com o objetivo de contribuir com o bloco na promoção do desenvolvimento sustentável em temas estratégicos elencados na Agenda Ambiental do Mercosul (combate à desertificação e seca; mudanças climáticas; biodiversidade; entre outros temas tratados na Rio+20 e na Agenda 2030).

Existem outros documentos publicados no site da Secretaria do Mercosul que são as Declarações do CMC e não têm caráter vinculante, porque não são normas regionais ou a serem adotadas

domesticamente, e sim um posicionamento público dos Estados-Partes sobre algum tema em questão.

Em novembro de 2011, em consonância com os compromissos previamente assumidos na Rio+92, novamente o Brasil estava com a responsabilidade dos preparativos para sediar a Rio+20, os países do bloco prestaram seu apoio e elaboraram um documento de posicionamento conjunto dos Estados Plenos do Mercosul e o Chile, intitulado “Declaração de Buenos Aires”, que fora publicada em maio de 2012, na qual constam as diretrizes que o bloco adotaria, baseadas nos pilares do desenvolvimento sustentável, economia verde e governança, destacando a necessidade da erradicação da pobreza e inclusão social, nos princípios da responsabilidade comum, porém diferenciadas, e evitariam medidas protecionistas ambientais que restringissem o comércio, a importância de financiamento internacionais para projetos de desenvolvimento sustentável, considerando o compromisso dos países desenvolvidos em destinar 0,7% de seu PIB para tal finalidade. Essa declaração é somente um documento de posição de um determinado assunto e não tinha caráter vinculante.

Em 2017, foram publicadas a “Declaração dos Estados Partes e Estados Associados do Mercosul sobre o Compromisso com o Acordo de Paris” e a “Declaração do Mercosul sobre a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, que coadunam com os temas trabalhados pelo SGT n.º 6 e pela RMMA a respeito dos impactos das mudanças climáticas e dos compromissos para sua mitigação.

Em 2019, por ocasião da LV Cúpula de Presidentes do Mercosul, reunidos em Bento Gonçalves (Brasil) em 5 de dezembro, publicaram a “Declaração Presidencial sobre Desenvolvimento Sustentável”, na qual consta a renovação do empenho dos Estados-Partes na promoção do desenvolvimento sustentável, alinhados com os compromissos internacionais, reconheceram o desafio enfrentado pela comunidade internacional no enfrentamento das mudanças climáticas e destacaram que os países da região têm atuado para adaptar e mitigar a mudança do clima (Mercosul, 2019).

Também foi investigado no site do Ministério das Relações Exteriores do Paraguai (2019), local destinado para o depósito dos Acordos que são

produzidos no âmbito do Mercosul e as versões ratificadas pelos congressos dos Estados-Partes para entrar em vigor, os documentos referentes aos anos de 2009 a 2021. Constatou-se que, nesse período, não entrou em vigor nenhum acordo que tratasse de temas ambientais, e sim, em sua maioria, acordos relacionados ao comércio com países extrabloco, documentos de viagem entre membros dos Estados-Partes e Associados, adesão da Bolívia ao bloco, associação do Suriname ao bloco, facilitação para investimentos no Mercosul, questões de direitos humanos, educação, contratações públicas, intercâmbio de informações sobre fabricação e tráfico ilícito de armas, munições e explosivos, contratos internacionais de consumo, e questões jurídicas para empresas de seguro, entre outros.

A análise documental possibilitou inferir que existem muitos esforços dos funcionários dos ministérios e dos ministros nos processos de negociação nas instâncias técnicas e políticas dedicadas às tratativas ambientais. No entanto, um ponto que chamou atenção foi a ausência de registros de participação de representantes da sociedade civil organizada ou de instituições de pesquisa nas negociações das instâncias especializadas em meio ambiente do Mercosul.

Contudo, não se pode olvidar que a política ambiental do Mercosul ainda se encontra em construção e disputa atenção dos órgãos decisórios do bloco e das instâncias domésticas dos Estados-Partes, diante dos temas considerados prioritários, especialmente o comércio.

Recentes negociações dos Estados-Partes do Mercosul nas Conferências Internacionais sobre Mudanças Climáticas

Um fato inovador e recente das negociações entre os Estados-Partes do Mercosul a respeito das questões climáticas aconteceu durante a 26ª Conferência das Partes (COP-26) da UNFCCC, ocorrida em Glasgow entre os dias 1 e 12 de novembro de 2021. O Paraguai é membro da Associação Independente da América Latina e Caribe e participava dos debates ambientais internacionais alinhado

a esse grupo. Mas, na COP-26, o Paraguai optou por integrar-se ao grupo formado por Argentina, Brasil e Uruguai (ABU), e, a partir de então, juntamente com esses países, passarão a negociar como grupo Mercosul nas próximas reuniões COP, com o objetivo de articularem-se e acompanharem os financiamentos provenientes dos países desenvolvidos para os menos desenvolvidos, destinados a projetos e ações de combate aos efeitos e mitigação das mudanças climáticas.

Em nota à imprensa do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, publicada em 11 de novembro de 2021 (Brasil, 2021), o governo brasileiro felicita a decisão do governo paraguaio e reafirma seu compromisso com a ação climática, reconhece o papel da ciência, da agricultura para a segurança alimentar global e dos ecossistemas para o desenvolvimento sustentável. Inclusive, afirma que é a primeira vez que os fundadores do Mercosul se unem para encontrar soluções comuns e efetivas para o problema da mudança do clima.

Essa nota do Ministério das Relações Exteriores é dissonante se comparada com as declarações e ações que o presidente e os ministros de Meio Ambiente brasileiros adotaram a partir de 2019 até meados de 2021, quando várias medidas impactaram negativamente a imagem do país no cenário internacional, sobretudo na condução de temas da agenda ambiental. Pode-se citar como medidas tomadas o enfraquecimento e desmobilização das estruturas institucionais destinadas a zelar pelo meio ambiente, o corte de verbas e esvaziamento dos quadros de profissionais capacitados dos órgãos de fiscalização ambiental, perdão de multas ambientais, revogação e flexibilização de leis ambientais, a não distribuição dos recursos de fundos ambientais para os projetos aprovados e em andamento, como o Fundo Amazônia, entre outras.

O então presidente do Brasil Jair Messias Bolsonaro já demonstrava preterição pelas questões ambientais antes de assumir seu mandato em 1º de janeiro de 2019. Pode-se exemplificar tal afirmação, quando, em novembro de 2018, durante o momento de transição para o novo governo e a pedido do recém-eleito Bolsonaro, o então presidente interino Michel Temer e o Itamaraty anunciaram a retirada da candidatura do Brasil para sediar a

25ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 25), que ocorreria em 2019, com a justificativa de restrições fiscais e orçamentárias. Essa postura antigeopolítica foi o primeiro sinal de que o protagonismo ambiental brasileiro estava em risco, depois de décadas do trabalho da diplomacia brasileira, em parceria com os atores não estatais, como universidades, organizações de sociedade civil e setor privado preocupados com as dimensões e práticas da responsabilidade socioambiental, e a tradição recente de sediar importantes conferências ambientais internacionais, como Rio-92 e Rio+20 (Garcia, 2019; Espindola & Garcia, 2021).

A tentativa de reestabelecer o protagonismo ambiental do Brasil aconteceu durante a COP 26, quando a diplomacia brasileira atuou intensamente nas negociações que resultaram na aprovação da proposta de criação do mercado global de crédito de carbono — reforçando a importância de regulamentar o artigo 6º do Acordo de Paris. O país intenciona tornar-se grande exportador desse tipo de crédito, mas precisará dedicar-se verdadeiramente à conservação de florestas nativas, ao combate ao desmatamento e às queimadas, ao incremento de fontes de energia eólica e solar em sua matriz energética, investir em infraestrutura urbana e logística de baixa emissão de poluentes e consumo energético, entre outras frentes imprescindíveis para alcançar as metas estabelecidas na Contribuição Nacionalmente Determinada¹ e restabelecer sua credibilidade ambiental (Brasil, 2021b).

A retórica política dos membros do bloco a respeito de seus esforços para a mitigação das mudanças climáticas é reafirmada em 16 de dezembro de 2021, por ocasião da LIX Cúpula de Presidentes realizada por videoconferência. No “Comunicado Conjunto dos Estados Partes e Estados Associados do Mercosul” são tratadas múltiplas questões políticas, econômicas, sociais e ambientais, e constam como presentes os presidentes da Argentina, do Brasil, do Paraguai, do Uruguai e da Bolívia, e as autoridades da Colômbia, do Chile, do Equador, da Guiana e do Peru (Mercosul, 2021).

Nesse comunicado, os Estados-Membros e Associados reafirmam seu compromisso com a implementação da UNFCCC, baseados nos princípios da equidade e das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (*common but differentiated responsibilities*) e suas respectivas capacidades, e destacam as responsabilidades históricas dos países desenvolvidos clamando para que estes financiem e transfiram tecnologias para otimizar e acelerar os compromissos climáticos. Também congratularam a constituição do Comitê de Glasgow de Abordagens não Mercadológicas para fortalecer as ações de cooperação financeira, a transferência de tecnologia, de apoio ao cumprimento das metas contidas nas contribuições nacionalmente determinadas. E ressaltaram os valores e interesses comuns entre os membros do bloco e seus compromissos com a conservação e uso sustentável da biodiversidade, a importância da ciência, da agricultura para a luta contra a desertificação dos solos e a segurança alimentar global e dos ecossistemas para o desenvolvimento sustentável (Mercosul, 2021), pontos mencionados na nota do Ministério de Relações Exteriores, que fora citada anteriormente.

Esse documento do bloco não tem força de lei e não gera obrigatoriedade normativa a ser implementada no ordenamento jurídico doméstico ou em escala transfronteiriça/regional; mas pode-se considerá-lo um compromisso moral coletivo e um sinal para a comunidade internacional. É uma estratégia associada ao posicionamento do Brasil e ao novo agrupamento dos membros do Mercosul na COP 26 para reconquistar a confiança dos atores internacionais, devido aos interesses financeiros e comerciais que virão com os financiamentos internacionais destinados a projetos ambientais e a entrada em vigor do Acordo Mercosul-União Europeia.

Os presidentes e burocratas dos Estados-Partes do Mercosul devem estar cientes de que os compromissos ambientais são peça-chave para tentar reverter a crise comercial e econômica do bloco. No que tange à ratificação do Acordo Mercosul-União Europeia pelos parlamentos europeus, vários políticos condicionaram a aprovação dele se os países do Mercosul, notadamente o Brasil,

1 A NDC brasileira está disponível em: <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/Party.aspx?party=BRA>

demonstrarem efetivas ações em prol da promoção do desenvolvimento sustentável, como a diminuição do desmatamento na Amazônia e a implementação dos acordos de mudanças climáticas.

Conclusão

O Tratado de Assunção (1991), quando houve a menção da preservação do meio ambiente e, na década seguinte, com a entrada em vigor do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul (2001) e do Protocolo Adicional (2004), acrescidos das negociações, documentos e instâncias especializadas, são esforços que constituem parte da Política Ambiental do Mercosul.

Além disso, pode-se afirmar que, nesses 30 anos de existência do Mercosul, seus Estados-Partes avançaram significativamente na dimensão ambiental em territórios nacionais, por meio da criação de legislações ambientais, das políticas públicas de incentivo, das estruturas institucionais e dos sistemas nacionais de gestão dedicados à biodiversidade, às unidades de conservação, à água, às mudanças climáticas, entre outros. Todavia, há de se considerar que existem limitações, interesses e prioridades demandados pelos setores domésticos, que apresentam suas motivações políticas, econômicas e socioculturais, e dividem forças com as pressões decorrentes dos compromissos firmados em outras arenas regionais e internacionais.

A respeito dessas influências internacionais, ao reconhecer que os países fundadores do Mercosul também são signatários dos acordos internacionais de mudanças climáticas, os quais foram ratificados e revertidos em leis e programas nacionais para lidar com essa problemática internamente, junta-se a constatação, através da pesquisa documental, que, no âmbito do bloco, esse assunto foi diversas vezes trabalhado nas reuniões do SGT n.º 6 e da RMMA, nos períodos prévios ou posteriores às COPs.

Isso evidencia que Mercosul serve como uma arena de negociação, entre a escala nacional e a internacional, para além das questões comerciais, e constitui-se um importante espaço de interlocução e intercâmbio de informações para diversos temas ambientais, como Agenda 2030 e mudanças

climáticas. Certamente, as instâncias técnica e política do Mercosul responsáveis pelas tratativas ambientais (SGT n.º 6 e RMMA) serviram para reforçar o diálogo e fortalecer os compromissos ambientais estabelecidos nas arenas nacionais e internacional.

Por isso, reitera-se que os documentos analisados evidenciaram que o tema “mudanças climáticas” tinha sido recorrente na agenda de negociações do SGT n.º 6 e da RMMA, seja como item específico, seja como vinculado a outros, como a Agenda 2030. No entanto, não se pode olvidar que essas reuniões e documentos não têm forças de lei, não impõem mecanismo de persuasão para a implementação e dependem da vontade dos Estados-Membros.

Além disso, outro ponto a lembrar é que entre 2020 e 2022, as relações regionais entre os Estados-Membros do Mercosul se encontravam estremecidas, sobretudo decorrente dos desalinhamentos pelas diferenças político-ideológicas dos presidentes, justamente no período da pandemia da covid-19, quando se demandavam diálogo e cooperação para lidar com a crise transfronteiriça e que abrangeu múltiplas dimensões. E especificamente nas questões relacionadas ao meio ambiente, o Brasil, que sempre buscou atuar na liderança, porém, durante a presidência de Jair Mesias Bolsonaro, a baixa atenção atribuída a essas tratativas e o desmonte das estruturas nacionais especializadas na regulação e fiscalização ambientais certamente influenciaram na agenda de negociações do Mercosul durante esse período.

Referências

- Biermann, F., Abbott, F., Andresen, S., Bäckstrand, K., Bernstein, S., Betsill, M. ... Zondervan, R. (2012). Navigating the Anthropocene: Improving earth system governance. *Science*, 335, 1306-1307. <https://www.science.org/doi/10.1126/science.1217255>
- Braga, L. M. (2014). O histórico da incipiente política ambiental do Mercosul. *Mundorama*, 82, 1-6.
- Brasil. (2003). *Decreto Legislativo n.º 333, de 2003*. Aprova o texto do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente, assinado em Assunção, no âmbito do Mercado Comum do Sul — Mercosul, em 22 de junho de 2001. <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2003/decretole->

- gislativo-333-24-julho-2003-494160-acordo-quadro-1-pl.html
- Brasil. (2021a, 11 nov.). Ministério das Relações Exteriores. *Países do Mercosul juntos em mudança do clima*. Nota à Imprensa n.º 147. https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/paises-do-MERCOSUL-juntos-em-mudanca-do-clima
- Brasil. (2021b, 13 nov.). Ministério do Meio Ambiente. *Brasil liderou negociações que resultaram na criação do mercado global de carbono*. <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/brasil-liderou-negociacao-para-criacao-do-mercado-global-de-carbono>
- Espindola, I. B. & Garcia, T. S. L. (2021). Environmental issues, UNGA and Bolsonaro? from fake news and denials to inability to govern. *Brazilian Research and Studies Blog*, 2(2), 1-7. <https://bras-center.com/environmental-issues-unga-and-bolsonaro-from-fake-news-and-denials-to-inability-to-govern/>
- Garcia, T. S. L. (2019). *Desafios da Integração Sul-Americana: as Políticas de Meio Ambiente e de Transportes no Mercosul (2009-2019)*. (tese de doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
- Irachande, A. M., Almeida, L. B. de & Vieira, M. M. A. (2010). O Mercosul e a construção de uma política ambiental para os países do Cone Sul. *Política & Sociedade*, 9(16), 205-223. <https://repositorio.unb.br/handle/10482/24563>
- Leite, M. L. T. de A. (2018). *O acordo aquífero guarani e ótica da integração regional*. (dissertação de mestrado). Unesp/Unicamp/PUC-SP.
- Mercado Comum do Sul (2008). *A Temática Ambiental no MERCOSUL: Evolução e Perspectivas*. IX Reunião de Ministros do Meio Ambiente do MERCOSUL. Rio de Janeiro, 13 de novembro de 2008. <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/3862>
- Mercado Comum do Sul (2019). *Declaração Presidencial Sobre Desenvolvimento Sustentável*. LV Cúpula de Presidentes do MERCOSUL. Bento Gonçalves, 5 de dezembro de 2019. <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/7291>
- Mercado Comum do Sul (2020). *Declaração de Ministros do Meio Ambiente do Mercosul*. XXV Reunião Ordinária de Ministros do Meio Ambiente, os Ministros do Meio Ambiente dos Estados Partes do MERCOSUL, 6 de novembro de 2020. <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/8805>
- Mercado Comum do Sul (2021). *Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL*. LIX Cúpula de Presidentes do MERCOSUL. 17 de dezembro de 2021. <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/comunicados/>
- Mercado Común del Sur (1991). *Tratado de Asunción para la Constitución de un Mercado Común*. 1991. http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf
- Mercado Común del Sur (2001). *Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur*. 22 de junho de 2001. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/90000-94999/91816/norma.htm>
- Mercado Común del Sur (2006). *Medio Ambiente en el MERCOSUR*. Montevideo, Uruguay. Acessado em: <http://www.mercosur.int/msweb/SM/es/Publicaciones/Medio%20Ambiente%20en%20el%20Mercosur.pdf>
- Mercado Común del Sur (2017). *Declaração MERCOSUL sobre a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4677/1/fccp_2017_acta04_ane12_pt_ods-agenda-2030-rev.pdf
- Mercado Común del Sur (2020, 14-15 out.). *Acta n.º 02/2020. XIII Reunión Extraordinaria del Subgrupo de Trabajo n.º 6 “Medio Ambiente”*. <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/8803>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2019). *Normativas Mercosur*. Acessado em: http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx
- Queiroz, F. A. (2012). *Meio ambiente e comércio internacional*. (2ª ed.). Juruá.
- Reboratti, C. E (2007). América de Sul, Brasil y la cuestión ambiental. Em S. Costa, H. Sangmeister & S. Steckbauer (orgs.), *O Brasil na América Latina: interações, percepções e interdependências* (pp. 163-176). Annablume; Adlaf; Fundação Heirinch Böll.
- Rockström, J., Steffen W., Noone, K., Persson Å., Chapin F. S., Lambin, E. ... Foley, J. (2009). Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and Society*, 14(2), 1-34. <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>
- Secretaria do Mercosul. *Reuniões e Documentos Oficiais*. <https://documentos.mercosur.int/>
- Steffen, W., Grinevald, J., Crutzen, P. & McNeill, J. (2011). The Anthropocene: Conceptual and historical perspectives. *Philosophical Transactions of The Royal Society*, 369, 842-867.
- Sistema de Información Ambiental del Mercosur (2021). <http://mercosurambiental.net/>

Torres, A. (2012) Políticas ambientales: el convidado de piedra de la integración regional. Em: G. Caetano (coord.), *El Mercosur de las políticas regionales* (pp. 219-228). Centro de Formación para la Integración Regional.

Agradecimentos

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Brasil, com código de financiamento 001, e aos revisores pelas sugestões de melhorias.

