



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

MARCELO TERRA BENTO MARTINELLI

**O PACTO ECOLÓGICO EUROPEU E SEUS EFEITOS
SOBRE A COMUNIDADE INTERNACIONAL**

**Uberlândia, MG
2021**

MARCELO TERRA BENTO MARTINELLI

**O PACTO ECOLÓGICO EUROPEU E SEUS EFEITOS
SOBRE A COMUNIDADE INTERNACIONAL**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Economia e Relações Internacionais (IERI) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Filipe Prado Macedo da Silva

**Uberlândia, MG
2021**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

TERMO DE APROVAÇÃO

MARCELO TERRA BENTO MARTINELLI

O PACTO ECOLÓGICO EUROPEU E SEUS EFEITOS SOBRE A COMUNIDADE INTERNACIONAL

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Relações Internacionais, Universidade Federal de
Uberlândia (UFU), pela seguinte banca examinadora:

Filipe Prado Macedo da Silva – Orientador _____

Doutor em Economia – Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

Clésio Marcelino de Jesus _____

Doutor em Economia – Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

Daniel Caixeta Andrade _____

Doutor em Desenvolvimento Econômico – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

Uberlândia, 08 de junho de 2021.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todo apoio de meus pais, incondicionalmente favorecendo os meus estudos. Aliás, graças à argúcia e observação perspicaz de minha mãe, Celeste, que vim a descobrir o que seria o curso de Relações Internacionais, o qual me identifiquei e nutri afeto desde o início. No entanto, se minha mãe que primeiro descobriu as Relações Internacionais, meu pai, a quem devo o nome, foi quem demonstrou um afinado tino para as notícias internacionais e suas inter-relações. Ele que foi incansavelmente uma razão de minha dedicação aos estudos e um grande exemplo do que há para se lutar por neste país. Relembro a minha irmã, Júlia, por sempre ter ficado ao meu lado, por me apoiar em minhas decisões e sempre me querer o bem com tanto carinho.

Deixo meu carinho a todos que me acolheram quando me mudei para Uberlândia e para todos os que fomos obrigados a se distanciar ao fim de nossas jornadas universitárias. Agradeço aos meus colegas pela companhia e proximidade durante esses anos e, mais recentemente, pelas conversas, palavras de estímulo, incentivo e sugestões a esta pesquisa.

Agradeço aos professores que tive e me permitiram chegar até aqui. Para cada um que me trouxe brilho nos olhos ao observar, falar e interagir com os elementos das relações internacionais. Sobretudo, os professores do IERI-UFU com quem tive contato e provocaram diversas reflexões, que ultrapassam os limites de disciplinas. Cito aqui o Prof. Filipe, meu orientador, por toda atenção, entusiasmo e prontidão em me atender. Sem seu interesse pelos estudos europeus e pela promoção de um grupo de estudos sobre a integração europeia não teríamos cruzado os caminhos, e assim, mesmo sem nunca nos termos encontrado pessoalmente abraçou a minha pesquisa.

À profa. Bárbara Motta, faço notar seu empenho e dedicação aos seus alunos, sempre fazendo muito além do esperado e que contribuiu de várias formas para minha formação acadêmica e para esta monografia. Ela que sempre defendeu e se doou ao ensino público de qualidade no Brasil.

Ao fim, deixo minha homenagem à Universidade Pública brasileira, por tudo que ela representa e nutre, favorecendo um futuro melhor para o Brasil.

RESUMO

Este trabalho realiza um estudo do Pacto Ecológico Europeu por meio de uma pesquisa exploratória e documental da questão, utilizando de literatura sobre a influência externa da União Europeia, das disposições nos tratados constitutivos do bloco e dos documentos oficiais para indicar alguns possíveis efeitos do Pacto nas relações internacionais. Inserido no contexto das lutas contra mudanças climáticas e tido como uma estratégia europeia para retomada verde da economia, é abordado como essa política pode influenciar a adoção de condutas semelhantes por outros atores internacionais. O conceito de desenvolvimento sustentável avançou através do multilateralismo para passar a ser de fato internalizado pelos Estados a partir do momento presente. Sob esse ponto de vista, ao buscar analisar as possíveis repercussões e efeitos da medida da União Europeia, o Pacto Ecológico Europeu serve também como ferramenta de estudo do “poder normativo da Europa”. Para tal, faz-se uma retrospectiva do conceito de desenvolvimento sustentável, da influência da União Europeia em outras iniciativas de integração regional e sobre as partes com as quais se relaciona bilateralmente. Por fim, aborda-se a situação do Brasil e do Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Europeia diante da busca europeia pela neutralidade climática.

Palavras-chave: Pacto Ecológico Europeu; Relações internacionais; União Europeia; Acordo de Livre Comércio Mercosul-UE; Desenvolvimento Sustentável; Multilateralismo; Poder normativo da Europa.

ABSTRACT

This work conducts a study the European Green Deal with a view to an exploratory and documentary research of the issue, using literature on the external influence of the European Union, the provisions in the bloc's founding treaties, and official documents to indicate some possible effects of the Pact on international relations. Inserted in the context of the fight against climate change and considered as an European strategy to a green reboot of the economy, it is addressed how this policy may influence the adoption of similar behaviors by other international actors. The concept of sustainable development has advanced through multilateralism to became de facto internalized by states as of today. From this point of view, in seeking to analyze the possible repercussions and effects of the European Union's measure, the European Green Deal also serves as a tool to study the "normative power Europe". This is done by looking at the concept of sustainable development, at the influence of the European Union on other initiatives of regional integration and on the parties with which it relates bilaterally. Lastly, the situation of Brazil and the Free Trade Agreement between Mercosur and the European Union is addressed.

Keywords: European Green Deal; International relations; European Union; Free Trade Agreement Mercosur-EU; Sustainable Development; Multilateralism; Normative Power Europe.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Pacto Ecológico Europeu	47
Figura 2 – Investimento setorial ajustado às Metas de Emissões	58
Figura 3 – Plano de Investimento do Pacto Ecológico Europeu	63
Figura 4 – Trajetória e Projeção da UE rumo ao Desenvolvimento Sustentável, de 1990-2050	65

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Comparação das Emissões de Gases do Efeito
Estufa de EUA e UE (referência: 1990)

69

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Toneladas Métricas de CO2 per capita	70
Tabela 2 – Gases de Efeito Estufa (equivalentes em Ktons CO2)	71

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALC	Acordos de Livre Comércio
BEI	Banco Europeu de Investimentos
ECOSOC	Comitê Econômico e Social das Nações Unidas
EUA	Estados Unidos da América
ESG	Environmental, Social and Corporate Governance
GEF	Global Environmental Fund
Mercosul	Mercado Comum do Sul
NDC	National Determined Contributions
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PEE	Pacto Ecológico Europeu
PIB	Produto Interno Bruto
TUE	Tratado da União Europeia
TFUE	Tratado de Funcionamento da União Europeia
UE	União Europeia
UNCHE	UN Conference on the Human Environment
UNECE	Comissão Econômica para a Europa
UNEP	Programa das Nações Unidas para Meio Ambiente
UNFCCC	UN Framework Convention on Climate Change

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	CAPÍTULO 1: REFLEXÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: ORIGENS E TRAJETÓRIAS DA TEMÁTICA	19
2.1	AGENDA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM NÍVEL INTERNACIONAL	21
2.2	OS DESDOBRAMENTOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA UNIÃO EUROPEIA E SEU PODER NORMATIVO	27
2.2.1	O poder normativo da Europa	35
3	CAPÍTULO 2: PACTO ECOLÓGICO EUROPEU (PEE): UMA ESTRATÉGIA SUSTENTÁVEL EM CONSTRUÇÃO	41
3.1	A “CONSTRUÇÃO” DE UM PACTO ECOLÓGICO EUROPEU (PEE)	43
3.2	PLANO DE INVESTIMENTO DO PACTO ECOLÓGICO EUROPEU (PEE)	56
3.3	BENEFÍCIOS ESPERADOS DO PEE	63
4	CAPÍTULO 3: O PACTO ECOLÓGICO EUROPEU NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	66
4.1	O PACTO E AS TENDÊNCIAS MUNDIAIS	67
4.2	AS RELAÇÕES MERCOSUL-UE E AS POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES DO PEE	80
4.3	A INFLUÊNCIA DA UE NOS ASSUNTOS DO CLIMA E DO MEIO AMBIENTE	98
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
	REFERÊNCIAS	109

1 INTRODUÇÃO

O consenso científico sobre a gravidade dos efeitos do homem nos eventos climáticos e a constatação das mudanças trazidas pelo conhecimento em tecnologia indicam que o mundo caminha para uma transição no século XXI. Impõe-se pensar em encaminhamentos para os desafios postos pelo aquecimento global e ainda pelas alterações provocadas pela digitalização, independentemente do grau de desenvolvimento. As novas questões convidam a uma reflexão sobre os modelos de desenvolvimento, os desafios geopolíticos e vulnerabilidades que forçam os Estados a reverem suas visões de longo prazo. Trata-se de reconsiderar o padrão de sociedade que querem, como lidar com alguns problemas já postos e que podem se agravar.

Está em jogo tanto o que a globalização gera, como o que ainda deve acontecer, impactando a vida humana tal como conhecemos. Este futuro à vista requer o estabelecimento de novos caminhos para se buscar o crescimento econômico, avanços sociais e uma nova forma de organização produtiva. Dadas as condições sociais, do meio ambiente e do planeta, é inevitável adaptar os padrões de relacionamento, produção e consumo. Considerando todo esse contexto, o estudo do Pacto Ecológico Europeu (PEE) é uma oportunidade para ponderar as questões relativas ao poder normativo ou difusão ideacional em meio a uma crescente relevância do desenvolvimento sustentável, fortemente estimulada pela Organização das Nações Unidas (ONU), e outras tendências em marcha, como a recuperação econômica pós-pandemia.

A partir do problema de pesquisa de abordar a dimensão da influência do PEE para a adoção de condutas semelhantes por outros atores internacionais, o *objetivo principal* deste trabalho é avaliar se a política europeia para uma retomada verde da economia possui esse efeito e como ele pode ocorrer. A hipótese é que se o Pacto antevê adequações das condutas econômicas a um novo paradigma de produção e consumo, então a política europeia deve influenciar demais atores, que se mostraram menos comprometidos com o desenvolvimento sustentável ou que buscam inserção competitiva nos setores estimulados pelo Pacto e no mercado consumidor

européu. Ao lado disto, coloca-se a análise de possíveis efeitos do PEE para o caso do Mercosul, com alguma ênfase no Brasil, a partir da perspectiva de uma influência prévia da UE e da expressão em seus tratados de manter relações privilegiadas com a América do Sul. Sob o pretexto de verificar se a influência da UE no processo de integração regional se sustenta, podendo ser estendida ou revista para a hipótese de influência do Pacto, o acordo de livre comércio entre UE e Mercosul constitui uma peça-chave.

Muito embora, a UE também seja útil na comparação com outras regiões e possa exercer influência sobre outros países através das características de legitimidade, atratividade e influência direta consideradas pelas teses do poder normativo. Parte-se da relevância apresentada em experiências anteriores (ideacionais, institucionais, comerciais) como alicerce de uma extrapolação, ou melhor, manutenção do papel balizador do bloco, primeiro como exemplo bem-sucedido de integração e trajetória e futuramente, talvez, enquanto paradigma de políticas para o desenvolvimento sustentável.

A existência prévia de ideias similares disseminadas nas agendas dos objetivos do desenvolvimento sustentável e o efeito progressivo das ambições climáticas dos países-partes do Acordo de Paris ainda favorece a disseminação destas políticas. Não muito depois do anúncio do Pacto Ecológico Europeu, o presidente dos Estados Unidos da América, Joe Biden, divulga um plano de investimentos em infraestrutura com objetivos similares, sinalizando em prol do reforço de medidas de estímulo ao desenvolvimento sustentável (sobretudo as que serão empregadas logo após o período de atividade econômica reduzida pela pandemia).

Isto acaba facilitando a aceitação por parte de outros agentes, ao mesmo tempo em que estimula a participação de múltiplos atores na luta (basicamente conjunta) contra as mudanças climáticas. Notando o Pacto Ecológico Europeu como uma política e representação epistêmica não isolada internacionalmente, coloca-se uma vinculação e possível sinergia dele com o corpo normativo, legal e até mesmo moral-intencional, no que diz respeito às pressões de comunidades epistêmicas, forças econômicas e organizações não governamentais interessadas na proteção ambiental e no desenvolvimento sustentável pelo mundo.

Partindo do pressuposto de que a adoção da norma do desenvolvimento sustentável implica sua formalização em estímulos e em estruturas políticas e legais para alcançá-lo, evidenciamos os processos pelos quais pode ocorrer esta internalização. Em complemento a isto, sugerimos que uma adoção mais imediata da norma se traduziria em benefícios para a região do Mercosul e para o papel do Brasil no mundo; ao passo que a postergação traria constrangimentos os quais o Brasil, por sua posição estratégica para realizar a transição, não precisa e não tem muito a ganhar em contrapartida.

Supõe-se que o Pacto Ecológico Europeu tenha efeito persuasivo mesmo para países não relacionados à UE por consequência de relações bilaterais, tal como acessar o mercado europeu e produtos oriundos dele com alíquotas reduzidas, ou também por meio da vanguarda que empresas e governos do bloco europeu teriam em face de outras economias serem forçadas a adotar práticas mais sustentáveis, por constrangimento ou por necessidade socioambiental. Mas, para compreender os efeitos da norma, primeiro será abordada sua emergência dentro do regime para o meio ambiente e as mudanças climáticas

Para executar este trabalho, adotamos dois *procedimentos*: a *revisão e a pesquisa bibliográfica das questões teóricas*; e a *pesquisa prospectiva do futuro Pacto Ecológico Europeu (estudo de caso)*. É fundamental destacar que todos os documentos oficiais analisados ainda são projetos da União Europeia que estão em fase de ajustes e de implementação, revelando o caráter analítico de eventos futuros por parte deste trabalho (ORTEGA, SILVA, 2017). A análise prospectiva permite ao pesquisador analisar eventos futuros e seus desdobramentos, ainda que no futuro os resultados verificados por novos estudos sejam diferentes.

A seleção do Pacto Ecológico Europeu deve-se ao fato de ser o projeto de desenvolvimento sustentável regional mais ambicioso do mundo atualmente. Além disso, a UE representa um coletivo de 27 Estados-membros, com mais de 450 milhões de habitantes e uma das maiores economias do mundo (em conjunto). Tudo isto, soma-se ao poder político e às influências históricas que a UE exerce ao redor do mundo, desde os séculos das navegações, afetando “de dentro” e “de fora” as relações internacionais.

Para facilitar a leitura, dividimos o trabalho em três capítulos e uma seção de considerações finais, além desta introdução. No próximo capítulo, realizamos a contextualização do conceito de desenvolvimento sustentável a nível internacional/multilateral e sua penetração dentro da UE, reunindo elementos para explicar por que as pautas ambiental e climática possuíram a característica de avançar mais a nível multilateral e supranacional do que em outras instâncias. Simultaneamente, estabelecemos as bases para uma interpretação construtivista de como o conceito pode ser importante. Mais especificamente, em como a participação (mesmo que com pouca adesão nesses regimes) vincula os países e blocos econômicos a certas normas e gradualmente estimula a internalização de nova identidade.

No segundo capítulo, apresentamos informações mais específicas que vão ajudar a compreender como e por que a UE estabeleceu o Pacto Ecológico Europeu. São abordados os direcionamentos dados pela Comissão Europeia por meio de análise dos principais documentos que levam à conformação do Pacto. Em seguida, é feita uma análise, não exaustiva, de sua estruturação geral, atuação, principais diretrizes e fontes de financiamento. Ligando-o às possibilidades externas para a UE a partir de suas ambições de ser uma liderança na neutralidade climática.

No terceiro capítulo, refletimos analiticamente o Pacto Ecológico Europeu nas relações internacionais, evidenciando eventuais efeitos e potencialidades que ele pode trazer. Aqui temos o intuito de interpretar qual a dimensão de influência da UE fora do bloco e explorar como decisões intrabloco repercutem internacionalmente. Como tentativa de especificar a questão, uma parte do capítulo é reservada para estudar se o Pacto consegue influenciar a adoção de políticas, normas de produção e comércio mais alinhadas ao desenvolvimento sustentável pelo Brasil, direta ou indiretamente, e, ainda, de reforçar seus compromissos (*lock-in*) junto ao Mercosul.

Enfim, apresentamos algumas *considerações*, relacionando as principais perspectivas que o Pacto Ecológico Europeu pode gerar internacionalmente na comunidade global.

2. CAPÍTULO 1 - REFLEXÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: ORIGENS E TRAJETÓRIAS DA TEMÁTICA

Para uma adequada compreensão do conceito de desenvolvimento sustentável, analisaremos brevemente seus antecedentes históricos a fim de contextualizá-lo, já que o seu surgimento reflete diretamente o seu contexto no espaço e no tempo. Diante disto, vale destacar que a temática do desenvolvimento sofreu mudanças importantes a partir dos anos 1960-1970. A temática do desenvolvimento passou por uma requalificação ou redefinição da problemática, incluindo outras dimensões além da econômica¹. Entre 1960 e 1980, aconteceu uma mudança de paradigma no processo de acumulação de capital em nível global. Com a identificação da deterioração ambiental, da renitente presença da pobreza e da fome, e das evidentes disparidades de condições de vida em nível global, reformulou-se a visão do desenvolvimento econômico, já que a “velha” noção não dava mais conta de responder aos novos problemas (BONENTE; ALMEIDA FILHO, 2007).

A partir daí, as discussões sobre desenvolvimento passaram a ocupar diversos fóruns multilaterais, instituições acadêmicas, comitês e agências especializadas da Organização das Nações Unidas (ONU), Banco Mundial e centenas de Organizações não-Governamentais (ONGs). Junto aos trabalhos que refletiam a evolução do desenvolvimento social, surgiu uma oportunidade de se incluir novas dimensões e novas análises críticas para interpretar o desenvolvimento capitalista. É nos anos 1970 que também brotam as primeiras

¹ Até meados dos anos 1960, a temática do desenvolvimento confundia-se com a temática do crescimento econômico. Isso quer dizer que desenvolvimento era sinônimo de crescimento econômico (OLIVEIRA, 2002).

mudanças juntando a dimensão ambiental. Surge então o ecodesenvolvimento, ligado ao avanço dos movimentos preservacionistas de natureza ecológica, e o desenvolvimento sustentável, que coloca preocupações ecológicas junto à visão do desenvolvimento econômico. (FAVARETO, 2006).

Da década de 1980 em diante, o debate sobre desenvolvimento perdeu ainda mais seu caráter “unitário”, para ceder lugar a diferentes debates paralelos, assumindo uma característica difusa/fragmentada. Neste contexto, admite-se uma mudança em relação ao que se entendia por desenvolvimento no período anterior; que era medido somente em termos da produção nacional e que tinha como objetivo-chave diminuir as disparidades de renda entre as nações. Assim, ganha espaço uma visão de desenvolvimento pautada por novos critérios: ecologicamente sustentável, socialmente inclusivo e perdurasse economicamente. Logo, as novas abordagens passam também a ser determinadas por concepções neoliberais, que incorporam ao debate uma lógica de mercado, em detrimento da centralidade e da intervenção do Estado nacional. (BONENTE; ALMEIDA FILHO, 2007).

Assim sendo, o ecodesenvolvimento² consiste na definição de um estilo de desenvolvimento baseado na utilização criteriosa dos recursos locais, sem comprometer o esgotamento da natureza. Ele trouxe consigo uma postura crítica ao desenvolvimento capitalista, postulando uma reorientação das forças de mercado, pautada pela limitação dos padrões de consumo dos países ricos. Além disso, sugeriu que a pauta ambiental ficasse acima da pauta econômica. Sendo a proteção do meio ambiente o objetivo preponderante, defendia uma limitação do desenvolvimento capitalista a um ritmo terrestre de amenização das externalidades negativas. Partia-se do princípio de que era fundamental respeitar o tempo requerido para recuperação dos recursos naturais e de que os países ricos limitassem, ou mesmo contivessem, seu crescimento econômico. (BONENTE; ALMEIDA FILHO, 2007).

² Originalmente formulado por Maurice Strong em 1973, o conceito foi apropriado por Ignacy Sachs na década seguinte, aprimorando sua definição e criando um quadro de estratégias para o ecodesenvolvimento baseado em três pilares: eficiência econômica, justiça social e prudência ecológica. Além do foco na preservação ambiental, o ecodesenvolvimento incluía preocupações sociais de solidariedade com as gerações futuras e as presentes (por meio da redução das disparidades).

Por outro lado, o desenvolvimento sustentável apresenta ser uma visão muito mais compatível com um entendimento neoliberal da problemática. (BONENTE; ALMEIDA FILHO, 2007). Sem romper com a perspectiva de avanço do desenvolvimento capitalista, a terminologia do desenvolvimento sustentável acabou por fortalecer a lógica de mercado, que passaria a assumir um desenvolvimento com sustentabilidade socioambiental. Essa noção atribui também maior margem de manobra para a adoção de medidas em favor da proteção ambiental, ao permitir a auto fixação dos compromissos e dos projetos de dimensões nacionais.

Assim, percebe-se que dada a natureza em disputa do conceito, a estratégia de primeiro garantir uma institucionalização, de um conjunto de outros arranjos possíveis, foi uma maneira de garantir a formação do regime de desenvolvimento sustentável. Aos poucos, disputando o sentido, preenchendo posições e mediando outras formas de interação social, trabalhar no sentido de lograr mudanças em dada área. Este caráter de permanência é o que diferencia um regime de um acordo (arranjo *ad hoc*); por sua vez, o propósito dos regimes é facilitar acordos, este geralmente únicos e de curta duração. Configurados por algum sentido de obrigação geral, os regimes vão além de cálculos de interesse no curto prazo, e cujas características básicas são dadas por princípios e normas. (KRASNER, 2012). Ou ainda, de acordo com Young (1982), os regimes são instituições sociais que governam o comportamento ou as práticas de suas partes como uma resposta a problemas de coordenação ou situações em que a busca dos interesses individuais levaria a resultados socialmente indesejados.

Em suma, o desenvolvimento sustentável tornou-se um elemento central dentro do regime para o meio ambiente, que assenta diferentes princípios e normas – limitando ou expandindo os acordos que dele nascem. O fato é que a noção difusa e complexa do desenvolvimento sustentável faz com que o tema permaneça em disputa constante na agenda internacional. Mesmo sob a ideia-guia da ONU, diferentes partes interessadas/potências políticas internacionais divergem acerca dos caminhos teóricos e obstáculos práticos mais eminentes que a temática deve superar. A certeza é de que a temática entrou de vez (com ou sem polêmicas) na agenda internacional.

2.1 AGENDA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM NÍVEL INTERNACIONAL

A expressão desenvolvimento sustentável foi supostamente empregada pela primeira vez em agosto de 1979, no simpósio das Nações Unidas sobre as Interrelações entre Recursos, Ambiente e Desenvolvimento realizado na cidade de Estocolmo, na Suécia. No entanto, sua proeminência tem início quando a “*World Conservation Strategy*” afirmou pretender “alcançar o desenvolvimento sustentável por meio da conservação dos recursos vivos”. Internacionalmente, o termo só começa a se consolidar de fato a partir do Relatório entregue pela Comissão Mundial sobre Meio ambiente e Desenvolvimento, na presidência de Gro Harlem Brundtland, à Assembleia Geral da ONU, via Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (VEIGA, 2005).

O documento intitulado “Nosso futuro comum” ficou conhecido também como “Relatório Brundtland” e sua grande contribuição foi expor um projeto de institucionalização da questão ambiental. Esta estratégia de institucionalização buscava colocar a temática ambiental no topo da agenda política internacional, além de embutir a preocupação ambiental na formulação e na implementação em todos os níveis de políticas nos Estados nacionais, nos órgãos multilaterais e nas instituições supranacionais. Contudo, a importância do termo e a sua disseminação nas discussões políticas se deram somente após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Conferência Rio-92). Naquele contexto, o relatório foi intencionalmente um documento político, com vistas à formação de alianças para a Rio-92 (NOBRE, 1999).

Era evidente o objetivo do relatório Brundtland de conscientizar “governos, agências de auxílio e outras que se ocupam com o desenvolvimento quanto à necessidade de integrar considerações ambientais no planejamento e nas tomadas de decisão econômicas em todos os níveis [...]” (UNECE, 1987 *apud* NOBRE, 1999). Neste sentido, o conceito de desenvolvimento sustentável é considerado extremamente relevante por colocar a problemática ambiental no topo da agenda internacional, pelo menos, por algum momento. Esta mesma

conjuntura – a distensão e declínio da Guerra Fria – que permite a emergência do tema (ambiental) impede (ou pode impedir em algum momento) que ele mantenha sua posição de centralidade pelo domínio da seguinte dinâmica: importância do meio ambiente nos momentos de distensão e inferiorização do mesmo quando reascendem temáticas da “velha alta política” (NOBRE, 1999, p. 144; VEIGA, 2005).

Uma outra característica é que o conceito de desenvolvimento sustentável ficou muito vago, agindo como uma “*faca de dois gumes*”, positivo por um lado e negativo por outro. Em termos práticos, isto reúne todos que concordam com seus termos em uma luta política sobre o sentido que tem ou que deveria ter o meio ambiente no mundo contemporâneo. Além disso, argumenta-se que a noção de desenvolvimento sustentável só conseguiu ser quase universalmente aceita por reunir posições teóricas e políticas contraditórias – o que só foi possível por seu sentido ser decidido no debate teórico e na luta política. Assim, o conceito surge como estratégia destes programas e de seus aliados para institucionalizar a problemática ambiental e alçá-la às prioridades da agenda internacional. Havia a intenção de fazer do desenvolvimento sustentável medida de referência para políticas públicas em todos os níveis, porém, daí surge um novo conflito ancorado nas várias visões sobre a institucionalização da problemática ambiental. (NOBRE, 1999; NOBRE, AMAZONAS, 2002 *apud* VEIGA, 2005).

Como visto, a emergência do desenvolvimento sustentável passa por um caminho conturbado enquanto conceito, cujo sentido está essencialmente em disputa. A expressão acabou se legitimando para designar a conciliação dos objetivos de crescimento econômico contínuo e conservação do meio ambiente, legitimidade essa conquistada em oposição à ideia de ecodesenvolvimento, como já mencionado. Apesar de toda a extensão do debate, as diferentes versões sobre o desenvolvimento sustentável não chegaram a delinear qual a tônica de ação a ser seguida. Contudo, em meio a muitas linhas especulativas, há uma visão convergente de que as sociedades industriais estão entrando em uma nova fase de sua evolução (VEIGA, 2005).

Vejamos que a formulação de uma concepção de desenvolvimento sustentável, em sua gênese, não é neutra. Isso seria evidente do ponto de vista

da teoria crítica, mas aqui convém mencionar ter sido uma proposta abertamente colocada para a Conferência Rio-92 e, de outro lado, a ideia que sai vitoriosa da conferência. Assim como afirmado anteriormente sobre a movimentação política que antecedeu a Conferência Rio-92, a proposta de institucionalização da temática que o Programa das Nações Unidas para Meio Ambiente (UNEP) e o Secretariado da Conferência Rio-92 tinha em vista um fortalecimento da ONU e uma ampliação do espaço institucional da questão ambiental no interior do sistema ONU. Na prática, eles queriam que a Comissão de Desenvolvimento Sustentável fosse órgão da Assembleia Geral; entretanto, acabou sendo uma comissão dentro do Conselho Econômico e Social (ou seja, o chamado ECOSOC) (NOBRE, 1999).

Os organizadores colocaram como ponto central da agenda da Rio-92 as relações Norte-Sul e as questões da transparência e da representatividade dos fóruns de discussão e decisões sobre políticas ambientais – de modo a lançar com isto as bases de uma aliança com os países do Sul e com as ONGs. Além do mais, propunham o estabelecimento de transferências massivas de recursos financeiros e tecnológicos do Norte para o Sul. O contexto destes interesses está diretamente vinculado ao fim da Guerra Fria e aos novos efeitos da globalização. Na prática, tal proposta esbarrava na necessidade de reformulação da própria ONU, enquanto figuravam dificuldades de um aumento de ajuda externa por parte dos países doadores. Consequentemente, prevalecia o desejo destes países de conservarem maior controle sobre os programas; daí, a preferência por programas bilaterais e por instituições multilaterais nas quais o voto é pesado de acordo com as contribuições realizadas. (NOBRE, 1999). Assim,

[...] No início dos anos 1990, o debate meio ambiente-desenvolvimento amadureceu e poderia ser caracterizado como se segue. Para os países em desenvolvimento do Sul, a demanda imediata pela mitigação da pobreza, pela segurança alimentar e pelo crescimento no sentido moderno. Se restrições ambientais impõem por sobre tal caminho de crescimento modernizado, então o Sul sente dispor da justificção moral e política para solicitar alguma forma de compensação do Norte, seja acesso a novas tecnologias ou a recursos financeiros. Entrementes, no Norte, sustentabilidade é quase exclusivamente interpretada como uma forma pós-moderna de gestão ambiental que diz respeito a necessidade de introduzir as mudanças tecnológicas apropriadas para afastar a ameaça da mudança ambiental global, mas não questiona as premissas filosóficas e os valores fundamentais de uma sociedade moderna e industrializada. Em muitos aspectos, muitos conflitos e

contestações que surgiram no Rio estão relacionados, em parte, às diferentes interpretações do conceito de sustentabilidade (JORDAN, 1994, p. 24 *apud* NOBRE, 1999, p. 151).

O resultado é que o projeto do UNEP é derrotado na Conferência Rio-92, onde a discussão sofre um ponto de inflexão de destaque. A Conferência Rio-92 teve grande impacto na consideração sobre as relações do homem com o meio ambiente, no entanto, nela também se consagra uma separação das questões da mudança ambiental global e do desenvolvimento sustentável. Além disso, ela marca a problemática ambiental a partir da divisão Norte-Sul, fazendo com que a noção de desenvolvimento sustentável perca seu caráter totalizante. As negociações e os acordos globais que se seguem tendem a ser mais pontuais e o Banco Mundial, a partir do “*Global Environmental Fund*” (GEF), passa a ser o ambiente onde as políticas ambientais são negociadas internacionalmente. Mesmo para os projetos não implementados no âmbito do GEF, há influência dos padrões e critérios do Banco Mundial em suas formulações, como forma de respaldo (NOBRE, 1999).

De tal modo, o Banco Mundial passa a deter hegemonia na fixação de parâmetros de financiamento, auditoria e controle, denotando uma análise *economicista*, ou seja, um “neoliberalismo revisitado” (NOBRE, 1999; GRIFFIN, 2009). A maneira de pensar, as percepções de desenvolvimento e dos problemas ambientais presentes nos funcionários do Banco Mundial refletem não só uma tradição limitada do pensamento econômico (aquela anglo-saxã, na qual a grande maioria de seus quadros é nativo ou formado), como uma narrativa que privilegia uma lógica de mercado para os problemas.

[...] O discurso do Banco hoje é produto dessa história: uma agenda de formulação de políticas que conceitualiza as necessidades humanas básicas, a qualidade de vida e as preocupações ambientais como possíveis soluções para as imperfeições do mercado (e portanto, ferramentas de melhoria do mercado). Como tal, a abordagem contemporânea do Banco continua a manter os 'fundamentos' macroeconômicos da racionalidade individual, da concorrência e do crescimento econômico, fundamentos que são tanto um senso comum no discurso do Banco que eles estão, efetivamente, além da discussão. (GRIFFIN, 2009, p. 109) [tradução própria].

Até o momento, nenhuma iniciativa ou projeto nacional se orientou com fins de atingir o desenvolvimento sustentável em sua plenitude, ao passo que

as medidas empregadas visando a sustentabilidade costumam ser isoladas e insuficientes para atingir o objetivo de impedir o aquecimento global de chegar a um nível crítico, de evitar a perda de biodiversidade e de reduzir a crescente contaminação e extração desmedida de recursos naturais. Paralelamente, ocorre uma tomada de consciência e uma valorização crescente em torno do assunto, além de vários esforços multilaterais para se atingir medidas concretas. Por exemplo, é evidente a retórica do secretariado da ONU contra a mudança climática, com o teor cada vez mais urgente do tema nas agendas, a saber: os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Agenda 2030.

Dessa maneira, ao olharmos para a trajetória internacional do desenvolvimento sustentável, podemos observar que o conceito se constituiu em uma norma –, entendida como um padrão de comportamento adequado. Isto quer dizer que as “normas canalizam e regularizam o comportamento; elas muitas vezes limitam a gama de escolhas e constroem ações” (FINNEMORE; SIKKING, 1998, p. 894). Contudo, reconhecer a existência de uma norma ou sua força é completamente diferente de dizer que ela promove mudanças no comportamento. As normas por definição incorporam uma qualidade de dever e avaliação moral compartilhada; o que quer dizer, primeiro, que as normas envolvem uma dada identidade entre os atores envolvidos e, segundo, que suscitam justificativas para a ação, deixando um traço de comunicação passível de estudo.

Em termos práticos, existe um debate sobre quantos atores devem compartilhar uma dada avaliação antes dela tornar-se uma norma e mesmo sobre a possibilidade de tornar-se uma norma global. O que mais nos interessa aqui, no entanto, é que as normas possuem forças diferentes a depender do nível de concordância que elas possuem. Para melhor compreensão das dinâmicas do processo de aceitação de uma norma, o esquema de “ciclo da vida”, estabelecido por Finnemore e Sicking (1998), é uma ferramenta útil.

Com base neste esquema, existe na etapa 1 (“emergência da norma”) uma caracterização por “empreendedores” que tentam persuadir atores a adotarem a norma. Já na etapa 2 envolve uma ampla aceitação da norma, caracterizada por uma dinâmica de imitação conforme os líderes vão adotando a norma e

socializando outros Estados nacionais a seguirem-na. Estes dois primeiros estágios são divididos por um ponto de inflexão, a partir do qual uma massa crítica relevante de Estados nacionais passa a adotar a norma. Por fim, a etapa 3 é uma etapa de internalização, resultado do fim do processo de aceitação da norma da etapa 2, e quando as normas adquirem uma qualidade de tomadas como certo (“*taken-for-granted quality*”) e não são mais sujeitas a amplo debate público (FINNEMORE; SIKKING, 1998).

Ficam então dois pontos importantes a se considerar dessa discussão. Primeiramente, o esforço, sobretudo, a nível multilateral pela ONU, para tornar a noção de desenvolvimento sustentável amplamente reconhecida. Segundo, a maneira difusa como ocorreu a discussão do conceito e o próprio em disputa dificultam as opções de uma definição socialmente/globalmente compartilhada. Neste ponto, é interessante perceber como os processos políticos se evidenciam na questão ambiental, ou seja, houve uma conformação sobre o termo, enquanto compatibilidade de um desenvolvimento capitalista de modo durável, em consideração com o meio ambiente e o não comprometimento da capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades. Aqui, cabe acrescentar que essa disputa também reflete interesses particulares, jogos de poder, leituras de mundo e mesmo a influência normativa implícita trazida pelo conceito.

Ainda hoje, a disputa pela definição (concreta e teórica) do que seja desenvolvimento sustentável prossegue na arena global, inclusive em apropriações do conceito por interpretações mais à esquerda do espectro político, como socialistas democratas ou pós-keynesianos (ARONOFF *et al.*, 2020). Entretanto, após a Conferência Rio-92, trata-se de uma disputa mais no interior de determinadas instituições. Uma disputa, portanto, com regras e limitações de poder bem definidas – determinando inclusive a conversão de recursos extra ou interinstitucionais em poder institucional (NOBRE, 1999).

2.2 OS DESDOBRAMENTOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA UNIÃO EUROPEIA E SEU PODER NORMATIVO

A temática do desenvolvimento sustentável só ganha notoriedade a partir de 1992, devido à ênfase dada pela Conferência do Rio. Entretanto, outros regimes regionais ambientais importantes antecedem essa mudança conceitual (de proteção do meio ambiente para sustentabilidade) em nível internacional. O esforço de se colocar as questões ambientais na agenda global, repercutindo nas agendas regionais, veio a partir do sistema multilateral das Nações Unidas, por meio da “*UN Conference on the Human Environment*”³ (UNCHE), de 1972. Essa conferência levou à criação de regimes regionais para o controle da poluição do ar e dos mares, além da criação do UNEP – como parte do esforço de (e)levar o desenvolvimento sustentável na agenda global (HAAS, 2016).

A influência da ONU foi decisiva para a conscientização e a tomada de medidas setoriais pelos países membros, com maior ou menor grau de sucesso, considerando as assimetrias existentes entre os Estados nacionais. Neste sentido, as diferenças variam em termos de capacidade nacional, ignorância ou preocupação com os problemas e questões socioeconômicas (como, por exemplo, o recorte Norte-Sul). Como resultado, tais diferenças afetam a capacidade de formular e aplicar políticas ambientais.

Por exemplo, a UNCHE de 1972 acentuou a preocupação europeia sobre o meio ambiente, levando ao estabelecimento de diretivas e de programas pela Comunidade Europeia e pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Além do mais, foi através da Comissão Econômica para a Europa (UNECE) que se desenvolveu um dos poucos regimes ambientais bem-sucedidos, contribuindo para o desenvolvimento de práticas sociais que tiveram papel importante em lidar com o seu problema; embora, tenha se tornado mais efetivo só com o passar do tempo (HAAS, 2016; YOUNG, 2011).

Consideremos alguns fatores, no caso do regime europeu para poluição atmosférica transfronteiriça. Esta perspectiva deu certo não porque ocorreu uma mudança de consciência ou um amplo consenso e coordenação de todos os países do continente para a melhoria de suas práticas ambientais. A discussão, naquele momento, não avançou porque houve um amplo consenso e coordenação de todos os países do continente com fins de melhorar suas

³ Em português, “Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano”.

práticas ambientais em virtude de uma mudança de consciência. Pelo contrário, surgiu a necessidade de controlar a poluição atmosférica no continente para minimizar os danos da “chuva ácida”, que constituía um problema transfronteiriço por sinal. A pauta só foi considerada na UNECE porque era a única instituição com membros da Europa ocidental e oriental – mesmo que seus membros não fossem idênticos àqueles responsáveis pelo problema ou aos países afetados por ele. Outro fator relevante a se considerar é que a UNECE não possuía uma atividade regulatória, então, em meio à Guerra Fria, ela serviu de local para a coordenação necessária entre os países. Além destes fatores, o fato de países capitalistas (na Europa ocidental) e comunistas (na Europa oriental) avançarem em torno de um regime ambiental para lidar com a chuva ácida não pode ser explicado, simplesmente, pelas questões de poder (YOUNG, 2011).

Na verdade, grande parte do sucesso de regimes ambientais está ligado a outras ações importantes como, por exemplo: produção de conhecimento sobre o problema; contribuição para um entendimento comum das questões em jogo entre os participantes; funções procedimentais (como fazer para chegar no objetivo, sequência de passos, cronogramas para adequação, cotas, etc.); e, o estabelecimento de atividades para lidar com efeitos subsidiários/secundários (ou externalidades) ao objetivo principal. Este exemplo é útil para destacar dois fatores subjacentes à atuação internacional de regimes: i) um regime constitui somente uma de um número de distintas forças, em interação, que influenciam o curso das relações homem-ambiente; ii) a anarquia nem sempre é um obstáculo para a capacidade de regimes contribuírem para a solução (YOUNG, 2011).

Na Conferência Rio-92, observou-se uma postura da então Comunidade Europeia a favor de limitações das emissões de CO² e uma posição a favor da transferência de recursos do Norte para o Sul (via *Global Environment Fund*). A posição adotada pelos europeus refletia ajustes em seu posicionamento, para preencher a falta de liderança deixada pelos EUA, que com a administração de George H. W. Bush (o Bush “pai”), manifestava pouca simpatia com as questões de desenvolvimento ou meio ambiente, estando mais preocupado com as eleições presidenciais de 1992.

No entanto, a perspectiva europeia rapidamente passou por dificuldades internas no processo de integração e a consequente harmonização de políticas de meio ambiente e desenvolvimento econômico. Então, ocorreu a separação do desenvolvimento sustentável dos riscos de mudança ambiental global, tratados por algum tempo como debates ou regimes em separado. Neste contexto, aconteceu também o comprometimento de recursos novos e adicionais pelos países do Norte, nos termos estabelecidos pelas convenções ambientais globais sobre mudança do clima e biodiversidade. O fato é que os empréstimos para a implementação da chamada Agenda 21, ligada ao desenvolvimento sustentável, tiveram um resultado prático negativo (NOBRE, 1999).

O tema caminhou nas conferências multilaterais (notadamente, na Rio-92), de início, com o desejo de se equilibrar a proteção ambiental com outros objetivos sociais práticos, especialmente, o desenvolvimento econômico e a justiça social. Já, na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de 2002, o foco foi a promoção de parcerias público-privadas, com necessidades de financiamento e aplicação dos projetos de sustentabilidade. Enfim, em 2012, a Rio+20 apresentou propostas no sentido de fortalecer o UNEP, criar um novo Painel de Alto Nível para desenvolvimento sustentável no ECOSOC e na Assembleia da ONU, além de apoiar a adoção dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) em substituição aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que expirariam em 2015. É, nesse contexto, que o avanço da agenda multilateral do desenvolvimento sustentável foi gerando um “*path dependence*”, amarrando os Estados nacionais aos compromissos ambientais (HAAS, 2016).

Esse esforço é reconhecido no próprio documento de resolução da Agenda 2030 (A/RES/70/1), no parágrafo 11 de sua declaração, no qual “[...] reafirma os resultados de todas as principais conferências das Nações Unidas e cúpulas que estabeleceram uma sólida fundação para o desenvolvimento sustentável e ajudaram a moldar a nova Agenda [...]” (UNITED NATIONS, 2015a, p. 6).

Ademais, a Agenda 2030, documento adotado pela Assembleia Geral da ONU, tem validade para todos os 193 países-membros, os quais se vinculam às metas e aos ODS de forma integrada e indivisível, evitando uma abordagem

fragmentada (“*silos approach*”), sem que haja uma imposição, como bem realça o parágrafo 55 da Agenda:

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e metas são integrados e indivisíveis, globais em natureza e universalmente aplicáveis, levando em consideração diferentes realidades nacionais, capacidades e níveis de desenvolvimento e respeitando políticas nacionais e prioridades. Metas são definidas como aspiracionais e globais, em que cada governo define suas próprias metas nacionais guiado pelo nível de ambição global, mas levando em consideração as circunstâncias nacionais. Cada governo também decidirá como essas metas aspiracionais e globais devem ser incorporadas nos processos de planejamento nacional, políticas e estratégias. É importante reconhecer a ligação entre desenvolvimento sustentável e outros processos relevantes em andamento nos campos econômico, social e ambiental. (UNITED NATIONS, 2015a, pp. 14-15).

A neutralidade de carbono como expressão teleológica para o desenvolvimento sustentável só surgiu no Acordo de Paris, no âmbito da “Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudança Climática” em 2015 (“*UN Framework Convention on Climate Change – UNFCCC*”). A partir do constatação de que um aumento da temperatura global acima de dois 2 graus centígrados acima dos níveis pré-industriais seria catastrófico, estabeleceu-se como meta limitar esse aumento, preferencialmente, em 1,5 grau centígrado. O Acordo de Paris reforçou o entendimento que se tinha de que os maiores emissores do mundo precisariam se tornar neutros em carbono entre 2050 e 2070. O acordo foi um grande avanço na luta contra a mudança climática global por se tratar do primeiro acordo universal e juridicamente vinculante, com todas as nações signatárias apresentando compromissos (de forma voluntária) para a mitigação da mudança climática e a redução da emissão de carbono – ou seja, as NDCs: “*national determined contributions*”. Além disso, pela primeira vez, todas as partes signatárias do Acordo são obrigadas a apresentar os planos nacionais de mitigação da mudança climática, mesmo que não sejam punidas pelo seu descumprimento. Deste modo, o Acordo de Paris encerrou uma divisão que havia entre os países na UNFCCC e no protocolo de Kyoto, com somente alguns países operando esforços de mitigação das mudanças climáticas. (VEIGA, 2015; COMISSÃO EUROPEIA, 2021a). Os debates acerca do crescimento ficaram ainda mais acirrados após a Segunda Guerra Mundial.

Naturalmente, quando tratamos da temática como um regime, devemos esperar que os participantes (deste regime), seja ele qual for, podem discordar, tanto na importância que atribuem ao problema como na forma em que são apresentados nos fóruns de políticas. Os regimes ambientais podem fazer diferença, contudo, nem sempre o fazem, uma vez que regimes nunca operam desprovidos de outras forças causais. A esse respeito, podemos dizer que a participação ativa de atores dominantes ou do ator dominante, o *hegemon*, não é um fator necessário para o sucesso do regime, embora seja de ampla importância. Essa participação do ator dominante pode levar a uma situação em que os produtos do regime são mais valorizados que seus custos, tornando o seu sistema social um “grupo privilegiado”. Neste contexto, o mais relevante para o sucesso de um regime é a existência de uma coalizão de atores influentes que estejam preparados para tomar a liderança no início e dar um “empurrão extra” em momentos críticos (YOUNG, 2011).

De certo modo, tal retrospectiva nos indica uma preocupação e um comprometimento dos europeus, pelo menos formalmente, nas agendas ambiental e de desenvolvimento. Além disso, a União Europeia já constitui por si só uma coalizão influente por seus vários países-membros e um importante *player* político e econômico.

A temática do desenvolvimento sustentável é vista como central na Europa, inclusive para a inserção internacional do bloco, como indica o trabalho de Manners (2002). Neste texto, Manners identificou cinco normas básicas e quatro normas “menores” que compõem a base normativa da atual União Europeia.

Na prática, as questões do desenvolvimento sustentável foram juntadas, inicialmente, no Artigo 6 do Tratado estabelecendo as Comunidades Europeias (Ato Único Europeu de 1987⁴), atual Artigo 11º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE). Em seguida, foram adicionadas no Artigo 2 do Tratado Maastricht (1991) e também, depois, no Tratado de Amsterdã (1997).

⁴ O Ato Único Europeu é assinado em fevereiro de 1986 e entra em vigor em 01 de julho de 1987. Para mais informações: <<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/sin-gle-european-act>>.

Posteriormente, Manners (2008), observou que a UE promove uma série de princípios normativos que são amplamente reconhecidos, sobretudo, dentro do sistema das Nações Unidas, para serem universalmente aplicáveis. São nove os princípios normativos substantivos que, ao mesmo tempo, constituem e são promovidos pela UE: a paz sustentável, a liberdade, a democracia, os direitos humanos, o Estado de direito, a igualdade, a solidariedade, o desenvolvimento sustentável e a boa governança.

A União Europeia sempre foi o bloco que apresentou as mais ambiciosas metas de mitigação nas conferências do regime climático. Neste sentido, também enfatizamos outras medidas como o pioneiro mercado de carbono europeu, estabelecido em 2005, e a proposta de uma economia circular (2016-2019)⁵, cujo intuito é reduzir o uso de recursos, incentivar a durabilidade, reuso, reparação e reciclagem.

Apesar das limitações nas aplicações desses projetos, eles indicam a tendência de regulação no mercado europeu e a precificação das externalidades. Veiga (2015) aponta que iniciativas como o mercado europeu de carbono ou “Esquemas para Comércio de Emissões – ETS” conjuntamente com tributos unilaterais só cobriam 7% das emissões globais de carbono. É importante destacar que este mecanismo de comércio de carbono envolve 40% das emissões da UE e os seus 27 países-membros, mais Islândia, Liechtenstein e Noruega⁶. Contudo, o desenvolvimento e a aplicação de diversos instrumentos econômicos para gerir emissões de gases do efeito estufa reflete uma espiral, cada vez mais densa e necessária, da adoção de estímulos e planos para iniciativas de baixo carbono.

Com base no Estado de direito, a UE desenvolve relações quase umbilicais com as Nações Unidas, pois há o entendimento de que a promoção do Estado de direito, tanto dentro como entre os Estados, é parte do compromisso declarado do bloco para o multilateralismo efetivo, envolvendo o bom funcionamento das instituições internacionais e uma ordem internacional

⁵ Relatório do Plano de Ação para Economia Circular. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1551871195772&uri=CELEX:52019DC0190>>.

⁶ EU Emissions Trading System (EU ETS). Disponível em: <https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en#Carbon>.

baseada em regras e em instituições. Assim, a crença é de promover soluções multilaterais para problemas comuns, particularmente no âmbito das Nações Unidas. Mais especificamente para o caso do desenvolvimento sustentável, o Artigo 10a-2f do Tratado de Lisboa (2007) diz:

[...] A União definirá e perseguirá políticas e ações comuns, e trabalhará por um alto grau de cooperação em todos os campos das relações internacionais, a fim de [...] ajudar a desenvolver medidas internacionais para preservar e melhorar a qualidade do meio ambiente e a gestão sustentável dos recursos naturais globais, a fim de garantir o desenvolvimento sustentável. (“REFORM TREATY”, 2007 *apud* MANNERS, 2008, pp. 53-54) [tradução própria].

Tudo isto revela que a UE, ao longo das últimas três décadas, tem institucionalizado, via tratados multilaterais e em seus próprios tratados, a questão do desenvolvimento sustentável. Isto significa que, tanto os países-membros (em suas legislações nacionais) como as instituições próprias da UE (lideradas a partir de Bruxelas), são induzidas a aderir a um conjunto de regras, normas e objetivos que visam garantir a sustentabilidade das economias europeias, seja separadamente ou em conjunto. Neste sentido, a UE vincula seus diferentes fundos ao implemento de metas ambientalmente sustentáveis, evitando o comportamento de “parceiros europeus constrangedores”.

2.2.1 O poder normativo da Europa

A essência do argumento de Manners é que a UE, com suas visões, ideias, valores e princípios traz um conceito de “poder normativo da Europa” (*Normative Power Europe* – NPE), como sendo “a capacidade de moldar as concepções de normal” (MANNERS, 2002). A base disso é a distinção entre discussões prévias sobre a Europa como um poder militar (BULL, 1982) e como um poder civil (DUCHÊNE, 1972). Logo, o que Manners (2002) faz é colocar a identidade e a natureza da UE em uma estrutura a parte. Seu intuito com isto era substituir o Estado como centro das preocupações e mudar o foco dos estudos sobre o bloco para as ideias e o poder das normas. Seu artigo revelou para os estudos sobre a UE um amplo debate sobre os padrões e extensão da implementação de várias normas dentro das políticas do bloco.

O interesse de acadêmicos nas dimensões normativa e guiada por valores da UE desenvolveram estudos na área de cooperação de política externa e trouxe ênfase para a importância dos valores e normas para a condução das relações externas pelos círculos políticos da UE. Incorporados pelos tratados fundamentais da UE, as normas e princípios consistem na “crosta” interna da identidade da UE e moldam seu papel na arena internacional como um ator de política externa. Ainda sob esse viés, existe uma forte propagação das normas adotadas no seio da UE, à medida que ela crescentemente exerce poder normativo enquanto procura redefinir normas internacionais à sua própria imagem (MANNERS, 2002).

A expressão dessas normas também pode ser notada na atuação internacional dos seus Estados-membros. Por exemplo, existe uma equivalência muito grande no padrão de voto dos países do bloco europeu nas Nações Unidas, sendo uma homogeneidade sem paralelo no mundo, que pode ser explicada pelo sucesso no estabelecimento de normas do bloco, e sua aplicação a diferentes realidades. Em outras palavras, a UE dita os padrões para outros países e blocos boa parte do tempo. (MANNERS, 2008). Esse argumento de poder normativo está fortemente relacionado com a presença/agência e a capacidade da UE na política internacional, cujo produto é uma capacidade de alterar o que se toma por normal neste espaço. Ou seja, trazendo efeitos não somente ideacionais, mas inclusive consequências práticas (WHITMAN, 2011). Esse poder normativo da UE não implica o apagamento ou substituição das identidades nacionais em nome do *ethos* europeu, mas agrega uma dimensão de união que permite superar algumas diferenças históricas entre as nações. Winston Churchill já afirmava essa viável combinação entre os diferentes espíritos nacionais e o *ethos* europeu em 1946.

Indo um pouco mais a fundo nestes princípios normativos, distinguimos que eles não são exclusivamente europeus. Na verdade, eles refletem práticas universais da comunidade internacional, especialmente do pós-Guerra Fria. Esses princípios universais passam antes por um processo de internalização a partir do qual são convertidos em princípios basilares pela UE. Desse modo, cada princípio geral recebe uma leitura europeia antes de ser canalizado para

as relações do bloco com terceiras partes (LUCARELLI; MANNERS, 2006, p. 202 *apud* WHITMAN, 2011, p. 6).

Existe uma interpretação de que a UE promove seus princípios substantivos em três bases: i) dever de razoabilidade de suas ações, ii) pautar o impacto de suas ações em fazer o menor dano e iii) ‘viver pelo exemplo’. Este último envolve uma dimensão de que a UE seja coerente em sua atuação normativa e consistente em suas políticas. A coerência implica garantir que ela não simplesmente promova suas normas, mas que haja uma conformação mais ampla entre os princípios normativos que a constituem, suas ações externas e uma estratégia mais holística e universalizante para a coesão mundial. Basicamente, a credibilidade de seu poder normativo depende dessa consistência das políticas internas e suas prescrições e ações externas (MANNERS, 2008).

A diferença que o bloco possui em sua maneira de ver o mundo e de interagir com ele reflete significativamente na posição assumida. Risse (2016) afirma que uma razão para o aumento do regionalismo está na UE como fonte de difusão e em seu explícito incentivo à cooperação regional e sua consequente integração. Hettne e Ponjaert (2014) *apud* Risse (2016) postulam que os EUA e a UE promovem duas diferentes ordens mundiais, sendo a primeira baseada no unilateralismo e na soberania e a segunda no multilateralismo. Assim sendo, vemos que as relações entre a UE e a ONU não são meramente fortuitas ou circunscritas a uma agenda onde pudesse existir especial interesse. Na prática, constituem uma dimensão mais ampla daquilo que o bloco é, como ele age internacionalmente e também de acordo com uma prescrição de sua conduta adequada (MANNERS, 2008).

Observar a atuação internacional da UE segundo essa lente conceitual é útil para o entendimento de como uma política regional para o meio ambiente pode ter importância global. Algumas das características singulares da UE (concentração de soberania, a importância do parlamento europeu transnacional, os requisitos de condicionalidade democrática, a busca pela consecução dos direitos humanos, etc.) não são só “traços curiosos”, são normas constitutivas de uma política que é diferente dos Estados existentes e das relações

internacionais. Essa diferente existência, as diferentes normas, e as diferentes políticas que a UE persegue são parte da redefinição do que é “normal” nas relações internacionais. Em última instância, esta capacidade de definir o que passa por normal na política mundial é o maior poder de todos conforme o conceito de poder normativo. (MANNERS, 2002).

O campo do desenvolvimento sustentável tem sido mais frutífero a nível global/multilateral. Isto não é por acaso. Uma série de razões confirmam tal constatação. Fatores domésticos tem geralmente sido desconsiderados como fatores significativos para influenciar a governança ambiental internacional porque as questões ambientais têm uma baixa aderência interna (HAAS, 2016). Em adição, uma das dificuldades encontradas para se resolver problemas ambientais é que são problemas políticos de longo prazo, com uma grande defasagem de tempo entre medidas adotadas e seus efeitos observados (UNDERDAL, 2010 *apud* YOUNG, 2011). Essas características ajudam a deixar a pauta ambiental fora das prioridades políticas, cujo tempo almeja resultados de curto prazo, que possam ser traduzidos em apoio político. Quando não ocorre uma *obstaculização* e a questão é tratada como um ônus, ou mesmo um impedimento ao empreendedorismo econômico e/ou político.

Conforme a investigação de Börzel (2009), vemos que o problema de adequação às normas ambientais da UE já apareceu durante o processo de alargamento para o Sul (adesão de Portugal, Espanha e Grécia) e, mais recentemente, para o Leste (Europa Central e Oriental). Junto com Itália, Portugal, Grécia e Espanha tinham dificuldade em implementar efetivamente a política ambiental da UE, tanto que surgiu um debate na literatura considerando o fraco desempenho destes países em adotarem e se adaptarem às normas (*acquis communautaire*) ambientais. A análise mostra também que as exigências ambientais aumentaram com o passar dos anos. Visto que quando os três países do Sul acederam as suas estruturas de governança ambiental eram ainda fracas, enquanto os países do Leste (Hungria, Polónia e Romênia) tinham que provar que podiam adotar e aplicar a legislação da UE

com sucesso. Os países do Sul tiveram problemas de estabelecer as práticas do bloco em suas tradições administrativas e estruturas de regulação ambiental, levando a graves problemas de *compliance*.

A legislação ambiental foi desafiadora para as capacidades de governança dos países entrantes da Europa Central e Oriental, ainda mais porque a legislação ambiental deles era mais reativa do que preventiva, ou seja, focada em remover contaminantes ao invés de impedir sua formação e acúmulo. Normalmente também era uma regulação centrada em comando e controle, ligada à herança de um Estado autoritário. Além do imenso custo financeiro, a adoção das disposições ambientais e adaptação das leis nacionais reclamava ampla capacidade administrativa e expertise técnica e científica para transpor os regulamentos da UE. Isto porque muitas vezes se baseavam na melhor tecnologia disponível e para garantir sua aplicação prática, monitoramento e imposição em campo (BÖRZEL, 2009).

As instituições internacionais, como é comumente entendido, podem atuar sobre essa base nacional através da construção de vontade política e capacidade para lidar com ameaças ambientais compartilhadas. Outros estudos (MEYER, 1997; BERNSTEIN, 2001, *apud* HAAS, 2016) apontam que o estabelecimento e a difusão da “proteção ambiental” ou “integridade ecológica” como expectativas sociais comuns para as responsabilidades dos Estados são mais facilmente rastreados via pressões “*top-down*” do que “*bottom-up*”. Esse papel institucional é mais facilmente obtido pelas instituições ambientais globais do que pelas regionais, pois estas têm denotado pouca capacidade de fornecer recursos ou informações para coordenar a governança regional. Nesse sentido, o UNEP é comumente convidado a auxiliar a coordenar a governança ambiental regional (antes de sua criação, os esforços regionais eram poucos e ineficientes). Os dados da participação do programa em acordos nos apontam que ele esteve envolvido na negociação e administração de mais de 60% dos tratados regionais dos anos 1970 até os anos 1990. (HAAS, 2016).

Haas (2016) aponta que a eficácia e a extensão da cooperação ambiental de fatores institucionais e conhecimento, articulados de uma tal forma que quanto maior o envolvimento de instituições internacionais e comunidades epistêmicas, mais robustos, resilientes e efetivos são os esforços de governança. Essa associação positiva conjuntamente às configurações que o mesmo autor considerou importante para a condução da governança ambiental regional favorecem a emergência de avanços no bloco. A saber, a primeira característica diz respeito à função de organizações internacionais em coordenar e expandir a alcance ao incluir comunidades epistêmicas na governança regional, levando a uma maior aprendizagem social. E a segunda característica é o papel de redes organizadas de ciência em complemento ao papel das organizações formais, através de redes científicas e painéis internacionais. Mais uma vez, destaca-se o papel do Banco Mundial em fornecer recursos financeiros e algum tipo de treinamento para países de baixa renda e o papel da UE na governança de assuntos europeus (HAAS, 2016).

“A ética do poder normativo da UE está localizada na capacidade de normalizar um mundo mais justo e *cosmopolítico*” (MANNERS, 2008, p. 47). Esse trecho ilustra o princípio de um conceito que argumentamos se encaixar numa atuação internacional da UE à luz de seus compromissos globais e bases de política externa. Isso estabelece uma abordagem entre “*comunitarianismo*” e “cosmopolitismo”, o primeiro fundamentado no discurso de direitos sociais, geralmente expressos localmente, e o segundo diz respeito ao discurso de direitos individuais. Cosmopolitismo, nesses termos, estabelece um mundo que está por vir, pensando globalmente e agindo localmente, sobre as condições de vidas das pessoas. Com uma lógica de sociabilidade, esse preceito (e sua eventual normalização) de um mundo *cosmopolítico* mais justo quer enfatizar a acomodação de direitos sociais do indivíduo (europeu) com os direitos individuais de outros, ou seja, um mundo onde *comunitarianismo* e cosmopolitismo estabelecem uma relação de harmonia, onde a política local e a global comungam (MANNERS, 2008).

Algumas questões, como a alteração do clima e a perda de biodiversidade, têm um caráter genuinamente global, enquanto a questão do meio ambiente constitui um problema global quando analisada de maneira agregada. Apesar dessa dimensão global da natureza do objeto, é possível que seus efeitos se façam sentir mais diretamente em algumas regiões, sendo, portanto, mais no nível regional do que no global que o equilíbrio dos interesses e incentivos pressionem os Estados a adotarem políticas de resposta. Assim, as contribuições regionais à solução de problemas globais ou da colocação em prática em âmbito regional de padrões ou medidas globalmente acordados são verificadas com frequência (HURREL, 1995, p. 39). Acrescentando mais esse componente, percebemos uma composição de elementos que apontam para uma maior centralidade e perenidade de um debate sobre desenvolvimento sustentável na UE e, por conseguinte, a adoção de medidas para alcançá-lo e para influenciar outros em torno de suas visões (europeias).

3. CAPÍTULO 2 - PACTO ECOLÓGICO EUROPEU (PEE): UMA ESTRATÉGIA SUSTENTÁVEL EM CONSTRUÇÃO

Antes de considerar as características do Pacto Ecológico Europeu (PEE), analisaremos como um plano audacioso de desenvolvimento pode lidar com as dimensões ambiental e climática no contexto do continente europeu. Primeiro, retomaremos a importância do tema na UE, no debate público, nos tratados constitutivos e na atuação internacional do bloco. Depois, apresentaremos de forma sucinta as instituições europeias e como as políticas por elas erigidas operam na prática. Da mesma forma, observaremos os pontos fortes e as possíveis críticas aos níveis/processos de tomada de decisão.

Logo, em 1992, após a Conferência do Rio, o desenvolvimento sustentável ganhou importância e foi incluído em 1997 no Tratado de Amsterdã⁷. Em seguida, o Tratado de Lisboa reafirmou sua importância e também adicionou o papel internacional da UE contribuindo para o desenvolvimento sustentável na Europa e no resto do mundo⁸. Ainda no Tratado de Lisboa, existe uma menção

⁷ O Tratado de Amsterdã, que modificou o Tratado da União Europeia e os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns atos relativos a esses tratados, foi assinado em 2 de outubro de 1997, e entrou em vigor em 1 de maio de 1999. Veja: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=PT>>.

⁸ Mais detalhes a esse respeito no Artigo 21º do Tratado da União Europeia, parágrafo 2; especialmente, alíneas a, d, f, g e h. Versão consolidada de 2020 disponível em: <https://europa.eu/european-union/sites/default/files/eu_citizenship/consolidated-treaties_pt.pdf>.

importante no Art. 10, parag. 2, alínea d, que prevê apoiar o desenvolvimento sustentável nos países em desenvolvimento, tendo como objetivo erradicar a pobreza. Deste modo, o texto apresenta uma visão integrada ao considerar “desenvolvimento sustentável nos planos econômico, social e ambiental” e preza por não gerar uma apropriação da sustentabilidade só aos mais favorecidos ou um *ecoapartheid*, como advertem Aronoff *et al.* (2020).

No que diz respeito às competências da UE, existem três modalidades: competência exclusiva, competência partilhada e competência de apoio. Conforme estabelecido no atual TFUE, em seu Art. 4º, em matéria de governança ambiental, existe uma competência partilhada entre a UE (definida no Art. 191º do TFUE) e seus Estados-membros, ou seja, os Estados-membros só podem exercer a sua competência na medida em que a UE não tenha exercido a sua ou tenha decidido não o fazer. Em adição, o Serviço Europeu de Ação Exterior, encarregado das relações exteriores do bloco, estabeleceu como uma de suas metas a ativa participação nas negociações multilaterais sobre meio ambiente, direitos humanos e comércio internacional; ao mesmo tempo, estabeleceu parcerias estratégicas na Ásia e na América Latina (PECEQUILO, 2013).

Além disso, fez-se notável a menção do desenvolvimento sustentável junto a outras áreas, o que reflete um compromisso com a pauta e um tratamento integrado e inclusivo. Isto pode ser visto, por exemplo, no Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança, de 2008, que indica que ameaças diferenciadas devem ser incluídas na pauta da União, tais como segurança cibernética, mudança climática, terrorismo e crimes cibernéticos, além da pirataria; ou, na Estratégia Europa 2020 da Comissão Europeia que, mesmo ao buscar condições para tirar a Europa da crise e promover uma economia produtiva e com mais empregos, enfatizou a mudança climática e a sustentabilidade energética como uma de suas cinco metas – reduzindo as emissões de gás estufa, estabelecendo que determinado grau da matriz energética seja renovável, além do aumento de 20% na eficiência energética. (PECEQUILO, 2013).

Da mesma maneira, após a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012, a Rio+20, a UE esteve ativamente engajada na reforma das instituições da ONU responsáveis pela pauta do desenvolvimento sustentável (a ECOSOC e o Fórum Político de Alto Nível) e do meio ambiente (a UNEP). Além disso, a UE contribuiu para o desenvolvimento dos 17 ODS e a implementação da Agenda 2030, a nível europeu, pela adoção de um pacote de desenvolvimento sustentável (COMISSÃO EUROPEIA, 2020a, 2021b).

Completando esse quadro do desenvolvimento sustentável na UE, uma nova pesquisa do Eurobarômetro divulgada em 2020, com mais de 27.000 participantes dos 28 Estados-membros da UE, em 2019, apontou para o fato de que 94% dos cidadãos dos Estados-membros da UE afirmam a importância de proteger o ambiente, 91% dos cidadãos dizem que a mudança climática é um problema sério na UE e 83% creem ser necessário uma legislação europeia para proteção do meio ambiente (COMISSÃO EUROPEIA, 2020a). A pesquisa, em conjunto com um crescimento dos partidos Verdes nas eleições regionais e, principalmente, o sucesso nas eleições para o Parlamento Europeu, reflete duas tendências marcantes nas últimas eleições: a maior preocupação dos cidadãos europeus com matérias climática e/ou ambiental e o descontentamento com os partidos tradicionais. Assim, a discussão sobre a urgência de tomar ações contra as mudanças climáticas e ambientais encontra seu espaço dentro da política doméstica dos países-membros e nas instituições da UE, em consonância com a repercussão internacional trazida pela pressão de movimentos do terceiro setor e de organismos multilaterais (especialmente, a ONU).

3.1 A “CONSTRUÇÃO” DE UM PACTO ECOLÓGICO EUROPEU (PEE)

Do seu surgimento até os dias atuais, a UE produziu oito Planos de Ação Ambientais para destacar prioridades regionais. A elaboração de políticas ambientais na Europa é altamente complexa por causa da multiplicidade de atores políticos, sociais, ambientais e econômicos, além das inúmeras estruturas de governança e poder. Apesar disto, seu papel passou de simples mobilizador de preocupações para agente ativo e fundamental para estabelecer

e disseminar instrumentos políticos específicos, visando a sustentabilidade após 2012 (HAAS, 2016).

De acordo com Moravcsik (1993), pode ser mais eficiente conferir a definição de agenda para uma instituição supranacional (no caso, a Comissão Europeia) quando existe um amplo consenso sobre uma ampla agenda substantiva. O argumento dele revela a maior celeridade ao delegar este poder de proposta à Comissão Europeia, evitando vários ciclos demorados ou inconclusivos, ou ainda uma seleção arbitrária de proposta. Neste sentido, a Comissão Europeia é considerada um órgão “mais neutro” do que um governo nacional escolhido aleatoriamente. Logo, a incumbência de preparação das propostas pela Comissão Europeia – que é o “braço” executivo da UE – reduz o risco de atrasos das decisões por uma disputa entre projetos diferentes ou até que a decisão final seja injusta para governos de países menores, com menos poder de barganha e meios de preparar ou influenciar proposições.

A ideia de uma política compreensiva para dar conta dos desafios climáticos e ambientais e, concomitantemente, produzir impacto social e crescimento econômico, é a essência do Pacto Ecológico Europeu (PEE), proposto pela comunicação n°. 640 final de 11 de dezembro de 2019 - COM (2019) 640 final. Trata-se de uma tarefa mais ampla de zerar as emissões de carbono, enquanto se transforma a economia e a sociedade. Com base no entendimento de que lidar com as questões ambientais e climáticas é uma tarefa desta geração, a Comissão Europeia vê no Pacto a transformação de um desafio urgente em oportunidade única. Nas palavras da Comissão Europeia (2019, p. 2), o PEE é uma estratégia de crescimento “[...] que visa transformar a UE numa sociedade equitativa e próspera, dotada de uma economia moderna, eficiente na utilização dos recursos e competitiva [...]”, que consiga ter, em 2050, um crescimento dissociado da utilização de recursos e tenha zerado suas emissões líquidas de gases de efeito estufa. Mesmo a nomenclatura utilizada para os recursos naturais – capital natural⁹ – já significa uma visão dos serviços prestados pela natureza, cujo intuito é proteger, conservar e reforçar.

⁹ Essa terminologia permite ir além em um esquema que considera capital natural como apenas necessário para a manutenção da capacidade produtiva e facilmente substituível, pelo contrário, sua escassez mostra como ele é complementar ao capital construído pelo homem; seu custo de uso seria dado não só quando se vale de recursos não renováveis, mas deveria considerar igualmente a exploração de

Assim como o PEE tem o intuito de proteger a saúde e o bem-estar dos cidadãos contra riscos e impactos relacionados ao ambiente, existe também a preocupação de que seja uma transição equitativa e inclusiva, com prioridade às pessoas e especial atenção às regiões, indústrias e trabalhadores que enfrentarão os maiores desafios. Neste sentido, a política europeia deve contar com a mobilização do público, por meio de participação ativa e confiança social – fatores considerados fundamentais para o êxito e a aceitação das medidas. Ademais, o Pacto manifesta a importância de reunir as autoridades nacionais, regionais, territoriais e locais, a sociedade civil e a indústria europeia em estreita colaboração com os órgãos consultivos da UE (COMISSÃO EUROPEIA, 2019).

A proposição do Pacto pode ser entendida do ponto de vista da “localização”¹⁰ da norma (ACHARYA, 2004), por ser uma resposta europeia a uma norma transnacional e cujo regime oferece incentivos para que ocorra esta localização; isto quer dizer, estabelecido o objetivo comum de alcançar a neutralidade climática em 2050, os Estados-membros têm a livre iniciativa de definir as suas contribuições nacionais. Isto é estratégico considerando que o sucesso das estratégias de difusão de normas depende de quanto elas oferecem em termos de oportunidades para a localização (ACHARYA, 2004, p. 3).

No caso específico europeu, a tendência é ainda mais forte devido às condições favoráveis ligadas ao aumento da legitimidade das instituições europeias, além de que as práticas propostas não alteram, fundamentalmente, a já existente identidade social. Isto quer dizer que a força das normas locais para o desenvolvimento sustentável e neutralidade climática pré-existentes e a presença de atores locais com credibilidade e influência na temática, possibilitam que os valores locais e a identidade social não sejam fortemente afetados pelas medidas europeias. A compatibilidade entre as normas externas

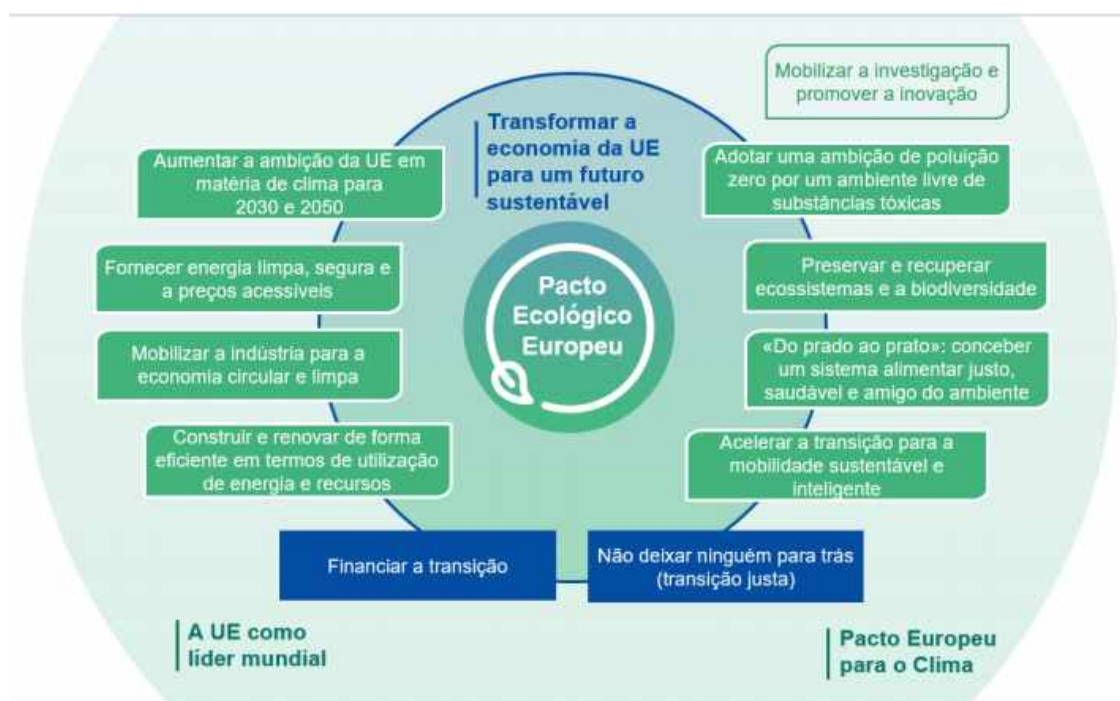
recursos renováveis sem respeito pelo patamar de reprodução. Por sua vez, que a exploração desse capital natural não seja tratada como renda, mas como ativo que possui um estoque, entrando assim na conta de capital do país – toda vez que déficits na balança comercial sejam financiados por exportação de capital natural, deveria contar como um saque e transferência ao exterior de seu estoque de capital natural. (VEIGA, 2005).

¹⁰ Acharya define a localização como a construção ativa (através do discurso, enquadramento [*framing*], enxerto e seleção cultural) de ideias estrangeiras por atores locais, o que resulta no desenvolvimento dessas ideias com significativa congruência com as crenças e práticas locais (ACHARYA, 2004, p. 245). Nada mais é do que a transmissão de ideia estrangeira em um processo de reconstrução da norma externa por atores locais para adaptá-la às práticas e tradições do local.

e as normas locais também é relevante, pois um alto grau de intercâmbio entre as normas estrangeiras (multilaterais) e as locais da UE facilita o processo de recepção de agendas compactuadas, bem como sua internalização pelas instituições – quando for entendido do melhor interesse. (ACHARYA, 2004).

Se bem que no caso do desenvolvimento sustentável, o mais provável é uma concomitância entre a localização e a sua própria definição. Como a UE participa ativamente da discussão internacional e dadas suas características materiais, de número de Estados, de trajetória anterior e de compromisso, ocorreu uma harmonização de definições tais como tomadas internamente e debatidas no estrangeiro. Desta forma, as necessidades de adequação e de fazer a norma se encaixar, em meio aos seus objetivos originais e arranjos institucionais (características organizacionais e regras e normas que guiam o relacionamento dos atores), ficaram bastante minimizadas. (ACHARYA, 2004) Como o PEE é o primeiro do tipo, o mais provável é que ele sirva de demonstração dos efeitos das normas em questão para uma eventual adoção por parte de outros atores via emulação, imitação, contágio, etc. Em suma, é esperado (e existe a manifestação neste sentido) uma promoção da socialização normativa do PEE, que pode ocorrer, por exemplo, através de elogios ou censura diplomática, seja bilateral ou multilateral, ou até mesmo por sanções e incentivos materiais (FINNEMORE, SIKKING, 1998).

Entendemos o PEE como a consumação de reiterados esforços e avanços por parte da UE para que houvesse a materialização de um projeto de sociedade para o futuro. Para alcançar a sustentabilidade, ele envolve todas as partes da sociedade e mobiliza todos os setores econômicos (ver Figura 1), com vista a um aprovisionamento energético limpo transversal. Mesmo entendendo todos os domínios de intervenção de maneira interligada e se reforçando mutuamente, o Pacto dá atenção para os potenciais casos em que existam soluções de compromisso entre os objetivos econômicos, ambientais e sociais. Seus esforços utilizarão de todos os instrumentos políticos (regulamentação e normalização, investimento e inovação, reformas nacionais, diálogos com parceiros sociais e cooperação internacional), sob o guia do Pilar Europeu dos Direitos Sociais para garantir que ninguém seja deixado para trás. (COMISSÃO EUROPEIA, 2019).

Figura 1 – Pacto Ecológico Europeu

Fonte: COMISSÃO EUROPEIA (2019).

Ciente das necessidades de financiamento, investimentos públicos e direcionamento de capital privado, faz-se necessário criar um sistema financeiro que apoie soluções sustentáveis, o que inclui a coordenação por parte da UE acerca dos esforços internacionais. Desta forma, tal investimento é tido como uma maneira de “colocar a Europa firmemente numa nova via de crescimento sustentável e inclusivo” (COMISSÃO EUROPEIA, 2019, p. 2). Nestes termos, o PEE visa acelerar e apoiar a transição em todos os setores. A Comissão Europeia também enfatiza explicitamente que o Pacto é parte integrante da estratégia de execução da Agenda 2030 e concretização dos ODS das Nações Unidas. Para além destes pontos, o PEE representa um ponto relevante no programa da presidente eleita da Comissão Europeia, a política alemã Ursula von der Leyen, em 2019. (COMISSÃO EUROPEIA, 2019).

No documento “Minha Agenda para a Europa”, no qual a presidente apresenta suas diretrizes políticas para o mandato da Comissão Europeia, de 2019 a 2024, estão estabelecidas seis estratégias principais para as instituições europeias durante o período, sendo a primeira delas, (1) um Pacto Ecológico Europeu, (2) uma economia focada nas pessoas, (3) uma Europa adequada para

a era digital, (4) proteção do estilo de vida europeu, (5) uma Europa mais forte no mundo e, (6) um novo impulso para a democracia europeia (VON DER LEYEN, 2019). Isto, entretanto, não vem meramente como proposta pontual da nova presidente da Comissão Europeia, tais objetivos estão em conformidade e muito bem alinhados com outras disposições da UE, fortalecendo os princípios que subsidiam sua criação, desenvolvimento e alargamento, bem como, as ações que orientam sua ação externa¹¹.

Manners (2011) destaca que as relações da UE com o resto do mundo são baseadas nos princípios da Carta da ONU, na Ata Final de Helsinki, na Carta de Paris, na Declaração Universal de Direitos Humanos e Convenções das Nações Unidas, na Convenção Europeia de Direitos Humanos e no Conselho da Europa. Em outro artigo, Manners (2008) elenca nove princípios (normativos) que, em sua análise, tanto constituem, quanto são promovidos pela UE, e que formam a UE em suas dimensões legais, de identidade e ações e direcionam a atuação externa do bloco, a saber: paz sustentável, liberdade, democracia, direitos humanos, estado de direito, igualdade, solidariedade, desenvolvimento sustentável e boa governança. É adequado mencionar que ele mesmo coloca uma categorização desses nove pontos mencionados em princípios, objetivos e metas da UE.

Historicamente, após a consolidação da manutenção da paz, da garantia de liberdades, da democracia, do estado de direito e dos direitos humanos, abriu-se espaço para tratar de outros temas, paralelamente à expansão do projeto regional para outras áreas de interesse dos europeus. O elemento que queremos resgatar é que o desenvolvimento sustentável esteve presente desde a fundação do que (hoje) constitui a UE. A centralidade do multilateralismo, da diplomacia e do direito internacional para a UE reforçam ao menos a adoção de uma política para desenvolvimento sustentável no bloco (MANNERS, 2002).

¹¹ Veja Artigos 2º e 10º-A do Tratado de Lisboa. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PT>>. Acesso em: 31 mar. 2021. Veja também: arts. 3º, 4º, 5º e 21º do Tratado da União Europeia e Art. 192º (1) do Tratado de Funcionamento da União Europeia, versões consolidadas de 2020. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/sites/default/files/eu_citizenship/consolidated-treaties_pt.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2021.

Por haver diversas interpretações do desenvolvimento sustentável, algumas delas conflitantes, uma definição intersubjetiva¹² consensual é desenvolvida apenas na e pela prática, o que permite aos fatores materiais deixarem sua marca – tal como será o papel do PEE. Trazemos junto a isto uma visão teórica da evolução cognitiva, que descreve como os fatos institucionais e sociais foram construídos por entendimentos coletivos do mundo físico e social, e que estão sujeitos a processos autorizados (políticos) de seleção, ou seja, à mudança evolutiva. Ela configura assim um processo de inovação, difusão doméstica e internacional, seleção política e institucionalização efetiva que cria um entendimento intersubjetivo no qual os interesses, as práticas e o comportamento dos governos encontram suas bases. Ou seja, a evolução cognitiva é uma teoria do aprendizado internacional, pela adoção de novas interpretações da realidade por *policy-makers* (ADLER, 1999).

A descrição do PEE na perspectiva cognitiva evolutiva induz olharmos para o processo de formação e difusão das normas subjacentes, no caso, o vínculo com sua origem multilateral. De tal maneira, na medida em que ele seja bem-sucedido em introduzir inovações que ajudem a transformar ou mesmo constituir novos entendimentos coletivos, os quais, por sua vez, moldam as identidades, os interesses e as expectativas dos atores envolvidos. Apresentada desta forma, a seleção política é incitada pelas expectativas intersubjetivas de progresso de líderes políticos, cujas expectativas de progresso podem se basear em experiência, entendimentos científicos ou mesmo mitos. Dito de outro modo, por ideias e instituições que se ajustam a conceitos que foram trazidos ao conhecimento público como contendo soluções novas e/ou progressivas para problemas políticos críticos. Diante do exposto, a seleção política torna-se uma função do que é coletivamente tido como “melhor” ou “pior”, o que, por sua vez, depende de entendimentos intersubjetivos e acordos sociais anteriores sobre o “bem” e o “mal” (ADLER, 1999).

¹² Um significado intersubjetivo tem quase um efeito causal sobre certas ações, por torná-las plausíveis ou implausíveis, aceitáveis ou inaceitáveis, concebíveis ou inconcebíveis, respeitáveis ou duvidosas (YEE, 1996:97 apud ADLER, 1999:212). Além do mais, essa realidade intersubjetiva só existe e persiste graças à comunicação social, i.e. dentro de sistemas de interação coletiva como as “comunidades de segurança” de Karl Deutch ou das “comunidades imaginadas” de Benedict Anderson.

As consequências práticas da exposição anterior indicam que aquilo que os líderes podem ver ou não depende de entendimentos normativos e causais coletivos sobre o que se faz necessário e sobre que necessidades devem ser promovidas a interesses. Nestes termos, a importância da história é necessária não só para mostrar quais alternativas poderiam ser escolhidas, serve também para iluminar como e por que os agentes humanos chegaram a essas alternativas e aos critérios para escolher entre elas (ADLER, 1999). Na realidade, existe uma forte relação entre conhecimento e poder, em que o conhecimento raramente está livre de valores, mas frequentemente entra na definição (criação e reprodução) de uma ordem social particular que beneficia alguns em detrimento de outros. Com base nisto, a habilidade de estabelecer as regras do jogo, de definir o que constitui aceitável, e de levar outros atores e instituições a se comprometerem com tais regras, porque elas são agora parte de sua autocompreensão, constitui uma forma muito sutil e efetiva de poder.

Sobre esta forma de poder de excluir ou incluir, de legitimar e autorizar, o construtivismo apresenta o “interesse nacional” como exemplo máximo. Sendo tal interesse a síntese de entendimentos intersubjetivos da necessidade de promover poder, influência e riqueza que sobrevivam ao processo político, dada a distribuição de poder e de conhecimento em uma sociedade. (ADLER, 1999) Neste ponto, a interpretação construtivista une-se à do poder normativo, uma vez que “a construção social de identidades é necessariamente anterior a algumas concepções mais óbvias de interesses: um ‘nós’ deve ser estabelecido antes que seus interesses possam ser articulados” (HALL, 1993, *apud* ADLER, 1999, p. 225).

Entretanto, nem todos os estudiosos concordariam com tal interpretação, pois as teorias de relações internacionais divergem nas análises do que realmente pode e efetivamente afeta as (inter)ações e quanto à atribuição de efeitos cognitivos no produto e na compreensão da realidade. Enquanto teóricos materialistas e positivistas, realistas ontológicos, como Stephen Krasner, acreditam que as ideias não constroem e não estruturam a realidade social, apenas refletem o mundo material e servem para justificar causas materiais. Por outro lado, os construtivistas, sem chegar ao extremo de negar a existência de um mundo real, acreditam que este não é inteiramente determinado pela

realidade física e é socialmente emergente, isto quer dizer que o futuro não está completamente determinado e os humanos podem afetar o mundo social reflexivamente pelo conhecimento formulado (ADLER, 1999).

Não importando a interpretação, a UE cumpre os requisitos de ter um papel de destaque, seja por seu peso material/econômico, seja por sua influência normativa. Isto e o pioneirismo do PEE são as razões principais de porque a estratégia sustentável europeia deve converter-se em um modelo de referência para outros atores e instituições internacionais com quem interage, além de estabelecer um modelo de política – por meio de adequação aos padrões europeus em relações comerciais e tendência à uniformização de parâmetros segundo a visão europeia. Desta maneira, a compreensão adequada do PEE ainda requer considerá-lo como parte da estratégia de longo prazo 2050 da UE, intitulada “Um Planeta Limpo para Todos” e apresentada pela Comissão por meio da comunicação n°. 773 final, de 28 de novembro de 2018 – COM (2018) 773 final (COMISSÃO EUROPEIA, 2018a).

A COM (2018) 773 final estabelecia que, em 2020, a UE deveria adotar e submeter uma estratégia ambiciosa na UNFCCC, conforme o Acordo de Paris previa a possibilidade dessa nova submissão de metas (COMISSÃO EUROPEIA, 2018b). Além disso, no bojo do PEE, existe a proposta de alteração da Lei Europeia do Clima, Regulamento (UE) 2018/1999, tendo em vista a adequação para se alcançar a neutralidade climática. Esta previsão faria desta Lei Europeia do Clima a primeira a transformar a meta de neutralidade climática em uma lei (em nível europeu). Desta forma, o PEE consolida as ambições climática e ambiental e, conseqüentemente, o desenvolvimento sustentável, objetivando “garantir a irreversibilidade da transição para a neutralidade climática” (COMISSÃO EUROPEIA, 2020b, p. 14).

Em consonância com a previsão do PEE de aumentar a meta de redução de gases do efeito estufa até 2030, a UE apresentou o compromisso de diminuir sua emissão em pelo menos 55% (na forma de atualização de sua “NDC”) na UNFCCC de 2020. A nova meta veio a partir de um entendimento de que para atingir a neutralidade climática em 2050 era necessário ampliar a ambição da meta para 2030, após uma avaliação de impacto constatando ser viável ampliar a meta de 40 para 55%, ao menos, de uma maneira responsável.

O processo de preparação da meta climática para 2030 considerou também uma consulta pública feita pela Comissão Europeia com mais de 4000 partes interessadas e cidadãos sobre este aumento e suas impressões em quais ações e tipos de políticas seriam necessários. Esta consulta popular é importante porque o intuito da UE é gerar mais empregos verdes enquanto continua a reduzir suas emissões de gases estufa simultaneamente com o crescimento da economia. Não obstante, o papel de cortar mais emissões antecipadamente é uma maneira de direcionar os investimentos e formuladores de políticas a assumirem decisões futuras consistentes com o objetivo da UE de se tornar neutra em carbono até 2050. Assim, a Comissão Europeia prevê estabelecer propostas legislativas detalhadas de como alcançar essa meta revista para 2030 e revisar todos os instrumentos políticos relevantes para cortar emissões em junho de 2021 (COMISSÃO EUROPEIA, 2020c).

Internamente, a estratégia de longo prazo 2050 não possuía tanto a intenção de estabelecer metas, mas criar uma visão e senso de direção, através de planejamento e inspiração, permitindo que os atores interessados, pesquisadores, empresários e cidadãos desenvolvam novas e inovadoras indústrias, empresas e empregos associados. Logo, busca realizar essa transição garantindo que ela seja socialmente justa e aumente a competitividade da economia e da indústria da UE nos mercados globais. Assim, o plano é garantir empregos de alta qualidade e crescimento sustentável na Europa, ao mesmo tempo em que ajuda a enfrentar outros desafios ambientais, como a qualidade do ar e a perda de biodiversidade. Isto requer uma abordagem holística direcionada para um sistema com veículos de baixa e zero emissão, grande aumento da capacidade da rede ferroviária e um sistema de transporte organizado de modo mais eficiente; bem como, enfatiza o papel da digitalização, incentivos para mudanças de comportamento, uso de combustíveis alternativos (não fósseis) e infraestrutura inteligente. A UE é audaciosa em suas razões para esse plano, buscando alcançar a neutralidade climática até 2050 para liderar e ser o exemplo do mundo rumo à neutralidade climática. (COMISSÃO EUROPEIA, 2018b).

A expressão aberta de seu protagonismo mundial na causa do desenvolvimento sustentável¹³ indica uma política alçada para ressignificar as relações dentro do bloco, assim como estabelece um lugar de proatividade e liderança da UE nas relações internacionais. Com isso, confirma-se a centralidade de seus princípios e fornece meios para que a UE como ator global e suas empresas adquiram a dianteira a nível de orientação das dinâmicas futuras, principalmente a urgência climática e de revisão urgente do modelo de desenvolvimento para outras bases.

Nesta linha, a UE pretende empreender a “diplomacia do pacto ecológico”, centrada em convencer e apoiar outros atores, principalmente, os Estados resistentes, para que assumam sua quota-partes na promoção de um desenvolvimento mais sustentável. O que será feito através do exemplo credível da UE, acompanhado de diplomacia, da política comercial, do apoio ao desenvolvimento e de outras políticas, com intuito de tornar o bloco um defensor eficaz deste novo paradigma. Acompanhados da colaboração da Comissão Europeia e do Alto representante com os Estados-membros para efetivamente mobilizar todos os canais diplomáticos, bilaterais e multilaterais, incluindo a ONU, o G7, o G20 e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Tudo isto enquanto assegura o Acordo de Paris como quadro multilateral indispensável para combater as alterações climáticas.

Os esforços da UE requerem uma atenção global porque existe o risco de fuga de emissões carbônicas, enquanto países parceiros não partilharem da mesma ambição, quer pela transferência geográfica da produção da UE para outros países com legislações ambientais mais permissivas, quer por substituição de produtos de origem do bloco por produtos importados de intensidade carbônica mais elevada. Este temor considera a possibilidade de um mero deslocamento das emissões mundiais em vez de sua redução, o que neutralizaria os esforços da UE e dos seus setores industriais no cumprimento dos objetivos climáticos mundiais do Acordo de Paris (COMISSÃO EUROPEIA, 2019). A partir desta consciência sobre questões produtivas e de comércio, caso persistam estas diferenças em termos de ambição a nível mundial e à medida

¹³ Em alguns casos, o conceito de desenvolvimento sustentável será utilizado de modo intercambiável com neutralidade climática, como é o caso.

que a UE siga na direção oposta, assumindo objetivos climáticos mais ambiciosos, existe a ideia de um mecanismo alfandegário de ajuste das emissões de carbono para que o preço das importações reflita de forma mais exata sua pegada de carbono, ou seja, internalizando a externalidade de sua cadeia produtiva.

Além disso, o documento do PEE propõe a utilização de todos os instrumentos diplomáticos e financeiros à sua disposição para assegurar que alianças ecológicas façam parte de suas relações com a África e, nomeadamente, com a América Latina, Caribe, Ásia e Pacífico. Assim sendo, a Comissão Europeia tem igualmente aumentado os esforços para aplicar e fazer cumprir os 25 compromissos relativos ao desenvolvimento sustentável que constam nos acordos comerciais da UE.

Concretamente, esses esforços devem ser redobrados com a nomeação de um responsável pelo comércio com a Europa, sendo que, todos os acordos mais recentes já incluem o compromisso vinculante, assumido pelas partes, de ratificarem e aplicarem o Acordo de Paris. A UE utilizar-se-á de ser o maior mercado único do mundo para poder estabelecer normas aplicáveis às cadeias globais de valor, claramente adotando uma posição de que fará uso de seu “peso econômico para definir normas internacionais conforme as ambições ambientais e climáticas da UE” (COMISSÃO EUROPEIA, 2019).

É interessante notar como o esforço político não se isola na regulamentação, do ponto de vista das obrigações e requisitos mínimos para os produtores, pois o plano consiste na mesma forma em medidas para ajudar os consumidores a escolherem produtos mais ecologicamente positivos (reutilizáveis, duradouros, reparáveis, menos poluentes, etc.). Esta intenção será implementada pela disponibilidade de mais informações (confiáveis, comparáveis e verificáveis) para os consumidores, parte em que a digitalização é chamada a ajudar a melhorar a disponibilidade de informações sobre as características dos produtos comercializados na UE. Em termos práticos, serão estudadas medidas para utilizar as tecnologias digitais, como os sistemas de inteligência artificial, internet das coisas, tecnologia 5G, a computação em nuvem e de proximidade, acelerando e aprimorando o impacto das políticas para lidar com as alterações climáticas e a proteção do meio ambiente. A título

de exemplo, a digitalização fornece novas oportunidades de monitoramento à distância da poluição atmosférica e da água, ou até monitorar e otimizar a utilização de energia e dos recursos naturais (COMISSÃO EUROPEIA, 2019).

As medidas acima permitem um avanço do desenvolvimento em consonância com os objetivos da UE. Desta forma, a inovação e o aprimoramento das formas de produção e gestão são postos à serviço dos interesses do bloco de ser uma liderança no desenvolvimento de baixo impacto ecológico. Uma vez que os avanços sejam atingidos, a competitividade e eficiência ficarão evidentes, e como resultado a UE adentrará em um mercado pouco explorado, de grande potencial futuro, como pioneira do novo paradigma. Algo que por si só já traria vantagens econômicas (*first-mover advantage*), para não falar das sociais e ambientais, e acompanhado de investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) deve colocar as empresas europeias em um patamar diferenciado, colocando os países do continente à frente do resto do mundo.

O *catch-up*¹⁴ provavelmente não ocorreria da mesma maneira porque a coesão e magnitude que as políticas da UE são capazes de proporcionar não possui paralelo mundial, porém a UE pretende utilizar dessas vantagens em sua cooperação internacional, quer em relações econômicas, quer em cooperação técnica para o desenvolvimento – afinal é importante que a UE obtenha recursos por exportação, cujos padrões preferencialmente estejam adequados aos seus.

Além disso, nas últimas três décadas, o mercado relacionado a investimentos ecológicos tem crescido enormemente. Apenas entre os anos de 1992 e 2012, os mercados globais para serviços e equipamentos de proteção ambiental corresponderam a cerca de US\$ 600 bilhões por ano. Temos vivido uma mudança na economia política do ambientalismo, com as firmas interessadas em avançar regulações ambientais e o cumprimento de padrões mais elevados com intuito de avançarem suas vendas ou de obterem certificações necessárias para participar das cadeias globais de valor. (JANEWAY, 2012 *apud* HAAS, 2016, p. 447) A transição para uma economia verde é vista como uma

¹⁴ Seria alcançar o mesmo nível ou padrão atingido pelos europeus, partindo de um momento posterior.

valiosa oportunidade econômica, o que de fato tem sido – por exemplo, um relatório do Centro de Finanças Climáticas da “*Imperial College Business School*” e da Agência Internacional de Energia demonstra que a energia renovável gerou retornos significativamente maiores do que os combustíveis fósseis, nos últimos dez anos, 422,7% contra 59% (JACKSON, 2021).

Os resultados mostram também que os projetos de energia renovável possuem um perfil de risco/retorno inferior, tanto em condições típicas de mercado, quanto em desequilíbrios econômicos globais. No entanto, para o mundo atingir suas metas até 2050 será necessária uma mudança nos padrões de investimentos atuais. A Agência Internacional para Energias Renováveis aponta para o fato de que para atingir o objetivo do Acordo de Paris (limitar o aquecimento global em 1,5°C) seria preciso um investimento anual, em nível mundial, de US\$ 4,4 trilhões, exigindo um total de US\$ 131 trilhões até 2050. Com estes investimentos globais, seria possível avançar não apenas em energias renováveis, mas também em tecnologias de energia com baixo teor de carbono, eficiência energética, eletrificação de uso final, redes de energia, inovação em flexibilidade e medidas de remoção de carbono – em linha com o delineado pelo PEE. (JACKSON, 2021).

3.2 PLANO DE INVESTIMENTO DO PACTO ECOLÓGICO EUROPEU (PEE)

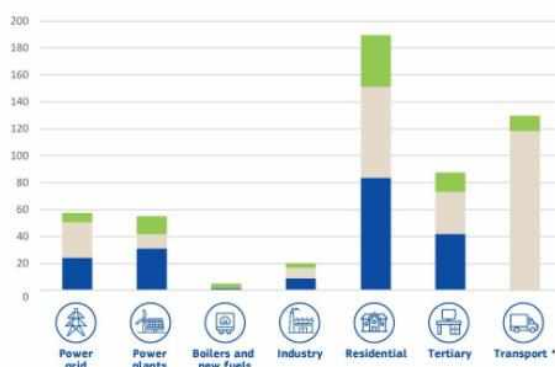
A crise climática tem sido considerada por líderes mundiais como o desafio determinante de nosso tempo – cujos impactos se expressam pelo aquecimento global e por suas consequências, tais como: secas, tempestades e outros eventos climáticos extremos. Em 2019, a temperatura do mundo já havia batido a marca de 1,1°C acima dos níveis pré-industriais. Na UE, a preocupação de que a mudança climática é grave atinge nove em cada dez cidadãos europeus, incentivando a tomada de ações imediatas e sustentadas para preservar a saúde, prosperidade e bem-estar das pessoas na Europa e ao redor do mundo. Por isso, a Comissão Europeia está determinada em fazer, a partir do PEE, a Europa líder na luta contra a mudança climática e a tomar medidas imediatamente (COMISSÃO EUROPEIA, 2020d).

Os projetos financiados pelo Plano de Financiamento do Pacto Ecológico Europeu contribuirão para alcançar os objetivos do PEE, para o surgimento de uma matriz de energia limpa e de indústrias com economia circular. A partir de tal perspectiva, visa-se a criação de empregos com qualidade, voltados para as tendências futuras e necessidades presentes, para uma economia europeia competitiva e adequada ao século XXI. (COMISSÃO EUROPEIA, 2020e) Porém, para reduzir as emissões de gases do efeito estufa em 55% até 2030, serão necessários investimentos adicionais no sentido de descarbonizar a geração de energia, a indústria e o transporte, além de melhorar a eficiência energética de edifícios (COMISSÃO EUROPEIA, 2020d).

O intuito é que, no longo prazo, isto gere uma redução do consumo de combustíveis e a dependência da importação de combustíveis fósseis, com o importante adendo de melhorar a segurança energética da UE. Estima-se que o investimento no sistema de energia na próxima década (2021-2030) será de € 350 bilhões superior ao da década anterior (2011-2020), com a nova meta traçada. Em grande parte, o investimento será necessário por causa das novas capacidades e interconexões, incluindo a substituição de plantas energéticas e industriais já obsoletas e a renovação de construções (COMISSÃO EUROPEIA, 2020d). A Figura 2 demonstra as necessidades adicionais de investimento.

Figura 2 – Investimento setorial ajustado às Metas de Emissões

Annual average investment 2011-2020 and additional 2021-30 under existing policies and to achieve -55% greenhouse gas emissions reductions - in billions euros (2015)



* Transport only shows additional investment

●	Additional to achieve -55% greenhouse gas reductions, 2021-2030
●	Additional under current 2030 policies in 2021-2030 compared to 2011-2020
●	Historic annual investments in the energy system 2011-2020

Fonte: COMISSÃO EUROPEIA (2020e).

O financiamento do PEE está de certa forma ligado à estratégia de recuperação econômica pós-pandemia da UE, sendo que dos cerca de € 1,8 trilhão investidos para incentivar a economia, ao menos 30% serão direcionados para apoiar os objetivos climáticos do bloco. Para colocar em perspectiva, esse orçamento virá do Plano de Recuperação para a Europa (“*NextGeneration EU*”) e do orçamento regular de longo prazo da UE (Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027). Somam-se o alinhamento dos planos nacionais de recuperação e resiliência e os gastos dos fundos de recuperação com a transição verde e digital preconizada pela UE. Intui-se também que o uso estratégico desses recursos pode desencadear investimentos significativos pelo setor privado (COMISSÃO EUROPEIA, 2020d).

Neste sentido, a Comissão Europeia propôs que 25% do orçamento 2021-2027 contribuísse para a ação climática por meio de múltiplos programas (tais como: o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural, o Fundo Europeu

Agrícola de Garantia, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo de Coesão, o Horizonte Europa e os fundos LIFE). Tomados no conjunto, e extrapolados de 7 para 10 anos, assumindo ao menos a manutenção da meta climática pós-2027, o orçamento da UE fornecerá € 503 bilhões para o Plano de Investimento do Pacto Ecológico Europeu (“*Green New Deal*”). Além de um cofinanciamento nacional (dos Estados-membros) em torno de € 114 bilhões em projetos para o clima e para o meio ambiente neste período (COMISSÃO EUROPEIA, 2020e).

O Programa *InvestEU* é parte complementar do Plano de Investimento do PEE. Ele foi proposto em junho de 2018 como parte do orçamento de longo prazo da UE e contribui para a promoção de práticas de sustentabilidade entre os financiadores públicos, privados e os promotores de projetos ao definir padrões para acompanhamento de investimentos relacionados ao clima e avaliando os impactos ambientais e sociais dos projetos. Ademais, o *InvestEU* fornece assistência técnica e aconselhamento pelo seu Centro de Consultoria, com o objetivo de auxiliar e ajudar agentes públicos e privados a identificarem, desenvolverem e implementarem projetos de investimentos verdes. Ao mesmo tempo, o programa disponibiliza um portal *online* que oferece uma ferramenta gratuita e simplificada para empreendedores e representantes de projetos da UE em busca de financiamento, conferindo visibilidade e relacionamento com investidores no mundo todo (COMISSÃO EUROPEIA, 2020d).

O *InvestEU* disporá de € 279 bilhões de investimentos públicos e privados ligados ao clima e ao meio ambiente no período 2021-2030. Ele também irá fornecer uma garantia para o orçamento da UE, possibilitando que o Banco Europeu de Investimento (BEI) e outros parceiros invistam em mais projetos e de mais alto risco. Em suporte a essas vias, o Mecanismo de Transição Justa mobilizará, ao menos, € 100 bilhões em investimentos, com financiamento proveniente do orçamento da UE, cofinanciamento dos Estados-Membros, assim como contribuições do *InvestEU* (com € 45 bilhões para as regiões mais afetadas) e do Banco Europeu de Investimento. Extrapolando para 10 anos, o Mecanismo de Transição Justa deve mobilizar em torno de € 143 bilhões. A

Comissão propôs no Mecanismo também um novo Fundo de Transição Justa. Este Fundo de Transição receberá € 7,5 bilhões adicionais do orçamento da UE, que virão em complemento à proposta da Comissão de 2018 para o orçamento de longo prazo (COMISSÃO EUROPEIA, 2020d).

Além desses, os Fundos de Inovação e Modernização, que não fazem parte do orçamento da UE, são financiados por parte dos retornos gerados pelo leilão das licenças de carbono pelo Sistema de Comércio de Emissões da UE. Prevê-se que ele forneça € 25 bilhões para a transição da UE para a neutralidade climática, com especial atenção para os países-membros de baixa renda no caso do Fundo de Modernização. O orçamento de longo prazo da UE não será revisto ou reaberto, na verdade, as propostas da Comissão serão acomodadas dentro dele. O BEI também anunciou dobrar sua meta de recursos para o clima de 25 para 50% até 2025, com recursos próprios e do orçamento da UE (COMISSÃO EUROPEIA, 2020d).

Neste sentido, o Mecanismo de Transição Justa é sobretudo importante para garantir que o resultado alcançado seja compatível com os objetivos da Comissão, levando em conta os limites para ação (orçamentários, por exemplo). Ele está estruturado em três pilares de financiamento: (i) Fundo de Transição Justa; (ii) Esquema de Transição Justa sob o *InvestEU* e (iii) Mecanismo de empréstimo do setor público com o Banco Europeu de Investimento apoiado pelo orçamento regular da UE. A ideia base desse Mecanismo é promover a justiça social na transição para uma economia com neutralidade climática nas regiões mais dependentes de carvão como matriz energética e nas regiões mais intensivas em carbono. (COMISSÃO EUROPEIA, 2020d).

O *primeiro* estabelece uma faixa de contribuição por parte dos Estados-membros que iguala cada euro do Fundo de Transição Justa entre € 1,5 e € 3 do Fundo Europeu Regional de Desenvolvimento e o Fundo Social Europeu+. Estes recursos provenientes do orçamento da UE serão ainda complementados pelo cofinanciamento pelos Estados de acordo com as regras da política de coesão. No seu conjunto, o financiamento atingirá entre € 30 e 50 bilhões no período 2021-2027. A ideia é que o fundo atue primordialmente nas regiões

onde muitas pessoas trabalham na produção de carvão e xisto betuminoso ou regiões com indústrias intensivas em emissão de gases do efeito estufa.

A distribuição dos recursos do Fundo de Transição Justa está aberta para os 27 Estados-membros, mas levará em consideração a capacidade deles de co-financiar os investimentos necessários para lidar com a transição rumo à neutralidade climática. Mais especificamente, o método de alocação considera o tamanho das dificuldades enfrentadas pelas regiões mais intensivas em emissões de gases do efeito estufa e carbono, as consequências sociais da potencial perda de empregos na indústria e na extração de carvão mineral e xisto, a necessidade de subsequente aperfeiçoamento/requalificação destes trabalhadores para conseguir emprego em novas áreas econômicas e nível de desenvolvimento econômico e capacidade de realizar investimentos dos Estados-membros. (COMISSÃO EUROPEIA, 2020d).

O *segundo*, Esquema de Transição Justa sob o *InvestEU*, mobilizando os € 45 bilhões referidos, deve atrair investimentos privados para beneficiar as regiões afetadas e ajudar as economias a encontrarem novas fontes de receita. Isto deve envolver projetos em descarbonização, diversificação econômica das regiões, energia, transporte e infraestrutura social.

O *terceiro*, mecanismo de empréstimo do setor público com o Banco Europeu de Investimento apoiado pelo orçamento regular da UE, mobilizará entre € 25 e 30 bilhões em investimentos, destinados a empréstimos ao setor público. Desta parte, € 1,5 bilhão advém do orçamento da UE e outros € 10 bilhões do BEI; seu direcionamento será para investimentos em infraestrutura de transporte e energia, redes de aquecimento urbano e renovação de edifícios (COMISSÃO EUROPEIA, 2020d).

Os três pilares do Mecanismo de Transição Justa são unificados pelo planos nacionais de transição justa, que fornecem um esboço das respectivas transições em cada território até 2030. Tomados em conjunto, os pilares formam um esquema de Cooperação Técnica Internacional, pois os planos nacionais fornecem uma avaliação de quais territórios serão mais afetados, quais desafios sociais, econômicos e ambientais a serem enfrentados e os detalhes

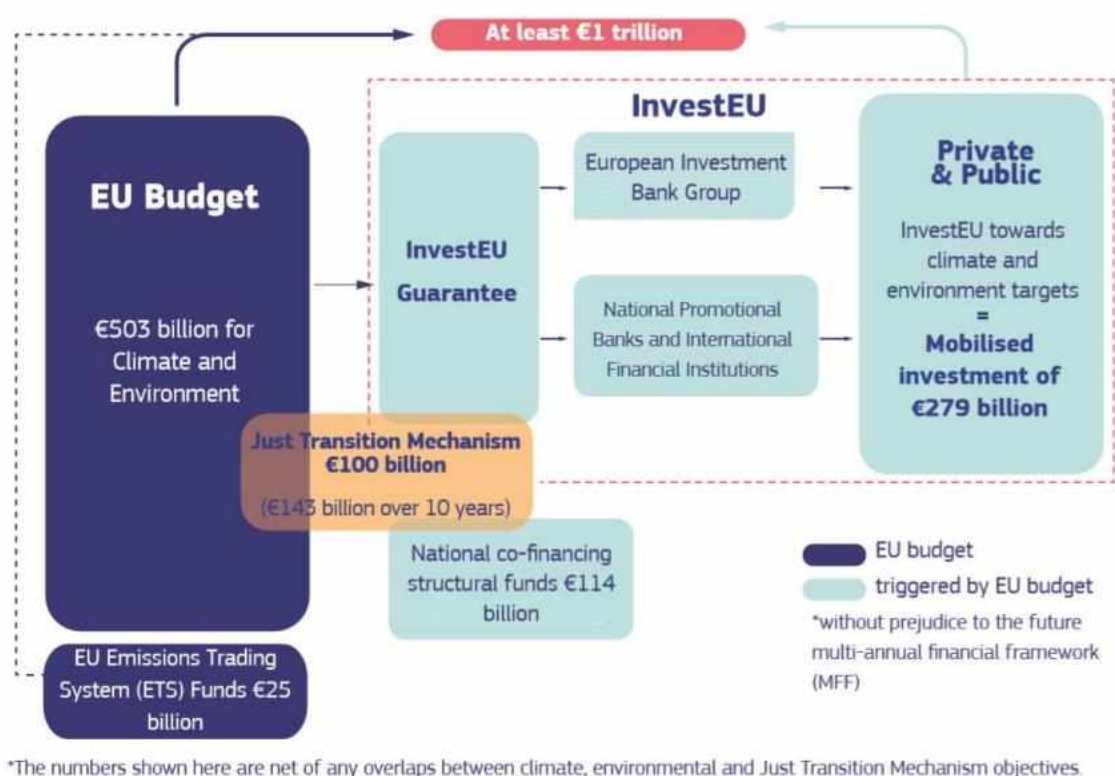
sobre necessidades e medidas para diversificação econômica, requalificação da mão de obra e recuperação ambiental. (COMISSÃO EUROPEIA, 2020d). Além do que a Comissão Europeia fornece suporte técnico para 18 países-membros que solicitaram auxílio na elaboração de seus planos (COMISSÃO EUROPEIA, 2020e).

No esquema previsto, o BEI será o principal parceiro financiador, com uma fatia de 75% dos fundos garantidos, fornecendo apoio operacional ao *InvestEU*, a espinha dorsal do Plano de Investimento do PEE (ver a Figura 3 para uma ilustração do Plano de Investimento do PEE). Na prática, o BEI fará empréstimos às autoridades nacionais e regionais a baixas taxas de juros, enquanto o Mecanismo de Transição Justa se ocupará primordialmente de conferir investimento adicional em benefício às regiões mais afetadas. Além das medidas de financiamento, a Comissão Europeia estabeleceu uma taxonomia da UE, fornecendo um entendimento comum para o setor privado sobre o que é um investimento ecológico e definindo as bases/princípios para um sistema de classificação das atividades econômicas sustentáveis em toda UE (COMISSÃO EUROPEIA, 2020d).

Até o fim de 2021, a Comissão Europeia terá preparado uma taxonomia de todos os objetivos ambientais da regulação: i) a mitigação da mudança climática; ii) a adaptação às mudanças climáticas; iii) o uso sustentável e a proteção da água e dos recursos marinhos; iv) a transição para uma economia circular; e, v) prevenção e controle da poluição (COMISSÃO EUROPEIA, 2020d, 2020e, 2020f, 2021).

Figura 3 – Plano de Investimento do Pacto Ecológico Europeu

WHERE WILL THE MONEY COME FROM?



Fonte: COMISSÃO EUROPEIA (2020d).

3.3 BENEFÍCIOS ESPERADOS DO PEE

Os retornos das medidas de redução das emissões também podem estar relacionados com melhorias em outras áreas. Por exemplo, uma redução de 55% das emissões de gases do efeito estufa reduziria a poluição do ar em torno de 60% até 2030, isto produziria um efeito significativo na saúde dos europeus e reduziria os custos com saúde em, pelo menos, € 110 bilhões, comparando com níveis de qualidade do ar e gastos com saúde de 2015. Aumentar os esforços por meio de ações climáticas sozinho já reduziria os custos de controle da poluição do ar em, pelo menos, € 5 bilhões e a área da UE afetada por acidificação em até 10% (COMISSÃO EUROPEIA, 2020e).

Do lado energético, a UE hoje é dependente de importações para suprir suas demandas energéticas, sendo que a importação de combustíveis fósseis equivale a 2% do PIB. Assim, acelerar a transição climática e energética permite

à UE reduzir seus custos com combustíveis e importações significativamente, como resultado, melhoraria a balança comercial e liberaria recursos para outros usos. Reduzir as emissões de gases do efeito estufa em 55% significa diminuir o volume de importações de combustíveis fósseis em torno de 25% comparado com níveis de 2015. Deste modo, as medidas para atingir a neutralidade climática economizariam €100 bilhões na década seguinte e até €3 trilhões até 2050¹⁵ (ver Figura 4) (COMISSÃO EUROPEIA, 2020e).

As novas práticas de carbono também representam novas oportunidades de negócios em alguns setores. No caso da agricultura, o desenvolvimento da iniciativa da agricultura de carbono da UE traria aos agricultores oportunidades no mercado de sequestro de carbono. A meta de reduções das emissões leva em consideração as possíveis emissões e remoções que o uso do solo (e as mudanças em seu manejo) e o setor silvícola na conta final. Isso demonstra a importância que a maneira de utilização do solo representa para o objetivo da neutralidade climática. Prevê-se que esses setores podem já ser considerados neutros em emissões e já passar a atuar na remoção de carbono a partir de 2035. Para tal, a cooperação entre agricultores com o uso de agricultura de precisão, apoio para investimentos, consultoria e inovação serão chave.

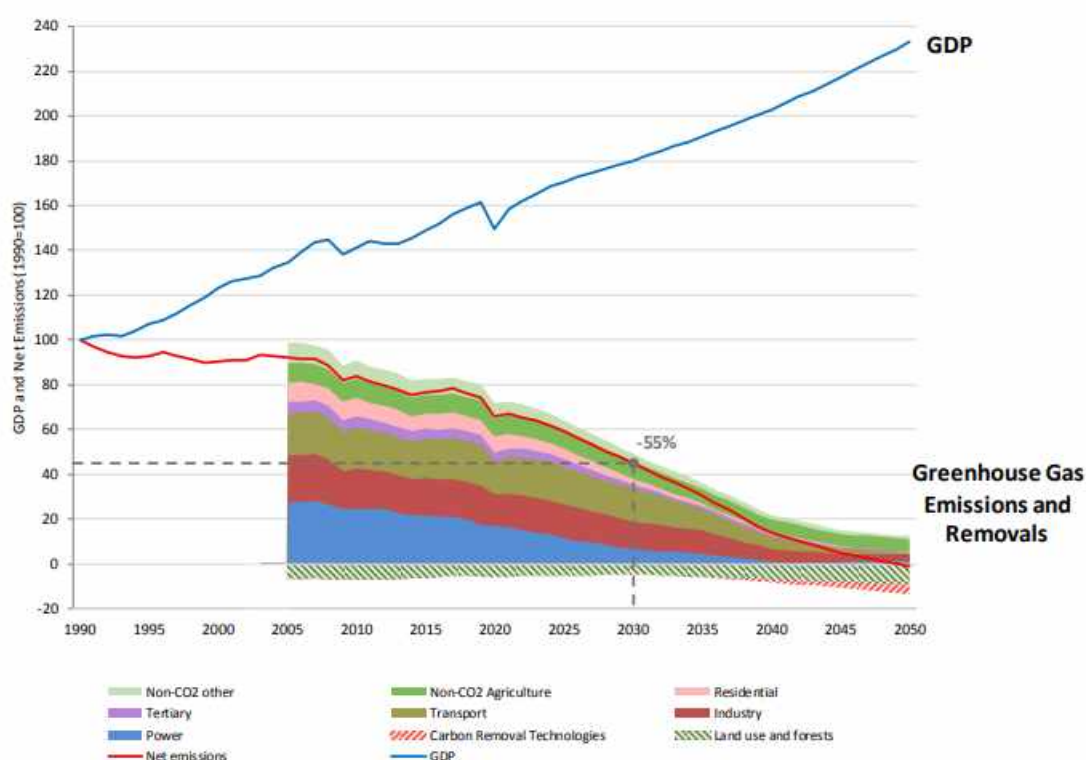
O reflorestamento, a restauração de áreas alagáveis (várzeas e pântanos) e degradadas além de serem oportunidades econômicas para agricultores, também são importantes para os esforços na biodiversidade. Outro aspecto relevante é o espraçamento dos benefícios auferidos nos setores agrícola e florestal, enquanto fontes de matéria-prima, materiais para a setor de construção, bioenergia e bioeconomia, para a redução das emissões (indiretas) de outros setores. A Comissão Europeia recomenda cautela neste caso, pois deve-se prezar pelo manejo sustentável e não por uma intensificação da exploração florestal (ver Figura 4) (COMISSÃO EUROPEIA, 2020e).

Na parte de calefação e refrigeração, os renováveis devem atingir uma penetração de 40% até 2030, principalmente alterando as fontes de combustível por outras soluções renováveis, das quais as bombas de calor são

¹⁵ A Figura 4 apresenta uma projeção gráfica dos efeitos econômicos das medidas sobre o PIB.

a solução que mais se populariza. Paralelamente, os edifícios devem se tornar mais eficientes energeticamente, dependendo menos do consumo de combustíveis fósseis para resfriamento ou aquecimento. Dessas maneiras, as emissões dos edifícios devem cair por volta de 60% até 2030, comparando com 2015. (COMISSÃO EUROPEIA, 2020e).

Figura 4 – Trajetória e Projeção da UE rumo ao Desenvolvimento Sustentável, de 1990-2050



Fonte: COMISSÃO EUROPEIA (2020f).

No setor de transportes, o uso de renováveis deve atingir 24% pelo desenvolvimento e implantação de veículos elétricos, biocombustíveis e outras fontes renováveis ou de baixo carbono, como calculado na Diretiva de Energia Renovável. Concomitantemente, os padrões de emissões de carbono para automóveis e vans serão revisados, garantindo que os veículos automotores disponíveis no mercado sejam ecológicos. O apoio a essa transição exigirá uma implantação de redes de recarga e reabastecimento até 2030 e, como parte do

PEE, a Comissão Europeia deseja instalar um milhão de novas estações para recarregamento de veículos elétricos pela EU (COMISSÃO EUROPEIA, 2020e).

4. CAPÍTULO 3 - O PACTO ECOLÓGICO EUROPEU NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Considerando a perspectiva de Alexander Wendt, os interesses não são o que causam os efeitos de poder, e nem são constituídos por forças materiais como pressupõe o realismo apresentado por Kenneth Waltz. Para Wendt (1999), os interesses são ideias na verdade, de maneira que poder e interesse possuem os efeitos que têm por causa das ideias que os sustentam. Ele acredita que o poder só explica o que explica na política internacional na medida em que seu sentido é dado pelo interesse e que o poder é constituído por ideias e contextos culturais. Adicionalmente, a política internacional seria marcada pelo processo contínuo dos Estados tomando identidades em relação a Outros, e interagindo com o resultado. Isto gerencia as relações e determina como devemos agir, em parte, devido à como certas representações do eu e do outro são criadas.

De acordo com esse construtivismo, as estruturas de associação humana são determinadas primordialmente por ideias compartilhadas (forças materiais em papel secundário) e as identidades são construídas justamente a partir destas ideias compartilhadas, não dadas por natureza. Se a distribuição de conhecimento é essencial para a estrutura, o argumento do poder normativo ganha força neste modelo. Além disso, a premissa construtivista indica que as identidades, ao invés de só o comportamento, são afetadas pelo sistema internacional, também atenta para os modos pelos quais as identidades são constituídas, e não só causadas, pelo sistema. (WENDT, 1999).

Da mesma forma, esse construtivismo indica um efeito das normas sobre a distribuição de capacidades no sistema, essencialmente, a configuração de poder. Isto se dá a partir do desejo e crença dos Estados que ao atribuírem sentido, fazem a distribuição de capacidades possuir os efeitos que possui. As normas são tomadas como crenças compartilhadas que podem ou não se

manifestar no comportamento dependendo de sua força, mas as normas só podem ter efeitos se manifestadas em comportamentos (WENDT, 1999).

Pensando no poder normativo da UE, a imposição de suas normas para orientar o comportamento de terceiras partes é uma manifestação sutil, mas muito importante de reforçar o papel da UE no mundo, tal qual interpretado. Ademais, a institucionalização pode ser vista como um processo de internalização de novas identidades e interesses, não algo ocorrendo exteriormente e só constringendo o comportamento dos Estados. Mesmo quando não previsto, o processo de fazer com que atores cooperem é simultaneamente um processo de reconstrução de seus interesses em termos de compromissos partilhados a normas sociais (WENDT, 1992).

Nessa linha, a UE pode estar favorecendo sua posição quando dita seus padrões em negociações e acordos comerciais, e especificamente no nosso caso, quando serve de referência/modelo para embasar decisões, políticas e processos de outros atores internacionais. No nosso entendimento do PEE como um fenômeno mais amplo e não confinado ao continente europeu, a experiência em larga escala pioneira promovida na UE associada à promoção de normas pela mesma muito provavelmente deve aparecer em considerações sobre o clima e o meio ambiente (que devem ser mais frequentes e preocupadas em agir assertivamente) no futuro próximo.

4.1 O PACTO E AS TENDÊNCIAS MUNDIAIS

As discussões sobre a necessidade de medidas mais sustentáveis por parte dos países e a conscientização sobre as mudanças climáticas tomaram novo fôlego após a UNFCCC de 2015, consumada no Acordo de Paris. Desde então, os países parte estabeleceram compromissos aos quais deveriam envidar esforços para o cumprimento. No entanto, o então presidente dos EUA, Donald Trump (2017-2020), anuncia logo em seu primeiro ano de mandato a intenção de retirar seu país do Acordo (a notificação só foi submetida em 2019). A decisão foi criticada por muitos especialistas, ONGs, outras nações e especialmente pelo partido democrata. Tanto é que o candidato democrata à presidência nas

eleições de 2020 anunciou que, se eleito, a primeira coisa que faria seria reintroduzir os EUA no Acordo¹⁶.

No entanto, foi observado que diversas empresas, prefeitos, governadores e universidades americanas não se desvinculariam dos compromissos de sustentabilidade mesmo com a manifestação do ex-presidente Donald Trump (FRANCIS, 2017). Embora seja custoso fazer os ajustes necessários para se adaptar, dados do *think tank* “*World Resources Institute*” mostram que 41 Estados aumentaram seu PIB simultaneamente diminuindo as emissões de dióxido de carbono entre 2005 e 2017 (MAI, 2021).

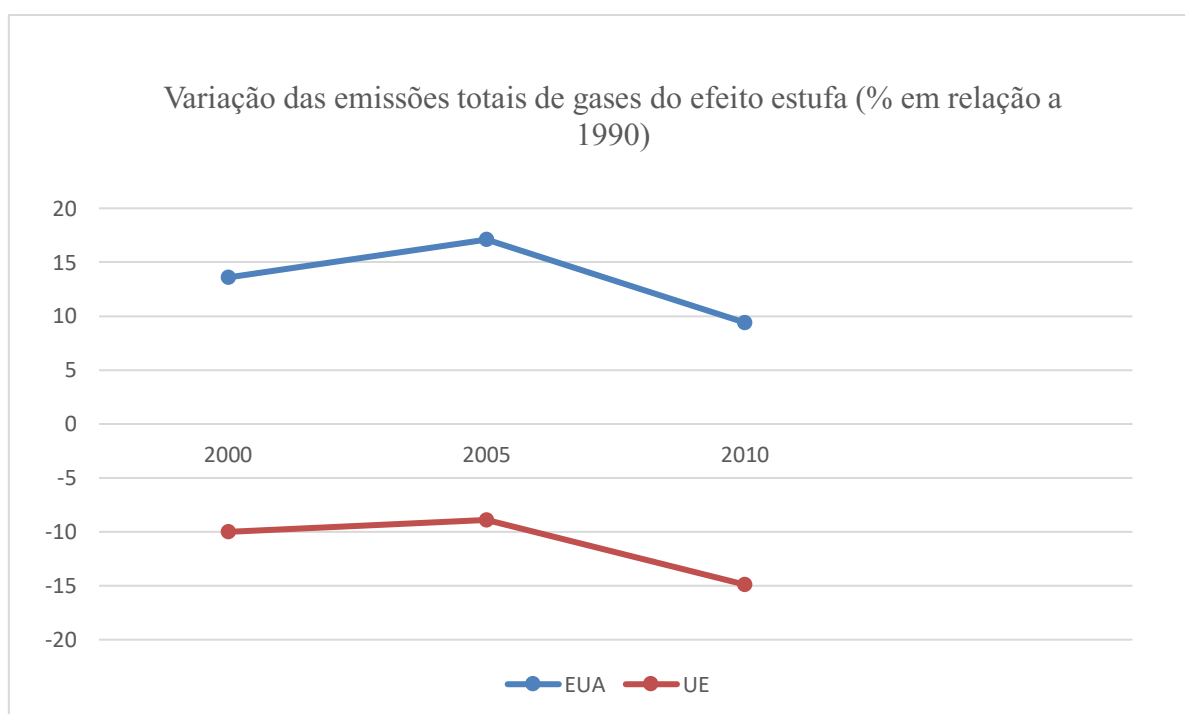
Comparando os gastos dos dois maiores planos anunciados até então, o plano de infraestrutura do presidente dos EUA Joe Biden (2021-2024) e o PEE, podemos ter uma dimensão dos esforços e da ambição envolvida. De um lado, o plano de Biden prevê US\$2 trilhões em investimentos nos próximos 15 anos e uma redução pela metade das emissões de gases do efeito estufa (comparando com níveis de 2005) até 2030 (SULLIVAN, LIPTAK, 2021). Isto de um PIB anual que é superior a US\$20 trilhões desde 2018 (BANCO MUNDIAL, 2021a).

No caso da UE, seu orçamento para 2021-2027 corresponde a €1,8 trilhão (US\$2,2 trilhões) e o PEE prevê investimentos da ordem de €1 trilhão (totalizando os investimentos da UE, dos Estados nacionais e do setor privado) nos próximos 10 anos. Sendo que 30% desse orçamento da UE será direcionado para medidas relacionadas com a mudança climática (COMISSÃO EUROPEIA, 2020e). A principal diferença que observamos está no maior detalhamento e planejamento do PEE frente ao plano anunciado por Biden, além de um comprometimento relativo mais forte por parte dos europeus – por exemplo, a meta dos EUA considera os níveis de 2005, a da UE os de 1990. Porém, proporcionalmente a redução das emissões totais será maior nos EUA, que atualmente responde por 15% das emissões globais de gases do efeito estufa contra 8% da UE (SULLIVAN, LIPTAK, 2021; IEA, 2020). As tabelas 1 e 2 expõem os números de emissões; o gráfico 1 mostra a progressão das emissões comparadas aos valores de 1990.

¹⁶ Na prática, somente cancelando o pedido de saída.

Os discursos dos líderes mundiais na Cúpula do Clima convocada por Biden em abril de 2021 indicam que eles têm ciência de que o futuro demanda inexoravelmente posturas mais sustentáveis. Muitos deles aproveitaram a ocasião para reforçar seus compromissos ambientais e climáticos, ou até aprofundar suas contribuições – o Brasil estabeleceu como metas zerar o desmatamento ilegal até 2030 e alcançar a neutralidade climática até 2050. (SULLIVAN, LIPTAK, 2021). Como a discussão do capítulo 1 deixa claro, o tema não é tão recente na agenda internacional, mas as medidas para lidar com ele têm sido marcadamente insuficientes. Hoje, o desenvolvimento sustentável ganha destaque na agenda de grandes potências e inescapavelmente uma questão a ser pensada ao se falar no longo prazo.

Gráfico 1 – Comparação das Emissões de Gases do Efeito Estufa de EUA e EU (referência: 1990)



Fonte: BANCO MUNDIAL, 2021b. Adaptado pelo Autor.

Após 2015, justamente o ano em que os ODS são aprovados como parte da Agenda 2030 e é assinado o Acordo de Paris, as ações climáticas passaram a ser vistas como uma urgência, transformando o longo prazo em um horizonte

temporal mais próximo. Nos últimos anos, os critérios ESG (sigla em inglês para governança ambiental, social e corporativa) vêm ganhando força no mundo dos negócios e investimentos. O termo popularizou-se enormemente em 2019 e já em 2020 passou a ser recorrente nas análises do mercado financeiro, na gestão corporativa e até para informar os consumidores sobre as práticas das empresas das quais obtêm bens e serviços (THYGESSEN, 2019). Além do mais, as companhias alinhadas com critérios ESG geram resultados melhores do que as que não possuem essa preocupação, essas empresas se beneficiam de taxas de juros mais baixas, possuem menos problemas com os órgãos reguladores e despesas trabalhistas, melhor relação com seus funcionários, fornecedores, clientes e com a comunidade (REIS, 2020; PRADO, 2021)

Tabela 1 – Toneladas Métricas de CO2 *per capita*

País/Região	1990	2005	2015
EUA	19,3	19,6	16
UE	8,5	8,0	6,4

Fonte: BANCO MUNDIAL, 2021c. Elaborado pelo Autor.

Tabela 2 – Gases de Efeito Estufa (equivalentes em Ktons CO2)

País/Região	1990	2005	2015	2030 (projeção)
EUA	6.136.093,5	7.182.808,4	n.d.	3.591.404,2*
UE	4.915.476,6	4.524.825,0	n.d.	≤ 2.211.964,47

** Considera uma redução pela metade dos níveis de 2005.

Fonte: BANCO MUNDIAL, 2021b. Elaborado pelo Autor.

Entre outros fatores, as práticas ESG aumentam a competitividade de longo prazo, ligada a uma mudança de comportamento dos consumidores e uma antecipação a padrões mais rigorosos no futuro. O autor da expressão, Ivo Knoepfel, em seu artigo “*Who cares wins*”, inserido na iniciativa da ONU de integrar grandes corporações em seu Pacto Global, mostrou que empresas preocupadas com a conservação do meio ambiente, envolvidas em causas

sociais e com boas práticas de governança tinha melhores resultados (REIS, 2020). O movimento de consideração da defesa do clima vem pesando cada vez mais na tomada de decisões sobre alocação de recursos. Nesse sentido, bancos como o JPMorgan Chase e o Bank of America estabeleceram, respectivamente, uma meta de financiar US\$ 2,5 trilhões em iniciativas focadas em combater a mudança climática e no desenvolvimento, e um aumento do financiamento para projetos de economia de baixo carbono (PRADO, 2021).

Entre 2020 e 2021, quando a pandemia do novo coronavírus atingiu o mundo, muitos países, acadêmicos, formuladores políticos e representantes da ONU sinalizaram para aproveitar o momento e os planos de recuperação pós pandemia para empreender novas estratégias de crescimento. Tratava-se de usar a redução das atividades econômicas para promover os ajustes operacionais necessários para patamares mais sustentáveis, conjugado ao direcionamento das medidas e investimentos de estímulo econômico na retomada para traçar uma trajetória orientada para o futuro.

Em outras palavras, António Guterres, secretário-geral da ONU, defendia que a recuperação da COVID-19 e a recuperação do planeta podem ser os dois lados da mesma moeda, sendo que transformar a economia de forma mais sustentável permite criar empregos, infraestruturas limpas e um futuro resiliente (UNRIC, 2021).

Cabe frisar que as grandes potências e alguns mercados consumidores não mais aceitam ações *levianas* no combate às mudanças climáticas. Agentes do mercado cobram melhores práticas das empresas, mercados consumidores exigem certificações e grandes potências clamam comprometimento de outros Estados. Neste sentido, a UE pretende fazer uso de sua diplomacia verde, climática e energética, bem como todos seus instrumentos de política exterior, para elevar as metas de seus parceiros e acelerar a transição global para a neutralidade climática (COMISSÃO EUROPEIA, 2020e).

Para evitar assimetrias, no caso de ausência de esforços comparáveis pelos parceiros da UE, enquanto o bloco intensifica suas metas climáticas, a Comissão planeja introduzir um mecanismo de ajuste de fronteira de carbono. Este mecanismo funcionaria como uma sobretaxa, de acordo com as regras da OMC, para reduzir o risco de fuga de carbono ou importação de produtos com

padrões fracos de emissões de carbono. Instituições internacionais, como o Banco Mundial, também têm adotado critérios de sustentabilidade como condicionantes de financiamento (COMISSÃO EUROPEIA, 2020e). Espera-se ainda que iniciativas como a Moratória da Soja para evitar a degradação ambiental de áreas que se mantiveram preservadas, garantindo a dissociação entre o comércio de *commodities* e o desmatamento.

Junto com uma menor convivência em relação à degradação ambiental para o desenvolvimento, talvez seja possível pensar que a política ambiental (dada a sua natureza com externalidades, necessidade de coordenação e valoração dos benefícios) precise ser tratada em níveis além do estatal de forma mais vinculante (ainda que não necessariamente do ponto de vista do Direito Internacional, como é de se esperar). De modo com o que os governos percam em autoridade para instituições regionais, por exemplo, eles ganhem em legitimidade, capacidade de solução de problemas e lugar de fala a nível internacional. Principalmente, instituições regionais porque nelas os Estados possuem maior controle dos resultados e compromissos, além de ser mais fácil coordenar as posições no seu interior. Da mesma forma, eles podem conjugar esforços setoriais individuais que, em conjunto, representem uma abordagem comum frente a um problema consideravelmente transnacional.

Outros países, como China e EUA, também visam programas de neutralidade climática e possuem tecnologia e capacidades para serem competitivos neste nicho de comércio. A saber, a China é responsável pela produção global de 80% dos painéis fotovoltaicos e vem fazendo enormes investimentos em fontes de energia limpa (CHIAPPINI, 2021). Porém, considerando a elaboração de políticas públicas, de um plano propriamente dito, para se alcançar o desenvolvimento sustentável e a capacidade de replicação por outras entidades, o PEE parece ser uma alternativa mais factível. Isto porque ele estabelece caminhos, prazos, atores, setores envolvidos, fontes de financiamento, aplicação e critérios de maneira muito clara.

De um lado, a aplicação europeia do PEE produz conhecimento de como se fazer, cujo aprendizado pode servir de suporte técnico a outras experiências. De outro, ele possui uma composição das fontes de recursos proporcionalmente melhor identificável por outros Estados, pois não supõe somente uma vultosa

aplicação concentrada em uma parte. A forma de gerenciamento, definição, direcionamento pode ser útil para outros países através de adaptação às realidades locais, com o facilitador de já possuir estratégias e estudos sobre a aplicação prontos e facilmente consultados.

A partir disso, conforme afirmávamos, a UE pode definir na prática o que se entende como desenvolvimento sustentável, assim como influenciar na determinação de qual o caminho a seguir para estabelecê-lo. De certo modo, não seria algo que difere muito do que já é feito em outros campos, eminentemente da maneira como a UE exerce seu poder normativo. Quanto a isto, a *acquis communautaire*, o corpo legal, da UE é explícito. Assim, a UE defende e promove seus valores e interesses em suas relações com o mundo, igualmente, busca promover soluções multilaterais para problemas comuns, particularmente na estrutura da ONU (MANNERS, 2008).

Manners (2002) sugere seis meios pelos quais as normas da UE são difundidas, os quais acreditamos se aplicar ao contexto das normas de desenvolvimento sustentável. A difusão pode acontecer por *contágio*, que é o tipo de difusão não intencional das ideias europeias para outros atores como efeito da experiência virtuosa da UE em algumas áreas. Pode ser uma difusão *informacional*, resultado da comunicação estratégica, novas iniciativas e/ou declarações por parte da UE. Além disso, pode ocorrer a partir de uma difusão *procedimental*, na qual a institucionalização do relacionamento entre a UE e uma terceira parte, como acordos de cooperação inter-regionais, participação em uma organização internacional ou mesmo o alargamento da UE.

Outra maneira é a transferência das normas da UE pelo intercâmbio de comercial, de ajuda externa ou de suporte técnico com terceiras partes através de meios substantivos ou financeiros. Esta transferência pode ser o resultado da exportação de normas e padrões da UE pelo relacionamento bilateral ou de um mecanismo de punições e recompensas (“*carrot and stickism*”). Outro meio é a *difusão aberta* gerada pela presença da UE em Estados não-membros ou em organizações internacionais. Por fim, existe o filtro cultural, que afeta o impacto das normas internacionais e o aprendizado político por organizações internacionais e terceiros Estados, levando ao aprendizado, adaptação ou recusa das normas. Ele é baseado na construção de conhecimento e na criação

de identidade social e política; um exemplo de onde o filtro cultural teve atuação foi na difusão de normas ambientais no Reino Unido (MANNERS, 2002, p. 244-245).

Por isso, é de se esperar maior ativismo da UE e de seus países-membros dentro da ONU nas causas climática e ambiental, bem como, a inclusão de questões de desenvolvimento sustentável quando a UE fizer comércio, prestar ajuda ou assistência técnica a terceiras partes. Tal interpretação não é unânime, Diez (2013), por exemplo, prefere utilizar o conceito gramsciano de hegemonia para superar o que ele julga serem alguns problemas da noção de poder normativo. Ele o faz no intuito de pensar o poder normativo de novas formas, como algumas correções para tornar a análise mais precisa e consistente. Um dos aspectos seria o tratamento de normas e interesses como um complexo indissociável, em que um molda o outro.

A perspectiva de Diez continua dizendo que existe uma disputa entre normas dentro da UE (como em qualquer outra sociedade) e entre as normas da UE e de outros atores internacionais. Como consequência deste processo, a tentativa de fazer com que normas sejam adotadas fora pode ser entendida como uma tentativa de resolver disputas internas sobre normas na UE, ou de se construir novos significados do social. Assim, o poder normativo estaria inserido como parte de uma disputa por hegemonia dentro da UE, em que diferentes atores interagem em diferentes níveis (não unidirecional, nem incontestadamente) (DIEZ, 2013).

As contínuas tentativas de diversas forças sociais engajadas em estabelecer a direção do futuro político, societário, cultural e econômico da UE são vistas, tomando o poder normativo como hegemonia, com maior ênfase na política envolvida no poder normativo. Uma vez capazes de fixar uma certa representação externa, estas forças sociais podem pressionar no sentido de certas interpretações das normas dentro da UE. Configurando um poder que é “produtivo”, emergindo da disputa entre diferentes visões normativas e de mundo. Em termos conceituais, entender o poder normativo como hegemonia traria vantagens porque ela não surge de um conjunto pré-determinado de normas com significados fixos, mas da disputa sobre essas normas e seus

sentidos. De tal forma, as inconsistências não comprometeriam a validade do conceito, mas seriam parte do poder normativo. (DIEZ, 2013).

Pensar o poder normativo como hegemonia também expande o rol de atores envolvidos na sua construção e exercício, indo além dos Estados-membros e definindo forças sociais em sentido amplo. Ao mesmo tempo, a reorientação do debate sobre o poder normativo permite recuperar o seu propósito crítico inicial, instigando se pensar as concepções subjacentes das normas que a UE supostamente deve impor aos outros e como estas informam processo político. Podendo ir até além, pois ao combinar normas e interesses, a noção de hegemonia transcende a discussão de se a UE age externamente orientada por normas ou por interesses, em outras palavras, conforme ou contra seus interesses ao exercer poder normativo.

A percepção de Diez não joga fora o conceito de Manners, mas o opõe a um conceito de hegemonia diferente do presumido pelo autor ao estabelecer o que é poder normativo. Deste modo, Manners estaria informado por uma definição realista de hegemonia que considera a ameaça de uso da força econômica ou militar para impor suas normas, contrariamente, Diez assume um entendimento gramsciano, que prioriza o consentimento dos sujeitos à hegemonia. Com base em Gramsci, a hegemonia favorece a análise do poder das ideias e do consenso em relação à liderança política e ideológica, diante da qual a definição de poder normativo como a capacidade de definir as concepções de normal parece estar no centro desta noção (DIEZ, 2013).

Então, Diez sugere uma abordagem a partir das disputas em várias camadas pela hegemonia com vistas a clarificar que a UE faz parte destas disputas como um todo; que existe uma disputa interna pela hegemonia na UE; que as forças sociais tentam atingir o status hegemônico favorecendo sua agenda normativa em vários níveis, incluindo o nível da UE e o nacional. Os efeitos de se aplicar essa epistemologia resultam em considerar os Estados-membros tanto quanto a ênfase no tecido social como um todo, ajudam também a dissociar a ideia/lógica de que a UE seja uma “força do bem” na política internacional, pois realçam o movimento político por trás do poder normativo. Por último, ele considera o poder normativo naquilo que seria enquadrado como um “ponto nodal” (LACLAU, MOUFFE, 1985 *apud* DIEZ, 2013), que é o que está

sendo articulado pelo discurso e recebe um significado particular por este discurso – esse enquadramento do poder normativo na medida em que as forças sociais tentam estabelecer transitoriamente um determinado complexo de significados dentro do discurso mais amplo da sociedade por meio da ação da UE em mobilizar normas para fora e para dentro (DIEZ, 2013).

Assim, adotando essa leitura de como as questões são interpretadas e mobilizadas na e pela UE, podemos notar uma correlação entre o fortalecimento do discurso verde na Europa nos últimos anos com a culminação de uma medida ousada contra as mudanças climáticas, como o PEE. Embora a pauta do desenvolvimento sustentável estivesse presente nos tratados da UE, a sua efetivação (implantação prática) passou a ser definida em 2018 com a Estratégia a longo prazo da UE para uma economia próspera, moderna, competitiva e com impacto neutro no clima, COM (2018) 773 final. De acordo com o artigo 11 do TFUE, a proteção do (meio) ambiente deveria ser integrada na definição e integração das políticas da UE, especialmente com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável.

Apesar de uma infinidade de leis ambientais, que hoje correspondem a oito por cento das leis da UE, a performance ambiental da UE tem sido mista. Verifica-se um cumprimento inconsistente por parte dos Estados-membros, cuja falha para atender aos objetivos ambientais está concentrada notavelmente no setor agrícola, não por acaso, um importante elemento nas negociações de acordos de comércio. Em linhas gerais, os indicadores agrícolas para biodiversidade mostram um aumento das propriedades rurais e terra arável com degradação ambiental, consequências adversas sobre a qualidade da água e a biodiversidade (MCNEILL, 2020). Os dados indicam que o ambiente tem sido tratado como um fator de baixo custo para a produção agrícola, demonstrando claramente que existe disputa e interesses antagônicos em matéria ambiental.

Outra interpretação que motiva a divisão em torno do comprometimento ambiental tem a ver com um elemento central da experiência de integração da UE: a desregulação. Na prática, a essência da integração europeia (no formato mais avançado) é um mercado interno pautado no livre de fluxo de bens,

pessoas e capitais, que na ausência de distorções na competição, avança para a liberalização dos fluxos comerciais. Em contraste, as políticas ambientais são reguladoras em grande parte, portanto, dificultam o comércio. Este tipo de tensão fundamental entre os objetivos do mercado interno da UE e as leis ambientais travam o aprofundamento da pauta a nível intergovernamental (lembrando que o meio ambiente é uma competência partilhada). A situação gerada resulta em um regime europeu de proteção ambiental focado principalmente na proteção de recursos naturais vulneráveis através da regulação, produzindo diferenciação espacial desse modo (MCNEILL, 2020).

Porém, como o termo “ambiente” não é definido nos tratados, ele pode ser (e é) amplamente interpretado, como se fosse um caráter legal “camaleão”. Adicionalmente, ele é *fisgado* pela realização do desenvolvimento sustentável, a partir das discussões já feitas nos capítulos 2 e 3, que foi buscado historicamente pela UE por meio de acordos ambientais multilaterais (signatária de 44, incluindo 13 sobre natureza e biodiversidade mais o Acordo de Paris). A apropriação do termo também toma um aspecto auto interessado, ao invés de simplesmente altruísta, ao passo que as empresas estrangeiras enfrentam custos para adequação de seus padrões ambientais em suas exportações ao bloco e a legislação da UE pode agir como uma barreira (não tarifária) ao comércio (MCNEILL, 2020).

Enquanto as empresas de países (da UE) com elevados padrões ambientais encontram-se na linha de frente, pois a legislação nacional e comunitária prejudica a concorrência estrangeira. Nestes termos, constata-se o chamado “efeito Califórnia” – situação em que produtores e consumidores domésticos são incentivados a encorajar seus governos a manter padrões regulatórios elevados – nos acordos de comércio, como maneira de simultaneamente restringir importações e manter valores domésticos. A base do pensamento está na premissa de que o aumento de comércio não deve vir a expensa das condições ambientais e trabalhistas (*race to the bottom*), mas promover o desenvolvimento sustentável (MCNEILL, 2020).

Internamente, a defesa dessa premissa em acordos internacionais só ocorreu após uma tentativa de buscar harmonizar a regulação ambiental com intuito de evitar distorções na competição intrabloco, visando afastar o “efeito

Delaware” (o capital sendo incentivado a realocar-se em regiões com legislações ambientais menos rigorosas e os governos incentivados a relaxar sua regulação para segurar e atrair capital). Externamente, a legitimidade foi buscada através de uma incorporação de provisões ambientais junto a uma agenda agressiva de liberalização comercial bilateral. A situação corresponde ao fenômeno descrito por Diez (2013), em relação à solução de problemas de legitimidade internos com ações externas, e incorpora capítulos vinculantes em seus novos tratados de livre comércio. Tal feito reforça o papel de grupos dominantes na UE, como a proteção ao setor agrícola, e cumpre duplamente a tarefa de reafirmar a importância de tratados ambientais multilaterais.

Por sua vez, a UE consolida o entendimento de não colocar em jogo a diminuição de suas exigências ambientais para obter vantagens econômicas e impõe a seus parceiros que não o façam. Em concordância às suposições do poder normativo, a UE reforça o comportamento do multilateralismo em suas relações, particularmente ao vincular (*lock-in*) seus parceiros ao cumprimento de tratados ambientais multilaterais citados explicitamente nos acordos de livre comércio (ALC) assinados. Nomeadamente, a referência à Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas de Fauna e Flora Silvestres, a Agenda 21 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e acordos sobre mudança climática, sobretudo o Acordo de Paris. Além disso, os ALC comprometem as partes a observarem a responsabilidade social corporativa e condutas de negócios responsáveis em linha com o que é proposto pela OCDE e pela ONU (MCNEILL, 2020).

Sob o arcabouço do Sétimo Programa de Ação em matéria de Ambiente¹⁷ (vigente até 2020) e da Estratégia Comércio para Todos¹⁸ de 2015, a UE buscou ampliar sua projeção de políticas ambientais pelo comércio. Esta intenção está refletida na Estratégia de Comércio para Todos quando afirma buscar um comércio e políticas de investimento mais responsáveis ao negociar ALC, com

¹⁷ Decisão n.º. 1386/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho (da UE) relativa a um programa geral de ação da União para 2020 em matéria de ambiente “Viver bem, dentro dos limites do nosso planeta” – (Sétimo Programa de Ação da União em matéria de Ambiente”). Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1386&from=EN>>. Acesso em: 15 mai. 2021.

¹⁸ Estratégia Comércio para Todos: Rumo a uma política mais responsável em matéria de comércio e de investimento [COM (2015) 497 final]. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0497&from=EN>>. Acesso em: 15 mai. 2021.

fins de salvaguardar a proteção ambiental interna, assim como promover padrões ambientais elevados e o desenvolvimento sustentável. A abordagem de negociação estabelecida pela Estratégia de 2015 prevê a utilização dos acordos de comércio e programas de comércio preferencial para alavancar a promoção de valores como desenvolvimento sustentável, direitos humanos, comércio justo e ético, e combate à corrupção pelo mundo. Ao mesmo tempo, busca promover a responsabilidade social corporativa e a informação dos consumidores sobre os aspectos ambientais na promoção do desenvolvimento sustentável.

O Sétimo Programa de Ação em matéria de Ambiente também pede a inclusão a integração das questões ambientais e considerações relacionadas ao clima nas políticas comerciais e de desenvolvimento da UE, já pensando em iniciar o percurso de transição até 2020 considerando o cenário almejado, mas até aquele momento não formalizado, para 2050. Para o cumprimento destes objetivos, a UE explorou disposições do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), que permitem ao Estados individualmente controlarem o comércio com objetivos de proteção ambiental ou fitossanitária, desde que os controles sejam aplicados uniformemente (sem discriminação). No entanto, alguns aspectos dessa posição da UE favorecem interesses econômicos industriais e agrícolas internos, emulando um “efeito Califórnia” nas negociações (MCNEILL, 2020).

Como resultado, os novos ALC negociados pela UE após os referidos marcos podem certamente exportar valores e políticas ambientais da UE bilateralmente (difusão por transferência), mas talvez não tenham como único objetivo avançar disposições ambientais, vide as tendências de disputas hegemônicas. Os ALC modernos deixam claro que meio ambiente e desenvolvimento sustentável são elementos incontornáveis dos acordos contemporâneos da UE. No mais, seu impacto pode ser simbólico, apenas reforçando compromissos a tratados ambientais multilaterais e protocolos da ONU já existentes, apenas reforçando o status quo ou podem estabelecer mecanismos de contramedidas a seu descumprimento, conferindo “dentes” a esses dispositivos. (MCNEILL, 2020).

Paulatinamente, os novos ALC também fortalecem e conferem importância a atores da sociedade civil, como reflexo de uma tentativa de incorporar mais atores nacionais, ainda que de forma apenas consultiva, para

expandir a legitimidade de todo o processo. Esta busca por transparência e legitimidade interna coloca na equação atores antes não tão considerados: Estados/blocos negociando com a UE precisam promover esforços diplomáticos não só para convencer suas contrapartes, mas a sociedade civil da UE, em seus diversos representantes. Contudo, o movimento pode gerar diferenciação entre a UE e uma terceira parte, conforme os grupos consultivos domésticos da UE encontrem dificuldades em se engajarem reciprocamente com as principais organizações não governamentais dos países parceiros. (MCNEILL, 2020).

4.2 AS RELAÇÕES MERCOSUL-UE E AS POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES DO PEE

Os anos 1970 e a primeira metade dos anos 1980 foram um período de “*Eurosclerose*” na integração europeia, no resto do mundo, o regionalismo também estava em esquecimento. Entretanto, com os sinais de queda do muro de Berlim surgindo junto com o Livro Branco sobre o mercado interno de 1985 e o Ato Único Europeu a integração europeia ganha novo ímpeto. Isto inicia uma fase de otimismo com o regionalismo pelo mundo, caracterizada na literatura como o Novo Regionalismo. Os estudos do denominado Novo Regionalismo enfatizam a importância dos atores não-estatais, verificando que o regionalismo é um projeto político, mas não necessariamente liderado pelos Estados. Para cada projeto regional, oficial ou informal, existem vários atores “regionalizantes” com diferentes visões e ideias sobre a região coexistindo. (SÖDERBAUM, 2015).

O século XX provocou reestruturação, reordenamento e descentralização do Estado-nação, o qual afetado pela intensificação da globalização econômica e, mais importante, da globalização política favoreceu a emergência e o crescimento em importância de novos atores internacional na arena internacional. Organizações multilaterais, ONGs globais, grandes corporações, empresas transnacionais, blocos regionais, atores subnacionais e domésticos e indivíduos são parte integrante desse mundo tanto marcado, como apresentado, por tendências hodiernas (JUNQUEIRA, 2014).

O Novo Regionalismo referiu-se a uma série de novas tendências e desenvolvimentos, em meio aos quais houve um aumento espetacular no

número de acordos regionais de comércio, um caráter orientado para fora e menos protecionista de regionalismo, um tipo de regionalismo mais autônomo do que liderado pelas grandes potências. Além disso, verificou-se ainda formas de regionalismo mais multidimensionais e mais pluralistas, que não eram primordialmente centradas em esquemas comerciais ou de segurança. Estes esquemas contavam com um design institucional mais variado e a crescente importância de diversos atores privados e da sociedade civil. Calcado nestes elementos, a corrente do Novo Regionalismo sinaliza para um foco nas dimensões não originárias nos Estados e em processos não necessariamente formais (blocos regionais). Argumenta-se que, por vezes, é possível notar uma reação de agentes econômicos mais rápida ou mais efetiva que a dos Estados a situações novas e a uma economia política mais liberalizada (SÖDERBAUM, 2015). Não fortuitamente, a reação das empresas estadunidenses à manifestação de desvinculação dos EUA do Acordo de Paris corresponde a essas expectativas teóricas.

A questão central dos primeiros estudos sobre o regionalismo tratava a integração europeia como o caso inicial ou até mesmo como modelo de integração regional, perspectiva ainda presente em muitos estudos recentes sobre regionalismo e integração regional. Esta consideração do processo de integração regional europeu como padrão a partir do qual todos outros deveriam ser julgados traz um problema de comparação aos estudos sobre regionalismo (ACHARYA, 2016). Semelhantemente, os argumentos levantados por *neofuncionalistas* diziam não ser possível a outras regiões atingir o status da integração regional europeia por não possuírem as condições necessárias, tais como democracia, economia de mercado e grupos interessados, levando a uma não integração ou pouco grau de institucionalização do tipo ocorrida na UE em processos do gênero na Ásia e na América Latina.

Devemos problematizar essas comparações porque no caso do Mercosul, embora haja alguma referência explícita ao processo de integração que levou à UE, nota-se que os regionalismos na Ásia, na América Latina e na África surgiram com um objetivo diferente (manter, ao invés de transferir, a soberania) e de uma forma com muito menos institucionalização (ACHARYA, 2016). Por

outro lado, a regionalização da sociedade civil aconteceu por diferentes razões, como a busca funcional de solucionar um problema e entregar algum serviço, a necessidade de transcender as estruturas e limites dos Estados-nação individualmente, o compartilhamento de informação e o aprendizado. Esse processo não significa que as sociedades civis definidas nacionalmente estejam desaparecendo, ao invés disso, elas estão se tornando entrelaçadas a nível regional e, de certo modo, integradas a uma sociedade civil global em emergência¹⁹ (SÖDERBAUM, 2015).

A UE promoveu o Mercosul passivamente e também ativamente em seu surgimento²⁰ e desenvolvimento. Passivamente, os efeitos estruturais²¹ da integração europeia foram sentidos no Cone Sul e conjugaram-se a outras circunstâncias internacionais para favorecer a emergência do Mercosul em 1991. Ativamente, a UE promoveu o Mercosul através de suporte técnico e financeiro diretos, bem como negociando um ALC com o bloco sul-americano. No que diz respeito a algumas interpretações, o Mercosul é visto por alguns como o primeiro projeto de integração em resposta aos efeitos da globalização, mas também pode ser visto como um ferramenta para aprimorar a projeção de poder brasileira regional e internacional frente a outras potências na região, inclusive a UE. A reação do Mercosul está muito ligada às relações com os EUA pela proximidade geográfica e um legado histórico da presença do país na região (Doutrina Monroe), e só secundariamente com a UE (LENZ, 2008).

A maneira que o empreendimento tomou forma foi a partir de um modelo de integração regional inspirado na UE, e não no modelo norte-americano (expresso pela Área de Livre Comércio das Américas). A integração europeia tinha passado por uma fase difícil e teve sua empolgação renovada com o Tratado de Maastricht (1991), e os latino-americanos notaram todo o processo acontecer majoritariamente com bons olhos. Depreendeu-se daí uma “lógica de

¹⁹ Como exemplo, ver sobre as redes transnacionais de *advocacy* (KECK; SIKKING, 1998).

²⁰ Na época, o Tratado de Maastricht tinha sido assinado, mas não estava em vigor, de modo com que se tratava de apoio da Comunidade Europeia. No restante do capítulo, mencionaremos UE para simplificar este pequeno período de transição e por não haver grandes mudanças nas relações entre Mercosul e o bloco europeu.

²¹ Ligados ao deslocamento de comércio em benefício do comércio entre os países-membros, incentivando outros a se regionalizarem, e a atratividade da UE pelo seu tamanho e integração do mercado. Fatores que não dependem de uma promoção intencional para aumentar sua influência.

emulação”²², na qual se espelharia a União Europeia e suas instituições, mas isso ocorreu sobretudo em seu conteúdo e forma. Assim, o objetivo do Mercosul seria alcançar uma integração pela via *etapista* de desgravação tarifária até atingir o mercado comum (LENZ, 2008).

A difusão pela emulação considera sobretudo “[...] que o fator mais importante moldando o papel internacional da UE não do que ela faz ou diz, mas o que ela é [...]” (MANNERS, 2002, p. 252). Nesta descrição, a UE exerce influência em virtude de seu sucesso e atratividade, aumentados através de uma representação discursiva específica e práticas simbólicas; utilizando de narrativas de construção da UE como um experimento de integração regional de sucesso como uma fonte de poder (LENZ, 2013).

Uma outra característica é a intenção fortemente sustentada do Mercosul de avançar a integração política em conjunto da integração econômica, emulando a abordagem de regulação intensiva para a integração do mercado e até pegando emprestado algumas normas e padrões direto da UE (por exemplo, requerimentos de segurança, partes da legislação sobre competição e a resolução 54/92 sobre brinquedos). O desenho institucional dos esquemas de integração indica igualmente essa emulação, porém, estrutura semelhante com diferenças em suas respectivas competências. Um outro conceito, “isomorfismo mimético”, ajuda a iluminar estas semelhanças entre os blocos associando-as com as condições de incerteza e limitado leque de modelos bem-sucedidos disponíveis, o que levaria os dirigentes políticos a emular formas organizacionais como um jeito de buscar legitimidade e sucesso para a iniciativa (LENZ, 2008).

As condições de incerteza associadas às mudanças de um sistema internacional em transição do contexto da Guerra Fria com dirigentes políticos do Mercosul com pouco conhecimento prévio em construção de projetos regionais fizeram com que eles buscassem nos processos e instituições da UE um refúgio de segurança. A ideia era transplantar um modelo que eles tomavam

²² Emulação: é um processo pelo qual um ator aprende com base nas normas e práticas de um outro ou as cópias por considerá-lo um caso de sucesso. Ocorre tendo em vista a UE nas dimensões de uma integração bem-sucedida, um discurso/narrativa e representações simbólicas. Não necessariamente implica uma escolha; pode ser passiva (LENZ, 2013).

como bem-sucedido, sem muito estudo se seria aplicável ao contexto sul-americano. Ainda houve um apoio ativo da UE ao Mercosul durante toda a década de 1990, que foi complementar aos efeitos de promoção passiva e ambos se reforçavam mutuamente. O problema é que o estabelecimento do Mercosul com instituições e procedimentos europeus refletiu uma promoção ativa de “comportamento rotineiro” na visão de Lenz (2008). Ou seja, os consultores europeus procuraram passar as formas de se fazer as coisas com as quais estavam familiarizados de maneira não reflexiva, mas não havia como saber se elas produziriam os mesmos efeitos vantajosos necessariamente.

Embora a UE tivesse a intenção de travar (ou seja, *lock-in*) o processo de integração do Mercosul apoiando diretamente sua institucionalização, o reconhecimento de fato requeria acordos formais. Então, ela pressionou para que o Mercosul obtivesse personalidade jurídica internacional alterando seus tratados constitutivos, para que um acordo pudesse ser assinado diretamente pelas duas entidades sem a intermediação dos Estados-membros. O processo de reconhecimento formal iniciou-se com reuniões ministeriais informais iniciadas no primeiro semestre de 1992, subsequentemente transformadas em diálogo político a nível ministerial com um base legal para o Acordo de Associação Inter-regional de 1995.

O Acordo assinado em 1995 foi importante porque constituiu o reconhecimento formal do Mercosul como uma entidade. A tarefa era importante para a UE porque significava elevar as regiões ao status formal de atores internacionais, além de representar um interesse de longo prazo da UE sobre como as relações internacionais deveriam ser conduzidas. Sem aprofundar muito no seu conteúdo, o acordo tratava de uma ampla variedade de questões, refletindo a convicção da UE de que em um mundo de crescente interdependência, países e regiões deveriam colaborar para resolver problemas transfronteiriços comuns. Simultaneamente, era uma maneira de garantir os interesses econômicos de médio prazo ao ter acesso a mercados emergentes e também significava um interesse geoestratégico além do Mercosul, no qual a intenção de contribuir para o “reordenamento” do sistema mundial após o colapso da distribuição de poder bipolar visava tornar as regiões importantes atores no cenário internacional (LENZ, 2008).

A lógica de países adotarem normas de desenvolvimento sustentável e fazerem políticas como o PEE favorece a UE tal como um mundo regionalizado a favorece. A ocorrência de um sistema internacional mais alinhado com as normas e padrões europeus favorece a UE em larga escala, uma vez que sob suas “regras do jogo” ela possui vantagens na competição e alguma capacidade de influenciar os rumos de outros países e regiões sem precisar recorrer a forças materiais brutas. Existem dois exemplos relativos ao Mercosul recebendo uma influência normativa da UE.

O primeiro caso é sobre a mudança da abordagem do Mercosul na integração de mercados agrícolas, no qual experts da UE no grupo de trabalho sobre agricultura conseguiram convencer a coordenadora do grupo a adotar sistema como da UE sob o pretexto de ser aplicável e uma abordagem superior para eliminar barreiras não tarifárias do que o sistema anterior – isto resultou na adoção da resolução sobre o reconhecimento de equivalentes em produtos agrícolas no âmbito do Grupo Mercado Comum do Mercosul (LENZ, 2013).

O segundo caso refere-se à criação do Parlamento do Mercosul em 2007 (anteriormente era a Comissão Parlamentar Conjunta), interpretado como uma emulação da estrutura parlamentar anterior da UE, um parlamento só com poderes consultivos, o que inclui um forte elemento de difusão ideacional da UE através de socialização²³. Uma consideração teórica importante sobre a socialização é que os meios para que ela ocorra servem apenas de canais; eles não são a razão para a difusão ocorrer, mas sim a perspectiva de obter ganhos materiais futuros por esses meios que leva à adoção das práticas e normas correlatas às da UE. No entanto, este processo só existiu por conta do ativismo dos atores locais, ele não teria existido *contrafactualmente* sem a demanda dos dirigentes políticos por uma mudança na estrutura (LENZ, 2013).

Então, sabemos que a UE promove a integração regional em grande medida por “exportar” seu próprio modelo e normas para outras regiões, o que

²³ Socialização: é um processo marcado por engajamento discursivo, no qual um ator procura ativamente convencer o outro ator a incorporar nos entendimentos causais ou normativos de mundo deste em relação às normas e práticas daquele. Ocorre a partir de um engajamento mais direto da UE, por exemplo, por meio de acordos de cooperação, diálogo político e assistência técnica. As estratégias podem ser positivas (persuasão e ensino) ou negativas (*naming and shaming*) (LENZ, 2013).

é evidenciado também pela promoção de cooperação através de acordos inter-regionais e parcerias com potências regionais. Antes de falar do Acordo entre Mercosul e UE, vejamos como a influência da UE nos rumos do Mercosul foi considerada nos anos 2000-10. O ex-presidente brasileiro Lula e seu ministro de Relações Exteriores, Celso Amorim, fizeram da integração no estilo europeu na América do Sul um alvo central da atuação política na região. Amorim fazia referência explícita ao modelo da UE ao dizer que a agenda de fortes laços do projeto de integração regional do Mercosul era um projeto multifacetado, similar à UE (LAZAROU, 2012).

O apoio brasileiro à criação de um parlamento eleito diretamente para o Mercosul também representava uma lição europeia, ecoando as preocupações na Europa sobre a falta de legitimidade e representação nas organizações regionais. A própria linguagem com que Amorim se referia a processos e ideias oriundas do modelo europeu era frequentemente enquadrada nos termos de uma linguagem clássica da UE (LAZAROU, 2012).

Em termos do relacionamento externo, especialmente as relações do Mercosul com a comunidade internacional, o governo brasileiro parece ter sido influenciado pelas estratégias da UE de inter-regionalismo, engajamento com países em desenvolvimento, privilégio das relações com os países vizinhos e promoção da democracia. Particularmente, esta última era central na visão que o Brasil possuía do Mercosul e este foco na preservação e consolidação da democracia na região indica uma aspiração de fazer do bloco mais do que uma organização de comércio. A ideia de representar o Mercosul como uma entidade política em formação é prevaiente, assim como a UE acaba sendo o ponto de referência para tratar das fraquezas do Mercosul – argumentando que o Mercosul é semelhante com que havia na UE décadas atrás e que algumas insuficiências nos avanços são explicadas pelo tempo de existência.

Mesmo com a crise do Euro, a atratividade da UE como importante parceiro comercial do Brasil seguiu compartilhada pela maioria dos políticos, sugerindo que o modelo de integração europeu mantinha sua influência sobre os dirigentes políticos brasileiros. Para muitos acadêmicos e políticos pró-integração, a tarefa para que o Mercosul possa avançar seria extrair lições da

Europa e adaptá-las às necessidades particulares do continente sul-americano, como o desenvolvimento e redução da pobreza. (LAZAROU, 2012) Conforme o Acordo Inter-regional de 1995, a UE continua a desenvolver diálogo político com o Mercosul e lhe apoiar os projetos de cooperação. A busca por legitimidade dentro do bloco da UE a coloca em uma posição de favorecer um mundo multiregionalizado, o que ela faz ao promover iniciativas regionais pelo mundo. Para favorecer este mundo marcado por regionalismos, ela oferece apoio para cada esforço de integração regional, o que lhe permite aproveitar para difundir ou exportar seu próprio modelo (SANTANDER, 2001)

Desde 1999, estava em negociação um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a UE, que teve suas negociações concluídas e foi assinado em 2019. Porém, ele enfrentou dificuldades dentro do continente europeu, relacionadas a interesses internos e também ligados à pauta ambiental e ao aumento do desmatamento dentro do Mercosul, particularmente na porção da Amazônia brasileira. Seguindo a avaliação de que os Estados no Sul global procuram usar as instituições regionais para obter vantagens de acesso aos mercados do Norte global ou para sinalizar a doadores e investidores estrangeiros seu comprometimento com a estabilidade política e o estado de Direito com intuito atrair capital (BÖRZEL, 2016, p. 8), o acordo de livre comércio Mercosul-UE pode estimular o crescimento regional via investimento direto estrangeiro, doações, concessão de crédito e aumento do comércio (acesso a mercados, isenção de tarifas, menores custos de transação) em troca do comprometimento do Mercosul com a pauta ambiental.

O acordo foi capaz de avançar compromissos além dos usuais OMC+ na liberalização de bens, serviços, proteção de direitos de propriedade e outras questões padrão da OMC, pois este ALC inclui uma seção sobre desenvolvimento sustentável vinculando as partes a um número de padrões ambientais e trabalhistas. Esta adição foi uma inovação comparada aos parâmetros da OMC, onde os membros não possuem nenhuma obrigação de respeitar padrões trabalhistas ou ambientais especificamente (GRUNI, 2020).

O ALC Mercosul-UE ainda possui obrigações claras de promover e efetivamente implementar acordos ambientais multilaterais, expressos na seção Comércio e Desenvolvimento Sustentável (CDS) Art. 5.3, e de implementar o Acordo de Paris (CDS Art. 6.2a). O acordo faz também referência à Convenção sobre Biodiversidade, à Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas da Fauna e Flora Silvestres, aos ODS e vários instrumentos de conservação da vida marinha e pesca. Nesse espírito, há uma menção com linguagem mais prescritiva quanto ao combate ao tráfico ilegal de vida silvestre (CDS Art. 7.2c), desmatamento ilegal (CDS Art. 8.2c) e proteção do ambiente marinho e da pesca (CDS Art. 9.2) (GRUNI, 2020).

Deste modo, o acordo é consistente com a estratégia da UE de reforçar as obrigações internacionais multilaterais e confere um mecanismo para imposição baseado em medidas de comércio. Porém, as obrigações ambientais seguem um mecanismo separado menos rígido, baseado em consultas e criação de um painel de especialistas, mas não inclui sanções em caso de descumprimento. Comparativamente, esse mecanismo é mais fraco do que os dispostos para cláusulas econômicas e de direitos de propriedade intelectual do mesmo acordo. Da mesma forma, o Regulamento de Barreiras Comerciais da UE não pode ser utilizado para impor os padrões ambientais contidos no acordo, mas todas estas questões podem ser resolvidas com pequenas emendas e por meio de nova regulação da UE no caso do Regulamento, não demandando a reabertura das negociações (GRUNI, 2020).

Em termos de efeitos, o ALC Mercosul-UE incluindo elementos de política ambiental que também foram trazidos à tona pelo PEE tende a reduzir os custos de transação e barreiras não tarifárias no comércio inter-regional, força o setor produtivo regional a lidar com desafios econômicos externos e incorporar padrões internacionais elevados, que serão estratégicos no futuro. Isto pode significar um aumento dos custos e um período de transição no curto prazo, mas estes novos padrões podem incentivar o desenvolvimento de práticas e setores cruciais quando se pensa em um desenvolvimento sustentável. Se bem trabalhados, esses incentivos podem significar a adequação precoce das

empresas da região aos padrões que serão buscados muito em breve na economia e no comércio internacional global. Em outras palavras, pode servir de suporte à emergência de setores competitivos dos novos paradigmas de produção e consumo no Cone Sul que poderiam exportar não só para o mercado europeu, mas para todo o mundo demandando neutralidade climática.

A pauta ambiental então pode engendrar transbordamento para outras esferas da integração, aumentando a harmonização política e de legislações ambientais e práticas produtivas, reacendendo o interesse dos países-membros no Mercosul. Um outro possível efeito a favor do aprofundamento da integração, de acordo com Mattli (1999), viria por parte das grandes empresas demandando integração (pensando nos benefícios econômicos) e do lado da oferta um incentivo associado aos ganhos políticos. Em face das dificuldades econômicas que os países do Mercosul têm enfrentado, um esquema de integração que injete recursos, aumente o comércio e traga capital político aos dirigentes políticos certamente entra na conta dos atores envolvidos.

Tal qual a entrada da França na Comunidade Europeia, que estava mais preocupada em incentivar a modernização das empresas, depois de “o governo tentar por quase uma década sem sucesso, do que em ter acesso livre ao mercado alemão, o Brasil e os outros países do Mercosul poderiam utilizar a UE, com sua legitimidade e atratividade, para forçar as empresas locais a se modernizarem” (MORAVCSKI, 1993, p. 516). Algo semelhante poderia ser dito da vinculação do Brasil ou da Argentina à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), pois a vinculação aos padrões elevados com contrapartidas de benefícios econômicos pode ser interessante para o desenvolvimento nacional e da região no futuro.

A integração latino-americana sempre sustentou os objetivos de promover a autonomia e o desenvolvimento da região, a melhora da estrutura produtiva e fortalecimento do poder de decisão e influência internacional seriam formas pensadas para se obter tais objetivos e, ao mesmo tempo consequências da integração. Nesse sentido, há convergência ideacional e de

interesses locais em se chegar a um compromisso ambiental e colocar o acordo em vigor (BRICEÑO RUIZ, 2018).

Tem-se o Brasil como ponto focal nessa dinâmica, por ser o maior país, a maior economia e o grande responsável pelo desmatamento. Destruir o relacionamento demandaria muito mais rever o discurso do que a política ambiental, dado que o cumprimento da legislação ambiental e o fortalecimento dos órgãos de fiscalização são tidos como capazes e suficientes para controlar o desmatamento ilegal no Brasil. Como contrapartida, potencialmente, a viabilização do acordo e o retorno de um fluxo de investimentos traria fontes de recursos importantes.

Um dos principais instrumentos do Acordo de Paris são as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), pois com elas os países se comprometem a mitigar as mudanças climáticas conforme suas capacidades e paulatinamente aumentam suas metas (elas devem ser progressivas). O Brasil recentemente (dezembro de 2020) apresentou sua NDC atualizada, na qual se compromete a reduzir as emissões absolutas (medidas em unidades de carbono equivalente, CO₂-eq, que é o padrão para converter os impactos de gases do efeito estufa em equivalentes de dióxido de carbono) em 37% até 2025 e 43% em 2030. Outro ponto fulcral na postura brasileira em relação ao Acordo de Paris é a regulamentação dos mercados de carbono, sob o art. 6º, que permitiriam a remuneração de esforços de não emissão ou de fixação de carbono.

O apelo brasileiro em relação ao art. 6º deve-se a uma atuação histórica do Brasil de grande destaque na pauta ambiental de 1992 até meados da década de 2010. A NDC brasileira apresentada na COP-21 podia ser considerada ambiciosa comparando com a de grandes emissores. Na ocasião, somente a UE apresentou uma meta de redução das emissões de gases do efeito estufa maior do que a brasileira, o que é natural dada a responsabilidade histórica de seus países pela mudança global do clima. O percentual de fontes energéticas renováveis na matriz e as necessidades tecnológicas para atingir a meta posta poderiam ser atingidos somente com o ritmo orgânico de evolução

destas duas dimensões até a data estabelecida para neutralidade climática, 2060. (ROVERE ET AL., 2021).

Mais do que os números em si, é interessante destacar que entre 2004 e 2012, o Brasil conseguiu reduzir suas emissões líquidas anuais de gases do efeito estufa em mais de 1 GtCO₂ – uma redução sem paralelo em escala mundial – enquanto aferia crescimento econômico (ROVERE ET AL., 2021). Além disso, o Brasil possui uma situação muito favorável internamente e como trunfo internacional por conta do etanol da cana-de-açúcar. O etanol brasileiro consegue ser mais sustentável que o do milho e “pode fornecer energia equivalente a 3,63 milhões de barris de petróleo bruto por dia até 2045, podendo chegar a 12,77 milhões de barris/dia, sem prejuízo da proteção de florestas, da alimentação da população e da produção de ração para animais” (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2017).

Estas razões já constituiriam incentivos suficientes para o Brasil comungar do interesse pela difusão da norma do desenvolvimento sustentável, cenário em que o país pode ocupar um espaço na política internacional de maior importância. Entretanto, houve uma reversão da postura brasileira na questão climática e ambiental, acompanhada de falta de financiamento para órgãos de fiscalização. Com efeito, a última NDC brasileira também alterou a base de cálculo do ano base (2005) sem atualizar a ambição das metas – o que permitiria ao país a emissão de um volume superior de emissão de gases de efeito estufa da ordem de aproximadamente 400 Mton/CO₂-eq nos anos-alvo de 2025 e 2030; um subterfúgio encontrado em lacunas do Acordo de Paris e contrário à interpretação de boa-fé dos termos do Tratado.

O impacto externo pode aprimorar a funcionalidade do Mercosul e produzir um efeito catalisador em sua efetividade, particularmente ao aumentar os incentivos ou reduzir os custos de projetos institucionalizados de cooperação regional. E a influência externa é tanto maior, quanto mais permeia diretamente os chamados “problemas de segunda ordem”, que nada mais são do que as divergentes preferências dos atores na distribuição dos custos e dos ganhos relativos, mesmo no pressuposto de que todos esperam receber ganhos

absolutos da ação coletiva e da cooperação (MUNTSCHECK, 2012). Se tratarmos o poder de barganha como determinado para cada situação e em cada assunto específico, podemos relacionar uma atual redução das opções alternativas de parcerias internacionais fortes para o Brasil, o que reduz seu poder de barganha momentâneo e torna o Acordo ainda mais central para uma recuperação da economia.

De acordo com Wendt (1994), os Estados podem responder a processos sistêmicos redobrando a defesa de interesses egoístas ou aumentando os incentivos para identificação coletiva – a depender do contexto da interação. Sob este viés, o desmonte da UNASUL e a desconsideração do Mercosul como prioridade da política externa de Jair Bolsonaro refletem uma reorientação do projeto de avanço da integração aos moldes da UE. Observou-se uma menor convergência das ideias e valores entre Brasil e UE, afetando a legitimidade do acordo para alguns países dentro do bloco europeu. De certo modo, a reorientação na política externa foi muito brusca e rápida e talvez não se sustente, como foi no passado com a política externa de Collor de Mello (CASARÕES, 2012).

Existem diversas pressões de atores domésticos e externos sobre o governo brasileiro no presente. Se, nos momentos após a crise de 2008 e a crise do Euro, o Brasil teve uma posição internacional fortalecida, inclusive concedendo empréstimo para a Grécia, um país da UE, via Fundo Monetário Internacional (LAZAROU, 2012). Os acontecimentos posteriores mostraram que o Brasil perdeu boa parte da posição de prestígio que possuía: não é mais considerado uma liderança na questão ambiental e climática; passa por um momento de maior isolamento diplomático; atritos com líderes estrangeiros e contradições entre a retórica do governo e os interesses econômicos e geoestratégicos do Estado ou de grupos de interesses brasileiros.

Se isto for motivo para uma reação, talvez nos moldes daquela processada no governo Collor (1990-1992) em relação às pautas ambientais e de direitos humanos, devemos entender que o PEE possui uma influência sobre o comportamento (via as normas e padrões transmitidos, sobretudo, pelo ALC

Mercosul-UE). De acordo com Risse (2016), a difusão é uma consequência da interdependência (processos de tomada de decisão interdependentes) e em um mundo com o fortalecimento do multilateralismo, bem como da agenda climática, os compromissos ambientais dos países serão julgados como parte da resolução de um problema comum de natureza transfronteiriça. Ou ainda pode-se definir a questão climática e ambiental como a provisão de um bem público, caso em que a coordenação política melhora a eficiência da provisão ou elimina externalidades negativas de políticas internacionais.

Pensando dentro de um marco teórico mais adaptado ao intergovernamentalismo característico do Mercosul, o intergovernamentalismo Liberal de Moravcsik seria uma lente mais apropriada. Sobre a relação entre ideias e interesses, ele nos diz que os interesses orientam boa parte da conduta dos políticos líderes do processo de regionalização (“construtores de regiões”). Neste marco explicativo, os cálculos dos atores são orientados por interesses econômicos, poder relativo e necessidade de compromissos críveis. No entanto, as ideias, identidades e interesses coexistem e devem ser considerados conjuntamente para explicar os processos regionais (BRICEÑO RUIZ, 2018). A mensagem decorrente disto aponta para processos ideacionais/normativos compondo um quadro de pressão por alteração de conduta lado a lado das questões de interesses, alternativas políticas, poder de barganha e credibilidade dos compromissos.

De um lado, não é possível escapar dos compromissos ambientais e de desenvolvimentos sustentável firmados. De outro, existem benefícios de ordem econômica e política para que o Estado brasileiro reveja sua postura. Trata-se de uma maneira inteligente de fornecer estímulos à retomada da economia pós-pandemia do novo coronavírus (Sars-cov-2), de sustentar o regime pluviométrico que possibilite a continuidade da produção agrícola, aumentar a produtividade e eficiência, etc. De acordo com o estudo do “*Brazil Green Finance Programme*”, os investimentos em infraestrutura sustentável podem movimentar cerca de R\$ 3,5 trilhões no Brasil até 2040, gerar cerca de 2,4 milhões de empregos e acrescentar R\$ 4,5 trilhões ao Produto Interno Bruto (PIB) do país no período.

Segmentado para projetos de energia limpa e de telecomunicações, “o Brasil pode atrair quase 2 trilhões de reais, criar cerca de 1,72 milhão de empregos e criar um valor agregado de R\$ 2,7 trilhões de reais” (FORBES, 2021).

A ideia de localização de Acharya (2004) é uma forma de mudança institucional induzida por normas transnacionais, visando reforçar a autoridade e legitimidade do ator. Este é um bom conceito para se pensar a transposição de um discurso e/ou política mais preocupada com o meio ambiente favoreceria o agronegócio brasileiro e o desenvolvimento em áreas florestais. Longe de extinguir as crenças e práticas locais, ideias estrangeiras podem auxiliar a melhorar o perfil e o prestígio dos atores e das crenças locais; assim, seria possível reforçar as noções de autonomia e do Mercosul como um bloco de resistência à interferência estrangeira, compatibilizando com uma melhora da imagem externa do bloco, e principalmente do Brasil.

Os principais mecanismos nas áreas de desenvolvimento sustentável e governança climática estão dentro do sistema ONU, com isto, as exigências sobre o Brasil seriam mais a nível interno ou de estipulação voluntária – preservando a autonomia e não se tratando de ingerência direta, apesar da pressão. Entretanto, é possível discutir o teor da influência da UE sobre o Mercosul como um “*soft imperialism*”, tido como sendo a imposição ou uso estratégico de normas e condicionalidades postas com razões de auto interesse ao invés do intuito ser a criação de um diálogo inter-regional genuíno (HETTNE; SÖDERBAUM, 2015 *apud* LENZ, 2008).

O poder normativo da UE tem maiores chances de agir (modificar as concepções de normal) para países aplicantes a membros do grupo; quando eles têm a percepção de que os benefícios econômicos de entrar no bloco são considerados relevantes para que haja adequação às normas da UE. Os proponentes da tese do poder normativo também o relacionam com uma falta de *excepcionalismo*, ao invés da crença de que a UE seja especial, ligada aos crimes e falhas do passado europeu (colonialismo, nacionalismo, guerras mundiais, holocausto e desigualdade). Desta forma, implícito em toda suposição de que a UE é *sui generis* está construída sobre essas falhas

históricas, provocando, de acordo com os autores, um contexto humildade reflexiva e tentativas de construir relacionamentos não hierárquicos – e isto contribui para a caracterização do poder normativo. (MANNERS; DIEZ, 2007).

Essa narrativa de poder normativo da UE constrói uma identidade própria, assim como as identidades dos outros com quem ela se relaciona. Isto segue uma interpretação de trabalhos pós-estruturalistas de construção de identidades do eu/outro na política internacional, com base nas quais, as identidades são sempre construídas em oposição a um outro, e este outro é concomitantemente construído (uma visão do que ele é) por essas identidades. A representação da identidade só é construída no contexto histórico das relações sociais imbuídas de poder e das distinções entre “*eu e outro*”. Segundo Manners e Diez (2007), não existe uma identidade da UE, porque o que a define como um poder normativo são justamente os aspectos fluidos, múltiplos e relacionais de contestações eu-outro, mas daí surge uma tensão entre a articulação do poder normativo e a promoção das normas de um lado e a reflexividade, de outro.

Em meio a essa tensão, a UE deveria se esforçar para espalhar as suas normas mais pelo exemplo do que por proselitismo; aceitar e abordar a falha ao invés de demonizá-la; adotar uma orientação dialógica com o outro ao invés de simplesmente tentar mudá-lo e também se vincular às normas definidas por outros (MANNERS; DIEZ, 2007, p. 185). Porque a Europa pode sofrer muito com a mudança climática e também em razão de um passado de profunda destruição e degradação ambiental, a UE tem elementos para avançar políticas em defesa do meio ambiente. Porém, a falta de criticidade pode levar a considerar países como o Brasil, como o outro pelo qual ela toma para si como o que deve ser evitado e muito provavelmente afetando este relacionamento. Entre outros aspectos de deterioração da imagem, o Brasil acaba sendo visto como uma ameaça, porque a destruição ambiental, consequentemente emissão de carbono, traz instabilidade e insegurança climática e pode ainda gerar efeitos biológicos perversos pela perda de habitat natural e biodiversidade, como novas epidemias zoo-originárias.

Considerando todos os elementos citados, existe um padrão de influência da UE sobre a constituição e desenvolvimento do Mercosul, que é acompanhado de um apreço por parte do país de maior destaque dentro do bloco, o Brasil. Dizer as normas e intenções da UE ao promover o PEE serão replicadas não parece preciso, mas seguramente servirão de elemento de pressão para que os países da região adotem posturas compromissadas com o combate às mudanças climáticas e com o desenvolvimento sustentável. Além disto, as constituições de Brasil e Paraguai não permitem qualquer delegação de soberania para instituições supranacionais (MALAMUD; SCHMITTER, 2007), o que não impede a cooperação para uma ação conjunta do bloco.

Para o Brasil, as mudanças poderiam ocorrer sem muitos custos, visto que a maior parte de suas emissões de carbono está ligada ao desmatamento ilegal – dentro da maior parcela dos 44% ligadas a mudanças no uso da terra – e não requer uma transição de matriz energética (ANGELO; RITTL, 2019). Então, não se trataria de uma grande mudança de rumos provocada por interesses estrangeiros. Espera-se do Brasil mais um retorno a políticas, incentivos e compromissos que o país historicamente se empenhava. Em boa medida, o Brasil poderia capitanear esforços para que iniciativas externas fortalecessem a região, contribuindo para fortalecer a solidariedade regional no Mercosul, melhorando sua imagem internacional. O movimento é semelhante ao que Collor fez, assentando o Brasil como liderança na área ambiental e obtendo legitimidade com um discurso que reconhecia os erros, mas estava comprometido a agir. “O Brasil deixava a condição de pária para assumir protagonismo na novíssima agenda ecológica” (CASARÕES, 2021, p. 1).

Agora, parece que fantasmas do passado visitam o Brasil de 2021, novamente episódios de violência de garimpeiros em terras Yanomami, um governo acusado de fazer vistas grossas a violações de direitos de grupos indígenas e de retórica hostil aos ambientalistas. O exemplo dos EUA mostra que é possível retornar após um governo negacionista, sobretudo após as falas de líderes internacionais, o Brasil provavelmente poderia contar com apoio e cooperação externos – reaver as contribuições do Fundo Amazônia, por

exemplo. Acrescenta-se que no curto prazo o Brasil não precisaria investir em novas tecnologias e poderia transformar o seu segundo setor maior emissor de carbono, a agropecuária (25%), para que passe remover carbono. O relatório do Observatório do Clima afirma que o setor agropecuário brasileiro tem reduzido a intensidade de emissões e tem potencial para dar escala na produção de baixo carbono, e se diferenciar no mercado internacional. Entre 2018 e 2019, o país gerou menos riqueza para cada tonelada de carbono emitida, indicando que a estratégia de desenvolvimento não está alinhada às ambições e paradigmas do séc. XXI (ANGELO; RITTIL, 2019).

O acordo Mercosul-UE é o principal mecanismo de influência direta da UE na implantação de normas de desenvolvimento sustentável na região e a UE já é o maior investidor estrangeiro no Mercosul, US\$ 433 bilhões em 2017 (VIERA, 2019). Uma posição mais ousada do Brasil na pauta ambiental também é convergente com seus interesses, pois possibilita recuperar a imagem que o próprio país e seus produtos possuem no exterior (uma “marca” Brasil). Também permitiria colocar o país em uma posição de cobrar ações dos países desenvolvidos e reconhecimento do trabalho de mitigação realizado pelos países que protegem o meio ambiente – regulamentação dos mercados de carbono sob o tão mencionado Art. 6 do Acordo de Paris).

4.3 A INFLUÊNCIA DA UE NOS ASSUNTOS DO CLIMA E DO MEIO AMBIENTE

A ideia de superar o Estado nação nunca foi uma motivação dos acordos de integração regional na América Latina. Embora o processo crescente de globalização tenha alterado o conceito de soberania, ele segue vigente. Da mesma forma, as ideias-base de autonomia para fortalecer o Estado nação, incrementar sua margem de manobra no sistema internacional e aumentar o poder relativo dos Estados na política mundial continua sendo um objetivo claro dos Estados em seus processos de integração. O desafio que se impõe aos políticos e aos acadêmicos e especialistas é o de estabelecer um diálogo

entre os estudos de integração regional (europeia) e regionalismos em outras partes do mundo, sem cair na armadilha da predisposição de se fazer a UE como medida de comparação, nem tornar a teorização europeia um “disciplinador” dessa área de estudos (BRICEÑO RUIZ, 2018).

Assim, a tentativa mais frutífera tende a ser a que consegue abordar as propostas teóricas e o modelo de políticas de integração desenvolvidos na UE sem incorrer de considerá-los de maneira acrítica ou descontextualizada. Um olhar capaz de enxergar a riqueza da experiência europeia e também de alguns de seus pressupostos em explicar o fenômeno da integração. Portanto, uma tarefa de abordar a UE como um laboratório que permite aos espectadores externos observar como mesmo atores mais experimentados no regionalismo comentem erros, inovam, evoluem o processo e lidam com os legados e (in)ações do passado (WARLEIGH-LACK; ROSAMOND, 2010 *apud* BRICEÑO RUIZ, 2018, p. 39).

Como parte da descentralização das discussões sobre meio ambiente, a pressão contra as mudanças climáticas e em prol de um desenvolvimento sustentável reuniu atores acima (organizações internacionais, blocos regionais) e abaixo (ONGs, associações de consumidores, sindicatos, representações de grupos étnicos, entre outros) do nível de análise estatal. Como efeito desta pulverização da predominância de atores no debate, a UE destacou-se na defesa de uma postura mais proativa nas considerações internas sobre o tema e em reuniões multilaterais a respeito.

Muitas comparações e generalizações a partir do contexto europeu induzem ao erro por ignorar os diferentes níveis de desenvolvimento e posições desiguais na ordem mundial. Visando um meio termo entre uma perspectiva eurocêntrica e uma negligência da riqueza e laboratório ofertados pela experiência da UE, o regionalismo comparado tenta, a um só tempo, incluir e transcender a teoria e prática da integração europeia (DE LOMBAERDE ET AL., 2010). Dessa forma, uma boa abordagem seria tratar o PEE dentro do escopo mais amplo do regionalismo comparado, construído em torno de conceito gerais e teorias, mas que mantém a sensibilidade cultural e incorpora as singularidades envolvidas.

Considerando a determinação do Acordo de Paris de atingir a neutralidade climática em até 2050, no mais tardar 2060, todas as 191 partes (de 195) que ratificaram o Acordo estão comprometidas a atingir essa meta e com isto evitar o aumento da temperatura do planeta além de 1,5°C acima dos níveis pré-industriais, (UNITED NATIONS TREATY COLLECTION, 2021). O compromisso envolve esforços no sentido de promover o desenvolvimento sustentável, estabelecer economias circulares, estimular a substituição de combustíveis fósseis por energias renováveis limpas, como eólica e solar. A própria AIE publicou, em 18 de maio de 2021, o primeiro estudo sobre uma transição energética mundial para um sistema neutro em emissões, advogando pela suspensão de novos investimentos na extração de combustíveis fósseis a partir do presente (IEA, 2021).

Sabemos que as regiões e países enfrentarão obstáculos distintos e contarão com diferentes vantagens. No caso dos citados aqui, EUA, UE e Brasil, todos estabeleceram como meta a neutralidade climática em 2050, cada qual com possibilidades favoráveis e desafios contrários ao seu atingimento. Entretanto, destes a UE é quem melhor estabeleceu e já começou a implantar medidas para se chegar à meta.

O liberalismo intergovernamental sugere que a irreversibilidade da integração repousa na evolução e adaptação das preferências nacionais e nas próprias instituições, não em regimes internacionais. Se assim for, então o caso de tentativa de desvinculação dos EUA do Acordo de Paris e a maior capacidade da UE de estabelecer um planejamento de longo prazo (PEE) em matéria climática e ambiental corresponde às expectativas. De tal modo, as instituições nessa ótica existem para elaborar acordos e trazer credibilidade de que os futuros governos cumprirão o que foi acordado em conjunto, mesmo insatisfeitos (MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2009, p. 75).

Dito isto, podemos esperar uma repercussão do PEE nas relações internacionais de duas formas, uma pela promoção ativa de seus valores e ideias pela UE e outra pela difusão mais difusa e indireta. Seja como for, a difusão ideacional nunca entra em um vácuo, assim como as normas e práticas precisam ser carregadas para outros locais por atores, locais ou da UE. Ao encontrar as condições locais pré-existentes, as normas e práticas da UE

também raramente levarão às mesmas práticas e resultados. O mais comum é que as normas externas sejam ajustadas, misturadas ou reconstituídas para se encaixarem nas ideias e condições locais (ACHARYA, 2004; LENZ, 2013).

Conforme as normas e práticas da UE passam por transformações ao serem apropriadas por atores locais e operar no novo contexto. O sucesso das estratégias de difusão de normas depende justamente de quanto elas oferecem oportunidades para a localização (ACHARYA, 2004). Além das tendências já mostradas, A demanda por normas de desenvolvimento sustentável é esperada para todos os atores vinculados ao Acordo de Paris e à Agenda 2030. Neste sentido, a existência prévia de uma local de teor similar não só torna mais fácil admitir a elaboração de uma estratégia correlata ao PEE, como reforça os compromisso multilaterais, em linha com a tese do poder normativo.

A releitura das normas permite algum espaço para interpretação nesse processo de incorporação às legislações nacionais, e a diferença é que os Estados não são obrigados a se adequarem aos padrões da UE, como Polônia, Hungria e Romênia tiveram que fazer para serem inseridas no esquema de integração – a menos que desejem exportar para o mercado europeu (BORZEL, 2009). No entanto, há incentivo para que países e blocos, especialmente os que possuem ALC com a UE, se adequem às normas de desenvolvimento sustentável; primeiro para ter acesso ao mercado único da UE; segundo, por efeito da demonstração da norma no âmbito da UE promovendo a tomada através de emulação, imitação, contágio ou outros modos.

Sabe-se que a UE é apenas um entre muitos fatores para promover mudança dos comportamentos de terceiro (e até internamente), mas a delineação do PEE tem se mostrado capaz de lidar com os problemas atribuídos ao poder normativo. Ela o faz generalizando a norma internamente, evitando um uso arbitrário conforme os interesses da UE e conivente domesticamente e, incorporando todas as camadas da sociedade e mobilizando os diversos atores (nacionais, supranacionais e subnacionais) (DIEZ, 2013). A boa delineação, ainda em processo, e aplicação do PEE será determinante para que ele seja reconhecido como um bom arranjo institucional e de regime de governança. Quanto maior a capacidade do PEE de construir e identificar soluções específicas, maior seu potencial de difusão, somado à legitimidade e atratividade da UE

Vemos de modo bastante aberto a tentativa da UE de colocar o PEE em um papel de “*lesson-drawing*”, que Risse (2016) descreve como um mecanismo de difusão pela manipulação dos cálculos de utilidade por meio de incentivos positivos e/ou negativos. A alteração das funções de utilidade das terceiras partes pode ser feita a partir de recompensas, na formas financiamento e assistência técnica, por exemplo; pode ser feita impondo custos através de sanções, limitações das compras daquele país ou região; ou ainda pode acontecer pelo empoderamento de atores domésticos que pressionam pela adoção de uma solução como a difundida pela UE (o engajamento da UE na promoção de debates sobre a neutralidade climática, a proteção ambiental, a Agenda 2030, entre outros, são exemplos de como isto ocorre no presente).

As preocupações com soberania, evidenciadas como um entrave pelos estudos do poder normativo e da difusão de normas, tendem a ser minimizadas pelo fato do desenvolvimento sustentável, da neutralidade climática (resposta para limitar o aquecimento global) e da proteção ambiental serem compromissos estabelecidos e discutidos amplamente a nível multilateral – em que os Estados soberanos decidiram participar e fizeram parte das decisões. Disto, abordamos um outro problema evidenciado por estudos sobre a difusão ideacional da UE – o do papel contrafactual – que é se as decisões políticas teriam sido diferentes na ausência da UE. Para o caso aqui tratado, argumentamos que não há forte indício, pois a discussão vai além da UE e o papel que ela desempenha atua mais no sentido de reforçar a pauta e suas estruturas do que de promover uma questão à parte, particularizada no PEE, por exemplo.

Da mesma forma que os países analisados por Börzel (2009) tiveram de adequar suas políticas ambientais aos padrões da UE, os países (do Mercosul e quaisquer outros) incorreriam como aqueles em custos de implementação, ampliação mais ou menos substancial da capacidade de governança e de criar incentivos para participação de atores não-estatais para compartilhar as tarefas e dividir o ônus de adaptação. A UE também tem noção de que não colocar ALC em prática não melhora as questões ambientais nas partes com quem ela negocia.

Na verdade, a ausência dos acordos implica em menor controle da UE sobre as práticas ambientais de seus parceiros e não reduz as consequências de ações negativas deles – só seriam vendidos para outros. Outra questão

estratégica diz respeito ao suprimento necessário de bens para a UE, que depende largamente de importação, e a presença de um acordo dá local de fala para a UE discutir como se produz naquele país em última instância. O acordo Mercosul-UE ser impedido por aumento de desmatamento faz pouco sentido do ponto de vista prático, pois por si só ele não aumentaria o desmatamento (gera pouco aumento de demanda), que depende muito mais das políticas em vigor no país parceiro.

A atual presidente da Comissão Europeia, Ursula Von der Leyen, em suas diretrizes para o mandato, reconhece o compromisso das instituições europeias com o multilateralismo como seu princípio guia e empenhar a UE em sua sustentação e atualização. Ela busca uma Europa mais forte no mundo (quinta diretriz) através de uma atuação ambiciosa, estratégica e assertiva. Sustenta que a UE deve se basear em seus pontos fortes, confrontar e lidar com suas vulnerabilidades e aumentar a sua legitimidade. Além disso, afirma claramente que o “comércio não é um fim em si mesmo. É um meio para proporcionar prosperidade em casa [na UE] e exportar nossos valores pelo mundo.” (VON DER LEYEN, 2019, p. 17)

Trabalhando com outros países a nível bilateral, as ações da UE incluem cláusulas climáticas nas negociações de ALC, compartilham conhecimento técnico e instam seus parceiros a adotarem ações ambiciosas contra o aquecimento global. Von der Leyen também procura fortalecer o papel da UE como uma liderança global e estabelecadora de padrões por meio de uma agenda de comércio forte, aberta e justa. O comércio é peça fundamental porque corresponde a um terço do PIB da UE e gera cerca de 36 milhões de empregos internamente, enquanto faz da UE o maior exportador de bens manufaturados e serviços e o maior mercado exportador para 80 países externamente. Estes elementos incluem a amplitude das dimensões que mudanças na UE e no relacionamento com ela podem ter, além de reforçarem a atratividade econômica do bloco. (VON DER LEYEN, 2019).

A UE e seus membros são quem mais financiam medidas climáticas no mundo, tendo contribuído com € 21,9 bilhões em 2019 para iniciativas de mitigação das mudanças climáticas e de adaptação em países em desenvolvimento (EUROPEAN UNION, 2020). Assim, soma-se um protagonismo nas agendas climática e ambiental com a pujança econômica e o poder

normativo da UE que a colocam como um ator de grande importância nas relações internacionais em termos de influência. Considerando os esforços de combate às mudanças climáticas, o PEE surge como uma iniciativa de grandes proporções que se mostra alinhada com parâmetros centrais para lidar com desafios do futuro.

A sugestão do PEE de propor um plano de desenvolvimento abrangente e atento para as vulnerabilidades sociais, os desafios da transição energética, da geopolítica, da produção e da geração de riqueza em mais do que em uma sociedade, no inter-relacionamentos entre várias, será uma grande oportunidade de sinalizar para o mundo aonde e como se chegar. As negociações que devem finalizar as regras para a implementação do Acordo de Paris na Conferência das Partes da UNFCCC, a COP-26²⁴, colocarão os mecanismos do Acordo em pleno funcionamento. A partir daí, todos Estados comprometidos devem aumentar suas metas de mitigação das mudanças climáticas para alcançar a neutralidade climática até 2050-2060. Então, far-se-á necessário para a maioria dos Estados estabelecer um planejamento e concertar ações para cumprir com estes compromissos, possivelmente tendo o PEE e a UE como uma referência.

Finalmente, a tarefa para analisar se essa influência ocorrerá, e supondo que sim, como levá-la em conta, pode ser abordada pelo regionalismo comparado sob os seguintes aspectos: i) focar a discussão em como as instituições e regionalismos importam, indo além de avaliar simplesmente se importam ou se foram bem sucedidos; ii) entender como as regiões produzem e transmitem suas ideias e imagens para outras regiões e para o mundo em geral; (iii) abordar a autonomia regional a partir de como as regiões criam, emprestam, “localizam” e repatriam ideias/normas, bem como as práticas e processos que tem sido chamados “subsidiariedade da norma”²⁵ (desenvolvimento pelos atores locais, especialmente para um comportamento normativo de países que foram colônias ou ex-colônias) e “localização constitutiva”²⁶ (adequação da ideia externa às práticas pré-existentes) (ACHARYA, 2004; 2012). Deste modo, permite o

²⁴ Prevista para acontecer em novembro de 2021 na cidade de Glasgow (Escócia).

²⁵ Desenvolvimento da norma pelos atores locais – conceito utilizado para um comportamento normativo de países que foram colônias ou ex-colônias (ACHARYA, 2011)

²⁶ Adequação da ideia externa às práticas pré-existentes. A localização reformula tanto crenças e práticas locais, como as ideias estrangeiras no contexto local. É uma forma evolucionária (sempre em processo e não regressiva) ou “diária” de difusão de normas (ACHARYA, 2004, p. 251-252).

estudo do poder normativo sob uma ótica avaliativa – pela socialização, há uma adaptação das práticas em adequação à norma externa, como no caso da abolição da pena de morte (MANNERS, 2002), ou pela localização, onde há uma ênfase nos atores, crenças e práticas locais enquanto se apropriam da norma ou ideia estrangeira.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo do PEE permite recolocar as questões sobre o poder normativo da UE em um ambiente estrutural convergente com a norma em questão. De maneira combinada, as abordagens de governança e regionalismo comparado permitem superar eventuais tendências de enviesamento e dar mais atenção ao caso regional específico. Em um mundo permeado por processos regionais regulando de comércio à prevenção de conflitos, e caracterizado por interações de atores estatais e não-estatais em vários níveis, o debate recente sobre regionalismo tem considerado mais a complexidade crescente do fenômeno e as interações diversas entre os atores, instituições e processos em níveis variados (bilateral, regional, inter-regional e multilateral/global).

Busca-se ganhar com a riqueza trazida pelo diálogo entre diferentes perspectivas teóricas, de modo a produzir debates mais ecléticos e inclusivos, com intuito de superar a fragmentação existente na área de estudos. A UE pode ser utilizada como exemplo e objeto de estudo de diferentes formas, sendo que o grau de comparação vai depender do tipo de questionamento levantado, contextualização e conceituação. Quanto mais rico e ponderado, melhor as possibilidades analíticas e a capacidade de extrapolar suas conclusões. Assim, pode-se fazer um debate no qual uma experiência ilumine a outra.

Quanto às questões climática e ambiental, observa-se um projeto europeu robusto sinalizando a emergência de questões que parecem essenciais e que devem ser pautadas por outros atores na sequência. Ao mesmo tempo, o

esquema europeu constitui-se com base no e em reforço ao multilateralismo, que neste caso do regime de governança das mudanças climáticas, tidas como a administração das questões climática e ambiental, mutuamente apoia a iniciativa da UE e seu trabalho apregoador.

A UE procura pautar o cerne de seu poder normativo na influência através do exemplo, mais indireta, e também nos mecanismos bilaterais de relacionamento (trazendo as normas para negociações de acordos comerciais, no compartilhamento de apoio técnico, por vias diplomáticas, financiamento de iniciativas e pela pauta de acesso ao mercado do bloco). Porém, mesmo que não existisse o PEE na Europa, outros Estados continuariam sendo compelidos a adotar a norma, pois na ausência desta iniciativa existem ainda compromissos multilaterais firmados e um crescente consenso das grandes potências de que a adoção de práticas compatíveis com o desenvolvimento sustentável é imprescindível. Assim, existem pressões estruturais (da estrutura para o agente) que informam um certo entendimento intersubjetivo e são produzidas e reforçadas pelos próprios agentes na interação, na prática e na formalização do que se entende pela norma. Vimos como as organizações internacionais, particularmente as estruturas da ONU, tiveram um papel de destaque em determinar uma certa cultura do desenvolvimento (por exemplo, servindo de fórum de debate, disponibilizando dados e definindo os critérios relevantes). Analogamente, as discussões sobre o que se constituiria o desenvolvimento sustentável, qual sua importância e relação ocorreram dentro do âmbito da ONU, construindo este conhecimento socialmente compartilhado.

Por isso, elementos importantes do debate são apreendidos ao se tomar o construtivismo enquanto uma abordagem intermediária entre os enfoques racionalistas e *reflexivistas*. O construtivismo defende que os agentes humanos não existem independentemente de seu entorno social e cultura – isto quer dizer, o compartilhamento social de significados – complementando *approaches* tradicionais, racionalistas e institucionalistas – por incluir fatores ideacionais, culturais e discursivos das preferências nacionais consideradas. Esta base possibilita o argumento da tese do poder normativo e de que a UE pode fortalecer seu papel no mundo com base na difusão de uma ou mais normas.

Sob estas bases, indicamos que uma política regional como o PEE pode ter significância no comportamento de outros Estados por estar alicerçada em uma norma já estabelecida (com legitimidade a nível dos Estados-membros da UE e multilateralmente) e que terá crescente relevância e difusão, em face do Acordo de Paris e do trabalho de implementação em diversos setores subnacionais pela Agenda 2030. Diante do exposto, os empreendedores da norma de desenvolvimento sustentável contam com plataformas organizacionais e um apoio de múltiplos atores na socialização da norma, sendo cruciais em sua aplicação. Estados críticos como os EUA, a China e a UE não só respaldaram mudanças para proteção do meio ambiente e se comprometeram em promovê-la, como ainda reiteraram seu apoio ao multilateralismo.

Conforme a preocupação com as mudanças climáticas tome proporções maiores, o mundo deve caminhar para aquilo que é o objetivo do poder normativo da UE, ou seja, alterar os padrões daquilo que é considerado normal. Não podemos afirmar qual será o ponto de inflexão, nem nos arriscamos a fazer demasiadas previsões sobre os efeitos diretos do PEE, ainda em articulação, que primeiro deve se provar bem-sucedido internamente.

Porém, muitos elementos indicam que o desenvolvimento sustentável caminha para ser internalizado como norma generalizada no sistema internacional, a qual a ampla maioria dos Estados se vincule. Particularmente para o caso brasileiro, o atual descrédito internacional do Brasil e apostas diplomáticas que não geraram os resultados esperados, entre elas a desconsideração ao multilateralismo e ao Mercosul, colocam o retorno a uma política ambiental ativa e presente como uma maneira de recompor a legitimidade externa. Na verdade, correções sutis trariam ganhos consideráveis para o país, a região e sua presença como ator regional/multilateral.

O desenvolvimento sustentável como ideia já foi acolhido como meta internacionalmente e é reconhecido pela Constituição brasileira, pelo direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Além disso, a primeira década do século XXI mostra que é possível (e promissor) desvencilhar o aumento das emissões de gases do efeito estufa do desenvolvimento econômico. O Brasil particularmente encontra-se em posição mais confortável porque não precisaria arcar com grandes custos econômicos para alterar a estrutura produtiva,

especialmente quanto à mudança de matriz energética. Não obstante, o Estado brasileiro tem deixado passar a oportunidade de fazer contribuições históricas e pressionar os países mais desenvolvidos a da mesma forma assumirem maiores responsabilidades.

A permanência nesta zona de conforto também tem relação com a interpretação de setores ligados ao agronegócio de que as normas de desenvolvimento sustentável seriam óbices impostos pelos países desenvolvidos para minar a competitividade brasileira, ou ainda em discursos internos e externos para legitimar certos usos do patrimônio ambiental (uso da terra, exploração estrangeira da biodiversidade, associação de desenvolvimento econômico com a ocupação produtiva do país via expansão da fronteira agrícola ou com atividades extrativas, entre outros). Nestes termos, prevalece um custo de implantação que é virtualmente político para o Brasil e os países do Mercosul; ademais, quando relacionado com as contribuições, serve de legitimação do discurso de regulamentação da bonificação e comércio da fixação de carbono por parte desses países no âmbito da UNFCCC e do Acordo de Paris.

De volta à questão da influência europeia, é sabido que a UE serviu de referência para o processo de integração regional do Mercosul e pode-se afirmar que existem muitos indicativos de benefícios em assumir a norma localmente. Pois existem desafios semelhantes na região sul-americana (modernização do sistema de transportes, multimodais, infraestrutura, redução da dependência do transporte rodoviário, questões urbanas e desigualdades – regionais e econômicas), mas outros problemas tratados pelo PEE são menos relevantes, como a preocupação com aquecimento dos lares e dependência de combustíveis fósseis na matriz energética, e muitos outros seriam próprios do Mercosul (ligados ao nível de desenvolvimento e institucionalização em comparação à UE, às assimetrias regionais e situação econômica dos países). Ademais, não adotar uma norma tal qual o PEE o faz significaria perder muito espaço no mercado da UE. De início, porque a Comissão pretende instituir o mecanismo de ajuste na fronteira, sobretaxando produtos importados intensivos em emissões.

Outra questão a ser considerada é que os valores do PEE também alteram a atuação externa da UE e indicam uma identidade europeia ligada à proteção

ambiental. Enquanto implementar a norma facilitaria aceitação/ratificação do acordo Mercosul-UE nos países europeus contrários à falta de medidas brasileiras de combate ao desmatamento e destruição socioambiental, o que aumentaria e desoneraria as trocas comerciais dos países consideravelmente. Teria o benefício de uma posição vantajosa para ter acesso a novos mercados ligados à transição para neutralidade climática no futuro, embora existam custos de adaptação no curto prazo. Aliviaria os esforços necessários de se fazer a transição próximo do prazo (estima-se que o custo de não realizar a transição seja maior do que o de fazê-la, para o Brasil) e podem gerar oportunidades econômicas potencialmente significativas. Por fim, um possível reforço do regionalismo pelo engajamento na temática entre os países do Mercosul.

REFERÊNCIAS

ACHARYA, A. How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. **International Organization**, 58(2): 239–275. 2004.

_____. Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rule-Making in the Third World. **International Studies Quarterly**, vol. 55, no. 1, 2011, pp. 95–123. JSTOR.

_____. Comparative Regionalism: A Field Whose Time Has Come? International Spectator: **Italian Journal of International Affairs**, 47(1): 3–15. 2012.

_____. Regionalism Beyond EU-Centrism. In: T. A. BÖRZEL; T. RISSE, **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**. Oxford: Oxford University Press. 2016.

ADLER, E. O Construtivismo no estudo das relações internacionais. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 47, pp. 201-246, 1999.

ANGELO, C.; RITTL, C. Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas do Brasil. **Observatório do Clima**. 2019. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2019/11/OC_SEEG_Relatorio_2019pdf.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2021.

ARONOFF, K; BATTISTONI, A; COHEN, D. A.; RIOFRANCOS, T. **Um planeta a conquistar: a urgência de um Green New Deal**. São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2020.

BANCO MUNDIAL. **GDP (current US\$) - United States** | Data. 2021a. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=US>>. Acesso em: 13 mai. 2021.

_____. **Total Greenhouse Gas Emissions**. 2021b. Disponível em: World Development Indicators | DataBank. Disponível em: <<https://worldbank.org>>. Acesso em: 13 mai. 2021.

_____. **CO2 EMISSIONS**. 2021c. Disponível em: <<https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=EN.ATM.CO2E.PC&country=WLD>>. Acesso em: 13 mai. 2021.

BONENTE, Bianca I.; ALMEIDA FILHO, Niemeyer. Há uma Nova Economia do Desenvolvimento? In: ORTEGA, Antonio C. (Org.). **Território, Políticas**

Públicas e Estratégias de Desenvolvimento. Campinas, SP: Editora Alínea, 2007, p. 41-59.

BÖRZEL, T. **Environmental Policy and the Challenge of Accession.** In: BÖRZEL, Tanja A. (Ed.). *Coping with Accession to the European Union: New Modes of Environmental Governance.* 2009. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

BRICEÑO RUIZ, J. **Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo.** Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia: Centro de Pensamiento Global, 2018.

BULL, H. Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms? **Journal of Common Market Studies**, Vol. 21, n°. 2, pp. 149-164. 1982.

CASARÕES, G. O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 55, n. 1, p. 135-153, 2012.

_____. Bolsonaro deveria seguir exemplo de Collor na área ambiental. **Folha de S. Paulo.** Publicado em 16 de abril de 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/04/bolsonaro-deveria-seguir-exemplo-de-collor-na-area-ambiental.shtml>>. Acesso em: 19 mai. 2021.

CHIAPPINI, G. Falta de vidro na China e demanda aquecida elevam preços do painel solar fotovoltaico. **EPBR.** Disponível em: <<https://epbr.com.br/falta-de-vidro-na-china-e-demanda-aquecida-elevam-precos-do-painel-solar-fotovoltaico/>>. Acesso em: 14 mai. 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu, ao Comitê das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento. **Um Planeta Limpo para Todos - Estratégia a longo prazo da UE para uma economia próspera, moderna, competitiva e com impacto neutro no clima.** Bruxelas: 28 nov. 2018a Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0773&from=EN>>. Acesso em: 04 abr. 2021.

_____. Press Corner – **The Commission calls for a climate neutral Europe by 2050.** Bruxelas: Press release de 28 nov. 2018b. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_6543>. Acesso em: 05 abr. 2021.

_____. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. **Pacto Ecológico Europeu.** Bruxelas: 11 dez. 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: 04 abr. 2021.

_____. Press corner – Eurobarometer: protecting the environment and climate. **New Eurobarometer Survey: Protecting the environment and climate is important for over 90% of European citizens.** Bruxelas: 03 mar. 2020a.

Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_331>. Acesso em: 2 abr. 2021.

_____. **Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o quadro para alcançar a neutralidade climática e que altera o Regulamento (UE) 2018/1999 (Lei Europeia do Clima)**. Bruxelas: 04 mar. 2020b. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0080&from=EN>>. Acesso em: 05 abr. 2021.

_____. **Plano para atingir a meta climática em 2030**. 2020c. Disponível em: <https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/2030_ctp_en>. Acesso em: 05/04/2021.

_____. Press Corner – **The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism explained**. Bruxelas: 14 jan. 2020d. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_24>. Acesso em: 10 mai. 2021.

_____. Press Corner – **State of the Union: Questions & Answers on the 2030 Climate Target Plan**. Bruxelas: 17 set. 2020e. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1598>. Acesso em: 11 mai. 2021.

_____. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. **Stepping up Europe's 2030 climate ambition: Investing in a climate-neutral future for the benefit of our people**. Bruxelas: 17 set. 2020f. Disponível em: <https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/eu-climate-action/docs/com_2030_ctp_en.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2021.

_____. **Questions and answers on the Paris Agreement**. [s.l.]: 2021a. Disponível em: <https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/international/negotiations/paris/docs/qa_paris_agreement_en.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2021.

_____. **Environment. International Issues**. [s.l.]: 2021b. Disponível em: <https://ec.europa.eu/environment/international_issues/index_en.htm>. Acesso em: 04 abr. 2021.

DE LOMBAERDE, P.; SÖDERBAUM, F.; LANGENHOVE, L. V.; BAERT, F. The Problem of Comparison in Comparative Regionalism. **Review of International Studies**, 36(3): 731–753. 2010.

DIEZ, T. Normative power as hegemony. **Cooperation and Conflict** 48(2), 2013, p. 194–210.

DUCHÊNE, F. Europe's Role in World Peace. In: MAYNE, R (ed.). **Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead**. London: Fontana, 1972.

EUROPEAN UNION. 5 facts about the EU's goals of climate neutrality. 2020. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/en/5-facts-eu-climate-neutrality/#article>>. Acesso em: 20 mai. 2021.

FAVARETO, A. S. **Paradigmas do Desenvolvimento Rural em Questão – Do Agrário ao Territorial**. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental; Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

FINNEMORE M.; SIKKING K. International Norm Dynamics and Political Change. **International Organization**, Vol. 52, No. 4, International Organization at Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics. 1998, p. 887-917.

FORBES. **Infraestrutura sustentável pode movimentar R\$ 3,5 trilhões no Brasil até 2040**, diz estudo. Forbes Brasil. Disponível em: <<https://www.forbes.com.br/forbes-money/2021/03/infraestrutura-sustentavel-pode-movimentar-r-35-trilhoes-no-brasil-ate-2040-diz-estudo/>>. Acesso em: 18 mai. 2021.

FRANCIS, David. Cities, States and Companies Vow to Stick to the Paris Climate Agreement. **Foreign Policy**. 2017. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2017/06/02/cities-states-and-companies-vow-to-stick-to-the-paris-climate-agreement/>>. Acesso em: 13 mai. 2021.

GRIFFIN, P. **Gendering the World Bank - Neoliberalism and the Gendered Foundations of Global Governance**. Houndmills: Palgrave Macmillan, 1st edition. 2009.

GRUNI, Giovanni. **The Unsustainable Lightness of Enforcement Procedures: Environmental Standards in the Eu-Mercosur FTA** (May 13, 2020). Blogdroiteuropéen, 2020. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3599785>>. Acesso em: 25 mai. 2021.

HAAS, P. Regional Environmental Governance. In: BÖRZEL, T.; RISSE, T. **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**. Oxford: Oxford University Press. 2016.

HURRELL, A. Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics. **Review of International Studies**, 21(4): p. 331–358, 1995.

IEA. **Pathway to critical and formidable goal of net-zero emissions by 2050 is narrow but brings huge benefits, according to IEA special report - News - IEA**. Disponível em: <<https://www.iea.org/news/pathway-to-critical-and-for-midable-goal-of-net-zero-emissions-by-2050-is-narrow-but-brings-huge-benefits-according-to-iea-special-report?>>. Acesso em: 19 mai. 2021.

JACKSON, F. **Retorno global do investimento em energia renovável é sete vezes maior do que os combustíveis fósseis**. 2021. Forbes Brasil. Disponível em: <<https://forbes.com.br/forbes-money/2021/03/retorno-global-do-investim>>.

ento-em-energia-renovavel-e-sete-vezes-maior-do-que-os-combustiveis-fosseis/>. Acesso em: 13 abr. 2021.

KECK, Margaret E.; SIKKING, Kathryn. **Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics**. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

KRASNER, S. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, jun. 2012.

LAZAROU, E. A paradigm in trouble? The effects of the Euro crisis on the European model for regional integration in South America. In: Fioramonti L (ed.) **Regions and Crises**. Houndmills: Palgrave Macmillan, 180–199. 2012.

LENZ, T. **Problematising the EU's Model Export to Mercosur: Strategies and Motivations**. Paper Prepared for the GARNET Conference “The European Union of International Affairs”, San Francisco, May 2008.

_____. EU Normative Power and Regionalism: Ideational Diffusion and Its Limits. **Cooperation and Conflict** 48, no. 2, June 2013: 211–28.

MAI, H. **U.S. Officially Rejoins Paris Agreement On Climate Change**. NPR .org. Disponível em: <<https://www.npr.org/2021/02/19/969387323/u-s-officially-rejoins-paris-agreement-on-climate-change>>. Acesso em: 13 mai. 2021.

MALAMUD, Andrés; SCHMITTER, Philippe C. **The Experience of European Integration and the Potential for Integration in South America**. IBEI Working Paper No. 2007/6, (February 2007).

MANNERS, I. Normative power Europe: a contradiction in terms? **Journal of Common Market Studies** 40: 235–258. 2002.

_____.; DIEZ, T. Reflecting on Normative Power Europe. In: F. Berenskoetter, & M. J. Williams (Eds.), *Power in World Politics* (pp. 173-188). New York: Routledge. 2007.

_____. The normative power of the European Union in a globalised world. In: Laïdi Z (ed.), **EU Foreign Policy in a Globalized World: Normative Power and Social Preferences**. London: Routledge, 2008, p. 23–37.

_____. The European Union's normative power: critical perspectives and perspectives on the critical. In: Whitman RG (ed.) **Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives**. Basingstoke: Palgrave, 2011, pp. 226–247.

MATTLI, W. **The Logic of Regional Integration, Europe and Beyond**. 1999. Cambridge: Cambridge University Press.

MCNEILL, J. Exporting environmental objectives or erecting trade barriers in recent EU free trade agreements. 2020. **Australian and New Zealand Journal of European Studies**, Vol. 12 (1). Disponível em: <<https://openjournals.li>

brary.sydney.edu.au/index.php/ANZJES/article/view/15077>. Acesso em: 20 abr. 2021.

MORACVSIK, A. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. **Journal of Common Market Studies**, vol. 31, n. 4, 1993, p. 473-524.

MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG. **Liberal intergovernmentalism**. In: A. Wiener & T. Diez (Eds.), *European integration theory* (2nd ed., pp. 67–90). 2009. Oxford: Oxford University Press.

MUNTSCHICK, J. Theorising Regionalism and External Influence: A Situation-structural Approach. **Mainz Papers on International and European Politics**, 2012/02. Mainz: Johannes Gutenberg University.

NOBRE, Marcos. Desenvolvimento sustentado e problemática ambiental. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 47, pp. 137–156, 1999.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Etanol do Brasil pode resolver o problema das emissões de CO2 no transporte, revela estudo**. 2017. Disponível em: <<https://www.oc.eco.br/etanol-brasil-pode-resolver-o-problema-das-emissoes-de-co2-no-transporte-revela-estudo/>>. Acesso em: 21 mai. 2021.

OLIVEIRA, G. B. de. Uma Discussão sobre o Conceito de Desenvolvimento. **Revista da FAE**. Curitiba: v. 5, n. 2, p. 37-48, mai./ago. 2002.

ORTEGA, A. C.; SILVA, F. P. M. As ferramentas da pesquisa qualitativa aplicadas aos estudos territoriais. In: ORTEGA, A. C.; PIRES, M. J. S. (Org.). **As políticas territoriais rurais e a articulação governo federal e estadual: um estudo de caso da Bahia**. 1ed. Brasília/DF: Ipea, 2017, v. 1, p. 113-121.

PECEQUILO, Cristina. **A União Europeia: os desafios, a crise e o futuro da integração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

PRADO, M. Não é (só) altruísmo: porque o meio ambiente virou questão de sobrevivência para os negócios. **6 minutos**. São Paulo, 25 abr. 2021. Disponível em: <<https://6minutos.uol.com.br/economia/nao-e-so-altruismo-por-que-o-meio-ambiente-virou-questao-de-sobrevivencia-para-os-negocios/>>. Acesso em: 13 mai. 2021.

REIS, T. ESG: veja como esse critério funciona e o que ele muda no mercado. **Suno**. Disponível em: <<https://www.suno.com.br/artigos/esg/>>. Acesso em: 13 mai. 2021.

RISSE, T. The Diffusion of Regionalism. In: T. A. BÖRZEL; T. RISSE, **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**. Oxford: Oxford University Press. 2016.

ROVERE, E.; BORGES, C.; PROLO, C. **Análise Científica e Jurídica da nova Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) Brasileira ao Acordo de Paris**. Rio de Janeiro: 2021.

SANTANDER, S. La légitimation de l'Union européenne par l'exportation de son modèle d'intégration et de gouvernance régionale. Le cas du Marché commun du sud (Note). **Études internationales**, 32 (1), 51–67. 2001.

SÖDERBAUM, F. Early, Old, New and Comparative Regionalism: The Scholarly Development of the Field, **KFG Working Paper Series**, No. 64, October 2015.

SULLIVAN, K.; LIPTAK, K. Biden announces US will aim to cut carbon emissions by as much as 52% by 2030 at virtual climate summit. **CNN**. 23 abr. 2021. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2021/04/22/politics/white-house-climate-summit/index.html>>. Acesso em: 12 mai. 2021.

THYGESEN, T. Everyone is talking about ESG: What is it and Why should it matter to you? **Forbes**. Disponível em: <<https://www.forbes.com/sites/tine-thygesen/2019/11/08/everyone-is-talking-about-esg-what-is-it-and-why-should-it-matter-to-you/?sh=2ad2851c32e9>>. Acesso em: 13 mai. 2021.

UNITED NATIONS. **Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development United Nations**. [s.l.: s.n.], 2015a. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

_____. **Paris Agreement**. [s.l.]:, 2015b. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2021.

UNITED NATIONS TREATY COLLECTION. Status of Treaties – Paris Agreement. 2021. Disponível em: <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en>. Acesso em: 19 mai. 2021.

UNRIC – UNITED NATIONS REGIONAL INFORMATION CENTER. **Guterres: “O Homem está a travar uma guerra contra a natureza. É um ato suicida” - Nações Unidas - ONU Portugal**. Nações Unidas - ONU. 2021. Disponível em: <<https://unric.org/pt/guterres-o-homem-esta-a-travar-uma-guerra-contra-a-natureza-e-um-ato-suicida/>>. Acesso em: 14 mai. 2021.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do Século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

_____. Veredas da Descarbonização. **Política Externa**, vol.24, nº. 1 e 2, jul./dez. 2015, p. 65-76.

VIERA, S. Acordo Mercosul-UE deve baratear produtos, mas forçar eficiência e produtividade. **Agência Senado**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg>>

.br/noticias/infomaterias/2019/08/acordo-mercosul-ue-deve-baratear-produto-s-mas-forcar-eficiencia-e-produtividade>. Acesso em: 19 mai. 2021.

VON DER LEYEN, Ursula. **A Union that strives for more: My agenda for Europe**. [s.l.]:, 2019. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2021.

WENDT, A. Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics. 1992. **International Organization**, 46, 1992, 391-425.

_____. Collective identity formation and the international state. **American Political Science Review**, 88, 1994, 384-396.

_____. **Social Theory of International Politics**. Cambridge University Press (Virtual Publishing). 1999.

WHITMAN RG (ed.). **Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives**. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2011.

YOUNG, O. R. Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes. **International Organization**, vol. 36, no. 2, 1982.

_____. The effectiveness of international environmental regimes: Existing knowledge, cutting-edge themes, and research strategies. **Proceedings of the National Academy of Sciences USA**, 108, 19853–19860, 2011.