

Gestão pública e Agenda 2030: o impasse na ratificação do acordo Mercosul-União Europeia

Public management and 2030 Agenda: the impass for the ratification of the Mercosur-European Union agreement

Luciana Cristina de Souza¹ , Isabela Bernardes Moreira Lopes² , Rafaela Ferreira Kohnert³  e Paulo Luiz Batista⁴ 

¹ Faculdade de Direito Milton Campos, doutora em Direito, programa de Mestrado em Direito nas Relações Econômicas e Sociais, email: dralucianacsouza@gmail.com - ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1473-3849>

² Faculdade de Direito Milton Campos, mestra em Direito nas Relações Econômicas e Sociais pela Faculdade de Direito Milton Campos, e-mail: isabelab.bernardesb@gmail.com - ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1615-965X>

³ Faculdade de Direito Milton Campos, mestranda do programa de Mestrado em Direito nas Relações Econômicas e Sociais da Faculdade de Direito Milton Campos, e-mail: rafaelakohnert@gmail.com - ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0262-6336>

⁴ Faculdade de Direito Milton Campos, mestrando do programa de Mestrado em Direito nas Relações Econômicas e Sociais da Faculdade de Direito Milton Campos, email: pauloluizbatista85@gmail.com - ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8994-4806>

RESUMO

Este trabalho contribui para um melhor entendimento dos reflexos ocasionados pela falta de compromisso com a defesa ambiental por parte do Brasil, o que tem provocado resistências de grupos sociais e políticos europeus. Seu objetivo é descrever e analisar o atual impasse quanto à assinatura do acordo econômico entre o MERCOSUL e a União Europeia. Para tanto, foi utilizada a dialética de análise relacional entre as áreas do Direito Internacional, da Filosofia e da Ciência Política, tendo por marco central a aplicação da teoria do "jogo de dois níveis" proposta por Robert Putnam. Aplicou-se o método de diagnóstico de realidade por meio de coleta de dados pela metodologia documental indireta, visando a evidenciar a importância da exigência de um engajamento ambiental a partir dos direitos fundamentais e dos objetivos da Agenda 2030. Concluiu-se que o alcance das metas da Agenda 2030 estão prejudicadas no atual momento da pandemia de coronavírus e em que, também, há dificuldade de diálogo democrático entre o Estado e a Sociedade Civil, o que deve ser combatido por meio de um modelo de governança pública que promova efetivamente o Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Agenda 2030, Desenvolvimento, Gestão Pública, Relações Internacionais.

ABSTRACT

This work contributed to a better understanding of the consequences of Brazil's lack of commitment to environmental defense, which has provoked resistance from European social and political groups. The article aims to describe and analyze the current impasse regarding the signing of the economic agreement between MERCOSUR and the European Union. The relational analysis between the areas of International Law, Philosophy and Political Science, having as a central framework the application of the theory of the "two-level game" proposed by Robert Putnam. The reality diagnosis method was used by means of data collection using indirect documentary methodology, in order to highlight the importance of the requirement for environmental engagement based on the fundamental rights and objectives of the 2030 Agenda. The achievement of the Agenda 2030 goals is jeopardized at the current moment of the coronavirus pandemic and in which, also, there is difficulty in democratic dialogue between the State and Civil Society, what must be combated through a model of public governance that effectively promotes the Democratic Rule of Law.

Keywords: 2030 Agenda, Development, Public Administration, International Relationship.

1 INTRODUÇÃO

A intensificação do processo de globalização impulsionou a interdependência dos países, inaugurando um novo paradigma. Nesse novo contexto, o Estado Democrático brasileiro necessita se modificar para adaptar-se ao novo cenário transnacional, vez que o modelo atual não responde aos desafios contemporâneos que superam os limites do sistema jurídico interno. (Queiroz, 2009).

Na atual conjuntura, é necessário que os Estados se unam a fim de adotarem medidas no sentido da preservação da vida e do meio ambiente. O resultado desta busca conjunta foi o documento assinado pelos membros das Organizações das Nações Unidas: “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, por meio do qual os países, inclusive o Brasil, se comprometeram a implementar medidas e promover o desenvolvimento sustentável. (ONU, 2015b)

Contudo, apesar do compromisso assumido, o Brasil se nega efetivar no campo interno, políticas públicas necessárias para o cumprimento das medidas previstas na Agenda 2030, havendo um crescente descaso com o meio ambiente por parte do Governo. Com efeito, a Floresta Amazônica, bioma de importância mundial, tem sofrido com o constante desmatamento e incêndios face à inércia do poder por parte do poder público.

O referido posicionamento do Estado brasileiro impactou diretamente no andamento do acordo firmado entre o Mercosul, bloco latinoamericano do qual o país faz parte, e a União Europeia. Em decorrência da omissão na efetivação de medidas de proteção do meio ambiente, o acordo se encontra pendente de ratificação. (EUROPEAN COMMISSION, 2019). Em meio a uma negociação que trará vantagens para os países de ambos os blocos econômicos envolvidos, a postura do governo face às questões ambientais tem gerado um grande empecilho para sua concretização.

Ressalta-se que o acordo supracitado trará um conjunto de regras que facilitarão as trocas comerciais entre a União Europeia e o MERCOSUL, fomentando a atuação das empresas em ambas as regiões do globo. Contudo, o texto também prevê como requisito para sua implementação: o desenvolvimento sustentável pautado no cuidado com meio ambiente, que não tem sido cumprido pelo Brasil. (EUROPEAN COMMISSION, 2019).

Nesta senda, o presente artigo busca analisar a o embaraço envolvendo a ratificação do Acordo de Associação MERCOSUL- União Europeia em consonância com a luz da “Teoria do Jogo de

Dois Níveis” de Robert Putnam (2010), segundo o qual, se faz necessário o alinhamento entre as políticas domésticas e internacionais para resolução de impasses envolvendo questões transnacionais.

2 RECORTE EPISTEMOLÓGICO: O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Durante o século XIX, se desenvolveram na Europa diversas doutrinas que tinham como objetivo limitar o poder do Executivo, submetendo o exercício de suas atividades ao princípio da legalidade. Dentre estas, destaca-se o social *Rechtsstaat* alemão, base do constitucionalismo de diversos Estados, o qual se espalhou por toda a Europa, influenciando o constitucionalismo latino americano, inclusive o brasileiro (Costa & Zolo, 2007). Objetivando concretizar os propósitos defendidos pela doutrina do *Rechtsstaat*, efetivou-se a proteção dos direitos fundamentais e estabeleceu-se imposição limites ao Poder Executivo (Ranieri, 2013).

Após a Segunda Guerra que a Alemanha centralizou o controle constitucional nas mãos do chamado *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional Federal), guardião da Constituição, cujo repositório constam decisões significativas sobre a eficácia horizontal dos direitos fundamentais (Ranieri, 2013). Segundo a Corte alemã, tais prerrogativas humanas se transmitem por irradiação ao ordenamento jurídico privado que também deve ser interpretado à luz dos direitos fundamentais, como o presente acordo Mercosul-UE.

A constitucionalização dos direitos fundamentais, oponíveis tanto ao Estado quanto nas relações privadas, estabeleceu-se limites precisos quanto ao conteúdo legal, fundando o social *Rechtsstaat* e serviu de inspiração para constitucionalistas de todo o mundo, como o Brasil (Ranieri, 2013). O Estado Democrático de Direito, que tem como “princípio basilar da soberania popular que exige mais esforço pessoal dos indivíduos”, conforme defende Neumann (1969, p. 60), tornou-se o atual modelo de governança ao instituir mecanismos que possibilitem a participação dos cidadãos na tomada de decisões relacionadas a *res publica*. Dessa de forma, os diferentes grupos da sociedade civil devem se organizar a fim de intervirem ativamente nos assuntos públicos, garantindo a manutenção do pluralismo político-jurídico na ação Estatal.

A liberdade concedida pela constituição, para que a política pública se trace no exercício ordinário do poder, não dispensa a Administração de sua enunciação, e com isso, da construção do tão falado quadro normativo do agir estatal, que determinará, por sua vez, a objetivação das futuras ações de controle. (Valle, 2009, p. 88).

Além de uma participação popular efetiva, o paradigma tratado se funda no compromisso com direitos fundamentais e políticas públicas vinculadas às metas internacionais de gestão pública íntegra e inclusiva pautadas pela Agenda 2030 (ONU, 2015b):

- 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis
- 16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis
- 16.8 Ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global

Na legalidade democrática, que não se restringe ao conceito formal da norma jurídica e exige que a lei promova transformações políticas, econômicas e sociais, sociedade civil e gestores públicos devem dialogar para a implementação de ações concretas que viabilizem as prerrogativas consignadas na Carta Cidadã (Valle, 2009), as quais estão igualmente refletidas no pacto internacional citado, notadamente em seu Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16.

Todavia, atualmente observa-se a construção de um novo paradigma. O acirramento do processo de globalização e interdependência entre os países, não raro exige que os gestores públicos promovam políticas transversais e até mesmo com aspectos transnacionais em parceria com outros agentes (Bastos, 2013). É o caso do pacto em andamento entre o Mercosul e a União Europeia, o qual dependerá de coalizões no eixo sul, bem como de diplomacia nas relações entre os dois blocos para sua efetivação.

Nesse novo contexto, o modelo democrático brasileiro, que se desenvolveu a partir de influências do *Rechtsstaat* alemão, não responde aos desafios contemporâneos e precisa ser recriado (Ranieri, 2013). O mundo mudou, adquirindo novos contornos e características, assim exige-se um novo modelo que atenda a nova realidade mundial que reflete diretamente no Brasil. Nesse novo paradigma, todos se tornaram cidadãos do mundo, sendo necessário repensar os parâmetros éticos em face aos desafios trazidos pelo multiculturalismo. Assim, surgiram questões transconstitucionais que os modelos tradicionais de Estado, baseados no modelo tradicional de soberania não são capazes de solucionar, visto que "os sistemas jurídicos internos não vivem isolados, não podendo gravitar sobre si próprios" (Queiroz, 2009, p. 396).

Tendo em vista as necessidades de se repensar o atual Estado democrático brasileiro, diante das alterações no cenário social político e jurídico, defendeu-se ao longo do texto o novo paradigma de

governança a partir do referencial oferecido pela Agenda 2030, documento internacional de suma relevância para que o Mercosul consiga assinar efetivamente a proposta em deliberação com a União Europeia. Ressalta-se que o conceito de paradigma, utilizado ao longo do presente artigo, tem origem no ramo na epistemologia e consiste na representação de um padrão a ser seguido, ou seja, uma teoria com métodos e valores concebidos como modelo. Foi definido por Thomas Kuhn (1962).

A partir desta compreensão, e da vigente conjuntura de comprometimento com a sustentabilidade ambiental em grande parte do mundo, os pactos e tratados internacionais adquiriram a árdua missão de amoldar em seu arcabouço determinações que estejam em consonância com estes propósitos, bem como de possibilitar o seu implemento sem confrontar com as normas internas dos Estados Nacionais envolvidos. Uma representação desta realidade é o embaraço existente no presente momento para a ratificação do acordo Mercosul e União Europeia (UE). A imprescindibilidade do cumprimento das metas de desenvolvimento sustentável estabelecidas pela Agenda 2030 despertou a preocupação com o comportamento ambiental de todas as nações envolvidas e tornou os atores sociais e políticos europeus mais exigentes quanto à postura dos demais Estados com os quais seus países negociam. Vide os exemplos a seguir:

ODS 9: Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação
ODS 11: Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis
ODS 12: Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis
ODS 14: Conservar e promover o uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável
(ONU, 2015b)

Nesse cenário, surgiu para o MERCOSUL um problema: a desconsideração por parte do Brasil no que tange a este objetivo, o que passou a representar um óbice à homologação do pacto internacional com a UE. A questão não apenas trancou temporariamente a concreção do Acordo MERCOSUL-UE, como reafirmou o presente cenário de rejeição a qualquer atuação que possa ocasionar no retrocesso das disposições já firmadas em Paris (ONU, 2015a) e na Agenda 2030 (ONU, 2015b).

Diante desse desafio, consoante a hipótese que se defende nesse artigo, é mister que o Brasil demonstre maior empenho na implementação de políticas públicas de sustentabilidade para manutenção da parceria, as quais precisam ser adequadamente monitoradas por questões de

transparência, integridade pública e mensuração dos avanços obtidos, bem como quais áreas ainda possuem maior vulnerabilidade econômica ou social justificando investimentos na transformação dessa realidade. Com o objetivo de compreender esse impasse e a solução proposta, o texto discorre sobre a árdua busca de equilíbrio entre as questões internacionais de sustentabilidade que o atrasam nesse momento e os assuntos domésticos do país, que por serem hoje um obstáculo precisam ser combatidos ante os valores da Agenda 2030.

O estudo se justifica na medida em que as discussões relativas aos modelos tradicionais se tornaram envelhecidas, não respondem as demandas atuais. Os desafios contemporâneos são inéditos e intensos, de forma que, os velhos paradigmas de governança pública se tornaram estruturas antigas que não se aplicam a esse novo contexto, realizando-se a presente análise sob a vertente jurídico-dogmática, com a investigação histórico jurídica dos institutos que originaram o atual modelo de Estado e uma análise de doutrinas aplicáveis ao tema, visando-se uma melhor compreensão do problema e uma solução efetiva para a questão posta.

O desenvolvimento dessa explicação adotou a metodologia dialética de análise relacional entre as áreas do Direito Internacional, da Filosofia e da Ciência Política. Dentre o referencial teórico empregado nessa análise descritiva da realidade está, como reflexão central, a teoria do "jogo de dois níveis" proposta por Robert Putnam (2010), por explicar esse entrelaçamento entre a política interna e a internacional. Igualmente foi empregado o método de análise de realidade na coleta de dados sobre o cumprimento (ou não) das metas da Agenda 2030 no Brasil e outros indicadores de sustentabilidade. Para essa parte da pesquisa e na revisão bibliográfica foi aplicada a metodologia documental indireta, ante a dificuldade de se realizar uma pesquisa de campo no atual momento pandêmico.

A partir desses dados se visa a evidenciar a importância da exigência de um engajamento ambiental brasileiro na defesa dos correlatos direitos fundamentais que vem sendo ofendidos com o intuito de ajustar a postura nacional à necessidade do MERCOSUL e da proposta pretendida com a UE, visto que o país não pode se isolar internacionalmente (Bastos, 2013; Queiroz, 2009). O modelo de governança pública que se defende se compromete com o desenvolvimento econômico e humano, em especial este último, no âmbito do Estado Democrático de Direito (Ranieri, 2013) e em consonância com a Agenda 2030 e outras cooperações transnacionais dos quais o Brasil participa e que precisam ser efetivados no território nacional por meio de políticas públicas estruturais e contínuas.

3 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SUSTENTABILIDADE

Inicia-se pela grande relevância, hoje, de políticas públicas de sustentabilidade, as quais precisam com frequência ser articuladas nas esferas nacional e internacional. Vive-se no presente momento em um mundo globalizado, unidos em uma rede na qual a atuação de um único indivíduo pode exercer um alcance inestimável e a percepção desta realidade, projetada a partir da perspectiva do agir em grupo, revela-nos o quão forte pode ser a realização de uma ação em conjunto.

Este panorama, somado à conquista do reconhecimento acerca da relevância dos direitos humanos e fundamentais, de um mundo sustentável – e da consequente adoção de medidas para a sua materialização ao longo das últimas décadas – resultou no fortalecimento da busca conjunta e contínua em prol de ações visando à concretização das metas proposta na Agenda 2030 para um mundo mais próspero e equânime. Nesse cenário em que crescem em relevo os tratados e as convenções internacionais voltados para estes objetivos, é vital que os Estados signatários se empenhem na busca de equilíbrio entre as nações.

No caso brasileiro, mesmo antes do Pacto de 2015 essas metas já eram um dever do Poder Público diante do que dispõe a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

As metas republicanas nacionais se harmonizam com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 de defesa de direitos fundamentais e são aplicáveis, também, às áreas negociais, visto que: "Os negócios não podem ter sucesso em sociedades que fracassam." (UNGC, 2021, p. 6). Isso destaca a relevância de as pessoas jurídicas de direito privado também voltarem suas ações para a concretização desses objetivos, como propõe o SDG Compass, "um guia de orientação para as empresas, a respeito de como elas podem alinhar as suas estratégias, mensurar e administrar sua contribuição para o atingimento dos ODS" (UNGC, 2021, p. 7). A necessidade

de coordenar metas nacionais e internacionais para a proteção de direitos faz parte dos estudos da teoria do transconstitucionalismo, o qual afeta a gestão pública uma vez que em diversas ocasiões a coalização desses esforços é essencial, como ocorre hoje na pandemia de COVID-19.

O transconstitucionalismo é um fenômeno oriundo da globalização e consiste no entrelaçamento de ordens jurídicas distintas, podendo envolver: tribunais estatais, internacionais, supranacionais e transnacionais, assim como instituições nativas locais, em torno dos mesmos problemas de natureza constitucional (BASTOS, 2013; QUEIROZ, 2009). Por isso, este instituto demanda a construção de pontes ligando os diferentes ordenamentos como explicita Marcelo Neves (2014, p. 208), in verbis: “Aponta, antes, para a necessidade de construção de “pontes de transição”, da promoção de “conversações constitucionais”, da promoção de “conversações constitucionais”, do fortalecimento de entrelaçamentos constitucionais entre diversas ordens jurídicas: estatais, internacionais, transnacionais, supranacionais e locais.”

Esse cenário, como dito, pode ser claramente ilustrado pela crise global enfrentada em razão da disseminação global da COVID-19, visto que requer determinadas posturas de cooperação por parte dos Estados para produção e distribuição de vacinas, por exemplo, sendo necessários harmonizar políticas públicas brasileiras com aquelas estabelecidas no âmbito internacional para a promoção da saúde. Metas transnacionais também têm sido estabelecidas com o intuito de preservar os recursos naturais pensando em nossa geração e nas gerações futuras. Nas últimas décadas, desde o evento Rio 1992, é crescente a preocupação com sustentabilidade, o que ressalta negativamente a postura brasileira perante os pactos internacionais quanto ao tratamento provido pela Administração Pública em relação à Floresta Amazônica.

No contexto atual é inaceitável que países permaneçam isolados adotando posturas individualistas em relação à preservação da vida e do meio ambiente, atuando exclusivamente conforme a vontade particular de alguns grupos. Principalmente quando o contexto apresenta demandas por políticas públicas de desenvolvimento econômico e humano para melhorar a vida da população (BASTOS, 2013).

Ressalta-se que, a pandemia e o desmatamento da Amazônia constituem essencialmente problemas transconstitucionais que atingem sujeitos internos e externos, expondo a fragilidade (ou omissão) das instituições brasileiras para implementar ações de proteção nesse momento. A garantia da saúde da população global evidenciou a necessidade de repensar as concepções político-jurídicas tradicionais, exigindo que os países atuassem em união, coordenados pela Organização

Mundial da Saúde (OMS); igualmente provocou a reflexão sobre a qualidade de vida que se terá se algo não for feito para preservar os recursos naturais, fontes de medicamentos, inclusive.

4 APLICAÇÃO DA TEORIA DO "JOGO DE DOIS NÍVEIS" DE ROBERT PUTNAM

Infere-se que, para alcançar maior efetividade, a gestão pública contemporânea precisa considerar determinantes internos do país e, também, determinantes internacionais que dialogam com a Constituição de 1988. Em seu texto “Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis”, Robert Putnam (2010) busca clarificar os percalços que circundam o desencadear das relações internacionais entre os países ao longo da persecução pela ratificação de um acordo, apontando a existência de um entrelaçamento entre a política interna e a política internacional que influencia o processo decisório dos atores envolvidos, ao mesmo tempo em que é por eles afetado.

Segundo Putnam (2010), há um entrelaçamento de interesses domésticos e externos em diversas pautas que se tornam objeto de ações estatais, por isso a deliberação sobre elas é mais complexa. É preciso tanto ouvir os atores locais, quanto os que não se vinculam à nossa territorialidade mas de quem o país depende para implementar tais decisões. O isolamento tem um custo real e de oportunidades para cidadãos (RUA, 2014). No caso da COVID-19, as mortes que poderiam ter sido evitadas; no caso do desmatamento, o longo período de recuperação das áreas degradadas e seu impacto em futuras políticas sociais que os gestores públicos precisarão executar para resolver os prejuízos econômicos e sociais da omissão do atual poder público.

Outro aspecto abordado por Putnam (2010) é o risco de defecção voluntária por parte do negociador-chefe de um país e suas consequências para as políticas transnacionais. A defecção consiste na desistência, o responsável pelos compromissos assumidos no pacto retrocede e se nega a implementar as políticas públicas necessárias no campo interno. Há a defecção involuntária, quando não há recursos ou conhecimento técnico para fazê-lo, mas não é o caso do Brasil. Quanto à Amazônia, há uma evidente política de favorecimento de alguns grupos econômicos que pretendem explorar aquelas reservas da *res publica* e, em razão disso, a autoridade pública não refreia as práticas nocivas que vem acontecendo.

O descaso com o meio ambiente no Brasil impactou em um acordo em andamento entre o Mercosul, bloco latinoamericano do qual o país faz parte, e a União Europeia. Em decorrência da

inércia do poder público brasileiro, acontece o que Putnam (2010) denomina de reverberação, situação em que surge uma pressão internacional para buscar promover os interesses em perigo de serem olvidados. Tal ocorreu no movimento de vários países realizando um bloqueio econômico contra a África do Sul no regime do Apartheid para forçar aquele Estado a encerrar o regime constitucional racista até então existente naquele país.

É exatamente isto que é presenciado no presente contexto de enfrentamento da pandemia no mundo, em que pressões externas tentam reverberar dentro do ordenamento brasileiro para incentivar medidas mais efetivas de combate à COVID-19. E, também, no cenário de busca pela concretização do Acordo de Associação MERCOSUL-União Europeia, que se encontra pendente de ratificação. Em meio a uma negociação promissora que trará imensos benefícios para os países dos blocos econômicos envolvidos, a divergência de posturas tem gerado um grande óbice.

No âmbito doméstico o Brasil tem apresentado uma dualidade de posicionamentos. Apesar da ausência manifesta de movimentações políticas e governamentais voltadas para a redução do desflorestamento, a população, cansada da inércia de seus representantes e preocupada com o desencadeamento constante de incêndios, queimadas e desmatamento da Floresta Amazônica, tem deixado evidente seu descontentamento por meio de manifestações em prol da busca pela proteção de seus direitos e interesses.

É evidente que no âmbito doméstico há o intento, por parte da sociedade, de concretizar as políticas ambientais que visem proteger e deter o avanço do desmatamento por parte da sociedade se perfazem. No entanto, em razão da omissão e do descaso contínuo do atual poder público, não se consegue formar consenso democrático voltado à execução das políticas necessárias, muito em razão do lobby comercial e exportador que vê nas áreas desmatadas oportunidade de sua ampliação, não obstante o custo humano a ser pago. Como resultado dessa disputa doméstica, há baixa densidade constitucional das políticas públicas elaboradas (VALLE, 2009). Já em nível internacional, a ausência de fatores que comprovem a possibilidade do Brasil de adequar suas políticas domésticas ambientais às metas estipuladas amplamente a todas as nações envolvidas de forma efetiva, oportunizando o cumprimento total do que foi acordado e sua concretização, representam fissuras que precisam ser corrigidas.

Putnam (2010, p. 152) afirma que

As complexidades políticas para os jogadores neste jogo de dois níveis são impressionantes. Qualquer jogador importante do tabuleiro internacional que estiver

insatisfeito com o resultado pode desorganizar o jogo e, inversamente, qualquer líder que não consiga satisfazer seus companheiros do tabuleiro doméstico arrisca ser retirado de seu assento.

No caso em comento a constatação de Putnam (2010) se realiza. A conduta do governo brasileiro tem levado os atores internacionais, cientes de sua importância no tabuleiro internacional, a se mostrarem contrários a qualquer movimento sem a devida comprovação de que políticas públicas e empenhos necessários serão adotados pelo país, pois a assinatura do contrato perante a ausência de comprometimento representaria um regresso dos escopos firmados e almejados através de outros pactos já ratificados, como o Acordo de Paris e a Agenda 2030, visando à redução das alterações climáticas e a concepção de um mundo desenvolvido e sustentável.

Outro interessante aspecto apresentado por Putnam, e que também pode ser verificado no presente impasse é a defecção. Consoante o autor, “como Axelrod, Keohane e outros indicaram, a tentação de defecção pode ser dramaticamente reduzida entre jogadores que esperam encontrar-se novamente no futuro.” (PUTNAM, 2010, p. 154). Durante a Cúpula de líderes sobre o Clima realizada em 2021, o Brasil se comprometeu a: “zerar até 2030 o desmatamento ilegal; reduzir as emissões de gases; buscar 'neutralidade climática' até 2050, antecipando em dez anos; 'fortalecer' os órgãos ambientais, 'duplicando' recursos para fiscalização.” (MAZUI, 2021).

Esta postura pode claramente ser vista como uma resposta do país ao jogo de dois níveis, visando impedir uma possível defecção acarretada pela pressão internacional e a consequente “retirada do assento” mencionada por Putnam em seu texto. Defende-se que apesar da resistência por parte do Brasil às medidas ambientais mais firmes, sua adesão só tem a agregar.

Ao analisar o sucesso do acordo realizado na Cúpula de Bonn em 1978 após o surgimento de percalços capazes de obstaculizar sua concretização, Putnam menciona em sua obra que um dos motivos que tornou a negociação politicamente viável foi a adoção, por parte dos governos-chave, de “políticas diferentes daquelas que teriam adotado na ausência de negociações internacionais” e “porque uma poderosa minoria no interior de cada governo apoiou domesticamente a política demandada internacionalmente.” (PUTNAM, 2010, p. 148). Putnam (2010) destaca ainda que “sem uma ressonância doméstica, as forças internacionais não teriam sido suficientes para produzir o acordo, não importando quão equilibrado e intelectualmente persuasivo fosse o pacote geral” que “combinou com sucesso as pressões domésticas e as internacionais.” (p. 149).

Um exemplo sobre como a interdependência entre os campos doméstico e externo pode ser determinante em algumas decisões de gestão pública, são os principais programas de proteção

ambiental brasileiros que são providos de informações essenciais para a preservação desse patrimônio nacional por meio do uso de satélites estrangeiros. O Queimadas recebe dados do Satélite Aqua, da Nasa, Estados Unidos (EUA). A Fundação Nacional do Índio (FUNAI) possui parceria com o Google Earth para monitorar as terras indígenas. O sistema de alerta ambiental de florestas e do cerrado, DETER, coleta dados dos Satélites Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres (CBERS-4) e AWiFS, como também do Indian Remote Sensing Satellite (IRS). O projeto PRODES para monitoramento do desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira utiliza as informações fornecidas pelos satélites LANDSAT-5/TM e LANDSAT 8/OLI (EUA), IRS-1 e IRIS-2 (Índia), UK-DMC2 (Reino Unido) e, atualmente, os sino-brasileiros CBERS 4 e CBERS-4A, os quais também atendem ao DETER. Mesmo agora, em que a tecnologia nacional já possui esse know-how, o lançamento do Amazônia 1, que contribuirá para monitorar a região que lhe deu o nome, dependeu de parceria entre o governo do Brasil e o governo da Índia.

Outro exemplo é a correlação entre o próprio acordo e o desmatamento no Brasil, pois parte da sociedade europeia pleiteia maior proteção à floresta amazônica, enquanto, por outro lado, a própria União Europeia impulsiona o desflorestamento para ampliar o plantio de soja, a qual terá aumento significativo nas exportações nacionais assinado o pacto visando a suprir o mercado europeu de biocombustíveis, consoante com o Relatório Final de Avaliação do Comitê de Comércio (TRADE-SIA) da União Europeia.

La segunda parte del estudio de caso que figura en este informe destaca que muchas de las presiones que sufren los recursos naturales de Brasil están impulsadas por fuerzas de mercado y, más específicamente, por demandas de la Unión Europea. La UE, que importa un tercio del comercio mundial de productos de soja y orienta cada vez más sus políticas a la seguridad energética y a la reducción de emisiones de gases de invernadero, ha adoptado objetivos muy ambiciosos con miras a cubrir con biocombustibles el 10% del total de la energía requerida para el transporte de aquí a 2020. Ello tendrá importantes efectos medioambientales para los Estados Miembros que tienen tierras adecuadas, cultivables y de pastoreo, que puedan ser convertidas a cultivos energéticos; otros deberán importar la mayor parte de la energía requerida. La demanda europea de piensos y productos de biocombustibles puede aumentar la presión existente en los países del Mercosur a favor de una mayor conversión de tierras forestales a la agricultura. (EUROPEAN COMMISSION, 2020).

Esse e outros motivos motivaram que um grupo relevante de cientistas demandassem a revisão de algumas cláusulas por ser um documento que, ao ceder à pressão de mercado, tornou-se incompatível com as normas ambientais da própria União Europeia (VEIGA, 2020). Considerando isso, igualmente, a ratificação do Acordo MERCOSUL-União Europeia depende de articulações

externas, e de ações internas de cada país membro dos blocos por meio de políticas públicas com alta densidade constitucional (VALLE, 2009).

A postura brasileira quanto à Amazônia e outras relevantes pautas ambientais afetará, sem dúvida, a barganha. Se, por um lado, a negociação proporcionará um avanço para as relações comerciais brasileiras e servirá de instrumento incentivador mudanças na postura ambiental dos envolvidos, que necessita urgentemente de transformações diante do alastramento do desmatamento ambiental, e que assim como citou Putnam (2010) no exemplo de Bonn, provavelmente também não serão alcançadas em mesma escala e tempo sem o Acordo de Associação MERCOSUL- União Europeia.

Nesta senda, basta um olhar para o embaraço envolvendo a ratificação do Acordo de Associação em consonância com a teoria do jogo de dois níveis de Robert Putnam (2010) para que seja possível depreender que os trajetos que levam à resolução dos impasses internacionais por vezes entremeiam-se a percalços até que se chegue a uma conclusão, que o cenário que leva à sua adequação impende que as políticas domésticas e internacionais se alinhem nos pontos que lhe são cruciais, e que a certeza quanto à aplicação concreta das medidas firmadas no pacto sejam um fator indubitável, para que seja possível chegar à sua ratificação.

4 ANÁLISE DO CONTRASTE ENTRE A PROPOSTA E A REALIDADE NO BRASIL

Pode-se afirmar que há reflexos dessa nova realidade de preocupação com sustentabilidade e desenvolvimento humano representada pela Agenda 2030 sobre os contratos comerciais firmados entre diversos países na atualidade, visando ampliar o alcance destas relações e impulsionar o desenvolvimento da economia, como é o caso do Acordo de Associação MERCOSUL e União Europeia. O documento SDG Compass e a ISO 26000 sobre responsabilidade social são alguns exemplos do esforço global por sustentabilidade e respeito ao ser humano. Com o fito de potencializar os laços entre os países membros da União Europeia e do MERCOSUL e oportunizar maior dinamismo e crescimento por meio da conjunção de propósitos e ações, as nações constituintes de ambos os blocos econômicos assinaram um pacto em 1995: Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação. Tencionavam constituir uma associação inter-regional política e econômica baseada em uma maior cooperação política e liberalização progressiva e recíproca de

todo o comércio abarcando não apenas o enfoque financeiro dos propósitos comerciais e econômicos.

Foram definidas importantes diretrizes para dar prosseguimento à corporificação dos propósitos de integração de modo a também se preservar os direitos humanos e os valores democráticos, tendo como base o respeito pelos princípios democráticos e aos direitos humanos fundamentais estabelecidos pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, a busca pela qualidade de emprego, o respeito e a atenção ao desenvolvimento social, ao meio ambiente e ao equilíbrio ecológico.

TITLE III
ECONOMIC COOPERATION

Article 10

Objectives and principles

1. Guided by their mutual interests and their medium-and long-term economic objectives, the Parties shall promote economic cooperation in such a way as to help to expand their economies, increase their international competitiveness, foster technical and scientific development, improve their standards of living, establish conditions conducive to job creation and job quality and diversify and strengthen economic links between them.

6. The Parties shall pay attention to protection of the environment and the ecological balance in all their cooperation activities.

7. A regard for social development, particularly the promotion of fundamental social rights, shall motivate the steps taken by the Parties in this field.

(OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1996, p. 7)

O progresso da perquisição pela concretização da associação entre os blocos econômicos deu origem, em 2019, ao Acordo de Associação MERCOSUL-União Europeia, que versa sobre a parte comercial da tão almejada cooperação inter-regional, e que se encontra pendente de ratificação (EUROPEAN COMMISSION, 2019). Centrado na ampliação do comércio de mercadorias, a proposta tem por objetivo a amplificação do acesso ao mercado de produtos industriais e agrícolas, e “estabelece um conjunto de regras de origem modernas que irão facilitar os fluxos comerciais entre a UE e o Mercosul” além de proporcionar “novas oportunidades significativas às empresas para prestar serviços e estabelecer posições firmes de ambos os lados do Atlântico, mesmo em setores até agora fechados, tais como os serviços marítimos.” (EUROPEAN COMISSION, 2019). Nesta senda, previa-se a liberalização por parte do MERCOSUL de 91% das importações provenientes da União Europeia, já a União Europeia iria libera 92% das suas importações provenientes do Mercosul ao longo de um período de transição até dez anos.

A análise de dados quantitativos revela que “O MERCOSUL e a UE representam, somados, PIB de cerca de US\$ 20 trilhões, aproximadamente 25% da economia mundial, e mercado de aproximadamente 780 milhões de pessoas.” (GOVERNO FEDERAL, 2019, p. 2). Estes são apenas alguns dos dados que tornam cristalinos os benefícios econômicos e comerciais que poderão ser auferidos pelos países integrantes do MERCOSUL e da União Europeia por meio do Acordo de Associação. A magnitude das negociações torna-se ainda mais inequívoca na medida em que, para além do fator comercial, estipula a concomitância das diretrizes comerciais ao cumprimento de outros aspectos que circundam uma relação econômica e os seus reflexos sociais.

Seguindo a trilha de proteção aos direitos fundamentais, traçadas por grande parte das nações contemporâneas e almejadas pela União Europeia e pelo MERCOSUL, o Acordo de Associação incorpora em seu cerne, dentre outros quesitos, a observância aos direitos laborais, a transparência, a atenção às medidas sanitárias e fitossanitárias, aborda problemas causados por práticas injustas, e o objeto central do presente artigo, o desenvolvimento sustentável pautando no cuidado com meio ambiente.

Índice: 1. Comércio de mercadorias 2. Regras de origem 3. Alfândegas e facilitação do comércio 4. Recursos em matéria comercial 5. Medidas sanitárias e fitossanitárias (MSF) 6. Diálogos 7. Obstáculos técnicos ao comércio (OTC) 8. Serviços e direito de estabelecimento 9. Contratação pública 10. Concorrência 11. Subvenções 12. Empresas públicas 13. Direitos de propriedade intelectual, incluindo indicações geográficas 14. Comércio e desenvolvimento sustentável 15. Transparência 16. Pequenas e médias empresas 17. Resolução de litígios. (EUROPEAN COMMISSION, 2019)

É este tópico que dá início ao cerne do óbice à ratificação do Acordo de Associação MERCOSUL-União Europeia. Não obstante o contexto de integração mundial resulte na instauração de propostas voltadas para o crescimento econômico, a construção de um mundo saudável, e a redução de conflitos, a busca pela concretude destes ideais muitas vezes perpassa por questões internas de cada país, dando origem a um dilema, pois nem sempre a implementação das medidas convencionadas internacionalmente se coaduna prontamente. O desafio então se expande quando a tangibilidade depende também do comportamento interno destas nações, cujos reflexos se projetam para além de suas fronteiras, acarretando em contornos muito mais amplos e evidenciando o quanto “a política doméstica e as relações internacionais estão sempre entrelaçadas de alguma forma” (PUTNAM, 2010, p. 147).

No caso em específico entre o MERCOSUL e a União Europeia, a postura ambiental exercida pelo Brasil, um dos países integrantes do MERCOSUL, ergueu um obstáculo para a sua ratificação. Ao delinear as normas relativas ao comércio e desenvolvimento sustentável, o Acordo de Associação MERCOSUL-União Europeia fixa a indispensabilidade do resguardo ao meio ambiente e a adoção de condutas que coadunem com este escopo, deixando claro que as partes integrantes devem se comprometer com os acordos ambientais anteriormente ratificados, com o cumprimento do pacto de Paris, as orientações internacionais, bem como prezar por um agir empresarial ambientalmente responsável visando o desenvolvimento sustentável e o combate ao desflorestamento.

Entretanto, no transcorrer dos últimos anos defrontamo-nos com um quadro expressivo de eventos ambientais que assolaram a flora e a fauna brasileira de formas tão marcantes, que foi impossível para a comunidade internacional desconsiderar a situação.

O ano de 2020 registrou um recorde no desmatamento na Amazônia. Entre janeiro e dezembro do ano passado, a floresta perdeu 8.058 km² de área verde. É a maior dos últimos dez anos. Houve um aumento de 30% em comparação com 2019, quando foram derrubados 6.200 km². Os dados são do Sistema de Alerta de Desmatamento do Imazon. Em dezembro, os satélites registraram 276 km² de devastação, também um recorde de dez anos. (IMAZON, 2021)

Esta conjuntura lançou dúvidas à União Europeia quanto à ratificação do acordo por causa das "preocupações europeias com o desmatamento da Amazônia e o ceticismo com o comprometimento brasileiro ao combate à mudança climática sob o comando do presidente Jair Bolsonaro" (FORBES, 2021) e da falta de confiabilidade da União Europeia nos sistemas brasileiros de monitoramento e fiscalização contra o desmatamento (CLIMA INFO, 2021). Nos últimos anos, o Brasil tem se desvirtuado progressivamente de seu comprometimento com as questões ambientais, com o pacto de Paris do qual também é signatário, e com os propósitos da Agenda 2030 que preza pela adoção de uma série de objetivos visando o desenvolvimento sustentável em âmbito global.

5 CONCLUSÃO

Conclui-se que os gestores públicos brasileiros devem planejar políticas públicas integradas com as metas internacionais que reverberam e se entrelaçam com os interesses dos atores nacionais,

assim considerados todos os cidadãos e não somente os segmentos favorecidos pelo atual poder público. Isso exige um compromisso mais profundo com as metas da Agenda 2030, sob a perspectiva do transconstitucionalismo, em especial quanto ao paradigma de governança adotada, a qual deve ser democrática e transparente, fortalecendo-se o Estado Democrático de Direito. O acordo Mercosul-União Europeia pode ser vantajoso, mas antes é preciso garantir que o diálogo sobre ele envolva amplamente os setores público e privado, esse último com fins lucrativos ou não, para promover um debate sobre critérios de legitimidade e de sustentabilidade para as cláusulas que vierem a ser pactuadas. Isso é imprescindível para assegurar um modelo de desenvolvimento para o Brasil que seja não somente econômico, mas, primordialmente, humano.

REFERÊNCIAS

BASTOS, J. C. R. **Constituição econômica e a sociedade aberta dos intérpretes**. São Paulo: Verbatim, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 27 de maio de 2021.

CLIMAINFO. **Ombudsman da União Europeia critica falta de análise socioambiental prévia no acordo comercial com o Mercosul**. Climainfo, 22 de março de 2021. Disponível em <https://climainfo.org.br/2021/03/22/ombudsman-da-uniao-europeia-critica-falta-de-analise-socioambiental-previa-no-acordo-comercial-com-o-mercosul/>. Acesso em 12 de julho de 2021.

COSTA, P.; ZOLO, D (eds). **The Rule of Law: History, Theory and Criticism**. Dordrecht: Springer, 2007.

EUROPEAN COMMISSION. Trade Sustainability Impact Assessment of the association agreement under negotiation between the European Community and Mercosur forestry sector study: final report. **TRADE-SIA, Trade Committee**, 2020. Disponível em https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/february/tradoc_137845.pdf. Acesso em 12 de julho de 2021.

EUROPEAN COMMISSION. **Novo acordo comercial UE-Mercosul: O acordo de princípio**. *Trade Committee*, Bruxelas, julho de 2019. Disponível em http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158250.pdf. Acesso em 12 de julho de 2021.

FORBES. Após 20 anos de conversas, UE mostra desinteresse por acordo comercial com Mercosul. **Forbes Info-Money**, 19 de março de 2021. Disponível em <https://forbes.com.br/forbes-money/2021/03/apos-20-anos-de-conversas-ue-mostra-desinteresse-por-acordo-comercial-com-mercosul/>. Acesso em 12 de julho de 2021.

GOVERNO FEDERAL. Acordo de Associação Mercosul-União Europeia. **Itamaraty**, julho 4, 2019. Disponível em http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/2019_07_03_-_Resumo_Acordo_Mercosul_UE.pdf. Acesso em 27 de maio de 2021.

IMAZON. Desmatamento na Amazônia cresce 30% em 2020 e bate recorde dos últimos dez anos. **Imazon**, janeiro 18, 2021. Disponível em <https://imazon.org.br/imprensa/desmatamento-na-amazonia-cresce-30-em-um-2020-e-bate-recorde-dos-ultimos-dez-anos/#:~:text=O%20ano%20de%202020%20registrou,quando%20foram%20derrubados%206.200%20km%C2%B2>. Acesso em 27 de maio de 2021.

KUHN, T. **Estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1962.

MAZUI, G. Bolsonaro promete reduzir emissões e pede 'justa remuneração' por 'serviços ambientais' prestados pelo Brasil. **G1**, Política, Brasília, abril 21, 2021. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/04/22/bolsonaro-cupula-clima.ghtml>. Acesso em 27 de maio de 2021.

NEUMANN, F. **Estado Democrático e Estado Autoritário**. Trad. Luiz Corção. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1996.

NEVES, M. (Não) Solucionando problemas constitucionais: transconstitucionalismo além de colisões. **Lua Nova**, n. 93, pp. 201-232, Dec. 2014. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452014000300008&lng=en&nrm=iso. Acesso em 27 de maio de 2021.

OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **Interregional Framework Cooperation Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Southern Common Market and its Party States, of the other part - Joint Declaration on political dialogue between the European Union and Mercosur**. Eur-Lex. *OJ L 69*. Document 21996A0319(02), pp. 4-22, 19 de março de 1996. Recuperado em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:21996A0319\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:21996A0319(02))

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Convenção sobre Mudança do Clima**. Nova York: UM, 2015a. Recuperado de <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-08/Acordo-de-Paris.pdf>. Acesso em 09 de abril de 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Agenda 2030**: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Traduzido pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio). Nova York: UM, 2015b. Disponível em <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completopt-br-2016.pdf>. Acesso em 09 de abril de 2021.

PUTNAM, R. D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia Política**, v. 18, n. 36, pp. 147-174, 2010. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n36/10.pdf>. Acesso em 09 de abril de 2021.

QUEIROZ, C. **Direito Constitucional**: As instituições do Estado Democrático e Constitucional. Coimbra: Editora Coimbra, 2009.

RANIERI, N. **Teoria do Estado**. São Paulo: Manole, 2013.

RUA, M. G. **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2014

UNITED NATIONS GLOBAL COMPACT - UNGC. **SDG Compass**: Diretrizes para implementação dos ODS na estratégia dos negócios - 2016. Disponível em https://sdgcompass.org/wp-content/uploads/2016/04/SDG_Compass_Portuguese.pdf. Acesso em 09 de abril de 2021.

VALLE, V. R. L. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Forum, 2009.

VEIGA, E. Cientistas pedem revisão do acordo Mercosul-UE. **DW – Mundo**, 9 de setembro de 2020. Disponível em <https://www.dw.com/pt-br/cientistas-pedem-revis%C3%A3o-do-acordo-mercosul-ue/a-54856446>. Acesso em 09 de abril de 2021.