



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
CURSO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

BEATRIZ LINS COSTA CATUNDA

**MEIO AMBIENTE NO MERCOSUL: COMO O CONSELHO DO MERCADO
COMUM DECIDE SOBRE QUESTÕES AMBIENTAIS?**

**RECIFE,
2024**

BEATRIZ LINS COSTA CATUNDA

**MEIO AMBIENTE NO MERCOSUL: COMO O CONSELHO DO MERCADO
COMUM DECIDE SOBRE QUESTÕES AMBIENTAIS?**

Trabalho de conclusão de curso
apresentado ao Bacharelado em Ciência
Política da Universidade Federal de
Pernambuco, como requisito parcial para
obtenção de título de bacharel em Ciência
Política.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Mesquita de
Souza Lima

RECIFE,

2024

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Catunda, Beatriz Lins Costa.

MEIO AMBIENTE NO MERCOSUL: COMO O CONSELHO DO
MERCADO COMUM DECIDE SOBRE QUESTÕES AMBIENTAIS? / Beatriz
Lins Costa Catunda. - Recife, 2024.

44 : il., tab.

Orientador(a): Rafael Mesquita de Souza Lima

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de
Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Ciência Política, 2024.
Inclui referências.

1. MERCOSUL. 2. Meio Ambiente. 3. Conselho do Mercado Comum. I.
Lima, Rafael Mesquita de Souza . (Orientação). II. Título.

320 CDD (22.ed.)

BEATRIZ LINS COSTA CATUNDA

**MEIO AMBIENTE NO MERCOSUL: COMO O CONSELHO DO MERCADO
COMUM DECIDE SOBRE QUESTÕES AMBIENTAIS?**

Trabalho de conclusão de curso
apresentado ao Bacharelado em Ciência
Política da Universidade Federal de
Pernambuco, como requisito parcial para
obtenção de título de bacharel em Ciência
Política.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Mesquita de
Souza Lima

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Rafael Mesquita de Souza Lima (Orientador)
Departamento de Ciência Política – UFPE

Prof.^a Dra. Andrea Quirino Steiner
Departamento de Ciência Política – UFPE

Me. Hugo Alves Mariz de Moraes
Departamento de Ciência Política – UFPE

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à minha pessoa preferida no mundo. Minha melhor amiga. Minha mãe, Mariana Lins. Sem você, nada disso seria possível. Agradeço pelo amor incondicional, pelo carinho e por aguentar minhas piadas ruins todos os dias. Obrigada por ser a calma em meio ao meu desespero e por me dar forças nos dias que não tenho. Agradeço por toda a paciência com as minhas bagunças, minhas reclamações e meus esquecimentos. Agradeço por você sempre responder aos meus chamados, especialmente aqueles quando eu só quero aperrear e não tenho nada a dizer. Mãe, obrigada por todos os trabalhos que você fez comigo, à noite, para entregar no dia seguinte, porque eu sempre esqueci de avisar com antecedência. Espero que esse seja o último! Mas, sabemos que não será. Então, obrigada pelas minhas próximas conquistas, pois sei que você estará ao meu lado em todas! Obrigada por tudo. Eu nada seria se não fosse você.

Agradeço imensamente ao meu pai, Euclides Catunda, por estar sempre ao meu lado, até mesmo agora que estamos longe. Obrigada por nunca deixar me faltar nada, por sempre me incentivar a ir atrás dos meus sonhos e por apoiá-los mesmo que não façam sentido. Obrigada por todas as aventuras que vivemos juntos, especialmente as desse ano. Obrigada por todos os dias de princesa que tivemos. Não importa a distância entre nós, eu sei que posso sempre contar com você.

Também gostaria de agradecer aos meus irmãos, Miguel Catunda e Júlia Catunda. Agradeço por todo o cuidado e amor que tiveram comigo enquanto estivemos juntos esse ano. Por todas as vezes que Miguel me lembrou de comer e beber água depois de eu passar horas no computador. Por todos os abraços de Júlia quando eu estava ansiosa e com medo. Por todas as vezes que vocês ouviram e se esforçaram para entender um pouco do trabalho que eu estava escrevendo. Obrigada por serem os melhores irmãos mais novos que eu poderia ter, e principalmente, por todas as fotos que tiramos e vocês se abaixaram para eu parecer mais alta!

Obrigada mil vezes à minha madrinha, Izabella Catunda por todo amor, carinho e cuidado. Por sempre atender aos meus pedidos, especialmente aqueles de última hora. Obrigada por ter me levado para fazer a matrícula no curso de Ciência Política, por ter esperado em várias filas por horas, por ter corrido na minha casa e encontrado o R.G que eu tinha perdido e só percebi nos últimos minutos de

atendimento! Obrigada por ser essa pessoa na minha vida. Obrigada por saber dividir tudo comigo.

Também agradeço aos meus tios, Álvaro Catunda e Livia Catunda, por todo apoio incondicional durante minha graduação. Obrigada por vibrarem comigo em todas as etapas, e por serem grandes exemplos na minha vida.

Para Heitor, Enzo e Henrique, deixo meus agradecimentos por serem os melhores primos do mundo e por me motivarem a ser uma pessoa melhor.

Preciso agradecer, também, às pessoas que estiveram e estão comigo todos os dias. Myrella Santana e Clara Lage, obrigada. Obrigada por sempre acreditarem em mim, principalmente quando eu não me sentia capaz. Obrigada por todos os trabalhos juntas, por todas as horas sem dormir, por todos os docinhos, cafés e até mesmo cobertores que compartilhamos em classe. Obrigada por serem as melhores amigas que eu podia sonhar em ter.

Aos meus colegas de turma e amigos de vida, Tiago Gomes, Pedro Casé, Darling Lima, João Felipe Marques, Kessily Lima e Gabriel Melo. A graduação foi mais fácil ao lado de vocês, obrigada por todos os momentos que tivemos juntos. Agradeço especialmente a Vinicius Lino por ter compartilhado comigo todo o conhecimento que adquiriu ao longo dos seus vários anos de vida, por toda a nossa experiência na Virtù e pela amizade que temos hoje. Obrigada por sempre me dizer que as coisas vão dar certo, mesmo sem saber como.

Também agradeço imensamente à Rayana Burgos e à Júlia Pastick, por serem grandes amigas e por me apoiarem ao longo desses anos. Obrigada por acreditarem no meu potencial e, principalmente, por me ajudar a acreditar também. Obrigada por todas as experiências incríveis que vivemos juntas, por todos os trabalhos que fizemos, todas as milhões de horas em reunião e por sempre compartilharem suas conquistas comigo.

Agradeço imensamente ao meu orientador, Professor Rafael Mesquita, que aceitou esse desafio sem hesitar e não me deixou falhar em nenhum momento. Obrigada por todo cuidado, paciência e atenção que você dedicou a mim e ao meu trabalho. És um professor incrível e um orientador melhor ainda! Obrigada por ter feito essa experiência ser mais fácil e por ter acreditado no meu potencial.

Estendo meus agradecimentos a todo o corpo docente do Departamento de Ciência Política da Federal, por todas as experiências em salas presenciais e virtuais. Este trabalho é resultado de todo o aprendizado que adquiri com vocês.

Obrigada. Agradeço especificamente às professoras Andrea Steiner, Gabriela Tarouco, Mariana Batista e Nara Pavão que são grandes exemplos profissionais para mim. Ao professor Leon Queiroz, agradeço por todo acolhimento e preocupação que teve em nos proporcionar a melhor experiência possível, dentro de todos os desafios que enfrentamos ao longo da graduação. Também agradeço ao professor Dalson Figueiredo, pela excelente orientação ao longo da disciplina de conclusão, pelos conselhos e por fazer tudo parecer fácil. Realmente, foi menos difícil por sua causa.

Agradeço também ao meu melhor amigo, Gabriel Gonçalves, que há 12 anos está sempre ao meu lado, torcendo por mim. Obrigada também às minhas amigas, Júlia Melo e Bruna Santana, e aos meus amigos Danilo Miranda e Genilson Bezerra. Vocês seguraram minha mão em momentos muito difíceis e eu não teria conseguido chegar até aqui sem isso. Obrigada a todos, por tudo.

Por fim, eu não poderia deixar de agradecer à minha avó Eliana Lins e aos meus avós Álvaro Catunda e Neumarina Catunda. Na verdade, eu não tenho palavras para mensurar o quanto eu sou grata por ter avós tão incríveis. Obrigada por serem minha maior torcida, por estarem comigo em todos os momentos, por todas as coisas que vocês me ensinam até hoje. Obrigada pelo maior amor de todos.

Dedico este trabalho aos meus avós
Álvaro e Neuma, que foram grandes
pilares na minha vida.
Só enquanto eu respirar,
Vou me lembrar de vocês.

RESUMO

Como o Conselho do Mercado Comum decide sobre questões ambientais? Este trabalho busca mensurar a relevância da pauta ambiental no âmbito das Decisões do CMC. Ao todo, foram analisadas 1.085 Decisões, publicadas entre 1991 e 2023. As metodologias utilizadas para o desenvolvimento da pesquisa foram a Análise Descritiva e de Conteúdo, com o objetivo de identificar e categorizar os temas ambientais sobre os quais as Decisões discorrem. Também foi utilizada a Análise de Conglomerados, a partir da técnica de agrupamento hierárquico, com o intuito identificar grupos de similaridades. Os principais resultados indicam que não há uma constância na produção de Decisões sobre questões ambientais e que as mesmas estão fortemente atreladas ao interesse presidencial dos países-membros, especialmente do Brasil.

Palavras-chave: meio ambiente; Mercosul; Conselho do Mercado Comum.

ABSTRACT

How does the Common Market Council deliberate on environmental issues? This paper seeks to measure the prominence of the environmental agenda in CMC decisions. In total 1,085 decisions were assessed, published between 1991 and 2023. The methodologies applied in the research were Descriptive and Content Analysis, to identify and categorize the environmental issues discussed in the Decisions. Conglomerate Analysis was also used, based on the hierarchical clustering technique, in order to find groups of similarities. The main results indicate that there is no constancy in the production of Decisions on environmental issues and that they are strongly linked to the presidential interest of the members, especially Brazil.

Keywords: environment; Mercosur; Council of the Common Market;

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 — Organograma sobre disposições ambientais	17
Quadro 2 — Termos pesquisados nos documentos	25
Quadro 3 — Categorias utilizadas para classificar os documentos	25
Quadro 4 — Exemplos classificação dos documentos	28
Gráfico 1 — Decisões do CMC no total	32
Gráfico 2 — Total de menções sobre questões ambientais por ano	33
Gráfico 3 — Total de menções por categoria	35
Gráfico 4 — Distribuição de menções às categorias por ano	36
Gráfico 5 — Mapa de análise de conglomerados	37
Gráfico 6 — Dendrograma dos agrupamentos das categorias	38

SUMÁRIO

SUMÁRIO	10
1 INTRODUÇÃO	10
2 REVISÃO DE LITERATURA	12
2.1 Pauta Ambiental	12
2.2 O MERCOSUL	13
Histórico	13
Estrutura voltada para questões ambientais	17
Meio Ambiente e MERCOSUL	18
3 MATERIAIS E MÉTODOS	22
3.1 Estudos Descritivos	22
3.2 Análise de Conteúdo	22
3.3 Análise de Conglomerados	23
3.4 A Base de Dados	23
Obtenção do Corpus	23
Quadro 2 — Termos pesquisados nos documentos	25
Codificação do corpus	25
Quadro 3 — Categorias utilizadas para classificar as decisões	25
Quadro 4 — Exemplos de classificação dos documentos	28
4 RESULTADOS E ANÁLISES	32
4.1 Relevância da Pauta Ambiental	32
4.2 Conglomerados	37
5 CONCLUSÕES E LIMITAÇÕES	40
REFERÊNCIAS	42

1 INTRODUÇÃO

A preocupação com o meio ambiente está presente no Mercado Comum do Sul, doravante MERCOSUL, desde a sua institucionalização. O próprio Tratado de Assunção — que instituiu o MERCOSUL — estabelecia a busca pelo desenvolvimento econômico, incluindo a preservação do meio ambiente e o aproveitamento dos recursos naturais. Dessa forma, o objetivo central deste trabalho é identificar como o meio ambiente foi considerado nas Decisões do órgão superior do MERCOSUL, responsável pela condução política do processo de integração do bloco.

A pauta ambiental ganhou destaque internacionalmente a partir da década de 1970, com as primeiras discussões voltadas para proteção dos recursos naturais e defesa do meio ambiente (Bustamante, 2011). O assunto também ganhou relevância considerando os impactos nas relações comerciais entre os países, pois afetou a dinâmica de produção e consumo das sociedades (Queiroz, 2005). Entretanto, poucos avanços foram feitos, considerando as dificuldades de coordenação entre políticas domésticas e internacionais sobre o tema. Apenas em 2005, com a entrada em vigor do Protocolo de Kyoto, que compromissos ambiciosos foram tomados para lidar com os impactos negativos da ação humana no meio ambiente (Bustamante, 2011).

De modo geral, a literatura aponta que os avanços sobre temas ambientais ainda estão muito atrelados aos esforços políticos presidenciais e de elites domésticas (Mariano, 2007; Mariano e Menezes, 2021). Dessa forma, no que diz respeito ao MERCOSUL, assim como os demais temas sociais, o aprofundamento em questões ambientais depende do alinhamento entre os atores políticos governamentais, especialmente entre os presidentes do Brasil e da Argentina.

Sendo assim, este trabalho se propõe a descrever de que modo as Decisões relacionadas ao meio ambiente foram propostas pelo Conselho do Mercado Comum (CMC), considerando as mudanças que ocorreram no MERCOSUL ao longo do tempo. Para isso, foram realizados estudos descritivos e análise de conteúdo de todas as 1.085 decisões publicadas no site oficial do MERCOSUL entre 1991 e 2023. Com o intuito de identificar a existência de grupos de proximidade em relação ao conteúdo das decisões, também foi realizada uma análise de conglomerados.

Por fim, os resultados obtidos nesta pesquisa demonstram que a maior inserção da pauta ambiental nas Decisões do CMC foram durante períodos de maior atenção às questões sociais, dependendo de interesses políticos de atores específicos.

Além desta breve introdução, o trabalho é composto por mais quatro seções: uma revisão de literatura sobre o meio ambiente, o MERCOSUL e a relação entre os temas; uma seção dedicada à descrição dos materiais e métodos utilizados para o desenvolvimento da pesquisa; apresentação dos resultados das análises; e a última seção a qual discorre sobre as principais conclusões, limitações e possíveis agendas de pesquisa após a conclusão deste trabalho.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Pauta Ambiental

A pauta ambiental entrou em evidência nas relações internacionais já no século XX, tendo como marco a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, em 1972, na Suécia (Garcia, 2023), onde foi estabelecida a Declaração de Estocolmo que determina 24 princípios relacionados ao meio ambiente, à proteção de recursos e à defesa internacional de vítimas de contaminação por poluição (Bustamante, 2011).

Para Queiroz (2005), a crescente onda de globalização desde a década de 1980 também foi um fator relacionado ao aumento da discussão sobre meio ambiente nas relações internacionais, especialmente em questões comerciais, visto que o tema impacta diretamente nos padrões de consumo e produção dos países.

Entretanto, apesar de o tema passar a ganhar espaço no debate internacional, medidas concretas sobre como lidar de forma sustentável com o meio ambiente e os recursos naturais demoraram a ser tomadas. Bustamante (2011) destaca que esses avanços foram poucos por causa da dificuldade em coordenar internacionalmente a administração desses recursos que dependiam de políticas nacionais, visto que a legitimidade de sua exploração estava encoberta sob o princípio de soberania.

A autora ressalta que até a década de 1990, os órgãos institucionais criados para lidar com o meio ambiente e as mudanças climáticas tinham poucos recursos financeiros e poder operativo, de modo que não houve alinhamento em conjunto com instituições financeiras e comerciais para promoção de políticas públicas ambientais.

Entre 1979 e 2004 diversas conferências mundiais foram realizadas para discutir estratégias de combate às mudanças climáticas, mas objetivos concretos só foram estabelecidos em 2005 por meio do Protocolo de Kyoto, no qual países industrializados se comprometeram a reduzir quantidades ambiciosas de emissões de gases de efeito estufa (Bustamante, 2011).

Ultrapassando as dificuldades de inserção do meio ambiente na política internacional, em 2001 a Organização Mundial do Comércio (OMC) criou o Comitê de Comércio e Meio Ambiente para criar regulações e medidas em prol do meio ambiente. A partir disso, diversas organizações internacionais passaram a incorporar

alguma medida ambiental, por exemplo a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento (USAID) passou a adotar objetivos ambientais, o Fundo Monetário Internacional (FMI) começou a destinar recursos financeiros para projetos ambientais, e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) incluiu políticas sociais e ambientais nas suas diretrizes (Bustamante, 2011).

2.2 O MERCOSUL

Histórico

A instituição do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) pode ser considerada como uma reação diante do cenário econômico restritivo na década de 1990 e da onda de globalização pós-guerra fria que levou ao aumento de fluxo de mercado, pessoas, informação e investimentos, facilitando a aproximação entre Estados (Mariano; Menezes, 2021). Nesse contexto, o Cone Sul se encontrava numa posição desfavorável em relação ao Norte Global, cujo objetivo era de manter a promoção de acordos e ideologias que lhes favoreciam (Acharya, 2017 *apud* Carvalho; Senhoras, 2020).

A ascensão de governos progressistas entre 1990 e 2000 representou uma mudança significativa no posicionamento da região sul em relação às assimetrias regionais (Carvalho; Senhoras, 2020).

Especificamente no Brasil durante os anos 1980, um período de crise tanto econômica como política, considerando a grande dívida externa e a alteração de regime político, surgiu a necessidade de repensar o posicionamento econômico e estratégias de desenvolvimento. Além disso, havia o reconhecimento de que disputas internas com a Argentina poderiam afetar negativamente o posicionamento internacional de ambas as partes (Mariano; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2021).

Assim, a expectativa de um Mercado Comum oferecia a oportunidade da região se destacar internacionalmente, sem precisar lidar com um processo de institucionalização mais forte e demasiadamente burocrático, como o da União Europeia.

Ademais, o projeto do MERCOSUL também representou um grande passo positivo nas relações entre o Brasil e seus vizinhos, principalmente a Argentina, visto que as relações entre os dois países foram marcadas por disputas e uma forte

competitividade, especialmente pela negociação com grandes potências, como os Estados Unidos (Saraiva; Ruiz, 2009).

Para Ferrez (2004), o MERCOSUL pode ser considerado como o resultado de uma reestruturação da relação entre esses dois países, uma vez que conflitos políticos entre Brasil e Argentina, especialmente relacionados ao aproveitamento de recursos hídricos na região da Bacia do Prata, datam desde a década de 1960. A principal disputa entre as partes foi pela construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu, na fronteira entre Brasil e Paraguai, mas também próxima da Argentina.

Nesse contexto, o governo Argentino, durante o período da ditadura militar (1966-1973), buscou maior destaque regionalmente, promovendo acordos que pudessem limitar o desenvolvimento do Brasil, como o Tratado da Bacia do Prata, em 1969.

A partir de 1973, a integração regional passa a ganhar destaque na política argentina. O novo governo busca diversas formas de promover acordos bilaterais com Uruguai e Paraguai, mas também insiste em ter um papel ativo nos avanços relacionados à construção de Itaipu. Em contrapartida, no Brasil, o governo militar se manteve firme em seu posicionamento contrário às interferências argentinas, dando preferência para acordos bilaterais na região.

Apenas em 1979, diante de mais uma mudança presidencial, é que o Acordo Tripartite entre Argentina, Brasil e Paraguai é assinado, formalizando o consenso sobre o aproveitamento dos recursos hídricos da região e amenizando os conflitos anteriores. Assim, o acordo representa um grande passo para a cooperação entre Brasil e Argentina (Ferrez, 2004).

Diante disso, o processo de institucionalização do MERCOSUL dividiu opiniões tanto na Argentina como no Brasil, de modo que não havia um consenso na política doméstica dos países sobre como se posicionar em relação ao bloco. De um lado, havia a expectativa de que o MERCOSUL pudesse promover uma maior inserção no mercado internacional a partir de uma abertura completa dos países, incluindo uma perspectiva de convergência política e social. Por outro lado, defendia-se uma função mais utilitarista do bloco, de modo que sua institucionalização fosse mínima e mais focada no comércio. (Saraiva; Ruiz, 2009)

Apesar das diferentes expectativas em relação ao MERCOSUL, em 26 de março de 1991, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinaram o Tratado de Assunção, oficializando a Instituição do bloco, de certa forma alinhados com o

objetivo de promover o desenvolvimento e a inserção dos países no mercado internacional.

Ao longo dos 30 anos de existência, o MERCOSUL passou por diversas fases. Mariano e Menezes (2021), dividem sua história em 3 partes. Os autores caracterizam a fase inicial do bloco, entre 1991 e 2002, como o período de *Consolidação*, visto que nesse momento houve uma reformulação estrutural para o bloco, mediante o Protocolo de Ouro Preto, instituído em 1994. Mais objetivamente, os anos iniciais do MERCOSUL foram voltados para o estabelecimento da União Aduaneira¹ e das principais características institucionais que o bloco adota até os dias atuais.

Foi estabelecido que a integração seria desenvolvida de forma mais flexível, a partir de uma constante negociação entre os membros. Assim, quaisquer ajustes necessários seriam incorporados mais facilmente. Contudo, Mariano e Menezes (2021) ressaltam que esse modelo diminui a previsibilidade e estabilidade sobre o comportamento dos atores, ou seja, pode provocar mais instabilidade.

O MERCOSUL, então, adotou um modelo institucional intergovernamental, garantindo que todos os seus membros tivessem plena autonomia sobre todos os aspectos decisórios. Isso significa que os órgãos institucionais, sejam executivos ou consultivos, não teriam poder de decisão compulsória.

O segundo período histórico do MERCOSUL, conhecido como o período do *MERCOSUL Social* entre 2003 e 2015, é marcado pela inclusão de novos temas socioeconômicos, pela expansão do bloco mediante a inclusão da Venezuela em 2012 e novas associações com a Guiana e o Suriname em 2013, além da busca pela aproximação com a sociedade civil a partir da criação de órgãos consultivos e participativos.

Dessa forma, programas foram criados para diminuir as assimetrias entre os estados-membros e para aumentar a participação civil. Nesse período temas como meio ambiente, direitos humanos, educação, saúde e combate à pobreza foram mais abordados, demonstrando que o foco no comércio internacional passou a ser insuficiente para a região (Carvalho; Senhoras, 2020)

¹ União Aduaneira é caracterizada como uma das etapas de Integração Econômica, na qual a região adota uma zona de livre comércio e uma tarifa externa comum (TEC). Mais informações sobre etapas de integração econômica podem ser encontradas em Malamud (2011).

Nesse contexto, Mariano (2007) destaca a importância da vontade política dos presidentes à época para o direcionamento mais aprofundado da integração. Ainda, Mariano e Menezes (2021) ressaltam que, em toda a história do MERCOSUL, os avanços foram fortemente marcados pelas vontades políticas presidenciais.

Entretanto, para além do esforço político presidencial, é importante reconhecer que o aprofundamento do bloco também depende de investimentos por parte das elites². Nos 30 anos de MERCOSUL, é importante ressaltar que as elites empresariais e políticas brasileiras não mantiveram o mesmo engajamento na integração do bloco. A partir de 2016, com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff no Brasil e durante o governo de Mauricio Macri na Argentina, as tendências desfavoráveis à integração começaram a se fortalecer (Mariano; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2021).

Esse período (2016 - atualmente) é o que Mariano e Menezes (2021) chamam de *Revisionismo*, refletindo a necessidade de se repensar o papel que o MERCOSUL representa para seus membros. Essa fase é marcada por diversas crises políticas, desde a suspensão da Venezuela em 2017, que ainda contou com certo apoio do Uruguai, o desgaste do governo Macri devido à crise política na Argentina, e todo o desgaste político no Brasil, considerando o recente *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, somado às diversas acusações de corrupção pelo seu sucessor, Michel Temer (Mariano; Menezes, 2021; Mariano; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2021).

Desde então, tem sido difícil encontrar apoio para o aprofundamento do MERCOSUL, especialmente com o abandono de interesse presidencial na gestão de Jair Bolsonaro, que é abertamente contra maior aproximação do bloco regional, e com o avanço da crescente oposição conservadora e de direita radical no Brasil. É preciso também considerar a pandemia causada pelo COVID-19 em 2020, na qual os governos encontraram pouca aprovação da sociedade para justificar investimentos no MERCOSUL durante um período de extrema dificuldade interna.

Todo esse contexto demonstra a fragilidade institucional que o MERCOSUL enfrenta diante da dificuldade de implementação das decisões regionais, do baixo investimento político presidencial e das elites e da ausência de uma identidade social para a região.

² O conceito de elite adotado neste artigo é aquele desenvolvido por Dahl (1958): Pequenos grupos de influência cujas preferências costumam prevalecer em casos de discordância política.

Dessa forma, podemos considerar que o MERCOSUL, atualmente, age como um facilitador de comércio, com baixas expectativas para uma maior integração, mas no qual seu aparato institucional ainda resiste às adversidades, demonstrando sua resiliência em meio às adversidades.

Estrutura voltada para questões ambientais

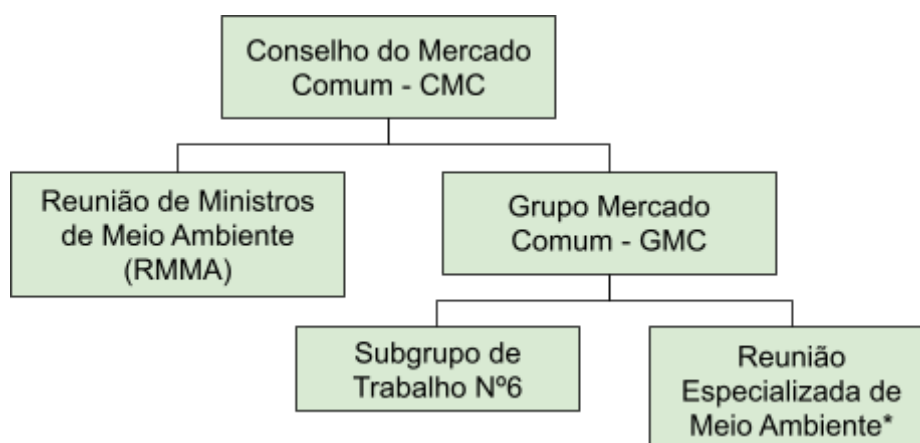
Dentro de uma perspectiva institucional, tanto o Conselho de Mercado Comum (CMC) como o Grupo de Mercado Comum (GMC) foram responsáveis pela tomada de decisão no âmbito ambiental por parte do MERCOSUL, sendo o CMC o órgão superior responsável por todo o processo de integração regional visando ao cumprimento do Tratado de Assunção e o GMC o órgão executivo do bloco.

As Reuniões de Ministros de Meio Ambiente (RMMA) são diretamente atreladas ao CMC. É a instância responsável pela análise de questões ambientais e desenvolvimento de projetos, além de identificar temas para serem inseridos na política ambiental do MERCOSUL e intermediar a comunicação entre as demais instâncias e o CMC.

O Subgrupo de Trabalho N° 6 atua em conjunto com a REMA para fortalecer as questões ambientais e é o grupo técnico responsável pelas recomendações e análises a serem submetidas ao GMC no que diz respeito ao meio ambiente. Antes de sua extinção, a REMA atuou no mesmo nível de institucionalização que os Subgrupos de Trabalho, respondendo diretamente ao GMC.

O quadro 1 resume o organograma institucional do MERCOSUL de acordo com as instâncias responsáveis pelas atividades relacionadas ao Meio Ambiente.

Quadro 1 — Organograma dos órgãos que dispõem sobre temas ambientais.



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponibilizados pelo site oficial do MERCOSUL.

Meio Ambiente e MERCOSUL

O meio ambiente está presente no MERCOSUL desde sua institucionalização, visto que no próprio Tratado de Assunção (1991) estava prevista a preocupação com a preservação ambiental e o manejo dos recursos naturais:

Entendendo que esse objetivo deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômicas da complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio.

Embora o principal objetivo do grupo tenha sido o desenvolvimento econômico da região, relatórios como o *Summary for policy makers* publicado pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2014) e análises de outros relatórios divulgados pelas Nações Unidas Brasil (2022) já demonstraram que os efeitos das mudanças climáticas na América Latina são irreversíveis e por isso, é de se esperar que órgãos institucionais na região também cooperem em busca do desenvolvimento sustentável e da preservação dos seus ecossistemas e recursos.

A priori, o MERCOSUL demonstrou bastante engajamento com a pauta, especialmente o Brasil, que se disponibilizou para sediar a Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento no Rio de Janeiro (RJ), conhecida como Rio-92³. Essa conferência representou um marco na política ambiental internacional, pois trouxe mais visibilidade, engajamento da sociedade civil e também das próprias organizações governamentais de cada país participante. Além disso, foi a partir desse evento que se instituiu a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC)⁴. Outro resultado dessa conferência foi a Agenda 21, principal plano de ação com metas e objetivos específicos em busca do desenvolvimento sustentável (Feitosa; Mesquita, 2023), representando o compromisso de 195 países em prevenir danos irreversíveis ao sistema climático.

Com o objetivo de adotar um posicionamento estratégico para a Rio-92, os Estados-membros do MERCOSUL, firmaram a *Declaração de Canela* meses antes do evento internacional, assumindo seu compromisso com a preservação ambiental

³Mais informações podem ser encontradas em:
<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/08/07/para-especialista-rio-92-levou-brasil-ao-protagonismo-em-questoes-ambientais>

⁴Mais informações podem ser encontradas em: UNFCCC

e reconhecendo a crise climática, assim como medidas para combatê-la de forma unificada (Garcia, 2023).

Diante de diversos acordos voltados ao meio ambiente, o MERCOSUL não tardou em instituir órgãos específicos para tratar dessa pauta e, ainda em 1992, o GMC instituiu a Reunião Especializada em Meio Ambiente (REMA), responsável pela análise de legislação ambiental das partes e recomendação de medidas ambientais (Braga, 2014).

Em 1994 o GMC aprovou as *Diretrizes Básicas em Matéria de Política Ambiental*, apresentada pela REMA, cujo conteúdo descreve orientações para que os Estados-membros pudessem alinhar suas respectivas legislações ambientais e também o manejo dos recursos naturais dentro das cadeias produtivas (Garcia, 2019).

Pouco depois, em 1995, aconteceu a primeira Reunião de Ministros de Meio Ambiente (RMMA), instância que responde ao CMC e na qual foi produzida a *Declaração de Taranco*, documento que reafirma as recomendações feitas pela REMA e recomenda uma mudança estratégica para que ela passasse a ser um órgão técnico vinculado ao GMC, no formato de Subgrupo de Trabalho. A recomendação foi acatada pelo GMC e, conseqüentemente, a REMA foi extinta, passando a funcionar como Subgrupo de Trabalho Nº 6, propondo estratégias para questões ambientais dentro do processo de integração regional do MERCOSUL (Garcia, 2023).

Nos anos 2001, o CMC aprovou o *Acordo-Quadro Sobre Meio Ambiente do MERCOSUL*, proposto pelo SGT Nº6 no ano anterior, reafirmando os compromissos estabelecidos na Rio-92, promovendo o desenvolvimento sustentável da região e também a cooperação na troca de conhecimentos e tecnologias de aspectos ambientais (Garcia, 2023). Embora o documento representasse um grande avanço na política ambiental do MERCOSUL, Garcia (2023) chama atenção para o fato da ausência de um caráter vinculante e da definição de metas e objetivos operacionais.

Para além do desenvolvimento de órgãos e instâncias especializadas, o MERCOSUL também definiu acordos de cooperação com instâncias vinculadas à Organização das Nações Unidas e com países europeus, especialmente a Alemanha (Garcia, 2023).

Após a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, que ocorreu em 2002, em Joanesburgo, África do Sul, o GMC aprovou as *Pautas Negociadoras* do

SGT N°6, o que expandiu a atuação do Subgrupo em questões ambientais (Garcia, 2023).

Nos anos seguintes, diversas conferências internacionais sobre meio ambiente, mudanças climáticas, desenvolvimento sustentável e demais temas relacionados organizadas pelas Nações Unidas impulsionaram o debate dentro do MERCOSUL, levando os seus membros a adotarem maior compromisso com o meio ambiente em suas declarações (Garcia, 2023).

Ao analisar as pautas da RMMA, Garcia (2023) evidenciou que diversas reuniões aconteciam em expectativa aos eventos internacionais, especialmente os assuntos negociados nas Conferências entre as Partes (COP), eventos anuais desde a criação da UNFCCC. A autora destaca os encontros entre 2010 e 2014, visando ao alinhamento de propostas para a Rio+20 e de compromissos após a conferência.

Garcia (2023) também traz destaque para a publicação da *Declaração dos Estados Partes e Associados do MERCOSUL sobre o Compromisso com o Acordo de Paris*⁵ e da *Declaração do MERCOSUL sobre a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, divulgadas em 2017, ressoando os resultados disponibilizados pelo SGT N°6 e pela RMMA sobre mudanças climáticas.

Embora diversos acordos e decisões tenham sido tomados ao longo dos anos, é preciso ressaltar que as pautas ambientais também perpassam por preferências presidenciais (Mariano; Ramanzini Júnior e Vigevani 2021), e que a gestão de Jair Bolsonaro entre 2019 e 2022 enfraqueceu a condução de temas ambientais tanto na política interna no Brasil como no MERCOSUL (Garcia, 2023). Em 2019, o Brasil estava previsto para sediar a COP 25, mas a pedido de Bolsonaro, a gestão de transição de governo solicitou a retirada da candidatura brasileira.

Já durante a COP 26, em Glasgow - Escócia, a delegação brasileira buscou retomar o protagonismo, buscando formalizar diversos acordos para atingir as metas estabelecidas em suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (iNDCs em inglês) e ainda em 2021, a Cúpula de Presidentes do MERCOSUL reafirma seu compromisso com o meio ambiente (Garcia, 2023).

⁵ O Acordo de Paris foi adotado pela 21ª COP com o objetivo de prevenir o aumento da temperatura global a partir de Contribuições Nacionalmente Determinadas, as iNDCs em inglês. Mais informações em: <https://brasil.un.org/pt-br/88191-acordo-de-paris-sobre-o-clima>

Em suma, no que diz respeito ao meio ambiente, o MERCOSUL é um espaço importante de negociação e diálogo para alinhamento de compromissos ambientais da região (Garcia, 2023). Entretanto, apesar de existir essa consciência ambiental dentro do MERCOSUL, sua estrutura institucional dificulta a implementação de normas coletivas e padronizadas para os membros, visto que não há um órgão supranacional capaz de tomar decisões mandatórias. Assim, as legislações ambientais acabam sendo desenvolvidas individualmente (Braga, 2014).

Entretanto, nos últimos anos, diante de diversas crises político-ideológicas, e devido a pandemia do COVID-19, as relações entre os estados-membros do MERCOSUL acabaram enfraquecidas (Garcia, 2023; Mariano; Menezes, 2021; Mariano; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2021).

3 MATERIAIS E MÉTODOS

3.1 Estudos Descritivos

A análise descritiva é utilizada para estabelecer características básicas e distinguir comportamentos sobre o fenômeno analisado (King; Keohane; Verba, 1994). Para esta pesquisa em específico, é utilizada para quantificar as Decisões produzidas pelo CMC que mencionam questões ambientais e destrinchá-las ao longo do período analisado (1991 a 2023).

Para melhor classificar os documentos analisados, o método foi utilizado de acordo com uma das taxonomias proposta por Gerring (2012), a Tipologia, que consiste em agrupar os objetos de estudo em categorias de acordo com similaridades.

Dessa forma, o método descritivo é aplicado neste trabalho para detalhar como as Decisões sobre temas ambientais estão presentes no CMC em relação aos demais temas, como elas são distribuídas ao longo dos anos e para dividi-las em categorias com o intuito de distinguir os principais temas trabalhados dentro da pauta.

3.2 Análise de Conteúdo

Análise de conteúdo é amplamente utilizada para classificação e categorização de diversos tipos de dados, com a finalidade de gerar possíveis comparações (Carlomagno; Da Rocha, 2016). Especificamente para este projeto, a metodologia é utilizada para analisar o posicionamento do MERCOSUL sobre a pauta ambiental ao longo do tempo, a partir do conteúdo das normativas do CMC.

Para a aplicação do método, foi criada uma planilha na qual se estabeleceram as regras de classificação para cada categoria e também foram indicados todos os trechos dos documentos que foram utilizados para realizar as classificações. As 1.085 normativas foram codificadas duas vezes, em um espaço de tempo de 2 meses, sem que houvesse alguma consulta entre elas, justamente para garantir maior confiabilidade na classificação. Em seguida, foram realizados testes para garantir a estabilidade da codificação dos dados e minimizar as dificuldades de confiabilidade pressupostas pela aplicação do método por apenas uma

pesquisadora (Sampaio; Lycarião, 2018). Considerando uma amostra de 109 documentos, a classificação atribuída na primeira leitura foi comparada com aquela atribuída na leitura posterior, dois meses mais tarde. A classificação foi estável para 96,3% dos documentos dessa amostra.

No que diz respeito à criação das categorias, aplicou-se a análise de conteúdo a partir da classificação em categorias previamente desconhecidas (Figueiredo, *et al.* 2021). Isso significa que cada categoria foi desenvolvida de forma indutiva ao longo da análise dos documentos. Na mesma medida, estabeleceu-se um padrão de expectativas a serem cumpridas para que cada documento se enquadre numa categoria, a partir do contexto em que o conteúdo está inserido, conforme indicado no Quadro 4. Esse processo não foi automatizado pois um dos objetivos do trabalho é identificar a profundidade de como as normas discutem questões relacionadas ao meio ambiente, para além de quantificá-las.

3.3 Análise de Conglomerados

A Análise de conglomerados é utilizada nesta pesquisa com o intuito de agrupar os casos de acordo com suas similaridades (Figueiredo Filho *et al.*, 2012), visto que um dos objetivos é identificar níveis de aproximação entre as categorias estabelecidas.

A medida de similaridade utilizada foi a de Distância Euclidiana, aplicada a partir da abordagem de agrupamento hierárquico. Tendo em vista que as categorias foram desenvolvidas de forma indutiva ao longo do desenvolvimento do banco de dados e que as categorias utilizadas não foram excludentes, a técnica representa um diferencial para esse tipo de análise (Figueiredo Filho *et al.*, 2014).

3.4 A Base de Dados

Obtenção do Corpus

A base de dados foi desenvolvida a partir da análise de conteúdo das Decisões propostas pelo Conselho do Mercado Comum (CMC), o órgão superior do MERCOSUL, cujas decisões têm caráter obrigatório para todos os Estados-Membros. Ao todo foram analisados 1.085 documentos publicados entre

1991 e 2023, ou seja, todos os documentos disponíveis até o período de coleta dos dados.

Cada Decisão especifica o tema a ser tratado no documento, o que já oferece indícios sobre os assuntos discutidos em suas atas, principalmente nos casos de decisões sobre estruturação interna e organizacional, as quais tiveram uma grande frequência nos anos iniciais do MERCOSUL.

Contudo, dificilmente é possível ter certeza sobre o conteúdo das Decisões apenas pelo tema das normativas, a exemplo da Decisão 034/2014 *Regime de Origem MERCOSUL* que dispõe sobre ações integradas para fortalecer as capacidades produtivas dos Estados-Partes e prevê diversos requisitos em relação ao meio ambiente. Por isso, todas as atas foram acessadas e foi realizada uma busca pelas palavras-chaves que foram utilizadas para desenvolver as categorias, tanto em português como em espanhol, as línguas oficiais dos documentos.

No site institucional do MERCOSUL, todas as Decisões são categorizadas de acordo com o órgão responsável e o ano de publicação. Cada uma delas é disponibilizada em formatos .PDF e WORD, tanto em português como em espanhol.

De modo geral, os documentos seguem um padrão de conteúdo, no qual primeiro são indicadas as Considerações, demais decisões e/ou normativas pertinentes ao MERCOSUL que fundamentam as decisões e seus respectivos artigos a serem estabelecidos, as quais são elencados a seguir. Algumas decisões e/ou resoluções também apresentam documentos anexos ao seu conteúdo. Estes, também são disponibilizados nos mesmos formatos.

Para desenvolver a base de dados, foram realizadas pesquisas de acordo com as palavras-chaves, indicadas no Quadro 2. Quando um documento apresenta alguma das palavras-chaves pesquisadas, é feita uma análise do contexto em que está inserida para identificar se existe apenas uma menção superficial ou se a palavra tem significado diferente do observado. Caso o documento não demonstre alguma relação com as categorias identificadas, ele não é considerado na análise.

Diversas decisões foram atualizadas ao longo do tempo e foram disponibilizadas no mesmo acesso das decisões iniciais, mantendo o mesmo formato. A página de acesso indica quantas versões existem do documento, qual a versão atual e suas respectivas datas de publicação. Nesses casos, foram consideradas na análise apenas as versões mais atuais e vigentes de cada decisão.

Quadro 2 — Termos pesquisados nos documentos

Palavras-chaves utilizadas nas buscas
“meio ambiente” “ambient” “ambientales” “ambiental”
“agricultura” “agri” “agro” “agropec”
“recursos” “natural” “natura” “naturales”
“indust” “indústria” “energ” “hidro” “hídric”

Fonte: A autora

Codificação do corpus.

Inicialmente foram elaboradas 7 categorias para classificar os documentos dentro da agenda do meio ambiente, as quais foram desenvolvidas de forma indutiva, considerando tanto as expectativas de temas que possam ser relacionados com o meio ambiente como também a partir da leitura dos documentos. O quadro 3 abaixo descreve as categorias desenvolvidas ao longo da análise

Quadro 3 — Categorias utilizadas para classificar as decisões

Categorias
Meio Ambiente
Política Agropecuária
Recursos Naturais
Política e Instituições Ambientais
Energia
Política Industrial
Recursos Hídricos

Fonte: A autora

A categoria de Meio Ambiente foi selecionada por ser mais abrangente e geralmente está associada a outras categorias mais específicas. O objetivo de utilizá-la foi identificar se os documentos apresentam alguma relação com o meio ambiente. Muitas vezes as decisões são relacionadas a assuntos como proteção vegetal, animal e de recursos naturais.

Para classificar os documentos de acordo com a categoria de Política Agropecuária, eles devem tratar de alguma política agrícola diretamente, seja na forma de investimentos financeiros para o setor, de desenvolvimento de tecnologias de controle de pragas, de proteções contra zoonoses ou de legislações sobre produtos de origem vegetal e animal.

No que se refere à categoria de Recursos Naturais, foram considerados todos os documentos que explicitamente tratam sobre proteção, manejo e/ou qualquer tipo de investimento relacionado aos recursos naturais dos estados-membros.

A categoria de Política e Instituições Ambientais foi elaborada para conter todos os documentos cujo conteúdo é diretamente feito para propor alguma legislação, definir indicadores financeiros e órgãos administrativos sobre o meio ambiente. No geral, trata-se de documentos que apresentem acordos sobre gestão ambiental, criação de entidades voltadas exclusivamente para proposição de atividades, legislação e fiscalizações relacionadas ao meio ambiente.

Para o tópico de Energia foram considerados apenas os documentos que tenham relação à produção ou desenvolvimento de energia sustentável, limpa ou renovável. Decisões sobre o setor de energia que não se enquadrem nessas características não foram incluídas, como por exemplo a Decisão 002/2010 que prevê um acordo de interconexão elétrica entre o Brasil e o Uruguai mas não menciona nenhuma medida de proteção ou manejo ambiental no processo.

Para classificar as decisões de acordo com a categoria de Política Industrial, utilizamos o mesmo princípio aplicado na categoria de Energia, ou seja, foram considerados apenas documentos relacionados com produção sustentável ou que explicitamente tragam questões ambientais como preocupações relevantes para o setor industrial.

No que tange à categoria de Recursos Hídricos, as expectativas foram mais voltadas para a presença de decisões envolvendo hidrelétricas e utilização dos

recursos marítimos e fluviais da região. Essa categoria foi criada considerando os corpos d'água transnacionais, comuns entre os países do bloco.

Cada normativa foi analisada individualmente, considerando a presença de algumas das palavras-chaves selecionadas para busca dos temas, o contexto e a relevância do assunto dentro do documento. Dessa forma, foram elencados exemplos que demonstram o conteúdo relevante de cada decisão que justifique sua inclusão em cada categoria. A princípio, foram inseridas as decisões que explicitamente destacam sua responsabilidade de preservação do meio ambiente e manejo de recursos naturais.

A tabela abaixo traz exemplos de como os documentos foram classificados. É possível que o mesmo trecho seja selecionado para justificar a inclusão de um documento em mais de uma categoria. Por exemplo, a decisão *Reunião de ministros da agricultura* estabelece a intenção de promover harmonia nas políticas agrícolas dos estados partes, mas também cria um órgão exclusivamente para realizar tal demanda. Assim, o documento foi considerado como parte de ambas categorias: Política Agropecuária e Instituições e Política Ambiental.

Para a categoria de Meio Ambiente, o documento em questão se refere a um *Termo de referência para acordos setoriais* e descreve explicitamente como a preservação do meio ambiente deve ser contemplada dentro dos acordos. No tópico de Recursos Naturais, a Decisão sobre *Promoção e proteção de investimentos provenientes de estados não partes do MERCOSUL* destaca as concessões para pesquisa, cultivo e extração de recursos naturais.

A Decisão sobre Energia descreve ajustes sobre o cronograma de trabalho para atingir os objetivos no Tratado de Assunção e determina atividades para o Subgrupo de Trabalho de Energia, relacionadas às legislações energéticas assim como o marco ambiental do setor dentro do MERCOSUL. Considerando a abrangência da decisão, ela também é classificada dentro da categoria de Instituições e Política Ambiental.

Ao determinar especificamente que a indústria automotriz do MERCOSUL deverá se adequar e especificar regras de proteção ao meio ambiente, a Decisão sobre *Adequação ao regime automotriz comum* está inserida na categoria de Política Industrial. É um típico exemplo de como o meio ambiente pode ser considerado no setor industrial do MERCOSUL.

A Decisão sobre *Regulamento do fundo para a convergência estrutural do MERCOSUL* se enquadra na categoria de Recursos Hídricos pois descreve explicitamente que programas voltados para obras de infraestrutura hídrica e de saneamento ambiental receberão investimentos.

Quadro 4 — Exemplos de classificação dos documentos

Decisão	Categoria	Trecho
<i>Termos de referência para acordos setoriais</i>	Meio Ambiente	O conselho do mercado comum decide: Art. 2 - Os Acordos Setoriais devem contemplar a preservação e melhoramento do meio ambiente , a pesquisa e desenvolvimento de tecnologia de produtos e processos, aumento da competitividade externa, bem como programas de capacitação de recursos humanos e fomento da educação.
<i>Reunião de ministros da agricultura</i>	Política Agropecuária	O conselho do mercado comum decide: Art. 1 - Criar a Reunião de Ministros da Agricultura ou funcionários de hierarquia equivalente que terá como objetivo propor a este Conselho, através do Grupo Mercado Comum, as medidas necessárias para a harmonização das políticas agrícolas dos Estados Partes .
<i>Estratégia MERCOSUL de Crescimento do Emprego</i>	Recursos Naturais	O conselho do mercado comum decide: Art. 1 – Aprovar a “Proposta para a Estratégia MERCOSUL de Crescimento do Emprego” que consta como Anexo e faz parte da presente Decisão. 1. Bases Conceituais (...) 1- A Geração de Emprego como centro de articulação das políticas econômicas, sociais,

		trabalhistas e educativas. "...Resulta necessária a conjunção de políticas macroeconômicas, de investimentos, de inovação tecnológica, de infra-estrutura, de uso racional dos recursos naturais e meio-ambiente, comercial, produtiva, migratória, educativa, de previdência social, com o fim de orientar a geração de trabalho digno e emprego de qualidade."
<i>Reunião de ministros da agricultura</i>	Política e Instituições Ambientais	O conselho do mercado comum decide: Art. 1 - Criar a Reunião de Ministros da Agricultura ou funcionários de hierarquia equivalente que terá como objetivo propor a este Conselho, através do Grupo Mercado Comum, as medidas necessárias para a harmonização das políticas agrícolas dos Estados Partes.
<i>Programa Quadro de Ciência, Tecnologia e Inovação do MERCOSUL para o período 2015-2019</i>	Energia	O conselho do mercado comum decide: Art. 1º - Aprovar o "Programa-Quadro de Ciência, Tecnologia e Inovação do MERCOSUL para o período 2015-2019", que consta como Anexo e faz parte da presente Decisão. ANEXO (...) Ciência, tecnologia e inovação para o fortalecimento da integração do MERCOSUL Pesquisa, desenvolvimento e inovação em energia avançadas • Elaborar uma agenda de pesquisa, desenvolvimento e inovação para que os Estados Partes possam planejar suas escolhas energéticas, levando em conta o uso de fontes renováveis e a diversificação da matriz

		energética, inclusive no tocante ao uso pacífico da energia nuclear, com vistas ao aproveitamento ótimo e sustentável dos recursos energéticos da região, bem como coordenar a promoção, a propagação e o desenvolvimento do uso de energia limpa"
<i>Adequação ao regime automotriz comum</i>	Política Industrial	O conselho do mercado comum decide: Artigo 1º Criar um Comitê Técnico Ad-Hoc da Comissão de Comércio do MERCOSUL para elaborar uma proposta de Regime Automotriz Comum. Tal proposta deverá, necessariamente, ter como elementos: a. A liberalização total do comércio intra-zona para os produtos do setor automotriz; b. Uma Tarifa Externa Comum; e c. A ausência de incentivos nacionais que distorçam a competitividade na região (...) Artigo 6º O detalhamento das linhas básicas do Regime automotriz Comum, a ser apresentado em 1º de junho de 1995, e que vigorará a partir de 1º de janeiro de 2000, deverá contemplar necessariamente os seguintes pontos: g) Regras de proteção ao meio ambiente e de segurança do usuário;
<i>Regulamento do fundo para a convergência estrutural do MERCOSUL</i>	Recursos hídricos	O conselho do mercado comum decide: Art. 1 - Aprovar o "Regulamento do Fundo para a Convergência Estrutural", que consta como Anexo à presente Decisão.

		Anexo Regulamento do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL Artigo 30 - Programas a serem financiados O FOCEM desenvolverá os seguintes Programas: I) Programa de Convergência Estrutural: os projetos dentro deste programa deverão contribuir para o desenvolvimento e ajuste estrutural das economias menores e regiões menos desenvolvidas, incluindo a melhora dos sistemas de integração fronteiriça e dos sistemas de comunicação em geral. O programa compreenderá os seguintes componentes: iv) Implantação de obras de infra-estrutura hídrica para contenção e adução de água bruta, de saneamento ambiental e de macrodrenagem.
--	--	--

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponibilizados pelo site oficial do MERCOSUL

4 RESULTADOS E ANÁLISES

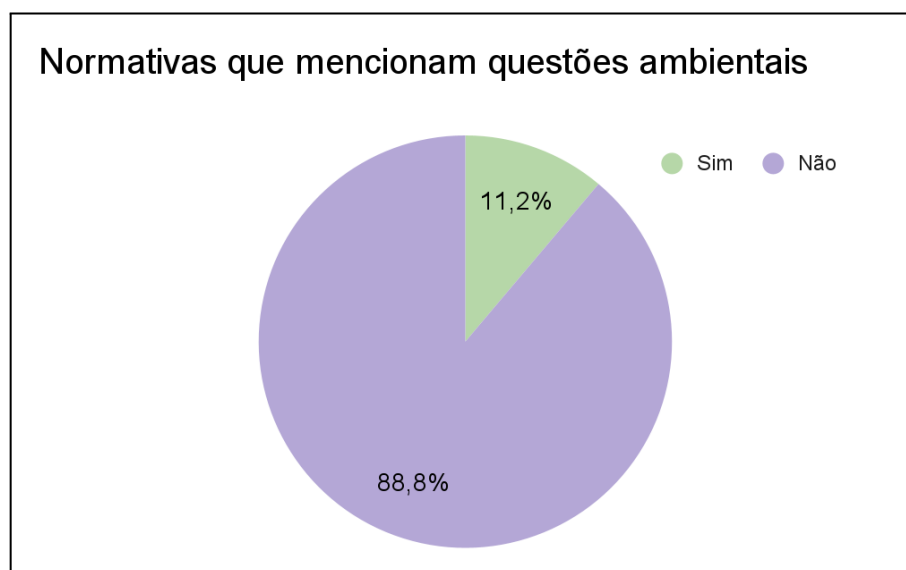
4.1 Relevância da Pauta Ambiental

Como discutido anteriormente, o objetivo desta pesquisa é identificar e classificar Decisões do CMC que abordam a pauta ambiental. A partir da literatura, pode-se perceber que a temática está incluída na própria institucionalização do MERCOSUL e que existem entidades voltadas exclusivamente para a inserção do meio ambiente em suas normativas. Mesmo diante de diversas limitações oriundas do regime intergovernamental e da falta de aprofundamento no bloco em questões socioambientais, está claro que o meio ambiente e temas correlacionados afetam diretamente os países do MERCOSUL e seu modelo de comércio.

Diante das expectativas teóricas, os resultados demonstram que o CMC possui certo nível de comprometimento com a pauta ambiental, mas que a quantidade de Decisões produzidas relacionadas ao tema é ínfima, ao considerarmos o total produzido ao longo dos anos.

O gráfico abaixo dimensiona a quantidade de Decisões que mencionam questões ambientais em seu conteúdo. No total, apenas 121 das 1.085 decisões tiveram relação com o tema, desde 1991 a 2023. Ou seja, 11,2% de Decisões em 32 anos tinham relação com meio ambiente.

Gráfico 1 — Decisões do CMC no total



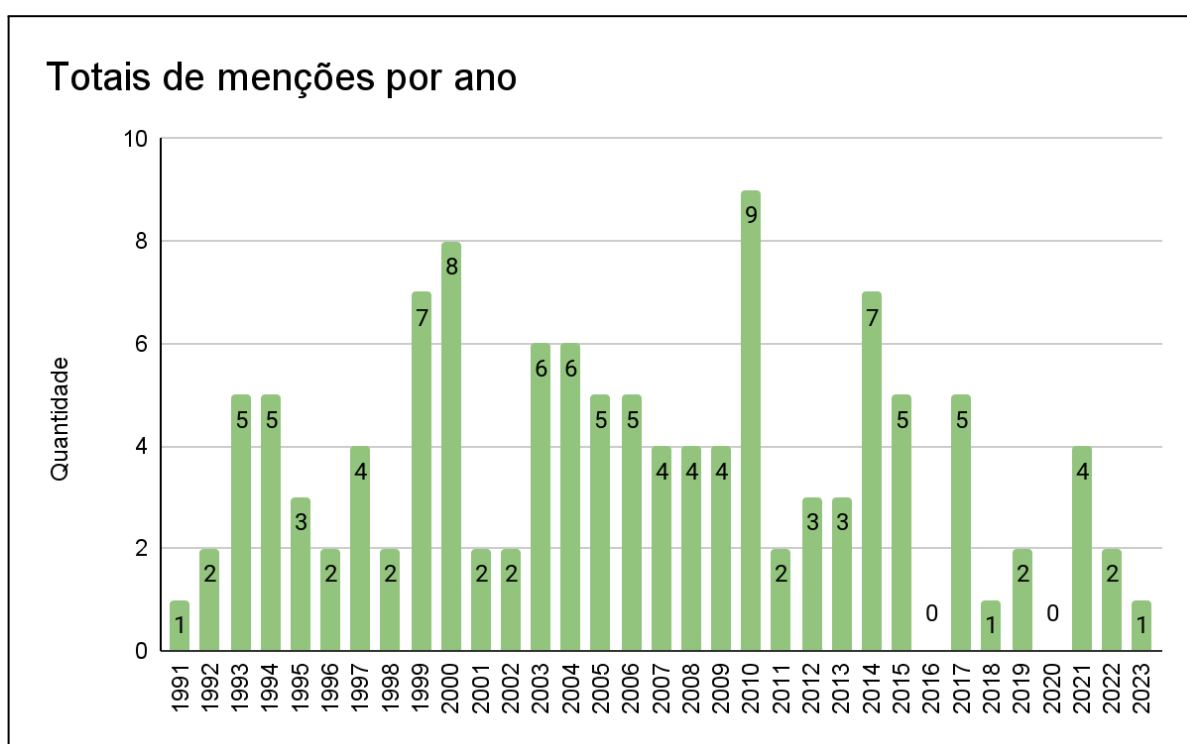
Fonte: A autora

Esse resultado demonstra que apesar da criação de órgãos específicos para a tratativa do tema, o CMC não aprofundou a pauta no processo de integração do MERCOSUL. Conforme Braga (2014) já demonstrou, o MERCOSUL apresenta grande dificuldade em tomar decisões ambientais padronizadas.

Quando o total de Decisões que mencionam questões ambientais são distribuídas por ano, é possível identificar picos de produtividade, assim como períodos em que poucas ou até mesmo nenhuma produção foi desenvolvida dentro do tema.

De acordo com o gráfico 2, percebe-se que o ano de 2010 foi o de maior produção, com 9 Decisões abordando questões ambientais. Por outro lado, em 2016 e em 2020 nenhuma produção foi contabilizada. Em média, temos 3,6 casos positivos por ano.

Gráfico 2 — Total de menções sobre questões ambientais por ano



Fonte: A autora

Entre 1991 e 2002, o MERCOSUL estava estabelecendo suas principais diretrizes e metas, incluindo questões ambientais. O que pode explicar como o tema foi abordado de forma homogênea nesse período, principalmente considerando o estabelecimento de instâncias específicas para analisar e recomendar políticas

ambientais. Entre 1999 e 2001 as produções aumentaram considerando o desenvolvimento e eventual aprovação do *Acordo-Quadro Sobre Meio Ambiente do MERCOSUL* em 2001.

Tendo em vista que o período entre 2003 e 2015 é conhecido como a fase do “MERCOSUL Social”, percebe-se que houve uma maior deliberação sobre questões ambientais. A maior quantidade de Decisões produzidas em 2010 e 2014 pode ser relacionada aos eventos internacionais que aconteceram na época, especialmente as COPs (Garcia, 2023). Especificamente em 2010, a COP 16 trouxe protagonismo ao Brasil⁶ ao liderar negociações sobre os compromissos estabelecidos no Protocolo de Quioto (Garcia, 2023).

A partir de 2016, considerando as crises econômicas e políticas na região, os novos governos no Brasil e Argentina, que discordaram abertamente dos investimentos e propósitos socioambientais do MERCOSUL, a expectativa é que, de fato, a quantidade de produções diminua.

É possível observar essa diminuição já que em 2016 não houve nenhuma produção em relação ao tema, assim como em 2020, fato que podemos atribuir à emergência sanitária causada pela pandemia do COVID-19.

O ano de 2017 representa um ponto de destaque, especialmente para o Brasil que, durante a COP 23, se candidatou para sediar a COP 25⁷ prevista para 2019, demonstrando internacionalmente seu compromisso com a pauta ambiental. Contudo, os anos seguintes evidenciam o baixo interesse na ampliação da pauta dentro do MERCOSUL, reforçado pela retirada da candidatura brasileira à sede do evento, durante a transição de governos em 2019.

Ao discriminar as Decisões de acordo com as categorias, conforme no gráfico abaixo, pode-se identificar a distribuição de produções de acordo com as categorias desenvolvidas.

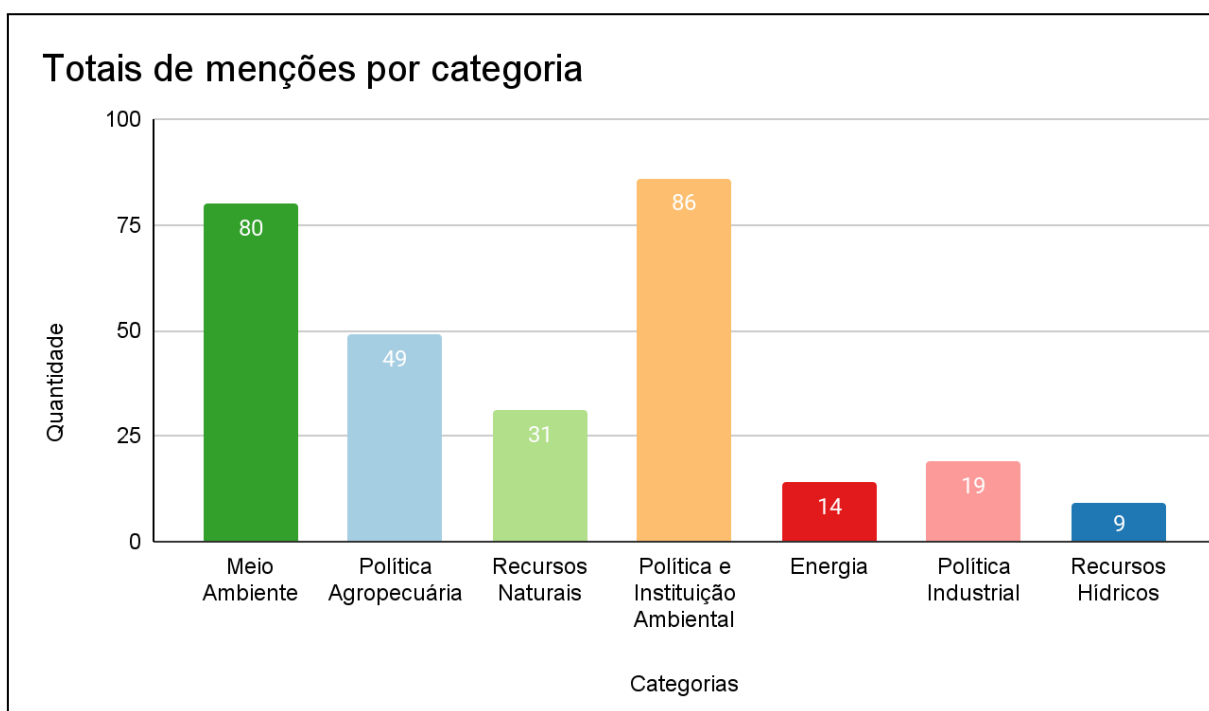
A partir dele, percebe-se que as categorias de Meio Ambiente e Política e Instituição Ambiental se destacam em comparação às demais no âmbito das Decisões do CMC. Ou seja, predominaram normativas voltadas para criação de órgãos, desenvolvimento de acordos e estabelecimento de indicadores relacionados ao meio ambiente praticamente duas vezes mais que as demais categorias. É

⁶<https://cetesb.sp.gov.br/proclima/conferencia-das-partes-cop/cop-16-mop-6-cancun-mexico-dezembro-de-2010/>

⁷ <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/noticia-acom-2017-11-2692>

possível, ainda, especular que ambas categorias tenham sido tratadas de forma simultânea ao longo das Decisões, visto que a categorização dos documentos não foi excludente.

Gráfico 3 — Total de menções sobre questões ambientais por categoria



Fonte: A autora

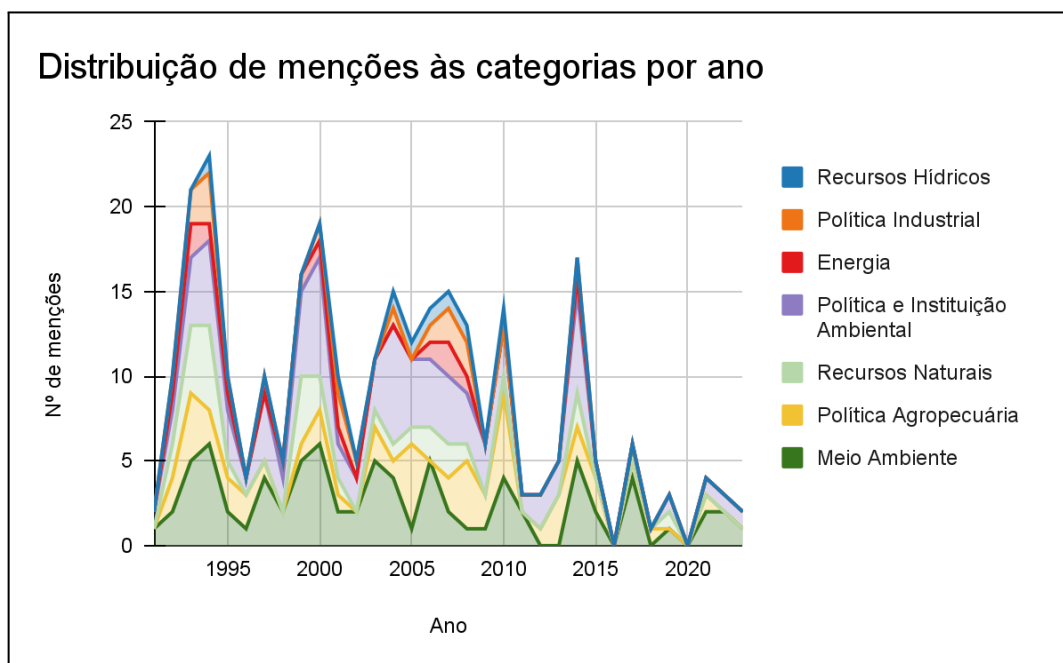
Em contrapartida, políticas energéticas e industriais foram pouco discutidas na perspectiva da relação desses setores com o meio ambiente no geral.

A categoria de Recursos Hídricos se destaca como menos expressiva entre todas, contrariando as expectativas de que o manejo de recursos fluviais da região se tornasse um assunto amplamente difundido dentro do MERCOSUL. Na verdade, normativas consideradas nessa categoria estão mais voltadas às questões de saneamento básico e produção energética.

Embora poucas Decisões tenham sido tomadas no escopo da categoria de Recursos Hídricos, percebe-se que a maioria dos documentos desse tópico estão concentrados no período de institucionalização do MERCOSUL, poucos anos depois dos principais acordos na região envolvendo a Bacia do Prata.

O gráfico abaixo demonstra a distribuição de Decisões produzidas de acordo com as categorias, ao longo dos anos. A partir dele, se consegue identificar os períodos de maior e menor produção sobre os temas.

Gráfico 4 — Distribuição de menções às categorias por ano



Fonte: A autora

Quando analisadas ao longo do tempo, é possível identificar a relevância das questões ambientais no período de estruturação dos órgãos e instituições do MERCOSUL, a estabilidade de produção entre 2004 e 2015 e a perda de aprofundamento do tema em seguida.

Mais especificamente, a partir de 2015 não foram produzidas Decisões relacionando os setores energético e industrial com o meio ambiente, o que vai contra as expectativas de que os setores produtivos do MERCOSUL tivessem maior alinhamento com questões ambientais, justamente considerando os impactos que os modelos de produção têm sobre a região (Queiroz, 2005). O mesmo é válido para Decisões sobre Política Agropecuária, especialmente considerando a relevância desta atividade no Brasil⁸

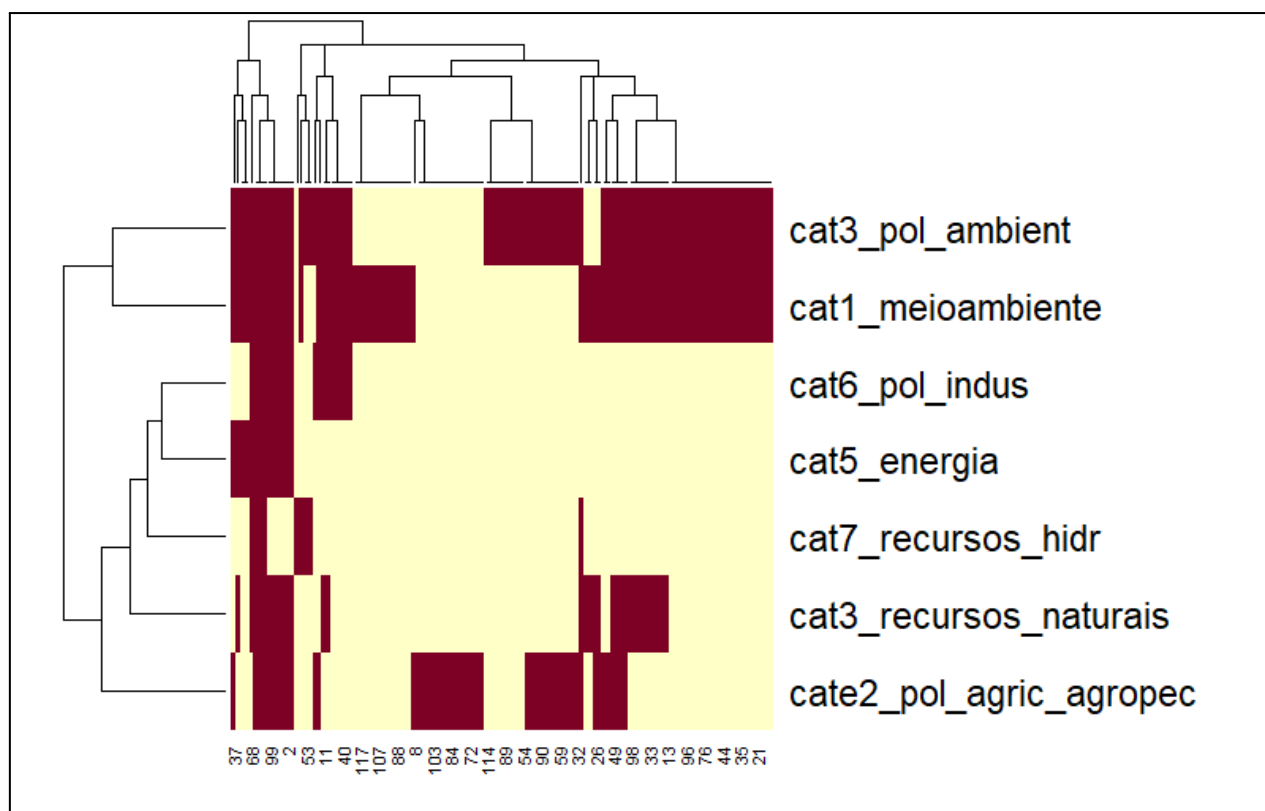
Em suma, os dados demonstram o quanto o esvaziamento do MERCOSUL afetou a produção de Decisões sobre meio ambiente ao longo do tempo, destacando a fragilidade institucional do bloco, considerando as suas características intergovernamentais e, conseqüentemente, a dependência de interesse político tanto presencial quanto das elites dos governos.

⁸<https://www.ibge.gov.br/explica/producao-agropecuaria/>

4.2 Conglomerados

Os resultados da aplicação de análise de conglomerados demonstram quais grupos podem ser estabelecidos a partir das categorias definidas. No mapa de calor abaixo, o eixo X representa a identificação dos documentos que foram analisados e o eixo Y, as categorias nas quais os mesmos foram classificados.

Gráfico 5 — Mapa de análise de conglomerados



Fonte: A autora

As áreas vermelhas indicam quais temas estão inseridos em cada documento e os dendrogramas na lateral e acima representam os grupos que podem ser formados a partir das similaridades entre eles.

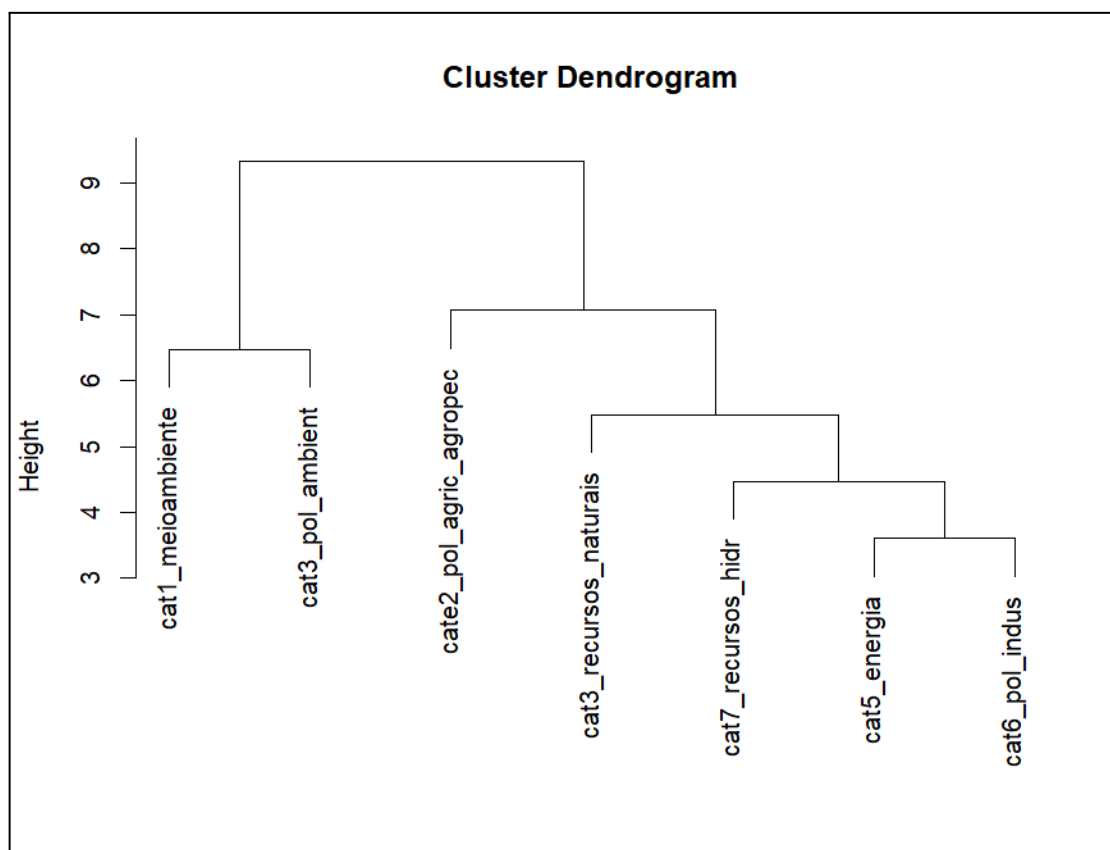
Como esperado, as categorias de Meio Ambiente e Política e Instituições Ambientais aparecem simultaneamente em diversos documentos, formando um grande agrupamento. Também é possível identificar similaridades de ambas com os temas de Energia e Política Industrial, mas no geral, o destaque é para como as Decisões entre esses temas se mantêm mais distantes das demais.

Por outro lado, a categoria de Política Agropecuária aparece mais isolada, compartilhando pequenos grupos com a categoria de Recursos Naturais. Já a categoria de Recursos Hídricos, aparece simultaneamente em pequenos grupos, e apenas uma Decisão se destaca por sua exclusividade. É o caso da Decisão 005/2010 que dispõe sobre Esgotamento Sanitário e infraestrutura urbana.

É interessante observar que alguns documentos abordam todas as categorias simultaneamente, como o caso da Decisão 002/2001 *Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL*, que reafirma os compromissos ambientais estabelecidos pelo MERCOSUL na Rio+92 e dispõe de métodos para instrumentalizar e aplicar os princípios estabelecidos.

A partir do Dendrograma abaixo, é possível identificar mais evidentemente um grupo formado pelas categorias de Meio Ambiente e Política e Instituições Ambientais, no lado esquerdo. As categorias aparecem simultaneamente em 62 Decisões, isso significa que mais da metade das Decisões do CMC relacionadas às questões ambientais, são voltadas para os aspectos institucionais sobre o Meio Ambiente.

Gráfico 6 — Dendrograma dos agrupamentos das categorias



Fonte: A autora

No sentido oposto, nota-se uma proximidade entre as categorias de Energia e Política Industrial, indicando que as mesmas são encontradas simultaneamente em 10 Decisões, ou seja, quase todos entre os 14 documentos relacionados com a categoria de Energia também discorrem sobre Política Industrial.

De modo geral, é possível identificar dois grandes ramos de aproximação entre os temas. Por um lado aspectos políticos sobre o meio ambiente, e do outro lado, em menores níveis de aproximação, encontra-se um grupo com disposições mais abrangentes, incluindo os demais temas de agropecuária, recursos naturais, recursos hídricos, energia e políticas industriais.

5 CONCLUSÕES E LIMITAÇÕES

Como o Conselho do Mercado Comum decide sobre questões ambientais? Os resultados desta pesquisa demonstram que apenas 121 Decisões do Conselho do Mercado Comum abordam questões ambientais. Isso representa cerca de 11% do total de produções ao longo dos 32 anos de MERCOSUL. Isto é, não é possível destacar um avanço na inserção da pauta ambiental na Integração do MERCOSUL. A pouca quantidade de documentos produzidos neste sentido pode ser atrelada à dificuldade em coordenar internacionalmente a administração de recursos que dependiam de políticas nacionais que Bustamante (2011) havia identificado.

Contudo, os resultados encontrados nesta pesquisa não podem ser estendidos para os demais níveis institucionais do bloco. Ou seja, apesar de a quantidade de produções ser baixa no âmbito do CMC, não foi analisado como o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio decidem sobre o meio ambiente. Considerando que Queiroz (2005) tenha apontado para o aumento da inserção da pauta ambiental em blocos comerciais, é possível que o meio ambiente tenha mais destaque nas demais instâncias decisórias.

Dentro dos resultados, também é possível concluir que o período “social” do MERCOSUL, foi responsável pela maior quantidade de produções relacionadas ao Meio Ambiente, enquanto a partir de 2016 as produções caíram consideravelmente, com exceção do ano de 2017. O que corrobora a discussão apresentada por Mariano e Menezes (2021) e Garcia (2023) de que o MERCOSUL ainda é muito dependente das vontades políticas presidenciais, mas que também demanda um maior alinhamento dos governantes para com as elites empresariais e políticas. (Mariano; Júnior; Vigevani, 2021).

Considerando que o CMC é o órgão voltado para a disposição política do processo de integração, era de se esperar que a maioria das Decisões fossem relacionadas com a institucionalização de questões ambientais dentro dos processos do bloco. Embora o tema central não tenha destaque na área Decisória do bloco, de fato a maioria das Decisões sobre questões ambientais foram voltadas para o âmbito institucional.

Todos os resultados encontrados nesta pesquisa são utilizados para demonstrar como os assuntos ambientais foram abordados nas Decisões do CMC, quais tópicos tiveram mais destaque e quais as similaridades entre os documentos

Porém, não foram consideradas nas análises se as Decisões foram incorporadas⁹ no ordenamento jurídico dos países, se foram implementadas ou não, de modo que as conclusões se limitam ao conteúdo dos documentos, desconsiderando a incorporação das normativas pelos Estados-membros.

Outro fator limitante desta pesquisa diz respeito à construção do banco de dados, que foi desenvolvida individualmente e a partir de fontes primárias. Para buscar aumentar a confiabilidade do projeto, os dados foram coletados duas vezes, dentro de um espaço de tempo e as classificações comparadas, resultando em 93% de compatibilidade. Com essa limitação em mente, todas as classificações e suas respectivas justificativas, na forma de trechos retirados dos próprios documentos, foram disponibilizadas para que os resultados sejam mais transparentes e possam ser replicados mais facilmente.

Como agenda futura, as próprias limitações do trabalho indicam possíveis caminhos de pesquisa, a partir de uma maior disponibilidade de tempo e codificadores. Para melhor compreensão sobre como o tema é abordado dentro das instâncias do MERCOSUL, é possível estender a análise aos demais órgãos institucionais, como o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do MERCOSUL. As instâncias técnicas e especializadas também podem ser incluídas nas análises, conforme o exemplo desenvolvido por Garcia (2023) que buscou identificar como o tema de “mudanças climáticas” foi apresentado nessas instâncias. Sob uma perspectiva metodológica, futuras pesquisas podem acrescentar ao escopo, a Análises de Correspondência, para explorar os padrões de relacionamento entre as categorias e propor novas dimensionalidades, assim como desenvolvido por Feitosa e Mesquita (2023).

Em suma, essa pesquisa contribui para o avanço no entendimento sobre como o meio ambiente é discutido no órgão superior do MERCOSUL e como a pauta foi institucionalizada ao longo dos anos. Além disso, o trabalho também corrobora os estudos que apontam para a dependência de interesse político e de elites domésticas para o avanço das pautas socioambientais no MERCOSUL.

⁹ Para maiores informações sobre eficácia de regimes de meio ambiente ver: STEINER, MEDEIROS, 2010

REFERÊNCIAS

- BUSTAMANTE, A. M. Comparación de políticas ambientales en la Unión Europea, Comunidad Andina y Mercosur. **Politeia**, v. 34, n. 47, p. 33–54, 2011.
- CARLOMAGNO, M. C.; ROCHA, L. C. D. Como criar e classificar categorias para fazer análise de conteúdo: uma questão metodológica. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 7, n. 1, 18 jul. 2016. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/politica/article/view/45771>. Acesso em: 19 mar. 2024.
- CARVALHO, P. N. de; SENHORAS, E. M. Crise no regionalismo sul-americano: discussões sobre integração, fragmentação e desintegração. **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, p. 61–92, dez. 2020.
- CICLO vicioso da mudança climática entra em espiral na América Latina e no Caribe. **Nações Unidas Brasil**. 05 jul. 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/238981-ciclo-vicioso-da-mudan%C3%A7a-clim%C3%A1tica-entra-em-espiral-na-am%C3%A9rica-latina-e-no-caribe>. Acesso em: 19 de mar 2024.
- DAHL, R. A critique of the ruling elite model. **The American Political Science Review**, v. 52, n. 2, pp. 463-469, 1958.
- FEITOSA, L.; MESQUITA, R. Access, Technology, and Transition: Mapping the Themes of the Debate on Energy at the United Nations General Assembly (2000-2020). **Brazilian Political Science Review**, v. 17, n. 3, p. e0002, 2023.
- FERRES, V. P. A solução do conflito de Itaipu como início da cooperação política argentino-brasileira na década de 80. **Projeto História : Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História**, v. 29, n. 02, 2004. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/9989>. Acesso em: 19 mar. 2024.
- FIGUEIREDO, D. *et al.* Metodologias de pesquisa em ciência política: uma breve introdução. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 94, jan. 2021. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/175>. Acesso em: 19 mar. 2024.
- FIGUEIREDO FILHO, D. B. *et al.* Cluster Analysis for Political Scientists. **Applied Mathematics**, v. 05, n. 15, p. 2408–2415, 2014.
- FIGUEIREDO FILHO, D. B.; SILVA JÚNIOR, J. A. D.; ROCHA, E. C. D. Classificando regimes políticos utilizando análise de conglomerados. **Opinião Pública**, v. 18, n. 1, p. 109–128, jun. 2012.
- GARCIA, T. S. L. Política ambiental no Mercosul e mudanças climáticas em suas negociações. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, v. 18, n. 1, p. 111–127, 2023.

GARCIA, T. S. L. **Desafios da integração Sul-Americana: as políticas de meio ambiente e de transportes no MERCOSUL (2009-2019)**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2020. Doutorado em Geografia Humana. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-16062020-122911/>. Acesso em: 19 mar. 2024.

GERRING, J. Mere Description. **British Journal of Political Science** 42, n.4, p. 721-746, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0007123412000130>.
KING, G.; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. **Designing Social Inquiry: scientific inference in qualitative research**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

MARIANO, K. L. P.; MENEZES, R. G. Três décadas de Mercosul: institucionalidade, capacidade estatal e baixa intensidade da integração. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 112, p. 147–179, abr. 2021.

IPCC. Summary for Policymakers. In: IPCC. **Climate Change 2014: Synthesis Report**. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, 2014. 151 pp.

MALAMUD, A. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. Norteamérica, ano 6, n. 2, p.219-249, jul.-dez. 2011.

MARIANO, M. P. **A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul**. 2007. 217 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, 2007.

MARIANO, M. P.; RAMANZINI JÚNIOR, H.; VIGEVANI, T. O Brasil e o Mercosul: atores domésticos e oscilações da política externa nos últimos 30 anos. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 112, p. 15–54, abr. 2021.

MARMONTEL BRAGA, L. . O histórico da incipiente política ambiental do Mercosul. **Mundorama**, n. 82, 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/8100442/O_hist%C3%B3rico_da_incipiente_politica_ambiental_do_Mercosul.

QUEIROZ, F. A. D. Meio ambiente e comércio na agenda internacional: a questão ambiental nas negociações da OMC e dos blocos econômicos regionais. **Ambiente & Sociedade**, v. 8, n. 2, p. 125–146, dez. 2005.

SARAIVA, M. G.; BRICEÑO RUIZ, J. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 1, p. 149–166, jun. 2009.

SAMPAIO, R.; LYCARIÃO, D. Eu quero acreditar! Da importância, formas de uso e limites dos testes de confiabilidade na Análise de Conteúdo. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 66, p. 31–47, jun. 2018.

TRATADO de Assunção. 26 de março de 1991. *In*: **Senatus** : cadernos da Secretaria de Informação e Documentação, v. 1, n. 1, p. 33-54, dez. 2001. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70286>. Acesso em: 20 mar 2024.