UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA

TATIANA DE SOUZA LEITE GARCIA

**Desafios da Integração Sul-Americana: as Políticas de Meio Ambiente e de
Transportes no MERCOSUL (2009 – 2019)**

São Paulo
2019

TATIANA DE SOUZA LEITE GARCIA

Desafios da Integração Sul-Americana: as Políticas de Meio Ambiente e de Transportes no MERCOSUL (2009 – 2019)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Doutora em Geografia Humana.

Área de Concentração: Geografia Política, Planejamento e Recursos Naturais.

Orientador: Prof. Dr. Wanderley Messias da Costa

Versão original

São Paulo

2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

G216d Garcia, Tatiana de Souza Leite
Desafios da Integração Sul-Americana: as Políticas de Meio Ambiente e de Transportes no MERCOSUL (2009-2019) / Tatiana de Souza Leite Garcia ; orientador Wanderley Messias da Costa. - São Paulo, 2019.
337 f.

Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Geografia. Área de concentração: Geografia Humana.

1. Geopolítica. 2. Meio Ambiente. 3. Transportes. 4. MERCOSUL. 5. Integração Sul-Americana. I. Costa, Wanderley Messias da, orient. II. Título.

Nome: GARCIA, Tatiana de Souza Leite Garcia.

Título: Desafios da Integração Sul-Americana: as Políticas de Meio Ambiente e de Transportes no MERCOSUL (2009 – 2019)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Doutora em Geografia Humana.

Orientador: Prof. Dr. Wanderley Messias da Costa

Aprovada em:

Banca Examinadora

Profa. Dra. Mónica Arroyo

Instituição: Universidade de São Paulo

Profa. Dra. Janina Onuki

Instituição: Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Antonio Marcos Roseira

Instituição: Universidade Federal do ABC

AGRADECIMENTOS

À Universidade de São Paulo, à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, e seus respectivos diretores, coordenadores, professores e funcionários.

Ao professor Dr. Wanderley Messias da Costa, referência de sabedoria, seriedade, empatia e diplomacia. Agradeço imensamente pelo acolhimento desde abril de 2017, por me apresentar uma outra possibilidade de pesquisa, pelos aprendizados acadêmicos e pessoais, pela(o) confiança, respeito e carinho. Esta jornada foi mais rica e menos tensa ao seu lado.

À CAPES, pela concessão da bolsa iniciada em janeiro/2017, que possibilitou-me diminuir a jornada de trabalho para dedicar-me à pesquisa.

Aos professores Dra Mónica Arroyo, Dr. Antonio M. Roseira e Dra. Janina Onuki, por suas disponibilidades e contribuições como membros da banca de qualificação e defesa final.

À professora Karina L. P. Mariano pelas aulas de Regionalismo na América Latina e à professora Ana Maria R. Azevedo pelas sugestões de português.

Ao sr. Noboru Ofuji da Agência Nacional de Transportes Terrestres.

Aos amigos que fiz na Universidade Anhembi Morumbi, em especial ao professor Maurício Homma, meu querido coordenador, pela compreensão e apoio no período que me dediquei a escrever a tese.

Aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana e aos que se tornaram amigos(as) Rodolfo, Luciene, Ginneth, Daniel e Tales.

Ao Murilo e à Bianca, ex-alunos que se tornaram membros da família e parceiros da caminhada acadêmica. Juntos somos mais fortes.

À minha alma gêmea, Eduardo Spinussi. Agradeço por seu amor, incentivo, companheirismo e compreensão durante os períodos de minha ausência, angústia, desespero, adoecimento, reerguimento, euforia e dedicação plena ao doutorado. Tudo que passei durante esses anos, só consegui superar porque você estava comigo nessa empreitada. Essa tese é sua também.

À minha família – Aurélio, Cássia, Fabiana, Carolina, Adriano e Mariana, por acreditarem em mim e acompanharem minha trajetória de trabalhos, estudos, dificuldades e conquistas. Somos provas de que mesmo diante das adversidades da

vida, a educação, a dedicação, a humildade e a perseverança podem mudar dignamente nossa condição socioeconômica.

À Deus, ao Universo e aos entes celestiais pelos desafios, aprendizados, proteção e conquistas. Para uma pessoa do interior, de família simples, concluir o doutorado na Universidade de São Paulo é a realização de um sonho.

GARCIA, Tatiana de Souza Leite. Desafios da Integração Sul-Americana: as Políticas de Meio Ambiente e de Transportes no MERCOSUL (2009 – 2019). 337 f. 2019. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2019.

RESUMO

O regionalismo é um fenômeno multidimensional, caracterizado pelo movimento de coesão entre Estados de uma mesma região, que optam por cooperarem com o objetivo de encontrar soluções conjuntas para anseios comuns. A integração regional é, prioritariamente, voltada para a cooperação comercial entre os Estados membros, que cedem parte de sua soberania para constituir uma Organização Intergovernamental de atuação no âmbito regional, que os auxiliará na superação de assimetrias, conflitos e participação no cenário internacional em outros patamares. A América do Sul foi palco de várias iniciativas de regionalismo e o MERCOSUL é o mais consolidado processo de integração regional sul-americano, que serve como fórum para além das questões comerciais. Esta pesquisa analisa como os temas de meio ambiente e de transportes foram desenvolvidos nas instâncias técnicas e decisórias do MERCOSUL, entre os anos de 2009 e 2019, bem como aquelas que foram normatizadas como políticas regionais. Como metodologia de pesquisa empregou-se o levantamento e análise bibliográfica, documental e entrevista. Conclui-se que a política de transportes do MERCOSUL constitui-se de normas comuns destinadas à padronização de medidas, pesos e informações para propiciar a facilitação dos fluxos de cargas e pessoas, prioritariamente, pelas vias terrestres. Além disso, as negociações para lidar com esses temas contam com a participação dos representantes dos Estados membros e de atores não estatais legitimamente interessados. Já na política de meio ambiente do MERCOSUL, predominam os temas ambientais que estão em voga nas relações internacionais e o intercâmbio de posições nos foros ambientais multilaterais, sendo que as negociações são feitas com a participação dos representantes dos Estados membros e de Organizações Internacionais.

Palavras-chave: Geopolítica; Meio Ambiente; Transporte; MERCOSUL; Integração Sul-Americana.

GARCIA, Tatiana de Souza Leite. Desafios da Integração Sul-Americana: as Políticas de Meio Ambiente e de Transportes no MERCOSUL (2009 – 2019). 337 f. 2019. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2019.

ABSTRACT

Regionalism is a multidimensional phenomenon characterized by the movement of cohesion between States of the same region that choose to cooperate in order to find joint solutions to common aspirations. Regional integration is primarily geared towards trade cooperation among member States which cede part of their sovereignty to form an Intergovernmental Organization that operates at the regional level and that will assist them in overcoming asymmetries, conflicts and participation on the international scene at other realms. South America was a stage for several regionalism initiatives, Mercosur being the most consolidated South American regional integration process, which serves as a forum beyond trade issues. This research analyzes how environmental and transportation themes were developed within the technical and decision-making instances of Mercosur between the years of 2009 and 2019, as well as those themes that were standardized as regional policies. The research methodology is comprised of bibliographical, documentary and interview research and analysis. It was concluded that Mercosur's transportation policy is constituted by common norms aimed at the standardization of measures, weights and information to facilitate the flow of cargo and people, mainly by land. In addition, negotiations to address these issues involve the participation of representatives of member States and legitimately interested non-state actors. At the same time, Mercosur's environmental policy is dominated by environmental issues that are in vogue in international relations as well as the exchange of positions in multilateral environmental forums where negotiations are conducted with the participation of representatives of member States and International Organizations.

Keywords: Geopolitics; Environment; Transportation; MERCOSUR; South American Integration.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Região intra-Estatal (Regional na escala nacional) e Região inter-Estatal (Regional na escala internacional)	12
Figura 2: A Bacia do Prata e as fronteiras políticas dos Estados	51
Figura 3: Eixos de Integração e Desenvolvimento / IIRSA	67
Figura 4: Organograma MERCOSUL	89
Figura 5: Macroformas do Relevo da América do Sul	107
Figura 6: Principais Habitats e Unidades de Conservação na América do Sul	109
Figura 7: Delimitação da “área continental de soldadura” de Couto e Silva	221
Figura 8: Principais malhas viárias da América do Sul	232
Figura 9: Principais ligações rodoviárias na América do Sul	235
Figura 10: Conexões Aeroviárias Cone Sul	238
Figura 11: Movimento portuário de cargas nos países da América Latina e Caribe	240
Figura 12: Eixo Interoceânico Central	243
Figura 13: Eixo Hidrovia Paraguai-Paraná	245
Figura 14: Eixo Capricórnio	247
Figura 15: Eixo MERCOSUL-Chile	249
Figura 16: Carta Verde MERCOSUL	295
Figura 17: Modelo Placa MERCOSUL (2019)	303
Figura 18: Certificados de Inspeção Técnica Veicular (CITV)	305
Figura 19: Modelo do selo de inspeção veicular de acordo com as especificações	306
Figura 20: Classe de risco e rótulos de produtos perigosos	309

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Brasil - Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: MERCOSUL	65
Gráfico 2: Número de UCs e Percentual em relação ao Bioma – Brasil	127
Gráfico 3: Oferta Interna de Energia no Brasil – 2018 (%)	137
Gráfico 4: Oferta Interna de Energia Elétrica – 2018 (%)	137

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Conflitos na América do Sul	117
Quadro 2: Compilação dos documentos resultantes das reuniões ordinárias e extraordinárias do SGT nº6 - 2009 a 2019.	171
Quadro 3: Compilação dos documentos resultantes da Reunião de Ministros de Meio Ambiente - 2009 a 2019.	186
Quadro 4: Resoluções GMC com tratativas ambientais - 2009 a 2019	195
Quadro 5: Decisões CMC com tratativas ambientais - 2009 a 2019	197
Quadro 6: Recomendações CMC com tratativas ambientais - 2009 a 2019	198
Quadro 7: Declarações CMC sobre tratativas ambientais - 2009 a 2019	199
Quadro 8: Agenda 2030/ODS: Metas relacionadas aos impactos dos sistemas de transportes.	256
Quadro 9: Compilação dos documentos resultantes das reuniões ordinárias do SGT nº5 Transportes - 2009 a 2019	267
Quadro 10: Resoluções GMC relacionadas a transportes - 2009 a 2019	288
Quadro 11: Decisões CMC relacionados a transportes - 2009 a 2019	289
Quadro 12: Cor por ano do selo de inspeção veicular	306

LISTAS DE SIGLAS

ABRELPE - Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais

ABTI - Associação Brasileira de Transporte Internacional

ACE - Acordo de Complementação Econômica

AECID - Associação Espanhola de Cooperação e Desenvolvimento

AIC - Agenda de Implementação Consensuada

ALADI - Associação Latino Americana de Integração

ALALC - Associação Latino-Americana de Livre Comércio

ALBA - Aliança Bolivariana das Américas

ALCA - Área de Livre Comércio das Américas

ALCSA - Área de Livre Comércio da América do Sul

ANA - Agência Nacional das Águas

ANAC - Agência Nacional de Aviação Aérea

ANNP - Marina Mercante, Administración Nacional de Navegación y Puertos

ANP - Administración Nacional de Puertos

ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários

ANTSV - Vice Ministerio de Transporte, Agencia Nacional de Transito y Seguridad Vial

ANTT - Agência Nacional de Transporte Terrestre

API - Agenda de Projetos Prioritários

ASEAN - Associação das Nações do Sudeste Asiático

ATIT - Acordo de Transportes Internacionais Terrestres

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES - Banco nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAF - Corporação Andina de Fomento

CAN - Comunidade Andina de Nações

CARICOM - Comunidade e Mercado Comum do Caribe

CASA - Comunidade Sul-Americana de Nações

CCM - Comissão de Comércio do MERCOSUL

CDB - Convenção da Biodiversidade Biológica

CDS - Conselho de Defesa Sul-Americano

CECA - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CEE/EA/URATOM - Comunidade Europeia de Energia Atômica
CEE - Comunidade Econômica Europeia
CELAC - Comunidade de Estados da América Latina e Caribe
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina
CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CETM - Comissão de Especialistas em Transporte Marítimo do MERCOSUL
CF - Comissão Ferroviária
CFF - Comissão de Facilitação Fronteiriça
CIC - Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata
CIH - Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná
CIIT - Comissão de Integração das Informações de Transportes de Passageiros e Cargas – Sistematização de Dados
CITV – Certificado de Inspeção Técnica Veicular
CIPP - Certificado de inspeção para transporte de produtos perigosos a granel
CMC - Conselho Mercado Comum
CNI - Confederação Nacional da Indústria
CNODS - Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
CNRT - Comisión Nacional de Regulación del Transporte
CNUMAD - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNUMAH - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano
CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONDESUL - Conselho Empresarial de Transportes Rodoviário de Cargas do MERCOSUL
CONTRAN - Conselho Nacional de Transportes
COOTRANSAU - Cooperativa dos Transportes de Carga de Uruguaiana COREMA - Conselho Regional de Meio Ambiente
COP - Conferência das Partes para Mudanças Climáticas
COSIPLAN - Conselho de Infraestrutura e Planejamento
CPC - Comissão Parlamentar Conjunta
CPSV - Comissão Permanente de Segurança Viária do MERCOSUL
CRPM - Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL
CRT - Conhecimento Internacional de Transporte Rodoviário
CSV - Certificado de Segurança Veicular

CTF - Comissão de Transporte Ferroviário
DENATRAN - Departamento Nacional de Trânsito
DINATRAN - Dirección Nacional de Transporte
DNT - Dirección Nacional de Aduanas
DTA - Declaração de Trânsito Aduaneiro
ECOSOC - Conselho Econômico e Social
ECOSUL - Conferência sobre o MERCOSUL, Meio Ambiente e Aspectos Transfronteiriços
EFTA - Área Europeia de Livre Comércio
EID - Eixos de Integração e Desenvolvimento
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FCES - Foro Consultivo Econômico-Social
FCCP - Foro de Consulta e Concertação Política
FCCR - Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL
FOCEM - Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL
FONPLATA - Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata
FUNAI - Fundação Nacional do Índio
GATT - General Agreement on Tariffs and Trade
GCI - Grupo de Cooperação Internacional
GEE - Gases de Efeito Estufa
GMC - Grupo Mercado Comum
GMN - Governança Multinível
GTMP - Grupo de Trabalho sobre Transporte Terrestre de Mercadorias Perigosas no MERCOSUL
HPP - Hidrovia Paraguai-Paraná
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IATA - Associação Internacional de Transporte Aéreo
ICAO - Organização de Aviação Civil Internacional
ICMBIO - Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade
IIRSA - Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
IMDG - International Maritime Dangerous Coogs Code

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPPDH - Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL
ISM - Instituto Social do MERCOSUL
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCCA - Mercado Comum Centro Americano
MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MEICES - Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
MIC - Manifesto Internacional de Carga
MMA - Ministério do Meio Ambiente
MME - Ministério de Minas e Energia
MOPC - Ministerio de Obras Publicas y Comunicaciones
MOPP - Movimentação e Operação de Produtos Perigosos
MRE - Ministério das Relações Exteriores do Brasil
MTOP - Ministerio de Transporte y Obras Públicas
NAFTA - Acordo de Livre Comércio da América do Norte
NDC - Contribuição Nacionalmente Determinada
NCM - Nomenclatura Comum do MERCOSUL
NTC - Associação Nacional de Transporte de Cargas e Logística
ODM - Objetivos do Desenvolvimento do Milênio
OEA - Organização dos Estados Americanos
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIE - Oferta Interna de Energia
ONU- Organização das Nações Unidas
OMC - Organização Mundial do Comércio
OPA - Operação Pan-Americana
OPAS - Organização Pan-americana de Saúde
OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo
ODS - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTCA - Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

PAE - Plano de Ação Estratégico

PARLASUL - Parlamento do MERCOSUL

PDS - Projeto de Desenvolvimento Sustentável Esperança

PEB - Política Externa Brasileira

PEAS - Plano Estratégico de Ação Social

PICE - Programa de Integração e Cooperação Econômica

PMA - Programa Mundial de Alimentos

PME - Pequenas e Médias Empresas

PNRS - Política Nacional Recursos Sólidos

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNUMA - Programa das Nações Unidas para Meio Ambiente

POP - Protocolo de Ouro Preto

PPT - Presidência Pro Tempore

PPG7 - Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil

PROSUL - Foro para o Progresso da América do Sul

REMA - Reunião Especializada em Meio Ambiente

REMI - Reunião Especializada de Municípios e Intendências

RMMA - Reunião de Ministros de Meio Ambiente do MERCOSUL

RMAGIR - Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Gestão Integral de Riscos de Desastres

SAIV - Selo de Aprovação na Inspeção Técnica Veicular

SAM - Secretaria Administrativa do MERCOSUL

SECEM - Sistema de Estadísticas de Comercio Exterior del Mercosur

SEMA - Secretaria Especial do Meio Ambiente

SENATUR - Ministerio Relaciones Exteriores, Aduana Paraguay, Secretaria Nacional de Turismo

SFB - Serviço Florestal Brasileiro

SGT - Subgrupo de Trabalho

SIAM - Sistema de Informação Ambiental do MERCOSUL

SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente

SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação

SOAT - Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito

SOAPEX - Seguro Obligatorio de Accidentes Personales Causados por Vehículos Motorizados con Matrícula Extranjera

SUSEP - Superintendência de Seguros Privados

TEC - Tarifa Externa Comum

TEU - Twenty Foot Equivalent Unit

TIAR - Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

TPR - Tribunal Permanente de Revisão

UE - União Europeia

UICN - União Internacional para a Conservação da Natureza

UNASUL - União de Nações Sul-Americanas

UNESCO - Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

UNEP - United Nations Environment Programme

WSSD - World Summit on Sustainable Development

WWF – World Wide Fund for Nature

ZLC - Zona de Livre Comércio

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. BREVE ARCABOUÇO CONCEITUAL E TEÓRICO SOBRE REGIÃO, REGIONALISMO E INTEGRAÇÃO REGIONAL	8
1.1 Polissemias e complementariedades dos conceitos Região, Regionalismo e Integração Regional	8
1.2 Abordagens teóricas aplicadas ao regionalismo e a integração regional	20
1.3 Algumas reflexões inspiradas na abordagem geopolítica sobre o regionalismo na América do Sul, com foco no MERCOSUL.	31
2. O MERCOSUL NO CONTEXTO DA INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL: HISTÓRIA E GEOPOLÍTICA.	38
2.1 O regionalismo na América do Sul até os anos de 1990	38
2.2 A geopolítica da Bacia do Prata e as condições que propiciaram a criação do MERCOSUL.	50
2.3 O regionalismo contemporâneo na América do Sul e a resiliência do MERCOSUL.	62
2.4 Arranjo institucional e governança no MERCOSUL	75
2.5 A inclusão de Estados membros no MERCOSUL e os casos da Venezuela e Bolívia.	98
3. AS POTENCIALIDADES E VULNERABILIDADES AMBIENTAIS NA AMÉRICA DO SUL E NO BRASIL	106
3.1 Panorama do meio ambiente na América do Sul	106
3.2 Liderança do Brasil em meio ambiente	122
4. POLÍTICAS DE MEIO AMBIENTE NO MERCOSUL (2009-2019)	159
4.1 As instâncias técnicas responsáveis por meio ambiente no MERCOSUL e a construção da Política de Meio Ambiente no MERCOSUL.	159
4.2 Análise documental do SGT nº6 e da Reunião de Ministros de Meio	168

Ambiente (2009-2019).	
4.3 Análise documental do Grupo Mercado Comum e Conselho Mercado Comum sobre temas ambientais (2009-2019)	195
4.4 Harmonização das legislações de meio ambiente nos Estados Partes do MERCOSUL	202
4.5 Acordo MERCOSUL-União Europeia: alguns aspectos relacionados ao capítulo comércio e desenvolvimento sustentável.	209
4.6 Desafios para a política de meio ambiente no MERCOSUL	213
 5. QUADRO ATUAL E TENDÊNCIAS DOS TRANSPORTES NO MERCOSUL	 217
5.1 Dimensões geoeconômica e geopolítica dos transportes no MERCOSUL	217
5.2 Os fluxos nas fronteiras do MERCOSUL e os investimentos do FOCEM na infraestrutura de transportes	225
5.3 Os modais e as infraestrutura de transportes no MERCOSUL.	229
5.4 Tendências no setor de transporte relacionadas ao desenvolvimento sustentável	252
 6. POLÍTICAS DE TRANSPORTE NO MERCOSUL (2009-2019)	 261
6.1 As instâncias técnicas responsáveis por transportes no MERCOSUL.	261
6.2 Análise documental do SGT nº 5 Transportes e das instâncias decisórias do MERCOSUL (GMC e CMC) sobre temas relacionados a transportes (2009-2019).	265
6.3 Evolução das políticas de transportes no MERCOSUL	291
6.4 Entrevista com representante do Brasil nas negociações do SGT nº5	310
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	 314
 REFERÊNCIAS	 319

INTRODUÇÃO

O regionalismo é um fenômeno multidimensional presente nas relações internacionais, que se intensificou nos séculos XX e XXI, resultante do movimento voluntário dos Estados localizados em uma mesma região, que ao reconhecerem anseios comuns buscam soluções conjuntas.

Os processos de integração regional demandam a institucionalização da cooperação entre os Estados, que abdicam de parte de sua soberania para constituir uma Organização Intergovernamental que atuará na escala regional, com ações comerciais prioritárias, com o objetivo de superar conflitos, assimetrias regionais e posicionar seus membros no cenário internacional em outros patamares.

O crescimento e a diversificação dos arranjos multiestatais regionais apresentam-se como um campo profícuo de estudos para geógrafos, internacionalistas, cientistas políticos, juristas e economistas. No entanto, existe polissemia a respeito do entendimento e a aplicação dos conceitos região, regionalismo e integração regional, inclusive com diversas abordagens teóricas para explicar e justificar os processos de regionalismo e de integração regional.

A América do Sul também foi palco de várias iniciativas de regionalismo e de integração regional, cujos principais objetivos voltavam-se à promoção do desenvolvimento socioeconômico, através de incentivos ao comércio intrabloco e extrabloco. Destaca-se que os Estados sul-americanos (governos centrais) se basearam nos princípios do intergovernamentalismo para preservar sua soberania diante dos processos decisórios nas arenas regionais e de implementações dessas decisões nos ordenamentos jurídicos nacionais.

Teóricos apontam a existência de emaranhado e sobreposição dos arranjos regionais sul-americanos, que podem levar a complementariedade, fragmentação ou substituição dessas instâncias. Além disso, presencia-se o alargamento das estruturas, dos temas e inclusão de novos membros.

A América do Sul se tornou uma região geopolítica, graças às suas potencialidades biogeográficas, populacionais, produtivas e mercado consumidor, inclusive, pela existência de vários arranjos regionais que propiciaram unidade mínima e arcabouço institucional baseados em princípios e objetivos comuns. Os períodos de contração, distensão e coesão entre os países sul-americanos,

constituem-se como partes do processo de formação e consolidação da governança regional-transnacional.

A América do Sul é marcada por conjunturas com multidimensionais exercícios de poder que impactam a economia, a política, o território e a integração regional. Nesse sentido, em alguns momentos, a integração sul-americana é influenciada pelo intergovernamentalismo e os temas prioritários relacionam-se ao comércio; em outros momentos, é influenciada pelo aprofundamento dos processos de integração ou pela ampliação do escopo, com temas ambientais e sociais, que possibilitam aumentar o comprometimento entre os Estados Partes.

A criação do MERCOSUL é a consolidação da superação das rivalidades na Bacia do Prata, onde Brasil e Argentina, potências regionais do subcontinente, decidiram convergir suas políticas externas em torno de projetos de cooperação bilaterais e multilaterais. As mudanças que o MERCOSUL passou em quase três décadas, fruto de sua resiliência, frente às outras iniciativas de regionalismo na região, mostram que este é o mais sólido arranjo de integração sul-americana.

O Brasil é o país da região com as maiores dimensões territorial, ambiental, econômica e populacional, cujas características lhe conferem peso relevante no MERCOSUL. No entanto, sua liderança regional é contestada por não assumir todos os compromissos estabelecidos regionalmente e os custos para a integração, como o *paymaster* do bloco.

A partir das considerações expostas, essa pesquisa teve como objetivo principal conhecer como os temas de meio ambiente e de transportes são desenvolvidos nas instâncias técnicas e decisórias do MERCOSUL, durante o recorte temporal de 2009 a 2019, e identificar quais dessas foram normatizadas como políticas regionais.

O estudo centrou-se em duas hipóteses: H1 - Os temas ambientais negociados no MERCOSUL são influenciados pelo setor acadêmico, sociedade civil organizada, Organizações Internacionais e setor privado legitimamente interessados nessas questões; H2 - Os temas de transportes são influenciados pelos atores privados em razão da demanda comercial e a necessidade de facilitação dos fluxos de produtos e pessoas pelos territórios dos Estados membros.

As perguntas que nortearam a pesquisa foram: Quais são os principais temas propostos e discutidos nas instâncias técnicas do MERCOSUL que lidam com transportes (Subgrupo de Trabalho nº5 Transportes) e meio ambiente (Subgrupo de

Trabalho nº 6 Meio Ambiente e Reunião de Ministros de Meio Ambiente)? É possível identificar as variáveis (doméstica e internacional) que influenciam para que determinado tema seja levado para as discussões no âmbito do MERCOSUL? Quais temas de meio ambiente e de transportes são considerados prioritários e levados para as instâncias decisórias (Grupo Mercado Comum e Conselho Mercado Comum) que se tornam normas nas respectivas Política de Meio Ambiente e Política de Transportes do MERCOSUL? Os atores não estatais participam da construção da governança regional relacionadas às políticas de transportes e de meio ambiente?

Para a execução dessa pesquisa foram necessários levantamento bibliográfico, documental e aplicação de entrevista. As fontes secundárias são provenientes de artigos, livros, dissertações, teses, trabalhos acadêmicos disponíveis em Anais, relatórios e matérias jornalísticas que tratavam de temas correlatos a pesquisa, e possibilitaram a construção do arcabouço teórico-conceitual-histórico.

As fontes primárias foram obtidas, predominantemente, nos seguintes sites eletrônicos: Secretaria do MERCOSUL, Sistema de Informação Ambiental do MERCOSUL (SIAM), Agência Nacional de Transportes Terrestres do Brasil (ANTT), Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE).

Esta pesquisa dedicou esforços na coleta e análise de documentos, cujo método baseia-se na extração e análise de dados qualitativos e quantitativos oficiais, que contribuem para a compreensão da conjuntura histórica, sociocultural, política e econômica do objeto em estudo, sendo, portanto, uma técnica relevante para desenvolvimento das ciências humanas. Os documentos também expressam pensamentos, posicionamentos, práticas, conceitos e conhecimentos sobre o assunto abordado, que ainda não receberam tratamento analítico-científico. Além disso, os documentos oficiais ao serem disponibilizados ao público em geral, graças a evolução das tecnologias de informação e normas de transparência, constituem-se arcabouço material que não pode ser ignorado pela comunidade acadêmica.

Durante o desenvolvimento da pesquisa bibliográfica foram detectadas lacunas científicas relacionadas às políticas de meio ambiente e de transporte no âmbito do MERCOSUL, notadamente, pela ausência ou raso emprego da metodologia de análise documental. Foram encontradas duas teses: “A política ambiental no MERCOSUL (1991-1999): um novo espaço de articulação”, defendida por Reinaldo Dias no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade

Estadual de Campinas, em 2001; e a tese “Desafios e possibilidades jurídicas para o desenvolvimento dos transportes no MERCOSUL: a opção pela multimodalidade”, defendida por Martinho Martins Botelho no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo, em 2010. No entanto, em nenhuma delas foi feito o tratamento dos documentos produzidos pelos Subgrupos de Trabalho e instâncias decisórias do MERCOSUL competentes nos temas em questão. Outros trabalhos científicos que versaram sobre meio ambiente ou transportes no MERCOSUL também não analisaram os documentos das instâncias supracitadas.

Com o objetivo de cobrir possíveis lacunas e inovar com a pesquisa documental sobre o objeto em estudo, optou-se por coletar, compilar e analisar os documentos produzidos pelas instâncias técnicas e decisórias do MERCOSUL, responsáveis pela pauta negociadora para meio ambiente e transporte, entre os anos de 2009 até 2018, mas, com a prorrogação da entrega da tese, incluiu-se os documentos publicados até setembro de 2019.

No início da fase de coleta dos documentos, em 2018, o site da Secretaria do MERCOSUL, fonte oficial do bloco, encontrava-se inoperante devido às atualizações em seu banco de dados, segundo informado por funcionário, em resposta à mensagem de solicitação de informações. No decorrer de 2019, gradativamente, os documentos tornaram-se disponíveis no site da Secretaria do MERCOSUL, possibilitando dar sequência aos objetivos dessa pesquisa, no que tange a metodologia documental. Entretanto, muitas vezes, o site eletrônico do Sistema de Informação Ambiental do MERCOSUL, que também esteve inoperante durante o tempo mencionado, e o da Agência Nacional de Transportes Terrestres, dispunham de mais documentos do que a Secretaria do MERCOSUL.

Para complementar as análises bibliográfica e documental estava planejada a realização de entrevistas com os representantes do Brasil nas instâncias técnicas do MERCOSUL, que lidam com os temas de meio ambiente e de transportes. No Ministério do Meio Ambiente, o representante da Assessoria Internacional não se dispôs a fornecer informações por telefone, nem a agendar entrevista presencial e também não respondeu ao questionário semiestruturado enviado por e-mail. Ele encaminhou alguns arquivos por e-mail que já constavam no site do Sistema de Informação Ambiental do MERCOSUL. Na Agência Nacional de Transportes Terrestres, o representante da Assessoria Internacional concedeu entrevista

presencial com duração de mais de uma hora. Também foram contatados os diplomatas que atuam na Delegação do Brasil junto à ALADI e MERCOSUL, os quais forneceram informações por telefone, mas não se dispuseram a responder entrevistas semiestruturadas por e-mail ou pessoalmente.

A consecução da pesquisa possibilitou que essa tese fosse estruturada em seis capítulos.

No primeiro capítulo serão analisados os conceitos de região, regionalismo e integração regional, comumente empregados nos estudos que tratam das várias possibilidades de cooperação internacional entre atores estatais e não estatais, localizados em uma mesma região. Também são apresentadas algumas teorias que intencionam explicar as ondas de regionalismo e os processos de integração regional, com as possíveis classificações conforme o nível de comprometimento dos atores. Por fim, esboça-se algumas reflexões conceituais e geopolíticas específicas sobre os arranjos regionais na América do Sul e o MERCOSUL.

O segundo capítulo expõe um panorama histórico das iniciativas de regionalismo na América do Sul, com foco no MERCOSUL. Para tanto, serão analisados os elementos da geopolítica na Bacia do Prata, a superação das rivalidades e o avanço na cooperação regional, uma vez que este bloco resiste diante da proliferação de outros arranjos regionais multiestatais na região. Também apresentar-se-á a formação institucional do MERCOSUL e seus mecanismos de governança, seu alargamento com a inclusão de novos Estados membros, notadamente, Venezuela e Bolívia, e de novos temas em suas instâncias técnicas e políticas.

No terceiro capítulo são apresentadas as potencialidades e vulnerabilidades ambientais da América do Sul e do Brasil, considerando as características biogeográficas e a correlação com as ações antrópicas provocadas pelo processo de apropriação e transformação dos espaços naturais. Destaque é atribuído às condições que propiciam ao Brasil assumir a liderança regional/global para os temas ambientais.

No quarto capítulo são analisadas as políticas de meio ambiente estabelecidas no âmbito do MERCOSUL. Na primeira parte apresenta-se a estrutura institucional do bloco que lida com os temas ambientais, com foco nas instâncias técnicas - Subgrupo de Trabalho nº 6 Meio Ambiente e a Reunião de Ministros de Meio Ambiente (RMMA). Na segunda e terceira partes são expostas a compilação e

análise da pesquisa documental, referente aos documentos produzidos pelas instâncias técnicas e decisórias no período de 2009 a 2019, encontrados nos sites eletrônicos da Secretaria do MERCOSUL e do Sistema de Informação Ambiental do MERCOSUL. Na quarta parte, com base em referencial bibliográfico, apresenta-se o retrato da harmonização das legislações ambientais dos países fundadores do bloco. Na quinta, apresenta-se alguns pontos relacionados ao capítulo Comércio e Desenvolvimento Sustentável contido no Acordo União Europeia-MERCOSUL, firmado recentemente. Por fim, apontam-se algumas considerações sobre os desafios para a política de meio ambiente no MERCOSUL.

No quinto capítulo apresenta-se o quadro atual e as tendências dos transportes nos países do MERCOSUL, considerando sua importância para a circulação de produtos, pessoas e serviços, que impactam diretamente nas economias (locais, regionais, nacionais e transfronteiriças) e, sobretudo, nas condições de vida daqueles que dependem de forma direta ou indireta desses fluxos. Aborda-se algumas considerações a respeito das dimensões geoeconômica e geopolítica dos transportes no MERCOSUL, considerando a importância dos fluxos nas fronteiras dos países membros, com cerca de 6 mil quilômetros, com destaque à Tríplice Fronteira Foz Iguaçu/Puerto Iguazu/ Ciudad del Este. Além disso, discorre-se sobre o FOCEM, instância do MERCOSUL criada para financiar projetos de convergência estrutural, que ainda não consegue prover financiamentos para efetivar a integração territorial nas faixas de fronteiras. Também são apresentadas as condições dos modais e da infraestrutura de transportes no MERCOSUL, e os eixos de infraestrutura projetados pelo IIRSA/COSIPLAN que contemplam os territórios dos países do MERCOSUL. Por fim, são expostas as tendências do setor de transporte em relação as perspectivas do desenvolvimento sustentável e as iniciativas no âmbito da Organização das Nações Unidas.

Existem muitas pesquisas sobre os modais e a infraestrutura de transportes na América do Sul. No entanto, é praticamente inexistente trabalhos acadêmicos que versam sobre a pauta negociadora relacionada ao controle dos fluxos de transportes pelos territórios dos Estados Partes do MERCOSUL, ao ponto de demandar os estabelecimentos de acordos bi e multilaterais, padronizações de medidas técnicas e administrativas, harmonizações de normas e construção/implementação de políticas regionais.

Para contribuir na superação dessa lacuna, o capítulo seis, dividido em quatro partes, examina as políticas de transportes estabelecidas no âmbito do MERCOSUL, com foco no período de 2009 a 2019. Na primeira aborda-se as instâncias técnicas responsáveis pelas negociações relacionadas a transportes no âmbito do MERCOSUL, inclusive apontando os temas contidos em sua pauta negociadora e os atores envolvidos. Na segunda apresenta-se a compilação e análise de documentos produzidos nas reuniões ordinárias do SGT nº5 Transportes, durante o período de 2009 a 2019. Ao reconhecer que as instâncias decisórias (Grupo Mercado Comum e Conselho Mercado Comum) são fundamentais na determinação de assuntos prioritários, que devem ser implementados como política regional, por isso, também foram investigados os documentos aprovados por essas instâncias, cujos assuntos estivessem relacionados a normatização dos fluxos de transportes e/ou infraestrutura de vias de transporte nos territórios dos países membros, entre os anos de 2009 a 2019. Na terceira expõe-se um panorama das principais políticas MERCOSULinas relacionadas a circulação de pessoas e cargas por transportes terrestres nos territórios dos Estados Partes do MERCOSUL. Não se limitou ao espaço temporal definido na pesquisa documental (2009-2019) e, sim, a identificação daquelas estabelecidas nas primeiras décadas, considerando sua relevância na construção da Agenda Normativa de Transportes do MERCOSUL. A quarta é resultado da entrevista realizada com um gestor importante da Agência Nacional de Transportes Terrestres, membro da delegação do Brasil nas negociações do SGT nº5 Transportes, cujo depoimento reforçou as hipóteses da pesquisa e as informações encontradas nos documentos.

A justificativa dessa tese está em difundir como os temas de meio ambiente e de transportes são trabalhados no MERCOSUL, demonstrando sua importância como principal fórum de diálogo regional, para além das tratativas comerciais.

Os temas de meio ambiente e de transportes são preferências pessoais desde as graduações em Relações Internacionais e Geografia. A escolha pela escala regional, com foco no MERCOSUL, decorre da vontade de conhecer como a América do Sul e o Brasil se inserem nesses debates nas relações internacionais contemporâneas.

CAPÍTULO 1. BREVE ARCABOUÇO CONCEITUAL E TEÓRICO SOBRE REGIÃO, REGIONALISMO E INTEGRAÇÃO REGIONAL.

1.1 Polissemias e complementariedades dos conceitos Região, Regionalismo e Integração Regional.

A região é um conceito empregado por vários estudos das ciências humanas e biológicas, conforme suas especificidades, contribuindo para sua multiplicidade de entendimentos e aplicações. Além disso, a noção de região também é usada no cotidiano, desprendida de conotação científica.

O conceito de região é um dos pilares do arcabouço conceitual-metodológico da Geografia. O método regional na Geografia estuda porções da superfície terrestre onde ocorrem a integração de fenômenos heterogêneos entre a sociedade e a natureza, possibilitando identificar as particularidades e as diferenciações entre as áreas.

Existem diferentes concepções e conceituações de região nas correntes de pensamento geográfico, que levam a diferentes empregos do termo como: região natural, região geográfica, regiões simples, regiões complexas, regiões homogêneas ou funcionais, regiões de planejamento, região econômica, dentre outras (CORREA, 1990).

Etimologicamente, a palavra região vem do latim *regio*, derivada do verbo *regere*, que significa governar, reinar. Nesse sentido, historicamente, as classes dominantes, o poder central e/ou o Estado, empregaram diferentes conceituações atreladas ao termo região visando a ação e o controle sobre os territórios, sejam esses militarmente conquistados ou sob sua dependência política-administrativa e econômica (CORREA, 1990).

O conceito de região tem implicações no campo da política, da cultura e das atividades econômicas, que se projetam a partir do espaço geográfico, comumente associado as áreas que possuem determinadas características distinguindo-as das demais. A dimensão regional também é estudada a partir do espaço vivido, onde existe o sentimento de pertencimento e de consciência coletiva em uma base territorial, chamada de regionalidade (GOMES, 2007).

Martins (2019), com uma visão crítica sobre a Geografia Regional, esboça que o conceito região é empregado em diferentes vertentes. A vertente que analisa

o perfil de um território, partindo do pressuposto do desenvolvimento desigual e a relação entre o campo e a cidade, os critérios para delimitar a região baseiam-se nas interações entre a sociedade e a natureza. Nos estudos regionais focados no urbano/industrial, a natureza é deixada de lado em detrimento do humano, das relações econômicas-produtivas, dos fenômenos de polarização, da infraestrutura e das redes de articulação no território. Por fim, o autor sugere que a renovação da Geografia Regional deveria adotar a noção de biorregião, desenvolvida pelos pensadores do movimento biorregionalista, cuja perspectiva adota a região do ponto de vista antropogeográfico e a ideia de integração ecológica da relação sociedade/natureza.

Na contemporaneidade, diante dos fenômenos relacionados à globalização, alguns teóricos defendem que estaria ocorrendo a homogeneização do espaço e uniformização das relações sociais, levando ao fim das regiões; no entanto, os movimentos regionalistas, de resistência em defesa às diferenças e aos interesses locais, se apresentam com o discurso de direito às diferenças, mas que também podem justificar o direito à exclusão. A nova relação espacial entre os centros hegemônicos e as áreas sob suas influências possibilitou o surgimento de novas regiões e a renovação de algumas antigas. As regiões de hoje são desde os grupos de Estados, as parcelas subnacionais e as unidades supranacionais. De qualquer forma, a região é um conceito de fundamento político, de controle e gestão de um território (GOMES, 2007).

Haesbaert (2010a, 2010b) analisa o conceito de região e suas definições ao longo da evolução da ciência geográfica, evidenciando as alternadas fases de construção, destruição e reconstrução do conceito. A região carrega uma constelação de conceitos associados, devido às diferentes aplicações; por isso, é mais do que um recorte, um método e um campo de representações, é um “arte-fato” por ser expressão de um fato, um artifício e uma ferramenta política, que incorpora a multiplicidade e a complexidade de processos que marcam os arranjos espaciais.

Os arranjos espaciais contemporâneos são reflexos dos fenômenos ligados à globalização, que propiciou dinâmicas concomitantes de fragmentação e coesão, produzindo novas formas de regionalização, como as regiões em rede e os regionalismos. Nesse sentido, a região pode ser vista como um espaço-momento, nos quais as diferenciações propiciam articulações espaciais em rede, complexas,

aberta às constantes transformações, marcadas pela densidade, disposição e dimensão espacial, constituída pela atuação de diferentes sujeitos (Estado, empresas, instituições de poder não estatais, distintos grupos socioculturais e classes econômico-políticas) (HAESBAERT, 2010a, 2010b).

A regionalização estaria articulada numa análise centrada nas ações dos sujeitos que produzem o espaço e na interação que esses estabelecem; enquanto o regionalismo é fruto de movimento político e/ou de coesão regional, normalmente associado a identidade regional, cuja articulação espacial é composta por dinâmicas materiais e simbólicas. A revitalização do regionalismo e das identidades regionais refletem a reconfiguração do papel do Estado e as contradições intrínsecas à globalização; o fortalecimento das questões ambientais e do biopoder diante dos dilemas dos recursos naturais; a descentralização e desconcentração regional do poder político e econômico, frente aos fluxos econômicos cada vez mais concentrados em espaços específicos, como as cidades-regiões globais e os complexos regionais de conhecimento intensivo, que reforçam as desigualdades regionais e os processos de precarização social das regiões periféricas (idem).

Para Lencioni (2003), a escala regional é a escala intermediária de análise, que serve como mediadora entre o singular (local) e o universal (global), permitindo revelar a espacialidade dos processos sociais e das forças políticas sobre o território. Nessa perspectiva, as geografias pós-modernas surgiram no momento em que o local, o regional e o global se recompuseram diante da reestruturação do capitalismo, atrelados aos fenômenos da globalização, trazendo à tona o questionamento sobre a pertinência da escala de análise regional e sua relevância como instância particular localizada entre o local e o global. A autora afirma que a Geografia talvez tenha dedicado pouca atenção a essa concepção de região (entre o local e o global) por entender que o regionalismo nega o nacional e a identidade nacional, diluídos na globalização e no discurso do enfraquecimento do Estado, ignorando, portanto, essa perspectiva de análise regional.

Além dessas, a escala transfronteiriça também passou a ser objeto de análise da Geografia ao estudar as questões que transcendem as fronteiras estatais. Rückert e Dietz (2013) afirmam que as regiões transfronteiriças e o processo de transfronteirização são conceitos em construção, que mostram a vontade teórica-metodológica de explicar os processos que, atualmente, estão acontecendo em diferentes realidades macro e microrregionais.

Ambos conceitos - “regiões transfronteiriças” e o “processo de transfronteirização” – estão associados, por exemplo, a) “formações regionais que se estendem por uma ou mais fronteiras nacionais” (Matias, 2007, p. 2); b) a processo de relativização da escala nacional e a emergência de várias escalas regionais (Jessop, 2004); c) às ligações, aos fluxos e aos atores que atravessam a fronteira, à conexão ou ainda à vontade política de criar continuidade e a proximidade territorial (Renard, 201); d) ao que acontece na fronteira quando a linha separadora não pretende mais bloquear as práticas e o sentimento de pertencimento (Amilhat-Szary; Fourny, 2006); e) ou como um conjunto de processos de aproveitamento e de valorização de uma fronteira, limite territorial que separa dois sistemas políticos, econômicos e/ou socioculturais (Guibert; Ligrone, 2006) (RÜCKERT; DIETZ, 2013, p. 4).

Pereira Filho (2013), em estudo sobre transfronteirização na Tríplice Fronteira (Argentina-Brasil-Paraguai), entende que a região transfronteiriça é constituída pelas áreas contíguas a uma linha de fronteira entre dois ou mais Estados, onde existe um espaço econômico comum, com condições de fluxos de pessoas e capitais e até o desenvolvimento de uma cultura comum; onde coexistem impactos negativos e positivos que impedem ou impulsionam a integração.

A região transfronteiriça evidencia que apesar da existência de fronteiras naturais e políticas, estas não conseguem barrar a dinamicidade das relações sociais, das trocas comerciais e do contato político que estariam subscritas nos limites dos Estados. Nesse sentido, as regiões transfronteiriças são fundamentais na compreensão do regionalismo, porque são os espaços de encontro entre duas ou mais escalas locais, provenientes de unidades político-administrativas distintas, onde acontecem intensos fluxos de bens e pessoas, de contatos sociais e culturais, de parcerias entre aqueles que compartilham problemas comuns, condições reais que antecedem os arranjos formais que são estabelecidos pelos governos centrais.

Richard (2014) argumenta que a Geografia dedicou mais esforços aos estudos da região na escala intra-estatal, entre o local e o nacional; deixando lacunas teórico-conceituais relacionadas aos conjuntos multiestatais, configurações espaciais que se encontram entre as escalas nacional e global. Esta região inter-estatal refere-se à escala intermediária onde se encontram os arranjos regionais multiestatais, normalmente, associados aos movimentos de regionalismo, iniciados nos anos 1950/60, que expandiram nos anos de 1990/2000.

O avanço dos fenômenos relacionados a globalização e a criação de vários arranjos multiestatais regionais, tornou inevitável empreender o uso do termo região para designar essas novas formas de articulações (formais e informais) que

transcendem as fronteiras e compõe a nova ordem global. Inclusive para interpretar as condições para que alguns países assumam o *status* de potência, capazes de projetar seus recursos de poder no continente onde estão geograficamente localizados (região), classificando-as como potências regionais.

Em suma, nas últimas décadas, o mundo mudou em todas as dimensões e precisa ser repensado considerando a complexidade das questões que se inter-relacionam, partindo da percepção de que múltiplos atores (estatais e não estais) atuam nas escalas local, nacional, transfronteiriça, regional (intra-estatal e inter-estatal) e global, ou seja, interpretar as realidades considerando escalas multiníveis, conforme ilustrado na figura 1.

Figura 1: Região intra-Estatal (Regional na escala nacional) e Região inter-Estatal (Regional na escala internacional).

Diante da polissemia do termo região, Söderbaum (2003), professor da escola de estudos globais da Universidade de Gothenburg (Suécia), buscou explicar a multiplicidade de suas aplicações. Definiu como microrregião o espaço entre o nacional e o local, dentro de um determinado Estado ou do espaço transfronteiriço; as macrorregiões (regiões do mundo) como as unidades ou sub-sistemas territoriais maiores (não inclusos os sistemas não territoriais), entre o Estado e o nível global do sistema; e as mesorregiões, localizada entre esses dois níveis, que são os acordos e os processos intermediários ou não estatais. Nos estudos internacionais, a macrorregião é o nível de análise mais comum (*Grifo nosso*).

Dez anos depois, Söderbaum (2013) discorre que as regiões são historicamente construídas através de projetos políticos e sociais, conduzidos por Estados e atores não estatais, a fim de proteger ou transformar estruturas existentes. Porém, esses projetos podem falhar, e as regiões podem ser interrompidas por dentro e por fora, às vezes, pelas mesmas forças que os/as construíram.

A valorização da região e dos movimentos relacionados a essa escala de análise nos estudos internacionais, motivou vários pensadores a defenderem sua importância na contemporaneidade. Peter Katzenstein afirma que caminhamos para um mundo de regiões; Barry Buzan e Ole Weaver, criadores do conceito de complexos/arranjos regionais de segurança, defendem que a ordem global é composta de regiões fortes; Rick Fawn argumenta que as regiões estão em todo mundo e são fundamentais para tudo, do comércio ao gerenciamento de conflitos (SÖDERBAUM, 2013).

Söderbaum (2013) aponta que os termos regionalismo e integração regional significam processos diferentes, para pessoas diferentes, em contextos diferentes. Essa diversidade de perspectivas seria enriquecedora se resultasse em inovação teórica, mas é um sinal de fraqueza e fragmentação, decorrentes da falta de diálogo e da disputa entre as disciplinas acadêmicas.

Richard (2014) afirma que nos estudos de Relações Internacionais, o interesse pela região é relativamente recente, costumeiramente empregado como suporte para as análises referente aos processos de regionalização do espaço mundial, regionalismo e integração regional; conceitos que, muitas vezes, são usados como sinônimos, causando ambiguidades. A região é usada nesses estudos

com menor rigor científico e, genericamente, entendido como conjunto de Estados vizinhos ligados por acordos regionais, prevalecendo a abordagem realista. No entanto, deve-se incluir que a abordagem teórica institucionalista também parte do princípio de que os Estados são os principais atores do sistema internacional.

Na visão de Richard (2014), a Geografia deu importantes contribuições sobre o conceito de região, limitando-se de forma desproporcional à região na escala intra-estatal, e dedicou-se de maneira discreta aos debates sobre regionalização, regionalismo e integração no âmbito internacional. Ao contrário de outros campos, como as Relações Internacionais, a Economia e a Ciência Política que se concentraram na discussão sobre esses processos, embora também haja lacunas sobre suas definições. Os internacionalistas se destacam nos estudos sobre regionalismo, porém salientam a importância dos acordos regionais com o prisma nos governos e nas instituições públicas nacionais. Os economistas, por sua vez, limitaram-se exaustivamente ao comércio internacional; enquanto o Direito Internacional Público se concentrou nas discussões sobre a soberania dos Estados e a jurisdição comunitária.

No presente estudo, adota-se a concepção de escala regional localizada entre o nacional e o internacional, e entende-se que a regionalização é uma escolha metodológica de divisão da superfície terrestre, segundo critérios específicos (condições geográficas; identidades históricas, sociais e culturais comuns; características econômicas-produtivas similares) que atendam aos objetivos da questão que se pretende analisar.

A regionalização estaria mais atrelada à divisão do todo para dar luz às particularidades das partes; enquanto o regionalismo é um movimento de aproximação e intensificação das relações entre as partes, devido aos interesses convergentes. As forças que constituem a regionalização e o regionalismo são distintas.

Richard (2014) levantou junto a literatura de Relações Internacionais, Economia e Geografia o emprego dos termos supracitados, na tentativa de buscar definições mais claras. Sobre o regionalismo, o autor manteve a leque de definições e reforça-o como um movimento estatocêntrico, que demanda institucionalização e de viés econômico-comercial, conforme pode-se ver na citação abaixo:

A palavra regionalismo é menos problemática. Não se trata de um processo espontâneo. Ele implica antes a ideia de uma ação consciente e planejada, de uma estratégia implementada por um ator individual ou coletivo. Nós

podemos, por exemplo, falar de regionalismo quando diversos Estados vizinhos tentam baixar as barreiras aduaneiras que os separam, com a condição de que os atores envolvidos sejam contíguos no espaço. Os atores do regionalismo são, em geral, os Estados que desejam aprofundar e dar um caráter mais organizado ou melhor regulado às suas relações de vizinhança. O regionalismo implica então a ideia de uma cooperação política reforçada ou de uma coordenação, eventualmente no âmbito de um acordo comercial ou política regional. O regionalismo também pode designar uma forma de ideologia política, econômica ou gerencial que leva um ator a pensar que a vizinhança regional deve ser a prioridade estratégica de sua ação. Ele pode, assim, ser um tipo de paradigma, uma norma de comportamento que se impõe aos atores, em um quadro no qual todo pensamento político e econômico deve ser desenvolvido em um domínio ou um conjunto de domínios definidos. A palavra regionalismo pode ser aplicada a outros atores além dos Estados: empresas, ONGs, redes, etc. podem implementar estratégias de desenvolvimento que priorizem a vizinhança regional

Luigi Junior (2017) afirma que o campo de estudo das relações internacionais usa de forma indiscriminada os termos regionalismo e integração regional, como se fossem sinônimos, ou considerando o regionalismo como algo maior que a integração regional, atribuindo-lhes diversas qualificações. O autor apresenta, com base na literatura da área, o alto grau de generalidade atribuído ao regionalismo, desde definições de regionalismo como um fenômeno geral, uma ideologia, o desejo de uma ordem regionalista, uma área geográfica particular ou um tipo de ordem mundial.

Yahn Filho (2011) também emprega o termo regionalismo para tratar da América do Sul, com foco na floresta Amazônica, ao citar o Tratado de Cooperação Amazônica e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Talvez o autor quisesse adjetivar o conceito, como um exemplo de regionalismo de inspiração ambiental, ao partir da premissa de que a proteção e uso sustentável da Amazônia justificou a cooperação entre os países, que levou a institucionalização do Tratado e da Organização supracitados; ou seja, resultados de um movimento convergente entre países da mesma região, interessados em um assunto específico (Amazônia).

Na nossa compreensão, o regionalismo é um movimento voluntário das partes (Estados, atores públicos subnacionais e/ou atores sociais e econômicos) resultante da convergência de ideias, princípios e interesses, que os leva a agruparem-se em diferentes arranjos, para lidar com assuntos específicos conjuntamente, que podem ou não gerar institucionalização. Esse processo pode resultar desde parcerias informais até acordos formais. O regionalismo é um movimento geopolítico e não se restringe à lógica econômica.

Nas teorias de Relações Internacionais, que estudam o regionalismo a partir da perspectiva estatocêntrica e econômica, esse fenômeno é classificado em três fases ou ondas. A primeira onda, a partir da década de 1950, chamada de regionalismo fechado, quando os Estados criavam instâncias e estabeleciam políticas comunitárias visando a proteger setores específicos e gerenciar assimetrias entre os membros da mesma região. A segunda onda, a partir da década de 1980, conhecido como regionalismo aberto, reflete o aumento da consciência regional, tem caráter multidimensional, com foco no comércio, mas passa a tratar de outros assuntos, como política, economia, meio ambiente, infraestrutura etc. A terceira onda, a partir dos anos 2000, conhecida como regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico, cuja agenda é mais ampla e o comércio é apresentado como um tema secundário, pois privilegia-se o diálogo para tratar de temas correlatos a democracia e ampliação da participação dos atores. Essas ondas serão detalhadas no capítulo a seguir, aplicando-as ao contexto da América do Sul.

Sobre o movimento de cooperação subnacional desencadeado por entidades políticas sub-estatais (paradiplomacia) ou entre comunidades sociais que estão separadas por fronteiras políticas, alguns teóricos classificam-no como micro-regionalismo (MALAMUD, 2012).

A respeito dos processos de integração regional, teóricos da Economia e das Relações Internacionais os classificam conforme o nível de comprometimento estabelecido entre os membros, partindo de menor comprometimento (superficiais/horizontais) até compromissos mais profundos (verticais), ou seja, que refletem desde instâncias e políticas intergovernamentais até supranacionais, conforme os objetivos definidos e conquistados pelos membros nos respectivos arranjos regionais.

Sobre os níveis de integração econômica regional, com frequência a literatura parte das definições estabelecidas por Balassa (1961), que definiu cinco etapas do processo integracionista. A primeira etapa corresponde a Zona de Livre Comércio, quando os países têm por objetivo a eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias, visando o favorecimento da circulação de bens e mercadorias, mas são mantidas as autonomias nacionais de suas respectivas políticas comerciais. A segunda etapa corresponde a União Aduaneira, quando os países efetivam a área de livre comércio entre os membros, estabelecem uma política comercial comum e a Tarifa Externa Comum (TEC), propiciando o gradativo aprofundamento das

instituições. A terceira etapa corresponde à criação do Mercado Comum, em que há a livre circulação de bens, pessoas, serviços, trabalho e capitais, com a coordenação de políticas macroeconômicas e aprofundamento institucional que leve a criação de instituições supranacionais, para estabelecer normas internas e representar os membros em negociações internacionais. A quarta etapa corresponde à União Econômica, quando o Mercado Comum já está consolidado, e busca-se aprofundar a integração das políticas macroeconômicas, através da plena harmonização das legislações dos países nas áreas em que a integração possui influência direta, inclusive com possibilidades de adoção de moeda comum. Por fim, a quinta etapa corresponde à Integração Econômica Total, quando os membros optam por delegar a uma autoridade supranacional para lidar com as políticas monetária, fiscal, social e anticíclica padrão.

Também existem outros níveis de integração econômica e classificações que passaram a ser adotadas, como a Área de Preferência Tarifária, quando define-se a redução ou eliminação de tarifas e outras barreiras entre duas ou mais economias, para vários produtos, mas não todos; e a União Econômica e Monetária, que é a etapa que antecede a União Política ou federação de Estados, mas pressupõe que os membros adotem as políticas macroeconômicas, monetária e fiscal comunitárias (ALMEIDA, 2013).

Malamud (2012) acredita que a integração regional consiste em um processo formalizado e concluído, enquanto a regionalização diz respeito ao aumento da interdependência intra-regional, e se configura como um processo informal pelo qual se incrementam os fluxos de comércio entre um número de países territorialmente contíguos; mas que também pode evoluir para uma integração formal. Nesse sentido, a integração seria um processo em que os territórios nacionais passam de forma gradual a conceber um conjunto regional particular, se comparado a outras áreas do mundo, constituído por meio de um acordo formal.

Richard (2014) territorializa a aplicação do termo integração, ao apontar que existem dois tipos. A integração formal, quando uma parcela do espaço mundial estabelece um acordo regional, cujo processo é de cima para baixo (*top down*) controlada pelos governos. No entanto, não basta a assinatura do acordo para que automaticamente, aumente as trocas e interações entre as unidades espaciais que o compõe. E a integração regional "funcional" que trata do processo pelo qual as interações entre os territórios contíguos crescem a tal ponto que elas acabam por

ser mais intensas no interior, do que com os territórios situados no exterior, perceptível nas práticas dos atores em todos os níveis (indivíduo, empresas, instituições, etc.) que vão constituir o conjunto a ser chamada de região. Essa abordagem considera que a integração regional são processos que ocorrem em determinada parcela do espaço, construídos de cima para baixo (*top down*) e somados com aqueles de baixo para cima (*bottom up*).

Com base nas propostas de Balassa e Söderbaum, Richard (2014) opta por defender que a integração regional se distingue por níveis geográficos de integração, reforçando a importância do espaço contínuo e a pré-condição de vizinhança.

Podemos assim distinguir diversos níveis geográficos de integração. A integração regional se aplica aos conjuntos infraestatais, a integração mesoregional aos territórios transfronteiriços que cobrem totalmente ou parcialmente dois países contíguos. A integração macroregional designa, enfim, a formação de uma região integrada a partir de diversos Estados contíguos. Falar de "macroregiões" para conjuntos multiestatais como a UE ou o NAFTA é problemático, pois esse conceito ambíguo já é utilizado por diversos autores com significados um pouco diferentes (RICHARD, 2014, p. 15)

No entanto, o autor olvidou dos arranjos multiestatais que se constituem por Estados-ilhas, a exemplo dos países do Caribe, que formam a *Caribbean Community* (CARICOM), composto por quinze membros-pletos e cinco membros-associados, a maioria não conectados territorialmente, com objetivos desenhados para alcançar um Mercado Comum e políticas baseada em quatro pilares: integração econômica, política externa comum, desenvolvimento humano e social e segurança.

Segundo Mattli (2000), a integração regional deve ser voluntária, no campo econômico, e pressupõe a relação de custo-benefício, pois cada possível Estado-membro levantará as vantagens e desvantagens de participar do arranjo regional e, se nessa balança, enxergar que os benefícios são maiores, aceitará reconfigurar parte da sua soberania (*sovereignty bargain*).

Nosso entendimento, que está mais próximo da definição feita por Mattli (2000), a integração regional seria um processo dentro do regionalismo, porque pressupõe a convergência de interesses, mas é condição *sine qua non* a formalização de acordos e a institucionalização através da criação e execução de Acordos e de Organizações Regionais, para que os membros mobilizem esforços

visando a consolidação dos objetivos comuns, mesmo não estando territorialmente conectados.

Entendemos que a integração regional é um processo voluntário das partes, porém mais complexo e dinâmico, porque é fruto da intensificação em profundidade, abrangência e transbordamento das relações entre atores (estatais e não estatais), que geram novas formas de governança político-institucional de escopo regional, (HERZ; HOFFMANN, 2004), mas não estão limitados a tratar de temas estritamente comerciais, ao reconhecer que assuntos de outras áreas são fundamentais para consolidar a integração efetiva da região.

Em concordância com Junqueira (2014), acreditamos que a integração regional, independentemente daquela de menor ou maior nível de comprometimento entre os membros, está sujeita ao compartilhamento da soberania estatal, diretamente vinculada à convergência de interesses e as possibilidades de maximização de ganhos da coletividade. Desta forma, a formação de instituições de cunho regional também se torna uma estratégia de sobrevivência dos Estados e de exercício de poder nas Relações Internacionais.

Não pretendemos esgotar todas as aplicações e abordagens dos conceitos de região, regionalização, regionalismo e integração regional. Com base na literatura apresentada, tentamos resgatar a importância da região na escala internacional, notadamente, por presenciarmos a intensificação dos processos de convergência/divergências de interesses dos atores (estatais e não estatais) que transcendem as fronteiras estatais, e acabam por constituir diferentes arranjos (formais e informais) e articulações nos espaços regionais.

Para aprimorar a compreensão desses conceitos e suas respectivas aplicações, a Geografia das Relações Internacionais pode contribuir, por dispor dos instrumentais conceituais-metodológicos da ciência geográfica, cujas bases de pesquisas estão criticamente envolvidas com as questões internacionais contemporâneas e a dinâmica espacial global (SENHORAS, 2015; LUIGI JUNIOR, 2017). Por isso, acreditamos que esse subcampo epistemológico da Geografia, ao dedicar-se aos estudos internacionais, deve adotar a escala de análise de escopo nacional- transfronteiriço-regional-global.

1.2 Abordagens teóricas aplicadas ao regionalismo e a integração regional.

As iniciativas de cooperação multilaterais e a criação de Organizações Internacionais para tratarem de questões que preocupam os Estados, antecedem a Segunda Grande Guerra. Após esse período, a nova configuração do sistema internacional passa a contar, também, com a intensificação de iniciativas de cooperação entre países de uma mesma região, ao ponto de criarem Organizações Interestatais para auxiliarem nas resoluções de problemas comuns. Esses movimentos e processos regionais iniciados nas décadas de 1950 e 1960, muitas vezes, foram moldados e liderados pelos Estados e, geralmente, tinham objetivos e conteúdo específicos, com foco em acordos de livre comércio e alianças regionais de segurança.

A aproximação entre França e Alemanha, e a criação da Comunidade do Carvão e do Aço, constituíram as bases que levaram a construção da União Europeia. Devido ao sucesso econômico e de desenvolvimento da experiência europeia, serviu de estímulo para iniciativas integracionistas em outras regiões do mundo.

Durante os anos de 1970, todas experiências integracionistas entraram em crise, as quais algumas estagnaram e outras desapareceram. No final dos anos de 1980, as estratégias integracionistas assumem nova roupagem devido a conjuntura da época de fim de Guerra Fria, os fenômenos da globalização, a busca de nova inserção dos antigos países do Terceiro Mundo no sistema internacional e o surgimento de novos paradigmas econômicos, como o regionalismo aberto, que norteou a integração na América do Sul (MARIANO, 2015).

Diversas teorias foram criadas com o propósito de justificar e entender as ondas de regionalismo e os processos de integração econômica regional. Os primeiros modelos teóricos partiram da perspectiva estadocêntrica e apontavam que o aumento da quantidade e variedade de intercâmbios entre os Estados propiciaria maior cooperação e a paz. Os pressupostos seriam a democracia, como um mecanismo de legitimidade para as políticas governamentais, e a institucionalização da cooperação, para ordenar o relacionamento interestatal, na definição das regras, dos deveres e dos benefícios para seus participantes. Adotou-se a experiência europeia como o modelo ideal a ser seguido. No entanto, esses pressupostos não se aplicavam a algumas iniciativas integracionistas que estavam acontecendo em

várias regiões do mundo. Também não sustentou a integração europeia, dado que entrou em crise no final dos anos 1960, devido às lógicas nacionalistas e protecionistas (Idem).

Para alguns estudiosos de regionalismo e integração regional, o federalismo é a teoria explicativa mais antiga, porque defendia a criação de novos Estados, com dimensão regional, a partir da pré-existência de Estados que optam por integrar-se. Malamud (2012) afirma que a estratégia federalista poderia avançar por meio das negociações intergovernamentais ou pela constituição de uma assembleia constituinte. E acrescenta que o federalismo foi a base de formação dos Estados Unidos, que inspirou os precursores da integração na Europa, como Jean Monnet e Robert Schumann.

A teoria funcionalista ascendeu durante a Segunda Grande Guerra, com o livro *A Working Peace System* (1943) de David Mitrany, preocupado com a paz na Europa, propõe que a cooperação funcional, setorial e técnica seria o caminho para aproximação dos Estados, com a transferência gradual da soberania, e assim, se evitaria novas guerras. Na visão deste autor, era fundamental a construção da confiança mútua na região, partindo do pressuposto da racionalidade dos Estados, que ao reconhecerem problemas comuns, tenderiam a cooperar em prol da solução conjunta, com o objetivo de reduzir custos, pois sozinhos não conseguiriam resolvê-los.

Essa teoria propunha que quando os problemas técnicos fossem crescentes e suas resoluções não mais passíveis de serem resolvidas domesticamente, os Estados buscariam a cooperação no âmbito regional. Para tanto, demandaria a atuação de especialistas nos assuntos e seria administrada por um corpo técnico burocrático que atuaria no nível regional (ALEXANDRESCU, 2007).

A soberania seria delegada para ser exercida de forma compartilhada. A transferência de responsabilidade e autoridade para instituições internacionais, dirigidas por elites técnicas, para tratar de problemas comuns entre os Estados, gradativamente, tenderia a transbordar para outras áreas técnicas, que foi chamada por Mitrany de Doutrina da Ramificação. Desta forma, o autor sugeria o estabelecimento de uma "rede expandida" de cooperação técnica entre os Estados, por conseguinte, possibilitaria novas agências e a integração como um processo contínuo, que levaria a redução de conflitos entre os Estados (Ibidem).

Mariano (2015) enumera as críticas ao modelo funcionalista. Primeiro porque não é uma teoria de integração e, sim, um método normativo que busca descrever o caminho para a coexistência pacífica. Segundo, não aprofunda as condições que propiciam a aproximação entre os Estados. Terceiro, não especificou as motivações que levam os Estados a cooperarem e a participarem da integração regional. Além dessas, o funcionalismo de Mitrany não explicou porque, em certos momentos, a cooperação é interrompida, ou mesmo porque em certas regiões e assuntos, as iniciativas de integração não foram bem-sucedidas.

Diante das críticas ao funcionalismo, a teoria neofuncionalista busca entender a força das elites políticas como apoiadoras ou opositoras do processo de integração. Ernest Haas é a principal referência dessa abordagem e incorpora a doutrina de ramificação de Mitrany, mas enfatiza que o efeito bem-sucedido da integração em um setor estratégico, pode derramar-se através do efeito *spillover*, estimulando outros setores e atores a integrar-se, tornando o processo de integração cada vez mais irreversível.

Ernest Haas, em seu livro *The uniting of Europe*, defende que para a integração avançar é necessário um compromisso político entre as elites e as lideranças governamentais. Um líder político forte é fundamental para mobilizar o interesse nacional e convencê-los sobre o avanço ou o retrocesso no processo de integração. Haas identificou quatro motivações para a integração regional: desejo de segurança em dada região e a defesa conjunta frente à uma ameaça comum; a cooperação para o desenvolvimento econômico e a maximização do bem-estar; uma nação mais forte quer controlar seus aliados menores por meio da persuasão, coerção ou ambos; vontade comum de unificar comunidades nacionais numa entidade mais ampla (MARIANO, 2015).

Haas propôs que os processos de integração fossem impulsionados por um núcleo funcional, composto por uma burocracia técnica-estatal. O sucesso da integração em um setor poderia transbordar para outras áreas e motivar novos atores e setores a cooperarem. Esse transbordamento (*spillover*) em vários setores econômicos mobilizaria toda sociedade, que passariam a transferir suas expectativas para uma entidade maior. Ademais, o transbordamento traria como resultado a criação de uma burocracia para administrar esta integração, com caráter supranacional, onde os indivíduos passariam a adquirir espaço considerável e concreto de intervenção na integração. No entanto, o sucesso da integração

dependeria de três condições: estruturas sociais plurais; desenvolvimento econômico e industrial; e base ideológica comum entre as unidades integrantes (ROSAMOND, 2000). A respeito da supranacionalidade na teoria neofuncionalista:

A supranacionalidade surgiria como consequência do aprofundamento da integração e do *spillover*. Sua existência representaria a irreversibilidade do processo e garantiria sua perpetuação. Quanto aos aspectos políticos, representa o momento em que a sociedade adquire um espaço efetivo de intervenção no processo decisório da integração, e que os governos já não controlam mais o andamento das negociações (MARIANO, 2015, p.228).

A intenção de Haas foi inserir no debate a importância do apoio dos diversos grupos domésticos em conjunto com o poder central dos Estados, para dar sustentação à organização supranacional, composta por uma burocracia capaz de aparar as diferenças nacionais e os grupos que se sentem ameaçados. No entanto, Haas não reconheceu que os grupos domésticos são heterogêneos e possuem diferentes capacidades de influência sobre o processo decisório, seja no plano doméstico e/ou regional (ROSAMOND, 2000; MARIANO, 2015).

Outra referência foi Karl Deutsch, que se preocupou em entender como as comunidades políticas e de segurança (nacionais e internacionais) são criadas e unidas pelos fluxos de comunicação e de sistemas de transporte. O cientista político defendia que as pessoas aprendem a se sentir membros da mesma comunidade graças aos padrões de comunicação, por isso, a importância do interacionismo comunicativo. Baseado na teoria sistêmica de Talcott Parsons, Deutsch aponta que a integração regional é a criação de um novo sistema ou a transformação de um anterior, que são compostos por um conjunto de padrões de comportamento. Os sistemas são realimentados pelas informações que advém da interdependência/cooperação entre os atores no ambiente doméstico, porque é onde ocorrem as articulações e as definições dos interesses nacionais, e que podem formar coalizações favoráveis ou contrárias a integração regional. Deste modo, a interdependência dentro da nação é maior do que a interdependência entre as nações, e a integração regional só ocorreria onde houvesse interdependência (MARIANO, 2015).

Na visão de Deutsch, a integração se configura como o reconhecimento, em um território definido, de um sentido de comunidade e de instituições de condutas fortes, para garantir as expectativas de transformação pacífica para as populações envolvidas. Para Haas, o sentido de integração está relacionado a uma tendência de

formação voluntária de unidades mais amplas, distanciando-se do uso da força no relacionamento com as demais unidades do processo. Nesse sentido, Haas sugere que a integração deve ser entendida como um processo e não como uma condição (BATTISTELLA, 2014).

A abordagem de Deutsch supera a perspectiva estatocêntrica, ao apontar que atores não-estatais (indivíduos, municípios, regiões ou países) podem impulsionar os processos de integração regional; e incorpora o conceito de “comunidade de segurança”, partindo da noção de que a integração entre pessoas leva ao senso de comunidade na escala regional (ROSAMOND, 2000; JUNQUEIRA, 2014).

Também partindo do neofuncionalismo, surge uma abordagem chamada de Supranacionalismo. Baseada na experiência europeia, esta teoria reforçava que as instituições supranacionais são fundamentais no bloco regional, cuja influência tenderia a ampliar-se com o tempo. Nessa abordagem, o supranacionalismo referia-se à transferência de soberania dos Estados para uma instituição comum ou um *core country* (país central), que levaria a valorização das instituições regionais em detrimento da diminuição da capacidade dos Estados em controlarem os resultados. A sustentação do bloco se daria graças aos mecanismos de retroalimentação dos atores domésticos com a instância supranacional (JUNQUEIRA, 2014).

A abordagem da interdependência complexa, criada por Robert Keohane e Joseph Nye, pode ser aplicada para interpretar os processos de integração regional. A interdependência complexa é empregada para explicar que as relações entre os Estados ultrapassam as questões de força, segurança e militarização, ao reconhecer que outras esferas – econômica, social e ambiental – também motivam o estabelecimento de cooperação e de instituições.

A interdependência significa a dependência mútua e os efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países, que podem influenciar os interesses nacionais, provocar mudanças nas decisões dos governos e ressoam nas relações internacionais. A interdependência reflete três condições: a existência de múltiplos canais de negociação (múltiplos atores); a agenda múltipla (ausência de hierarquia entre temas da agenda internacional); e a diminuição do uso da força para resolução de problemas (NYE, 2009).

Nessa perspectiva, as relações entre os Estados passam a ser reguladas pelas regras que são estabelecidas no âmbito das Organizações Internacionais. A regulação do comportamento dos atores sobre um determinado assunto, que

pressupõe ou não a criação de Organizações Internacionais, foi definida por Stephen Krasner com o conceito de regime internacional.

Segundo Krasner (2012), os regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimento de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem sobre um tema de relações internacionais. Os regimes são como “regras do jogo” de determinado assunto de relações internacionais que, motivados pelas expectativas convergentes dos atores, definem os princípios (valores comuns), as normas (diretrizes de comportamento), as regras (direitos e deveres) e os procedimentos para o processo de tomada de decisão (escolha coletiva).

Diferentemente do que supõe parte dos críticos do construtivismo institucionalista, para Keohane (1989), a abordagem institucionalista não eleva os regimes internacionais a posições superiores aos Estados, ao invés disso, demonstra que estes regimes são produtos dos Estados para atingirem seus interesses. Em suma, as abordagens institucionalistas se concentram nos processos onde a interação estratégica pode levar à cooperação em uma área específica das relações internacionais.

Nesse sentido, o neoinstitucionalismo, destaca a importância de instituições internacionais para solucionar as falhas de mercado, problemas econômicos e outros impasses que estão relacionados ao processo de integração político e econômico entre os Estados. Para esta abordagem teórica, as instituições internacionais incentivam a cooperação e promovem incentivos para que os Estados solucionem disputas de forma pacífica, para tanto, depende do respaldo das elites econômicas. Nessa abordagem, as instituições são vistas como capazes de estabelecer regras estruturadas e organizadas, que propicia ganhos expressivos ao solucionarem problemas comuns entre os Estados. O aumento da interdependência gera maior demanda por cooperação internacional e as instituições internacionais são vistas como criadoras de soluções para diversos problemas de ação coletiva.

Outra teoria empregada para explicar os processos de integração regional é o Intergovernamentalismo, cujas premissas estão ancoradas na teoria realista de política internacional, sobretudo pelo fato de que para este modelo teórico, o Estado soberano é considerado o principal ator das relações internacionais e que defende os interesses dos atores domésticos. No intergovernamentalismo, assim como no realismo, o que importa é a manutenção do poder do Estado associado as questões

de interesse nacional. Diante desta perspectiva, todo o processo e ritmo da integração regional será ditado e controlado pelos Estados, com vistas à manutenção e defesa da soberania, que continua a ser cláusula pétrea nesse processo. Assim, o intergovernamentalismo parte do princípio de que o processo integracionista, em nenhum momento, pode transformar a natureza soberana dos Estados envolvidos, cujo único objetivo é fortalecê-la e não o contrário, que aconteceria com a existência de instância supranacional (SCHMITTER, 2010).

Stanley Hoffmann, um dos primeiros teóricos do intergovernamentalismo, preocupou-se com a centralidade do Estado nas relações internacionais, inclusive no processo de integração. Na visão deste autor, a integração só é possível somente em temas considerados de baixa política, sendo possível a supranacionalidade em setores que não afetam a soberania, como o econômico, considerado exitoso na construção da União Europeia¹. Por outro lado, as questões consideradas de alta política ou de interesse nacional, como segurança, é mais provável que os Estados optem pelo autocontrole do que recorram às tratativas de uma instituição supranacional. Hoffmann (1966) fez críticas ao seu principal contraponto teórico, o neofuncionalismo, sobretudo em relação ao conceito de *spillover*, porque na sua análise, tenderia a ser falho, uma vez que existem variáveis importantes que fazem com que o plano funcional e técnico não seja tão fácil de ser alcançado.

Os intergovernamentalistas acreditam que o jogo de interesses político presente nos ambientes internos dos países, são capazes de influenciar a primeira fase do processo de cooperação, porque a preferência nacional, também é influenciada pelos movimentos transnacionais, conseguindo moldar os fins governamentais na política externa.

Após a Guerra Fria, a União Europeia presenciou uma série de avanços em seu projeto integracionista, como a expansão geográfica decorrente da inclusão de novos membros e a consolidação do mercado único, o que resultou na necessidade

¹ A Organização das Nações Unidas (ONU), criada em 1945, dispõe do órgão Conselho de Segurança, para tratar de questões relacionadas à segurança internacional. Além disso, em sua Carta Constitutiva, o capítulo VIII prevê a possibilidade dos Estados estabelecerem acordos e/ou organismos regionais para lidar com assuntos ligados à manutenção da paz e segurança regional, desde que estejam em concordância com os propósitos e princípios da ONU. Nesse sentido, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), criada em 1949, seria um instrumento complementar a ordem internacional, e a forma encontrada pela Europa e Estados Unidos para selar a relação política-estratégica.

de uma reinterpretação do modelo teórico intergovernamental e na criação de uma nova abordagem: o intergovernamentalismo liberal ou neointergovernamentalismo.

Estes novos modelos de análise continuam a enxergar o Estado como principal ator nas relações internacionais e no processo de integração, porém sua atuação passa a ser reforçada por meio de organismos supranacionais, sem que seja limitado por elas. Na visão de Andrew Moravcsik (1998), importante autor do intergovernamentalismo liberal, os Estados projetaram as instituições da União Europeia para fins específicos, e são eles que as controlam. Portanto, para o autor, estas instituições são passíveis de serem revertidas ou alteráveis a qualquer tempo.

Para explicar a integração europeia, Moravcsik utiliza outras teorias para formular suas proposições e construir análise com base no tripê “preferências nacionais, estratégias de barganha e a interação nas instituições”. O autor argumenta que os interesses nacionais são reflexos da interação entre o Estado com os atores do ambiente doméstico (elites, sociedade e organizações civis) e, nesse sentido, a barganhas na política doméstica é um requisito para posicionar-se nas relações interestatais. Portanto, seguindo esta abordagem, o processo de integração europeia é marcado pelo conjunto de escolhas racionais, levadas pelos líderes dos Estados, que reagem às oportunidades e aos constrangimentos derivados dos interesses dos grupos domésticos, em um constante ambiente de barganhas (MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2009).

Moravcsik (1993) também emprega a teoria do jogo de dois níveis, de Robert Putnam, ao interpretar que os Estados atuam simultaneamente nas arenas doméstica e internacional. As negociações envolvem dois níveis, um dos atores externos e outro dos atores domésticos; porque os compromissos que são assumidos em um ambiente externo dependem do apoio das instâncias internas. Por isso, as políticas domésticas podem afetar os resultados na barganha internacional, e os movimentos internacionais podem objetivar a conquista dos objetivos domésticos.

Além de discutir a importância das pressões internas dos diferentes grupos no curso da integração regional, essa abordagem acompanha as análises do institucionalismo da escolha racional. Esta abordagem teórica enxerga as instituições internacionais como ferramentas importantes para lidar com as incertezas do sistema internacional, podendo considerá-las também como cruciais para processos de cooperação a longo prazo. Com base na teoria da escolha

racional, que consiste na perspectiva de que os atores fazem escolhas que levam aos melhores resultados possíveis conforme definido por seus valores pessoais ou preferências, Moravcsik analisa as motivações que levam os Estados a se integrarem. No caso da União Europeia, o argumento principal do autor é de que sua história pode ser explicada por um conjunto de escolhas racionais adotadas pelos governos. Ou seja, o argumento da teoria da escolha racional é de que os Estados agem racionalmente para alcançar seus interesses, de forma estável, ordenada e em um determinado período no tempo, o que divide o processo de integração em três estágios essenciais de negociação: a formação de preferências domésticas; a negociação interestatal; a escolha e criação de instituições internacionais (MORAVCSIK, 1998).

Novas reflexões estão em desenvolvimento e utilizam o conceito de Governança. A abordagem da Governança Multinível (GMN) parte do debate integracionista e, gradativamente, está entrando nos estudos das Relações Internacionais. Essa abordagem é relativamente recente e não é uma teoria (JUNQUEIRA, 2014).

O conceito de Governança Multinível, publicado no artigo de Gary Marks (1993) a respeito da política de Fundos Estruturais da integração europeia, partiu do pressuposto de que a governança é construída graças a interrelação entre os atores estatais que atuam em diferentes escalas, e as decisões são tomadas quando as partes interessadas no assunto são ouvidas e compartilham suas responsabilidades.

[...] um sistema de negociação contínua entre governos aninhados em vários níveis territoriais – supranacionais, nacionais, regionais e locais – como resultado de um amplo processo de criação institucional e realocação de decisão que retirou algumas funções prévias do Estado em direção aos níveis supranacional e local-regional (MARKS, 1993, p. 392) (tradução nossa).

Esta abordagem considera fundamental a participação dos atores subnacionais no processo de integração regional, ao entender que os resultados e a implementação das decisões no ambiente externo, antes de competência exclusiva dos governos centrais, precisam ser construídos em todos os níveis de governança (do local ao supranacional).

Um dos pontos principais da GMN fundamenta-se na constatação de que o *decision-making* de determinada instituição ou bloco regional transcende as várias esferas de influência, não se limitando ao poderio dos Estados, e contam com

canais extranacionais compostas por atores políticos subnacionais. A mobilização de atores políticos subnacionais, que buscam protagonismo nas arenas políticas, possibilita-lhes conquistar maior visibilidade, valorização e inserção nas agendas políticas domésticas e internacional, em detrimento da diminuição da centralização de poderes nas mãos dos Estados. Essa situação pode ser vista na prática, dado que a política na Europa passou a ser triangular, composta por Estados nacionais, atores subnacionais e a União Europeia², notadamente a partir do artigo 198 do Tratado de Maastrich (1992), em que criou-se o Comitê das Regiões, de modo que os atores subnacionais (regionais e locais) passaram a ter representação legal no bloco (JUNQUEIRA, 2014).

Na visão de Marks e Hooghe (2004), parte-se do princípio de que a governança multinível está centrada, sobretudo, no fato de que existe variação de externalidades na providência de bens públicos. Por conseguinte, essas externalidades não são absorvidas por uma única escala de governo, demandando negociações com as demais escalas com vistas à convergência de interesses dos atores envolvidos. Deste modo, o Estado não perde o *status* de principal ator no sistema internacional, embora haja maior atuação dos atores não estatais. O que ocorre, é uma redistribuição de funções e responsabilidades ao longo das principais cidades e regiões do território que compõem o Estado, ou seja, uma “reestruturação multiescalar” (BRENNER, 2004).

A governança é essencialmente construída com o crescimento da interdependência entre atores governamentais e não governamentais nos vários níveis territoriais, e o conceito multinível, por sua vez, faz referência ao aumento da interdependência dos governos em diferentes níveis (BACHE; FLINDERS, 2004).

A governança também passou a ser um conceito associado a outras palavras (multinível, multiescalar, policêntrico, global, regional, ambiental etc) gerando multiplicidade de aplicações e compreendimentos. Nesta pesquisa, opta-se pela

² A Europa tem vivenciado a valorização das regiões intra-estatais, que adquiriram natureza política e geopolítica, como a Bavária, Sicília, Normandia, Catalunha, Flandres, entre outras. Em contrapartida, existem forças centrífugas relacionadas à (re)ascensão de movimentos nacionalistas, que podem levar ao separatismo e fragmentação dos Estados. Sobre os movimentos separatistas na Bélgica, Escócia e Espanha, recomenda-se a tese de doutorado de Rodolfo Pereira Chagas (2017). Agrava-se o panorama do bloco europeu diante do movimento de saída do Reino Unido da União Europeia, conhecido como Brexit, que se encontra em negociação sobre a efetiva desvinculação desse como Estado membro e os respectivos custos e prazos.

palavra governança em concordância com a descrição feita por Gonçalves (2011, p. 44):

[...] Governança é um meio-processo de solução de problemas comuns, com participação ampliada, que opera através do consenso e baseada em regras e instituições. Regimes são princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão construídos em torno de um tema específico. Eles lidam com elementos comuns, o principal deles sendo a dimensão institucional (embora a teoria dos regimes já reconheça, com ênfase menor, o significado e o papel dos atores não estatais e as relações entre áreas temáticas).

A materialização da governança global passa normalmente pela articulação explícita de pactos e contratos em diferentes áreas, que precisam ser coordenados e codificados em instrumentos comuns, como convenções e tratados. Regimes são formas concretas e objetivas de articulação de interesses, superação de problemas de ação coletiva e de solução de problemas. Logo, os regimes internacionais não são ou constituem a governança global: representam, quando construídos e postos em prática, ações da governança global.

Dentre as abordagens apresentadas, a Governança Multinível seria a mais apropriada para explicar o nível de comprometimento dos atores, as instâncias criadas e a burocracia que constituem a União Europeia. Já o MERCOSUL, pode ser considerado um bloco baseado no intergovernamentalismo, porque prevalece a soberania estatal e a decisão dos governos centrais nos processos decisórios, mesmo cientes da importância das negociações com os atores domésticos e externos.

O quadro de teorias, conceitos, abordagens e teóricos dedicados a interpretar os processos de integração regional é vasto e não se restringe aquelas(es) abordadas(os) neste breve arcabouço. Schmitter (2010) afirma ser raro passar um ano sem que alguém formule uma nova teoria. Apesar do tom irônico e exagerado desta afirmação, não se pode afirmar que alguma dessas teorias seja universal, capaz de explicar todos os processos integracionistas existentes no mundo, bem como fazer previsões sobre suas consequências, pois cada processo de integração se faz em uma região do globo, com particularidades históricas, socioculturais, políticas e econômicas. O fato é que todas, de alguma forma, contribuíram para compor o arcabouço teórico-conceitual sobre o assunto, que ainda está em desenvolvimento.

Söderbawn (2013), critica que a maioria das teorias ficaram condicionadas, carregadas da mentalidade eurocentrista, preconceituosa em relação aos modelos de regionalismo implementados em outras regiões do mundo, furtando-se de produzir inovações teóricas que trouxessem soluções para as especificidades de

outras regiões do mundo. Por ser um defensor dos estudos regionalistas comparativos, argumenta que as teorias não podem servir como amarras teórica-metodológicas. Da mesma forma, as teorias críticas não podem renegar os sucessos da experiência europeia e só apontar os problemas. Já os estudos de caso de uma região específica não podem olvidar dos contextos regional e internacional, para que não se reduzam a paroquialismo. Além disso, o regionalismo 'informal' desenvolvido pelos atores não estatais também precisa receber maior atenção da academia. Por fim, o autor expressa seu descontentamento diante da fragmentação entre os estudiosos de regionalismo que, apesar de lidarem com fenômenos semelhantes, empregam diferentes terminologias e conceituações, e seus esforços não são unidos para construir análises mais completas.

Não pretendíamos esgotar todas as abordagens teóricas-conceituais empregadas para explicar os processos de integração regional. O objetivo era trazer alguns elementos que pudessem auxiliar na compreensão das relações de poder que subscrevem os arranjos regionais, ao reconhecermos a mudança do papel do Estado, diante da atuação dos atores públicos subnacionais e dos atores não estatais nos diferentes níveis/escalas e a inserção de temas de *low politics* na agenda das iniciativas regionais.

1.3 Algumas reflexões inspiradas na abordagem geopolítica sobre o regionalismo na América do Sul, com foco no MERCOSUL.

A maioria das teorias supracitadas foram construídas com base no surgimento e na evolução dos processos integracionistas que levaram a constituição da União Europeia. Entretanto, em outras regiões do mundo também estavam em desenvolvimento iniciativas integracionistas, cujas experiências poderiam contribuir para o aporte teórico-conceitual. E pode-se afirmar que a maioria das regiões do mundo apresenta mais de um processo de integração regional que podem se complementar, executar as mesmas funções ou tratar de temas completamente distintos.

Para explicar a geração de organismos regionais e suas sobreposições, alguns analistas utilizam o termo metafórico *spaghetti bowl* (efeito tigela de macarrão) formulado pelo economista indiano Jagdish Bhagwati, devido ao emaranhado de acordos e processos existentes que lidam com assuntos similares.

Isso porque, diferentes tipos de acordos e arranjos institucionais podem tratar de diferentes formas os mesmos assuntos, alguns com um tom mais rígido e outros mais brandos/flexíveis, que podem gerar maior coesão ou tensões entre os países de uma mesma região ou membros de um mesmo bloco regional.

Outros teóricos empregam o termo *overlapping regionalism* (sobreposição de regionalismo) para designar um cenário regional onde existe a complementariedade ou a fragmentação de ações decorrentes de regionalismo.

Olhando para a América do Sul, percebe-se que ao longo das últimas décadas, os movimentos de regionalismo cresceram e tiveram como objetivo principal a promoção do desenvolvimento socioeconômico dos países. No entanto, os Estados (governos centrais) se mantiveram como os detentores do poder decisório nas instâncias regionais. No capítulo a seguir, apresentaremos um panorama histórico com as iniciativas e os processos de integração regional na América do Sul, para ilustrar como o cenário regional passou a conviver com o emaranhado e a sobreposição de instituições regionais, que podem levar a fragmentação ou complementariedade.

Para Malamud e Gardini (2012), os Estados sul-americanos continuam a construir novos organismos regionais porque seus governantes entendem que sua soberania não será ameaçada com a simples assinatura de documentos que os vinculam a um determinado arranjo institucional. As diversas formas de regionalismo são utilizadas como instrumento de política externa dos Estados, para alcançar interesses específicos e obter visibilidade pela comunidade internacional. Porém, essa sobreposição dificulta a consolidação dos processos já existentes.

A presença de projetos de integração segmentados e sobrepostos não seria um sinal de uma integração bem-sucedida, mas revelaria o esgotamento de seu potencial. As várias filiações de países em diferentes organizações regionais criaram uma espécie de atrito entre e dentro dos projetos de integração, resultando em divisão e não em unidade regional (MALAMUD; GARDINI, 2012).

Nessa perspectiva, pode-se inferir que a criação de múltiplas/novas instâncias regionais não é resultante de ações de articulação/complementariedade dos processos regionais; mas sim, a tentativa de substituir ou superar as instituições existentes, para atender aos interesses individuais dos Estados, ou porque esses passaram a divergir e não querem mais dialogar em espaços comuns, ou porque os

objetivos propostos para a instância regional não foram alcançados e acham que a criação de novas instâncias seria o outro caminho possível para alcançá-los.

Além disso, uma das estratégias empregadas pelos Estados para não abrir mão de questões sensíveis, em prol de uma instância regional, seja essa intergovernamental ou supranacional, é a proposição de novos temas que leva ao alargamento da agenda regional. Schmitter (1970) descreve essa lógica como *spill around*, quando o alargamento da instituição ocorre por meio da ampliação dos temas ou dos setores envolvidos, porém sem o aprofundamento dos processos que levam ao avanço institucional e espaços institucionais com maior autonomia e autoridade.

Segundo Mariano e Ribeiro (2016), o grande número de processos regionais não seria um problema em si, tendo em vista a possibilidade de uma articulação capaz de gerar complementariedades entre os processos, gerando uma sinergia positiva. Contudo, quando esta articulação não é bem-sucedida ou é ausente nos diferentes processos e acordos, verifica-se um impasse na dinâmica da integração regional e sua segmentação. Isto porque, coexistem entre si diversos países e grupos (sociais, econômicos e políticos) com interesses distintos, que podem apresentar dificuldades para a convergência entre eles.

Por causa da competição e sobreposição de organismos regionais, não faria sentido analisá-los de forma isolada, o que acabaria por negligenciar as propriedades específicas de cada arquitetura institucional e de como impactam na ordem regional. Na análise sobre o regionalismo é comum a comparação com os processos ocorridos na Europa, tendo-o como modelo, sobretudo, no que tange a transferência de soberania e criação de instituições supranacionais, que possibilitam maior aprofundamento da integração e autonomia da instituição regional (HOFMANN; MÉRAND, 2012 apud NOLTE; COMINI, 2016). Por isso, os autores sugerem estudos que busquem compreender como ocorrem a interação entre as diferentes organizações regionais contidas na mesma região.

Estudos recentes³, e em desenvolvimento, buscam explicações para entender porque o regionalismo sul-americano encontra-se em constantes transformações,

³ Pode-se citar o livro “Geografia e Geopolítica da América do Sul: integração e conflitos”, publicado em 2018, composto por vinte e um capítulos, os quais seus respectivos autores traçam panoramas, avaliam criticamente a realidade sul-americana e apontam os movimentos de cooperação e competição, de convergência e divergência, de coesão e desagregação, e as tendências na região.

resultantes da criação de novas iniciativas, concomitantes com a contração, expansão, sobreposição e até fragmentação daquelas já existentes.

Mariana e Ribeiro (2016) afirmam que ao longo da existência do MERCOSUL, uma série de mudanças foram feitas para atender as transformações que ocorriam no plano doméstico e internacional. No entanto, o objetivo principal estabelecido desde seu tratado constitutivo ainda não foi alcançado, e nem sempre conseguiu integrar outros temas fundamentais para o comércio regional e a promoção do bem-estar. Em contrapartida, o MERCOSUL ainda se configura como o principal bloco nos âmbitos político, econômico e comercial na sub-região; mesmo convivendo com crises institucionais, que são reflexos das mudanças de governos dos países membros e dos desalinhamentos político-ideológicos.

Pode-se ilustrar tal retrato, ao citar que os Estados, até mesmo aqueles que são membros do MERCOSUL, criaram novas iniciativas regionais, como a União das Nações Sul-Americanas – UNASUL, que se configurou como um fórum regional de diálogo pela democracia e de cooperação para diversos temas, como saúde, defesa e infraestrutura. A UNASUL também é mais um arranjo onde seus objetivos não foram plenamente conquistados. Além disso, na atualidade, passa por crise, que a tornou praticamente inoperante, ao ponto de duvidar se esse arranjo regional continuará existindo.

Nolte e Comini (2012) afirmam que a UNASUL não seria outra instância de caos institucional ou uma parte do emaranhado de processos integracionistas (*spaghetti bowl*), mas sim, o resultado consciente dos países em acrescentar mais uma camada à estrutura institucional no subcontinente sul-americano. Para esses autores, a sobreposição (*overlapping*) de organismos regionais não poderia ser julgada como boa ou ruim, pois depende do que os atores fazem deles.

Em suma, pode-se inferir que a proposição de novas iniciativas integracionistas ou a sobreposição das já existentes, que não foram aprofundadas e nem complementadas, são consequências da persistência dos governos centrais em concentrar seu poder para atender a interesses políticos e/ou econômicos de grupos específicos, e utilizam as arenas regionais conforme suas conveniências, inclusive por não permitir a participação efetiva de outros atores (públicos subnacionais e não estatais), que possibilitaria maior democratização, legitimidade e autonomia dos

Organismos regionais. Além disso, a ausência de um país agindo como *paymaster* em cada arranjo ou na região, torna ainda mais frágil a governança regional e suscetível de rompimento ou não cumprimento dos compromissos regionais.

Pode-se analisar sobre outra ótica, a partir de abordagens modernas da geopolítica, de que América do Sul se tornou uma região geopolítica, graças aos vários arranjos regionais que dotaram de unidade mínima e arcabouço institucional baseados em princípios e macro-objetivos comuns. Apesar de conviverem com períodos de contração, distensão e coesão entre os países, constituem-se como partes do processo de formação e consolidação de um sistema regional-transnacional de governança (COSTA, 2009).

O MERCOSUL é um ótimo exemplo, porque sua base comum é geopolítica, dado que sua criação representa a tentativa de superação das rivalidades na Bacia do Prata, tendo o Brasil e a Argentina como as potências regionais do subcontinente que decidiram convergir suas políticas externas em torno de projetos de cooperação bilaterais e multilaterais (Idem).

Roseira (2011) afirma que a América do Sul é uma região geopolítica com tendências realistas e idealistas, que marcam as conjunturas com multidimensionais exercícios de poder. As forças realistas e idealistas, em distintos momentos e governos, estão arraigadas na economia, na política e no território, que também se refletem na integração regional. Nessa perspectiva, a integração sul-americana ora é fortemente influenciada pelas forças realistas e prioriza-se o intergovernamentalismo e os temas mais caros, como o comércio; ora é mais visionária e utópica influenciada pelas forças idealistas que defende a ampliação dos temas de cooperação e o aprofundamento da integração para níveis que aumentariam o comprometimento e as relações supranacionais.

Conforme mencionado anteriormente, a sobreposição de iniciativas regionalistas na América do Sul é resultante do não empreendimento de esforços para promover o aprofundamento e complementação dos processos existentes; por isso, a criação de novas instâncias regionais que, muitas vezes, não se articulam, são reflexos da concentração de poder dos governos centrais nos processos decisórios das arenas regionais, para atender a seus interesses e de grupos domésticos influentes. Soma-se a ausência de um país agindo como o grande articulador e investidor do arranjo regional (*paymaster*) e também a falta de

autonomia de algumas instâncias dos organismos regionais que poderia transcender o intergovernamentalismo.

Parte da fragilidade dos arranjos regionais na América do Sul decorre de antigas disputas e hostilidades e suas consequências nas relações bilaterais de seus protagonistas que, certamente, impactam os enlaces multilaterais da região. As divergências e fricções internas agravam-se a depender das conjunturas, assimetrias de poder e disparidades de todo tipo entre os parceiros. Todavia os países sul-americanos deveriam se unir e ficar atentos diante de ingerências externas, que podem ser instrumentalizadas para definhir a governança regional; notadamente quando as grandes potências articulam estratégias bilaterais ou por meio de outros blocos, com temas de comércio ou segurança, que afetam negativamente a governança regional (COSTA, 2009; 2018).

Teixeira Junior (2010) argumenta que o regionalismo no Cone Sul é um forte fator na mudança da polaridade regional, que favoreceu a cooperação e integração, catalisando alterações nos padrões de comportamento de inimizade para amizade. Além disso, o regionalismo também tem servido como um mecanismo de distribuição de poder regional; mas o Brasil ainda precisa distribuir ganhos mais equânimes entre os parceiros regionais.

Costa (2018) endossa junto com outros analistas que os arranjos regionais, mesmo os mais bem-sucedidos como União Europeia, ASEAN, MERCOSUL e NAFTA, estão passando por crises. No caso do MERCOSUL, apesar de ter perdido sua capacidade de incrementar o comércio intrarregional, os acordos comerciais com países de outras regiões são pouco expressivos e persiste a assimetria entre o Brasil e os outros membros do bloco; ou seja, um conjunto de antigos e novos problemas ligados ou não ao comércio intrabloco, que podem levar ao declínio de sua força gravitacional no âmbito interno e de sua projeção no sistema internacional.

[...] Apesar dos avanços obtidos até aqui no esforço de harmonização das diversas políticas setoriais consolidadas em Protocolos específicos firmados entre as partes (transporte, meio ambiente, saúde, educação e outros), o modelo institucional adotado e ainda vigente está baseado num sistema de governança que depende de consultas mútuas e decisões consensuais conduzidas exclusivamente pelos governos nacionais. A ausência de um órgão central de governança (a exemplo da Comissão Europeia) favorece a burocracia dos respectivos governos nacionais, reduz a flexibilidade e a agilidade na superação dos problemas que afetam negativamente as relações intra-bloco e, mais importante, impede que esse arranjo regional assuma plenamente sua identidade enquanto comunidade transnacional econômica, social e cultural. (COSTA, 2018, p. 22)

Dentro dessa perspectiva, o MERCOSUL continua funcionamento como o mais importante espaço para as articulações político-territoriais e econômicas do sub-continente, com estratégias de alargamento da escala de integração sul-americana, por isso mantém-se como o “núcleo duro” (ROSEIRA, 2011); mas passou a dividir a atração regional com outros arranjos mais jovens, que ainda não estão consolidados, como a UNASUL e a Aliança do Pacífico (COSTA, 2018).

O reavivamento da integração sul-americana não pode ser feito com a criação de novos arranjos regionais e, sim, depende do retorno às origens, da revalorização das experiências baseadas nos princípios, instituições, condições econômicas-comerciais e materiais já conquistadas. Nessa perspectiva, o MERCOSUL e a IIRSA detêm vantagens comparativas superiores se comparadas às demais experiências (COSTA, 2018).

Apesar da perda de dinamismo nos últimos anos, o adensamento da rede de relações econômicas no interior do MERCOSUL e seu extravasamento na circunvizinhança – especialmente no Chile e na Bolívia – qualifica-o como centro gravitacional capaz de estabelecer as bases e as escala dos laços de coesão regional. Além disso, as empresas que investem e/ou querem investir na região percebem que esse arranjo é uma importante plataforma de remoção dos entraves (sobretudo no comércio exterior) que ainda inibem a expansão das trocas comerciais e dos investimentos produtivos no sub-continente. Inclusive com os acordos de cooperação que transcendem as questões comerciais, como a normatização de práticas e políticas nas áreas de meio ambiente, transporte, circulação de pessoas e mercadorias, reconhecimento de diplomas do ensino superior, dentre outros.

Diante do exposto, reafirmamos que a América do Sul é uma região geopolítica e o MERCOSUL é o fruto mais maduro do regionalismo sul-americano, ao representar a busca da superação das rivalidades na Bacia do Prata, que motivados pelos interesses comerciais, possibilitou convergências e transbordou sua agenda para outros temas e, mesmo diante da crise que vem passando, ainda é o principal eixo mobilizador de integração.

A seguir será apresentado o histórico das iniciativas de regionalismo e dos processos de integração regional na América do Sul, com destaque ao MERCOSUL, suas estruturas institucionais, alargamento decorrente da inclusão de novos temas e membros e sua resiliência diante da sobreposição de novos arranjos regionais.

CAPÍTULO 2: O MERCOSUL NO CONTEXTO DA INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL: HISTÓRIA E GEOPOLÍTICA.

2.1 O regionalismo na América do Sul até os anos de 1990.

A América do Sul foi palco de muitas disputas até o século XIX entre Portugal e Espanha, os quais objetivavam a conquista territorial, a exploração econômica dos recursos naturais e a dominação sociocultural das nações ameríndias que habitavam o continente. A partir do século XIX, a região presenciou as contestações das colônias ibéricas, na busca por suas respectivas independências e, mais tarde, se tornaram Estados nacionais e envolveram-se em conflitos militares e/ou pela conquista de novos territórios, com o objetivo de expandir suas fronteiras nacionais.

As metrópoles europeias que colonizaram a América condicionaram a ocupação dos territórios de suas respectivas colônias e suas inserções no comércio internacional. As relações de dependência e subserviência se mantiveram, mesmo após os processos independentistas, porém com novas roupagens. Nesse sentido, a inserção da participação dos Estados latino-americanos no sistema internacional, na maior parte das vezes, esteve marcada por adversidades, assimetrias e alinhamentos com regiões e países economicamente mais fortes.

Os movimentos integracionistas na América podem ser identificados a partir de experiências datadas no século XIX, quando alguns dos Estados recém independentes no continente se reuniram no Congresso Anfictiônio do Panamá, em 1826. Essa conferência foi vislumbrada graças às ideias de Simon Bolívar, líder político e militar venezuelano, que defendia a formação de uma unidade política para estabelecer a segurança regional e uma confederação de Estados latino-americanos, baseada nos princípios de igualdade jurídica, integridade territorial e solidariedade continental. Bolívar também defendia a centralidade geográfica, partindo do istmo do Panamá, devido a sua localização estratégica em relação a Europa, África e Ásia (ALEIXO, 2000).

O resultado direto dessa reunião foi a confecção do Tratado do Panamá, que previa responsabilidade para a manutenção da paz no continente, contaria com a Assembleia Geral dos Plenipotenciários, e a realização de reuniões bianuais em períodos de paz e anuais em períodos de conflitos. Além disso, esse Tratado

também previa a consulta mútua e um sistema de conciliação para resolver possíveis conflitos entre os Estados.

O Congresso do Panamá (1826) consagrou os princípios que, posteriormente, serviram de base para o estabelecimento do sistema interamericano de Estados, a Organização dos Estados Americanos (1948), a Liga das Nações (1919) e Organização das Nações Unidas (1945). As sementes plantadas germinaram nos séculos posteriores, com a consagração dos seguintes princípios: independência política, igualdade jurídica entre os Estados, integridade territorial, respeito à soberania, solidariedade internacional, segurança coletiva e solução pacífica dos conflitos.

No entanto, as dificuldades de comunicação, de circulação, oposições a alguns temas que seriam tratados no Congresso, como a abolição da escravidão africana na América, e os conflitos dentro e entre países, não lograram o comparecimento de todos os Estados independentes e o sucesso desse primeiro passo integracionista.

Nesse período, a América do Sul encontrava-se com baixa coesão social, expressos nos movimentos revolucionários e com conflitos transfronteiriços entre os Estados recém independentes motivados pela cobiça por novos territórios. A instabilidade regional é ilustrada na Guerra da Cisplatina (1825-1828), Revolução Farroupilha (1835-1845), Guerra Civil do Uruguai (1839-1851), Guerra do Paraguai (1864-1870), Guerra do Pacífico (1879-1883), Guerra do Chaco (1932-1935) (GARCIA; JESUS, 2018).

Na América do Norte, a política externa expansionista dos Estados Unidos, baseada no Destino Manifesto e na Doutrina Monroe, gerou invasões e aquisições territoriais em direção ao sul e a oeste do continente, que perdurou até 1853. A Doutrina Monroe serviu de base ideológica para atender aos interesses econômicos e políticos dos Estados Unidos que intencionavam expandir seus territórios, legitimar suas intervenções na política interna dos países latino-americanos independentes e garantir a não ingerência ou tentativa de recolonização pelos europeus (BUENO; OLIVEIRA, 2015).

Uma segunda tentativa integracionista na América no final do século XIX, entre outubro de 1889 a abril de 1890, ocorreu na cidade de Washington, nos Estados Unidos. Foram realizadas as reuniões da Primeira Conferência

Internacional dos Estados Americanos, cujo foco voltou-se a questões comerciais, monetárias e diplomáticas.

Bueno (2012) assinala que a Conferência Pan-Americana, por iniciativa do Estados Unidos, buscou elaborar instrumentos que garantissem a paz continental, criar uma união aduaneira no continente, modernizar as comunicações, estender as estradas de ferro, criar um banco continental, unificar a legislação comercial e adaptar o sistema monetário.

Bueno e Oliveira (2015) complementam que os EUA tentaram impor um tribunal de arbitragem permanente para reger os conflitos regionais, e também pressionaram os países latino-americanos para reduzir suas tarifas externas e a formarem uma união alfandegária para ampliar o mercado dos produtos estadunidenses. Na prática, essa Conferência não obteve medidas concretas; porém, gerou a criação da União Internacional das Repúblicas Americanas, responsável por disseminar informações sobre regulamentos comerciais e serviu como um agente de comércio norte-americano.

A validade da Conferência Internacional dos Estados Americanos e da União Internacional das Repúblicas Americanas subscreve-se no embrião da formação da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948, considerada a mais antiga organização regional do mundo. A OEA foi criada para promover a solidariedade entre seus Estados-membros, através da intensificação da cooperação e a defesa da soberania, com respeito a integridade territorial e independência política. Os pilares da OEA são a democracia, os direitos humanos, a segurança e o desenvolvimento (OEA, 2018).

Eventos políticos de grande intensidade sucederam-se na Europa, com fortes impactos que abalaram o equilíbrio de poder do continente e fora dele, especialmente no mundo colonial e pós-colonial, com destaque para a Revolução Francesa (1789) e as guerras de conquistas empreendidas por Napoleão Bonaparte (1803-1815). Para reverter esse quadro, as monarquias absolutistas uniram-se para derrotar o imperador francês e durante o Congresso de Viena (1814-1815) promoveram a restauração das fronteiras, o retorno das monarquias ao poder e implementação da Santa Aliança, que resguardaria o equilíbrio de poder através de cooperação militar *ad hoc*.

No entanto, a independência das colônias na América e as revoluções populares na Europa (1830 a 1848) desestabilizaram ainda mais as economias e o

poderio das metrópoles europeias. Isso pode ser notado em eventos como a guerra Austro-Prussiana (1866), a unificação da Itália (1870), a formação do Império da Alemanha (1871), a Guerra Franco-Prussiana (1870-1871), o neoimperialismo na África e a Conferência de Berlim (1884-1885), os movimentos nacionalistas-separatistas na Europa Oriental e o Congresso de Berlim (1878). Essa sucessão de acontecimentos integraram as causas profundas das instabilidades, que resultaram na tragédia da Primeira Grande Guerra (1914-1919) e influenciaram as relações internacionais na virada para o século XX.

Após a Primeira Grande Guerra, trinta e dois Estados criaram a Sociedade das Nações, também conhecida como Liga das Nações (1919-1939). Esta Organização Internacional de âmbito global tinha o objetivo de manter a paz por meio de instrumentos jurídicos com as seguintes funções: 1) fazer cumprir os dispositivos estabelecidos no Tratado de Paz, celebrado em Versalhes (1919); 2) resguardar a segurança coletiva; 3) promover a cooperação econômica, social e humanitária. Durante os vinte anos de seu funcionamento, a Liga trabalhou em prol da proteção de minorias e refugiados, administração de territórios livres e/ou em litígio, mediação em conflitos regionais, introdução do sistema de mandatos nas antigas colônias, colaboração com a Organização Internacional do Trabalho na construção de Convenções para o estabelecimento mínimo de proteção aos trabalhadores, além de servir como fórum internacional para tratar tecnicamente de saúde, escravidão, mulheres, ópio, dentre outros assuntos paralelos às questões de segurança. No entanto, a Liga fracassou em pontos fulcrais, como na crise econômica de 1929, por não conseguir promover a cooperação econômica e o apoio coletivo; não conseguiu conter a ascensão dos movimentos nazista, fascista e militarismo japonês; e não evitou as ações de Adolf Hitler e a eclosão da Segunda Grande Guerra (1939-1945) (SEITENFUS, 1997).

Apesar do presidente dos Estados Unidos na época, Woodrow Wilson, ter sido um importante proponente dos pontos que constituíram o Tratado de Versalhes e a criação da Liga das Nações, domesticamente esse Tratado não foi ratificado e não aprovou-se sua participação como membro pleno dessa Organização Internacional, somente de alguns órgãos subsidiários, de modo que tal ausência representou relevante desfalque político, financeiro e militar nesta instituição.

Alguns países da América do Sul participaram como membros da Liga, demonstrando a iniciativa de inserção positiva na política internacional; contudo,

parte desses países se retiraram anos depois por discordarem de alguns posicionamentos no âmbito da Organização, como o convite à Alemanha para compor o Conselho.

Segundo Penna Filho (2006), nos anos de 1930, os governos latino-americanos iniciaram programas de desenvolvimento e de estímulo ao nacionalismo, cientes da necessidade de envolvimento das massas na política e na industrialização. Os investimentos externos diretos, a oportunidade de substituição das importações e a ampliação da pauta de produtos latino-americanos no comércio internacional favoreceram a industrialização da região. Tais condições foram propícias, inicialmente, devido a competição entre os parceiros tradicionais da região – Estados Unidos, Inglaterra e França – enquanto os governos da Alemanha, Itália e Japão buscavam aliados na América. Contudo, essas rivalidades também serviram como causas que levaram a ocorrência da Segunda Grande Guerra.

Após a Segunda Grande Guerra, a Organização das Nações Unidas (ONU) foi fundada por cinquenta e um países, em substituição a Liga das Nações. A ONU foi criada com base nos seguintes propósitos e princípios que regem seu funcionamento e estão consubstanciados em sua Carta Constitutiva: a igualdade soberana entre todos os membros, a boa-fé, a solução pacífica de controvérsias, a segurança coletiva, a promoção da paz, a cooperação social, econômica e humanitária, os direitos humanos e as liberdades fundamentais.

O Sistema das Nações Unidas é composto por grande e complexa estrutura institucional, conhecida como família ONU, com seis órgãos principais e diversas agências, fundos, programas, institutos e comissões. Dentre a vasta gama de tarefas executadas pela ONU, uma delas foi a criação de cinco comissões regionais para estudar os entraves e possíveis caminhos para a promoção do desenvolvimento econômico de regiões de mundo.

Esse ambiente internacional favorável inspirou a criação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), estabelecida pela resolução 106 (VI) do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) em 1948, e começou a funcionar no mesmo ano, com sede em Santiago do Chile. A CEPAL foi fundada para contribuir para o desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar ações relativas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do mundo (CEPAL, 2018a).

A resolução do ECOSOC/ONU de 1984/67, de 27 de julho de 1984, decidiu que a Comissão passaria a se chamar Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, ampliando seu trabalho para os países caribenhos, além de incorporar em seus objetivos a promoção do desenvolvimento social. Atualmente a CEPAL conta com 46 Estados membros e 14 membros associados (CEPAL, 2018a).

Os primeiros estudos da CEPAL (CEPAL, 2018a) empregavam o método analítico chamado de 'histórico-estrutural', com o objetivo de analisar como as instituições e estruturas produtivas herdadas da colonização condicionaram a dinâmica econômica e o desenvolvimento dos países em desenvolvimento. Esse método não julga "estágios de desenvolvimento" como uniformes e, sim, preconiza que o "desenvolvimento tardio" dos países latino-americanos reflete-se em 'heterogeneidade estrutural', termo cunhado nos anos de 1970 e, conseqüentemente, uma dinâmica diferente se comparada aos países considerados desenvolvidos.

Os estudos cepalinos avaliam as condições históricas, estruturais e conjunturais da região, traçam as tendências econômicas e sociais de médio e longo prazo para os países latino-americanos e caribenhos, e propõe políticas e estratégias de desenvolvimento socioeconômico. Por isso, a CEPAL serviu de escola de pensamento e influenciou gerações de intelectuais e estudantes preocupados com a história econômica, o desenvolvimento tardio dos países da América Latina e do Caribe e as estratégias para a superação do subdesenvolvimento. Esses estudos consubstanciaram teoricamente as propostas de integração comercial-econômica entre os países da região que floresceram nos anos de 1960.

Paralelamente à criação da ONU e CEPAL, os Estados do continente americano constituíram o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) em 1947, como um sistema regional de manutenção da paz e segurança hemisférica. Em 1948 criaram a Organização dos Estados Americanos (OEA) na IX Conferência Internacional Americana, realizada em Bogotá, considerada a primeira organização regional, sucedendo a União Pan-Americana, criada em 1890. O TIAR e a OEA tornaram-se mecanismos do regionalismo hemisférico americano, sob os preceitos do capítulo VIII da Carta da ONU que trata da criação de organizações regionais e a cooperação dessas com a ONU, justificando a existência das

Organizações Internacionais como atores relevantes da ordem internacional (BUENO, 2012).

A América Latina vivenciou um período de breve prosperidade devido a demanda internacional por produtos primários, e apesar das dificuldades econômicas, propiciou um ciclo de modernizações, distribuição de renda e concertação política entre os países da região. No entanto, a partir de 1954, com exceção à Venezuela, os países passaram por dificuldades no comércio exterior, o que refletiu na diminuição das exportações e deterioração dos termos de trocas, e impactou diretamente na capacidade de compra externa desses (BUENO, 2012).

Enquanto isso, os Estados Unidos investiam na reconstrução da Europa e do Japão, fato que gerou descontentamento dos governantes latino-americanos, pois esperavam o apoio estadunidense para o desenvolvimento econômico e social do continente, como contrapartida às alianças estabelecidas para a segurança hemisférica e o afastamento da influência soviética (PENNA FILHO, 2006).

Em 1958, por iniciativa do Brasil, no governo de Juscelino Kubitschek, os países latino-americanos criaram a Operação Pan-Americana (OPA), com a pretensão de uni-los para superar o subdesenvolvimento através de reformas internas e mudanças nas relações de troca com o mundo, em especial, para pressionar os Estados Unidos a cooperar financeiramente com os países latino-americanos. A justificativa era que a miséria do povo causava situação de risco para a democracia no continente e motivava os movimentos revolucionários comunistas.

Dentre os resultados das políticas propostas na OPA, pode-se apontar a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (1960), as relações diplomáticas para o estabelecimento da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) (1960), e a Aliança para o Progresso (1961), proposta pelos Estados Unidos (BANDEIRA, 2009; BUENO, 2012).

Independentemente de julgamento político-ideológico e se essas iniciativas foram bem-sucedidas ou fracassaram, a questão a ser destacada é que a América do Sul, junto com outros países do continente, buscava meios para superar suas adversidades e alcançar níveis de desenvolvimento social e crescimento econômico que lhes possibilitasse melhorar os indicadores socioeconômicos. Para tanto, reconheciam que isoladamente não conseguiriam alcançar tais objetivos e a cooperação bilateral e/ou multilateral era desejada.

Paralelamente, a Europa em reconstrução, enxergou nos mecanismos de integração possíveis caminhos para alavancar suas economias. A proposta integracionista da época propunha a articulação de setores específicos para seu reerguimento e a cooperação entre países era incentivada por alguns líderes, com o foco de estreitar as relações, manter a paz e promover o desenvolvimento integrado.

Assim, o regionalismo comercial e político na Europa iniciou-se no final da Segunda Guerra, com o BENELUX (acordo econômico entre Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo) e avolumou-se com outras iniciativas que levaram, em 1952, a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e, em 1957, no estabelecimento da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e da Comunidade Europeia de Energia Atômica (CEEa/EURATOM). Essas iniciativas foram laboratórios que fundamentaram a formação da União Europeia, quando na celebração do Tratado de Maastricht, em 1993, servindo de inspiração para outras regiões do mundo.

Enquanto isso, com base nos estudos cepalinos que apontavam a importância de fomentar o comércio inter-regional para a superação da dependência e do subdesenvolvimento, através de incentivos para a industrialização doméstica visando a substituição das importações, os Estados latino-americanos estabeleceram novas formas de relações regionais e criaram, paulatinamente, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), o Mercado Comum Centro Americano (MCCA), a Comunidade Andina (CAN) e a Comunidade e Mercado Comum do Caribe (CARICOM).

Essa onda de regionalismo, posteriormente, chamada de regionalismo fechado ou velho, caracterizou-se pela proposta de cooperação entre os países de uma região para fortalecer suas economias domésticas, através do incentivo a industrialização, a diminuição gradativa das tarifas alfandegárias entre os membros para impulsionar o comércio intraregional, com o uso de mecanismos de proteção frente aos centros político-econômicos mais fortes e de resistência ao regime multilateral de comércio que, a partir de 1944, estava sendo estabelecido com o GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*).

A primeira iniciativa de integração econômica regional na América Latina foi a ALALC, criada a partir do Tratado de Montevideu (1960), com o objetivo de estabelecer uma zona meridional de livre comércio na América, no prazo de 12 anos, através da eliminação gradual das barreiras alfandegárias e não alfandegárias

ao comércio intrarregional até a supressão definitiva, sob os auspícios do programa de substituição de importações. Durante o período de existência da iniciativa, participaram como membros Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai e, posteriormente, Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela.

Inicialmente, Bolívia e Venezuela não aderiram a ALALC. A primeira se considerava vulnerável para aderir ao processo integracionistas devido sua condição mediterrânea, limitada oferta de produtos a serem exportados (minérios e bens agrícolas), e indústrias de base e intermediárias insuficientes, por isso, optou por adiar sua entrada depois que conseguisse alcançar os requisitos econômicos, produtivos e competitivos que lhe permitissem melhor equidade diante dos outros membros. A Venezuela que antes apresentava a retórica a favor da integração regional, naquele momento não aderiu ao renascimento do nacionalismo latino-americano devido à falta de consenso interno sobre a adesão a integração, a oposição do empresariado venezuelano que enxergavam mais custos do que benefícios (BRICEÑO, 2012).

A ALALC entrou em crise a partir de 1967 e seu fracasso se deu por motivos de ordem política e econômica. Enquanto Brasil e México se dedicaram ao crescimento doméstico e buscando melhorar suas relações com os países industrializados; os países menos desenvolvidos assistiram ao agravamento das relações de troca e, conseqüentemente, das tensões regionais, afetando a credibilidade do bloco.

Bueno, Ramanzini Junior, Vigevani (2014) julgaram que a perspectiva cepalina era romântica e o modelo de integração regional proposto na época, baseado no regionalismo fechado, não seria suficiente para fortalecer as capacidades nacionais, a industrialização e o incremento do comércio inter-regional para a superação da vulnerabilidade externa dos países latino-americanos, devido as seguintes causas:

Processos de integração regional em nível de áreas de livre comércio não necessitam ter políticas de desenvolvimento como pressuposto. Mas qualquer processo de integração regional deve ser percebido pelos Estados e pela sociedade como de interesse próprio. No caso da ALALC, desde o início, mas com maior ênfase na segunda metade dos anos 1960, mesmo com o crescimento do intercâmbio, o esforço de integração estagnava. Da mesma forma, os objetivos cepalinos dos anos 1950 e 1960 demonstravam-se impossíveis de serem alcançados, nem mesmo se podiam dar alguns passos de maior envergadura em sua direção porque os pressupostos das políticas nacionais os inviabilizavam. Outra razão de debilitação da perspectiva da integração, razão provavelmente decisiva na América Latina, é o papel do Estado nacional e, sobretudo, a perspectiva nacionalista com que a própria

integração foi considerada, particularmente nos casos da Argentina e do Brasil. Perspectiva que se manteve até a nova fase que se iniciou em novembro de 1985 com a assinatura da Declaração de Iguazu. Importante mencionar que, com a Ata de Iguazu, pela primeira vez, a política externa brasileira elegeu como parceiro estratégico um país da América do Sul. Parceira mais simétrica, significativamente diferente das parcerias estabelecidas do Brasil com Alemanha e Japão nos anos 1970, ou mesmo com os Estados Unidos em diferentes momentos (BUENO, RAMANZINI JUNIOR, VIGEVANI, 2014, p. 568-569).

Nos anos de 1970 revisões foram feitas sobre os termos da ALALC e um novo Tratado de Montevideu (TM80) foi celebrado em 1980, para constituir a Associação Latino Americana de Integração (ALADI), em substituição a ALALC. O modelo institucional da ALADI, mais flexível e pragmático, visava a promoção de acordos parciais entre os países e limitava o nível de integração a uma zona de preferências comerciais, sem fixar prazos; de modo que o aprofundamento gradual dos arranjos preferenciais sub-regionais e bilaterais levaria a construção da integração. Desta forma, “a ALADI caracterizou-se por ser uma instituição declaradamente técnica e de registro” (BUENO, RAMANZINI JUNIOR, VIGEVANI, 2014, p. 573) das cooperações bi, tri e multilaterais entre os países da América do Sul.

Atualmente são membros da ALADI: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, enquanto a Nicarágua está em processo de adesão.

De acordo com informações do Ministério das Relações Exteriores (2019), o TM80 está notificado junto à Organização Mundial do Comércio (OMC) como “cláusula de habilitação”, ou seja, permite-se aos países-membros da ALADI estabelecerem preferências tarifárias e compromissos de redução ou eliminação de medidas não tarifárias, sem a necessidade de estender esses benefícios aos demais membros da OMC, exceto aqueles que se enquadrem na cláusula da nação mais favorecida (MRE, 2019a).

Apesar das reformulações na ALALC/ALADI, paralelamente, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru constituíram uma nova integração sub-regional, intitulada Pacto Andino, em maio de 1969, através do Acordo de Cartagena. Neste Acordo estavam previstos liberação comercial, coordenação na política de desenvolvimento industrial, tratamento especial para as multinacionais, programa unificado para importações, criação de uma corporação de fomento, atuação conjunta em pesquisa científica e educação, criação de tarifa externa comum, coordenação e

harmonização de políticas econômicas e investimentos em infraestrutura. A Venezuela aderiu em 1973 e saiu em 2006. Já o Chile afastou-se em 1976 com a justificativa de falta de incentivos econômicos para permanecer no bloco. Entre avanços e paralisias do bloco, a Corporação Andina de Fomento (CAF), agência de suporte técnico e financeiro, tornou-se o motor dessa iniciativa de integração (MENEZES, PENNA FILHO, 2006).

Enquanto os países que compunham o Pacto Andino buscavam integrar-se economicamente no final da década de 1960 e início da década de 1970; os países do Cone Sul (Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai) uniram-se política-ideologicamente para reprimir os movimentos de contestação aos regimes militares instalados, e adotaram políticas externas alinhadas aos Estados Unidos para combater o “comunismo internacional”, dando origem a Operação Condor (1968-1989) (MENEZES, PENNA FILHO, 2006).

Em 1996, o Pacto Andino adotou o nome de Comunidade Andina de Nações (CAN) e, nos últimos anos, a polarização ideológica dos países-membros tem aprofundado a crise da integração andina e levado a desestruturação do bloco, associados a falta de liderança em relação a integração econômica e política e a limitação das instâncias supranacionais, reflexos de que a retórica não condiz com a prática (BRESSAN, LUCIANO, 2018).

De modo geral, as iniciativas de integração regional nos anos de 1960/1970 na América do Sul objetivavam o comércio e estavam baseadas na abordagem do regionalismo fechado, através da preferências concedidas ao mercado regional, em detrimento as medidas protecionistas frente ao mercado internacional. Além disso, os governos latino-americanos estavam fortemente imbuídos pelo desenvolvimentismo, nacionalismo e industrialização. Desta forma, a ALALC (1960) baseou-se no regionalismo fechado; enquanto o Pacto Andino (1969) e a ALADI (1980) foram iniciativas mais flexíveis, pois introduziram questões relacionadas ao comércio extra-bloco.

Apesar das críticas não se pode negar que o aprendizado adquirido com essas experiências contribuiu para o amadurecimento regional e, posteriormente, serviriam de bases para os estabelecidos de outros arranjos regionais nas décadas seguintes. Condições que também aconteceram na Europa.

Além disso, apesar das diferenças históricas e das bases econômicas-produtivas, as expectativas dos atores estatais latino-americanos e europeus eram

semelhantes, dada a vontade de promover o crescimento econômico de suas economias domésticas, mas as estratégias para a integração regional eram distintas.

Uma nova ordem internacional emerge a partir dos anos de 1990, caracterizada pelo fim da Guerra Fria, a intensificação dos fenômenos relacionados a globalização, a defesa e adoção de políticas econômicas neoliberais, a inserção de temas sociais e ambientais na agenda internacional e dos países e a criação de novos arranjos regionais.

Neste novo contexto, o regionalismo apresentava novas características e também incorpora as temáticas da nova geopolítica mundial, fazendo com que a segunda onda de regionalismo, chamada de regionalismo aberto, porque mantém o objetivo do comércio, mas incorpora o caráter multidimensional (político e econômico), o aumento da consciência e do sentimento de identidade regional, porém vai além do mercado intrarregional, pois os Estados entendem que a integração regional é uma plataforma que lhes possibilita novas relações com os mercados internacionais diante do avanço da liberalização comercial.

Assim, o regionalismo aberto propunha que os arranjos regionais deveriam continuar primando pela integração entre seus membros, para melhorar suas economias e o comércio regional, mas como se fosse uma etapa intermediária para a liberalização econômica multilateral, para que juntos tivessem maior poder de barganha no cenário internacional, e pudessem interagir com o mercado exterior em condições mais competitivas, como complemento ao regime internacional de comércio, inclusive demandando maiores comprometimentos de políticas conjuntas entre os membros do bloco, ao incorporarem novos temas.

As conjunturas internacional e regional (redemocratização dos governos na América do Sul), somados aos aprendizados das experiências de regionalismo anteriores e a nova onda do regionalismo aberto, são o pano de fundo para a criação do MERCOSUL e de outros arranjos regionais.

Todavia, os países que compuseram o bloco supracitado optam pela condição de intergovernamentalismo, com baixa institucionalização e prevalência dos governos centrais na tomada de decisão, que dificulta o aprofundamento do processo integracionista e evita a supranacionalidade, em contrapartida, assumem compromissos para além das áreas de livre comércio e ampliam a agenda regional com novos temas.

A percepção de que a história dos países e de suas relações exteriores são processos que avançam, estagnam e podem até retroceder, evidencia a própria condição humana e os ciclos sociais, econômicos e políticos. Para evidenciar essa reflexão, a seguir, serão examinados os processos de natureza geopolítica que propiciaram a criação do MERCOSUL.

2.2 A geopolítica da Bacia do Prata e as condições que propiciaram a criação do MERCOSUL.

Alguns estudos apontam que o processo de formação do MERCOSUL é consequência da difusão e consolidação das ideias/práticas integracionistas estabelecidas a partir da CEPAL, ALALC/ ALADI. Entretanto, partindo das perspectivas histórica e geopolítica é possível observar o encadeamento de processos, expressos em movimentos de divergência e convergência de forças locais, nacionais e internacionais que antecederam os anos de 1950. Portanto, reconhece-se que a Bacia do Prata (Figura 2) é o *locus* geográfico de origem do bloco, região geopolítica por excelência, construída ao longo de turbulenta formação territorial marcada por disputas territoriais, fronteiriças, conflitos, guerras (especialmente a Guerra do Paraguai) e tratados, que levaram a atual constituição da Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Figura 2: A Bacia do Prata e as fronteiras políticas dos Estados

Fonte: Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata. Diagnóstico e Cartografia das águas subterrâneas da Bacia do Prata. (Dezembro/ 2015).

Essa abordagem sobre a região pode ser encontrada em Travassos (1935), Caubet (1989), Mello (1997), Bandeira (2009), Miyamoto (2012), Doratioto (2012), Carneiro Filho (2013, 2014), Costa (2009, 2018), Cervo e Bueno (2010) e Ribeiro (2017).

A Bacia do Prata compreende a porção sudeste da América do Sul, com área aproximada de 3,1 milhões de km², correspondendo a 17% do território do continente sul-americano, composta pelos sistemas hídricos dos rios Paraná, Paraguai, Uruguai e Prata, com suas principais cabeceiras nascendo no território brasileiro e sua foz em estuário desembocando no oceano Atlântico Sul, na fronteira uruguaio-argentina, e para além da disponibilidade hídrica superficial pode-se somar

as águas dos sistemas subterrâneos dos aquíferos Guaraní e Yrenda-Toba-Tarijeño (CAUBET, 1989; GARCIA, JESUS, 2018).

Historicamente, a Bacia do Prata foi palco de muitas divergências entre atores estatais, mas também entre atores não estatais, notadamente aqueles que conviviam nas faixas de fronteiras e/ou aqueles atores externos provenientes dos centros político-econômicos globais de cada época, que tinham interesse econômico na exploração e ocupação da sub-região. Esta sub-região reflete o que acontecia por toda América Latina, conforme apontado por Arroyo (2017, p.15):

[...] Podemos considerar a América Latina como um conjunto de territórios nacionais com relações de cooperação e conflito em permanente redefinição; territórios usados por agentes com diferentes força e poder que expressam uma multiplicidade de interesses e contradições.

No período colonial, Espanha e Portugal disputaram a sub-região para promover a expansão territorial e exploração das matérias-primas. Tratados foram celebrados entre as metrópoles para definir as fronteiras políticas de suas colônias, iniciada com a assinatura do Tratado de Tordesilhas (1494), além de outros Tratados como Utrecht (1713), Madri (1750), El Pardo (1761 e 1778), Santo Ildefonso (1777) e Badajoz (1801) até o século XIX (DORATIOTO, 2012).

Após a independência das antigas colônias ibéricas na América do Sul, novos conflitos aconteceram entre os grupos sociais e suas lideranças, devido à cobiça territorial na formação de unidades estatais e disputas comerciais que dependiam do acesso por terras, rios e oceano para escoamento de *commodities* e entrada de produtos importados; e, em sua maioria, envolveram o Brasil e os países do Vice-Reino do Rio da Prata (Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai), por não aceitarem a divisão dos territórios e a restrição no acesso pelos principais rios platinos que possibilitavam a comunicação com o interior do território sul-americano.

O conflito mais marcante na sub-região foi a Guerra do Paraguai (1864-1870), cuja motivação se deu pelo controle do seu rio principal: o Prata. Aliança estabelecida entre Brasil, Argentina e Uruguai contra o governo do Paraguai, de Francisco Solano López, deixou centenas/milhares de mortes e destruiu a economia do Paraguai, que nunca mais alcançou os níveis de desenvolvimento humano e crescimento econômico que havia conquistado na época, gerando uma dívida histórica.

No pós-guerra, a geopolítica na bacia do Prata passou a consistir-se no equilíbrio de poder entre a Argentina e o Brasil, que exerciam forças centrípetas em relação aos outros países platinos. Os dois países são considerados os eixos geopolíticos na Bacia do Prata devido suas características geográficas, econômicas e populacionais, enquanto os outros países oscilam de forma pendular, especialmente Bolívia e Paraguai, países mediterrâneos que dependiam do acesso pelas águas fluviais ou terrestre para chegar ao oceano.

O Paraguai tem posição estratégica na região, por servir como amortizador dos países platinos e toda extensão de seu território é percorrido pelas águas da bacia do Prata, condições que lhe atribuem como “região-pivô”, “prisioneiro geopolítico” e “área de soldadura”. Já a Bolívia também tem posição estratégica, devido a sua localização no “core”, ou seja, no centro do continente sul-americano e por apresentar parte da cabeceira da Bacia do Prata (MELLO, 1997).

Sobre a Bolívia, Travassos (1935) transpôs o conceito geopolítico *heartland* de Haldolf Mackinder para a América do Sul e apontou que este ponto estratégico estaria nesse país, especificamente, no triângulo estratégico econômico que corresponde à área entre os municípios de Santa Cruz de la Sierra, Cochabamba e Sulcre.

Já a Bolívia, considerada geograficamente divisor de águas das bacias Amazônica e Platina, apresenta os três vetores de paisagens sul-americanas: o andino, o amazônico e o platino. Por isso, Travassos (1935) afirmou que a Bolívia é um dos casos de instabilidade geográfica na América do Sul devido suas condições geográficas supracitadas e sensibilizado pela perda de território e do acesso ao Pacífico conquistados pelo Chile na Guerra do Pacífico (1879 e 1883).

Contudo, mesmo sem saída para os oceanos Atlântico e Pacífico, o país exerce força de atração; e ainda hoje reivindica junto aos vizinhos o provimento de investimentos de infraestrutura de transportes em seu território, para que haja conexão estrutural e escoamento de suas riquezas minerais.

No final do século XIX e início do século XX, a situação política dos países platinos encontrava-se instável decorrente das lutas políticas internas, somada a mais um conflito entre Paraguai e Bolívia, a Guerra do Chaco (1932-1935). Entretanto, nos anos de 1960, as relações entre os países platinos caminharam para a cooperação. Villar (2015) aponta que a cooperação na Bacia do Prata é a mais desenvolvida na América do Sul, constatada pela existência de diversos tratados bi

e multilaterais – em torno de 27 – e da criação de instituições cooperativas regionais para o aproveitamento de recursos hídricos e desenvolvimento de projetos em conjunto.

A convergência entre os países platinos possibilitou, em 1967, a realização de reunião para planejar um estudo conjunto sobre a bacia e levantar seu potencial de utilização. Para tanto, criaram o Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata (CIC) que preparou o texto base do Tratado da Bacia do Prata, marcando o início da institucionalização da cooperação na região.

O CIC existe até os tempos atuais, com a responsabilidade de promover, coordenar e acompanhar as ações dos países platinos para o desenvolvimento integrado da bacia do Prata, além de acompanhar a execução das decisões aprovadas pelos ministros das Relações Exteriores e promover assistência técnica e financeira, contando com o apoio de organizações internacionais, como Programa das Nações Unidas para Meio Ambiente (PNUMA/ONU Meio Ambiente) e Organização dos Estados Americanos (OEA).

O Tratado da Bacia do Prata, por sua vez, foi assinado por Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai em 23 de abril de 1969, em Brasília (Brasil) e entrou em vigor em 14 de agosto de 1970, tornando-se o principal instrumento jurídico para institucionalizar a exploração integrada, racional e harmônica do sistema hidrográfico platino.

Para apoiar os projetos e as obras na região e, com isso, reduzir as disparidades socioeconômicas e a integração física da Bacia do Prata e sua área de abrangência, em 1974 foi criado o Fundo de Desenvolvimento Financeiro da Bacia do Prata (FONPLATA) e suas atividades iniciadas em 1977. Através de operações de crédito e recursos não reembolsáveis, o FONPLATA⁴ financia a execução de estudos, projetos, programas e trabalhos nas seguintes áreas: infraestrutura física; investimento social em educação, saúde, provisão de infraestrutura básica, provisão de água potável; produção agrícola e industrial e promoção de exportação; projetos ambientais, conservação da natureza, tratamento de água contaminada e reciclada, manejo e conservação de bacias hidrográficas, controle da erosão do solo, etc. Os financiamentos podem ser solicitados por qualquer um de seus países membros ou de suas divisões políticas e órgãos estatais, entidades autônomas, empresas mistas

⁴ Informações sobre o FONPLATA estão disponíveis em: <https://www.fonplata.org/fonplata/institucional>. Acesso em: jan./2019.

e privadas. Este organismo multilateral formado por Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai financia projetos de pequena e média escala, e não a construção de obras de infraestrutura que requerem aportes substantivos.

Em 1989, durante a XIX Reunião de Ministros das Relações Exteriores da Bacia do Rio da Prata, o Programa da Hidrovia Paraguai-Paraná (HPP) foi incluído ao sistema do Tratado do Rio da Prata, e constituíram o Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná (CIH), para melhorar a navegabilidade nos rios Paraguai e Paraná, redução dos custos de transporte e minimização de riscos nas vias navegáveis (GARCIA, JESUS, 2018)

Nesse período, a ascensão do Brasil como potência industrial média e o retrocesso da Argentina com economia fortemente baseada no agronegócio, mudaram as correlações de forças e o equilíbrio de poder na bacia. A política pendular bifrontal dos outros três países platinos foi afetada a ponto de propiciar um alinhamento com a política regional do Brasil e, para sustentar sua liderança, o país investiu em relações bilaterais com os vizinhos platinos e sua geoestratégia voltou-se para a neutralização da Argentina e a satelitização de Bolívia, Paraguai e Uruguai (MELLO, 1997).

Outras iniciativas de cooperação trataram do uso das águas da Bacia do Prata voltado para a questão energética, resultando na criação de usinas hidrelétricas binacionais. A usina de Itaipu, com tratado celebrado em 1973 e construída a partir de 1975, após uma série de negociações iniciada em 1966 entre Brasil, Paraguai e Argentina. E a usina de Yacyretá, parceria entre Argentina e Paraguai, que começou a ser construída em 1983.

A Bacia do Prata é um caso de hidropolítica porque, apesar dos acordos de cooperação celebrados, persistem tensões veladas entre os atores (políticos, econômicos e sociais) atuantes nas escalas local, transfronteiriça e regional interessados no acesso, uso e controle dessas águas. Na visão de Ribeiro (2017) a cooperação não é sinônimo de utopia e pode até reforçar as relações entre diferentes países e seus interesses, aumentando a desigualdade e a hidro-hegemonia exercida por uma das partes. Mesmo na abundância de água, como acontece nas faixas de fronteira entre Brasil e Paraguai, as disputas podem ocorrer entre os setores agrícola e energético.

Segundo Silva (2017), as diferenças nas interações políticas em uma bacia hidrográfica transfronteiriça são condicionadas pela força de poder regional, por

meio da construção de hidro-hegemonias que buscam territorializar a governança dos recursos hídricos através de vários instrumentos. Todavia, também é possível vislumbrar que a governança de recursos naturais compartilhados pode engendrar iniciativas de cooperação em outros temas, que levem a integração, como as parcerias entre municípios localizados nas faixas de fronteiras visando a melhor desenvolver certas atividades produtivas, como agricultura, turismo, entre outras.

Voltando a perspectiva histórica, vale lembrar que nos anos de 1960 e 1970, vários países da América do Sul eram governados por militares e o Brasil desfrutava o chamado “milagre econômico”. Por isso, pressupõe-se que os alinhamentos políticos-ideológicos da época propiciaram a aproximação necessária para a cooperação energética.

Nesse contexto, o Brasil traça a estratégia geopolítica de cooperação com o Paraguai com dois objetivos: isolar a Argentina, considerada rival na época da ditadura militar brasileira (1964-1985); e aproveitar-se do excedente energético que seria gerado pelo Paraguai, mas que não teriam condições de absorvê-lo, com isso, o Brasil poderia exercer pressão para negociar o valor do kwatt em caráter condominial, conforme ficou registrado na Ata de Iguaçu (RIBEIRO, 2017).

Nesse sentido, as relações platinas, que eram na maior parte do tempo conflitivas, passaram paulatinamente e, conforme as conveniências, para aproximações voltadas a tratar de aspectos técnicos relativos ao uso compartilhado das águas da Bacia do Prata. Em certa medida, a cooperação na Bacia do Prata, serviu de meio para que outros assuntos pudessem ser identificados como problemas e possíveis soluções comuns. Assim, nos anos de 1980, outros temas passaram a ser objetivo de cooperação bilateral, evidenciando o arrefecimento das rivalidades e a mudança de comportamento desses países.

Assim, em 1985, a Declaração de Iguaçu celebrada entre a Argentina e o Brasil, foi considerada um marco para o fim da rivalidade entre os dois países na geopolítica regional. Isso possibilitou que os respectivos governos lançassem as bases para um futuro processo de cooperação e integração, para além do aspecto meramente econômico, e abrangia outras áreas importantes como: investimentos em ciência e tecnologia, energia, transporte e comunicação e a questão do tráfico de drogas ilícitas na fronteira.

Tanto Argentina como Brasil reconheciam a necessidade de que a América Latina deveria reforçar seu poder de negociação com o resto do mundo, para

ampliar sua autonomia de decisão e evitar que os países da região continuassem vulneráveis aos efeitos das políticas adotadas sem a sua participação. Nesse sentido, a união dos esforços dos governos argentino e brasileiro foram cruciais para incentivar a cooperação a integração entre os demais países da região (DECLARAÇÃO DE IGUAÇU, 1985).

Bueno, Ramanzini Junior e Vigevani (2014) apontam que esta era a primeira vez na política externa brasileira (PEB) que se elegia como parceiro estratégico um país da América do Sul; visto que, em outras fases, a PEB esteve pautada no alinhamento com Estados Unidos, ou Alemanha e/ou Japão. Nessa nova conjuntura, o alinhamento sul-americano viria a complementar a ALADI.

A Aladi, ao ter optado pela aceitação das iniciativas bilaterais e pelos Acordos de Complementação Econômica, acabou por endossar naturalmente o processo que se iniciava. A partir de então, a política brasileira para a Argentina fundamenta-se em uma lógica de cooperação, tanto no sentido político (consolidação da democracia e aumento do poder de barganha no sistema internacional), quanto no âmbito econômico, em que a inflação alta e o endividamento externo representavam a face comum do desafio que ambos os países enfrentavam” (BUENO, RAMANZINI JUNIOR, VIGEVANI, 2014, p. 574)

Essa aproximação bilateral é decorrente da política externa formulada pelos seus atores tradicionais, Itamaraty (Brasil) e Palácio San Martín (Argentina), e contou com o auxílio dos Ministérios da Economia e Bancos Centrais no desenvolvimento das negociações para as questões comerciais. Inclusive, essa articulação burocrática binacional foi fortalecida com o Programa de Integração e Cooperação Econômica, estabelecido em 1986 (MARIANO, 2000). Este programa tinha como estratégia central a ideia de superar de forma cautelosa a histórica rivalidade política e econômica entre Argentina e Brasil, por meio de um programa gradual e equilibrado de abertura comercial e cooperação conjunta, visando promover o desenvolvimento industrial e tecnológico nos dois maiores países do subcontinente (GUIMARÃES, 1999).

Mariano (2000) aponta que o PICE propiciou a conformação de uma estrutura institucional intergovernamental com o estabelecimento de órgãos para seguir com o processo cooperativo, visto que a política externa evoluiu ao ampliar os temas e aumentar o entrelaçamento com o doméstico, levando a multinacionalização das questões internas. Porém as decisões ficavam centralizadas nos governantes e formuladores das políticas, e ainda não havia canais de participação para atuação dos setores não-governamentais. Além disso, em 1988, com o objetivo de alcançar

um mercado comum futuro, Brasil e Argentina assinaram o Tratado de Integração Cooperação e Desenvolvimento.

Seitenfus (1997) menciona que ocorreram cinco encontros presidenciais entre julho de 1986 e novembro de 1988 entre esses países, nos quais foram estabelecidos 23 protocolos e 40 atas de intenções de cooperações bilaterais para as áreas nuclear, cultural, fronteiriça, aeronáutica, transportes terrestre e marítimo, expansão do comércio, indústria automobilística, comunicações, administração pública, abastecimento alimentar, criação de empresas binacionais, cooperação financeira e fundos de investimentos.

Essas foram as condições precedentes que propiciaram a aproximação dos governos brasileiro e argentino, a partir do encontro dos presidentes José Sarney e Raul Alfonsín em Foz do Iguaçu, desde 1985, quando estabeleceram a declaração conjunta de novos rumos para o Cone Sul, que levou a formação do MERCOSUL. A democratização política e a liberalização econômica foram as sementes para a construção do bloco. Politicamente, o fim das ditaduras na Argentina (1983) e no Brasil (1985) reaproximou-os e inaugurou um novo período de relações bilaterais e fortalecimento da democracia que retornava aos regimes políticos da região. Economicamente, a necessidade de estabilidade, controle da inflação e superação da crise da dívida levou-os a estabelecer planos domésticos e projetos de cooperação bilaterais em diversos setores.

O contexto regional era propício para a integração regional na sub-região da Bacia do Prata, pois além do cessamento das rivalidades entre Argentina e Brasil, os outros futuros membros fundadores (Paraguai e Uruguai) também se encontravam em consolidação democrática. No contexto internacional, vivenciava-se o fim da Guerra Fria, a criação da União Europeia, a formação de novos Estados na Europa Oriental, o fenômeno da globalização, a emergência dos temas ambientais e sociais na agenda internacional, a ascensão de políticas neoliberais, os incentivos às aberturas comerciais e a profusão de movimentos regionalistas em vários lugares do mundo.

Assim, o MERCOSUL foi criado através da celebração do Tratado de Assunção, em 1991, pelos países-fundadores – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – e adquiriu personalidade jurídica a partir do Protocolo de Ouro Preto, em 1994. Em um primeiro momento, o objetivo era aprofundar e, gradativamente, passar do nível mais superficial – de uma zona de livre comércio, com a eliminação de barreiras alfandegárias e não alfandegárias – para uma segunda fase, quando se

estabelece uma política comercial externa unificada, com tarifas externas comuns (TEC), alcançando a condição de união aduaneira. O objetivo final era tornar-se um mercado comum regional, com a livre circulação de bens, capitais, pessoas, trabalho e conhecimento e estabelecerem políticas macroeconômicas e setoriais comuns. No entanto, os Estados Partes ainda não conseguiram alcançar plenamente os objetivos estabelecidos para o MERCOSUL e, atualmente, pode ser classificado como uma união aduaneira incompleta (SEITENFUS, 1997; MENEZES, PENNA FILHO, 2006; GARCIA, JESUS, 2018).

O MERCOSUL não se restringiu a questões econômicas-comerciais e sua estrutura organizacional incorporou instâncias para tratar de temas sociais, fronteiriços, ambientais e técnicos que impactam as relações entre os Estados-membros na busca de seus objetivos. Ademais, o acordo se tornou mecanismo importante para incorporação e discussão de pressões sociais internas dos países e dos novos problemas e desafios da globalização (MARIANO, 2007).

Ainda nos anos de 1990, o presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, e seu Ministro de Relações Exteriores, Celso Amorim, propuseram a criação da Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA) a iniciar-se em 1º de janeiro de 1995. Esse arranjo serviria para estabelecer acordos de livre comércio entre países sul-americanos com base nas tratativas da ALADI, com o objetivo de desgravação tarifária automática em 10 anos, alcançando uma Zona de Livre Comércio (ZLC), cuja justificativa seria a complementariedade ao MERCOSUL que deveria implementar uma União Aduaneira em 1º de janeiro de 1995.

Seitenfus (1994) criticou tal proposta por entender que a ALCSA tornar-se-ia um mecanismo de competição frente ao MERCOSUL, diante da incompatibilidade de trabalharem em dois processos de integração comercial concomitantes, dividindo os esforços dos parceiros que deveriam voltar-se para o aprofundamento do bloco já constituído e alcançar de fato a Tarifa Externa Comum (TEC) em relação a terceiros (União Aduaneira) e a livre circulação de bens, pessoas, capitais e tecnologias. O autor tece críticas a lentidão no cumprimento dos objetivos do MERCOSUL e relaciona a inviabilidade de dois projetos paralelos de integração regional comercial, utilizando como referência as experiências na Europa.

MERCOSUL é um estrondoso fracasso. Estamos em junho de 1994 e não temos a TEC para os produtos fundamentais de nossas economias. Não existem definições sobre as instituições comunitárias, tampouco sobre o processo de tomada de decisão, como a introdução do voto ponderado ou qualificado. Os consumidores não sentem nenhuma melhora na qualidade

de vida e dos produtos. Parcos setores da economia foram beneficiados. As fronteiras mantêm seus antigos problemas jurídicos, ainda tratadas como zona de segurança nacional. Não houve melhora das ligações físicas; as rodovias continuam em calamitoso estado e a decantada rota do MERCOSUL é aspiração de alguns visionários. A simples ponte São Borja/São Tomé, objeto de diversas declarações presidenciais, permanece sendo apenas um esboço.

Portanto, se o governo considera o MERCOSUL um sucesso, pretende que ele seja apenas o que conseguiu ser até hoje: uma operação de comércio exterior, bem-sucedida para o Brasil.

[...]

A experiência européia tem demonstrado a impossibilidade de participar simultaneamente de um Mercado Comum e de uma ZLC. Os membros da União Européia não integram a Área Européia de Livre Comércio (EFTA). O próprio Brasil alegava a filiação da Bolívia ao Pacto Andino para recusá-la no MERCOSUL. Existe, portanto, do ponto de vista formal e teórico, total incompatibilidade entre MERCOSUL e ALCSA, salvo se admitirmos que o MERCOSUL pretende ser tão somente uma zona de livre comércio. (SEITENFUS, 1994, n.p.)

Ainda no tocante à proposição de novos processos de integração, em 1994, na Cúpula das Américas, os Estados Unidos propuseram a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), a qual propunha, gradativamente, a diminuição das taxas alfandegárias entre os países do continente americano, exceto Cuba. Apesar de muitas negociações, essa proposição não se concretizou devido ao receio da desigual concorrência entre Estados Unidos e os países da América Latina, visto que o primeiro tinha alta capacidade produtiva (agrícola, indústria e serviços) que poderia desregular drasticamente as balanças comerciais dos latino-americanos. Vale destacar a pressão exercida pelos movimentos sociais e intelectuais que lutavam contra a influência dos Estados Unidos na América Central e América do Sul.

Tanto a ALCSA como a ALCA foram proposições que não vingaram, mas ilustraram a insatisfação dos países com os blocos regionais que já faziam parte e suas incapacidades de estabelecerem processos de integração mais profundos. Por isso, investiam esforços em novos processos integracionistas, notadamente àqueles mais focados em questões comerciais e com menor compartilhamento de soberania.

O MERCOSUL tem passado por mudanças ao longo dos seus 28 anos de vida (1991-2019), para adequar-se às demandas de seus Estados-membros e/ou pressões de atores não estatais e outros atores internacionais, que culminou na ampliação dos temas discutidos em suas arenas de negociações e a criação de estrutura institucional com novas instâncias técnicas e de diálogo para prestar suporte às instâncias decisórias. Mesmo com a ampliação dos temas tratados no

MERCOSUL para além do aspecto comercial, o bloco ainda mantém o modelo de integração intergovernamentalista, com poder decisório concentrado nos governos centrais, e não aprofunda para a supranacionalidade.

Para além das relações intrabloco, o MERCOSUL também estabeleceu acordos comerciais com Chile, Colômbia e Peru, atuais membros plenos da Aliança do Pacífico, bloco que será tratado na próxima parte deste capítulo. Além disso, o MERCOSUL esteve por mais de vinte anos em negociação com a União Europeia para estabelecer um acordo comercial, porém as negociações avançam e retroagem e, em 28 de junho de 2019 foi assinado, mas depende de ratificação dos parlamentos dos países membros para entrar em vigor. Também iniciou negociações com Canadá, Cingapura e Coreia do Sul.

O estabelecimento de acordos extrablocos propicia vantagens, como diminuição gradual de barreiras, sejam aquelas relacionadas às tarifárias e também as medidas de padronização de produtos, abertura de novos investimentos, dentre outras que propiciam a ampliação das relações comerciais. Em contrapartida, também são apontadas desvantagens por setores que se sentem ameaçados, frente a competição de produtos provenientes do outro bloco, que podem afetar negativamente a geração de renda e, conseqüentemente, a economia local/nacional/regional.

Concomitante a existência do MERCOSUL como bloco consolidado pelos seus Estados Partes e adesão de outros Estados na condição de associados, outras iniciativas de integração regional foram sendo estabelecidas na América do Sul no final dos anos de 1990 e durante os anos 2000, como a Aliança Bolivariana das Américas (ALBA), em 2004, a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008, e a Aliança do Pacífico, em 2011, expressando a busca dos países da região por outras alternativas para além de suas fronteiras, para resolver questões domésticas e/ou seu reposicionamento no cenário internacional. A seguir, tratar-se-á do regionalismo contemporâneo na América do Sul, a considerar as outras iniciativas de integração que podem competir ou complementar a atuação do MERCOSUL na nova ordem regional.

2.3 O regionalismo contemporâneo na América do Sul e a resiliência do MERCOSUL.

Historicamente, os países latino-americanos se inseriram na ordem internacional como subdesenvolvidos socioeconomicamente, fornecedores de matérias primas com baixo valor agregado e dependentes do mercado internacional. As iniciativas de cooperação e integração regional foram apresentadas como alternativas para mudar a situação desses países através da integração comercial-econômica e incentivos ao comércio intrabloco. Nos anos de 1990, com o restabelecimento das democracias, as diversas formas de cooperação e de arranjos institucionais regionais e a tentativa de reinserção da região no sistema internacional em outros patamares, são partes da nova ordem sul-americana.

Os processos integracionistas na América do Sul estiveram imbuídos de visão pragmática e individualista dos governantes e formuladores de políticas externas. Os Estados sul-americanos aceitavam integrar-se se as expectativas de seus governos centrais fossem atendidas, estando ou não alinhados a determinados grupos domésticos. Desta forma, a maioria dos processos de integração regional na região prevaleceram institucionalidades com o nível de comprometimento intergovernamental, ou seja, os governos centrais como principais tomadores de decisão nas arenas regionais, e relutantes em assumir responsabilidades mais profundas, que levasse ao compartilhamento de soberania para instâncias supranacionais. Também pode-se notar que prevaleceram os assuntos destinados a melhoras as relações comerciais intrabloco e extrabloco; e não se preocupavam com os atores domésticos (públicos subnacionais, civis e econômicos) localizados nas faixas de fronteiras.

Roseira (2011) debruçou esforços para analisar os atores, os processos (opostos e complementares) e as conjunturas (internas, regionais e internacionais) que interferiram nas dinâmicas geopolíticas estadocêntricas e, conseqüentemente, na relação do Brasil com a América do Sul e com o restante do mundo. E defende a importância de um arranjo institucional que assegure a interdependência continental, capaz de transformar as relações políticas, econômicas e territoriais na região, propiciando maior coesão e autonomia frente às forças externas. Apesar da criação desses novos arranjos regionais multiestatais, o MERCOSUL resiste, como o 'núcleo duro' (ROSEIRA, 2011) dos processos integracionistas que coexistem na região.

Hurrel (1995) afirma que o regionalismo dos anos 1990 é composto das velhas instituições regionais que reemergiram e juntaram-se as numerosas iniciativas regionais, aos agrupamentos de segurança mesorregionais, aos esquemas microrregionais para a cooperação ou integração econômica, e aos esquemas macrorregionais de regionalismo entre blocos.

O final do século XX foi marcado por uma série de transformações na América do Sul e no mundo, sobretudo de ordem política, econômico-financeira e comercial, acarretadas pela nova ordem internacional que se estabeleceu após a Guerra Fria. Em virtude dessas transformações, e pela hegemonia do pensamento neoliberal, baseadas no Consenso de Washington,⁵ houve uma redefinição dos interesses estratégicos dos países sul-americanos que consistia em um direcionamento de suas atuações para o contexto regional, principalmente no que tange ao impulso ao intercâmbio comercial entre os países, visando uma maior integração com os polos dinâmicos da economia capitalista.

No entanto, as medidas de cunho neoliberal instauradas pelo Consenso de Washington levaram ao crescimento econômico abaixo do esperado pelos países latino-americanos, resultado da desindustrialização e queda do bem-estar da população. Assim, nos anos 2000, com as mazelas do modelo neoliberal, ascenderam governos de centro-esquerda em quase todos os países da América do Sul, alterando a geopolítica da região, e os processos de integração passaram a incorporar, com maior preocupação, as questões relacionadas ao bem-estar das sociedades e melhorias nas infraestruturas necessárias para a diminuição das assimetrias entre os vizinhos e para melhorar a inserção desses países no comércio regional e com o mundo em outros patamares.

O MERCOSUL, de fato, impulsionou as trocas comerciais entre os países fundadores (intrabloco) e a expansão das exportações extrabloco. Informações no site do Ministério das Relações Exteriores do Brasil⁶ indicam que as trocas comerciais intrabloco multiplicaram-se em nove vezes, desde a criação do MERCOSUL, partindo de US\$ 4,5 bilhões (1991) para US\$ 40,4 bilhões (2017), e,

⁵ O Consenso de Washington se configurou como uma série de medidas a serem seguidas pelos países latino americanos que se encontravam em profunda crise no final dos anos 1980. Estas medidas criadas pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial consistiam na implantação de políticas macroeconômicas restritivas, controle dos gastos públicos, liberalização comercial, privatização de empresas, taxas de câmbio flutuante, entre outras medidas econômicas (WILLIAMSON, 1990).

⁶ Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/686-mercosul>
Acesso em: abril/2019.

nos últimos cinco anos, a média tem sido de US\$ 40,8 bilhões (dados referentes ao comércio entre os Estados fundadores).

Os resultados comerciais foram significativos na primeira década do MERCOSUL, dado que o comércio intrabloco cresceu mais de 20%; porém, gradativamente, foi perdendo sua relevância devido a diminuição dos fluxos comerciais intrarregional, conforme apontado por Costa (2018, p. 20):

[...] No caso do MERCOSUL, é notório que na última década o Bloco perdeu força na sua capacidade de incrementar o comércio intra-regional. Documento recente da CNI – Confederação Nacional da Indústria (2017) aponta justamente essa fragilidade, expressa no fato de que em 2016 as trocas intra-bloco representaram apenas 16.2% para as exportações e 13.7% para as importações dos respectivos totais. É uma queda acentuada em relação ao seu melhor desempenho, alcançado no final dos anos 1990 em que, segundo a série histórica do MDIC, em 1998 elas alcançaram 25% e 20% respectivamente. Esse fraco desempenho regional se mantém mesmo com o forte crescimento das exportações brasileiras nos últimos anos, em especial em 2017, em que exportou R\$ 22.6 bilhões para os países do bloco, mas que representaram apenas 10% do total das exportações, uma queda acentuada em relação aos 14% alcançados em 2000 (MDIC, 2018).

Outro aspecto, nesse caso positivo para o Brasil, mas negativo para o desempenho do bloco, é o crescente superávit do país em relação aos seus parceiros (US\$ 22.6 bilhões de exportações e US\$11 bilhões de importações) e especialmente com relação à Argentina (mais de US\$ 7 bilhões de superávit em 2017). Além disso, essa persistente assimetria é agravada pelo fato de que enquanto 90% das exportações brasileiras são formadas por produtos industriais de ponta (mais de 70% são máquinas e material de transporte), por volta de 60% das importações provenientes dos seus parceiros regionais são formadas por *commodities* e produtos manufaturados de baixo valor agregado, porcentagem que só não é maior graças à destacada participação dos veículos automotores exportados para cá pela Argentina no âmbito do acordo em separado entre os dois países nesse setor.

O Brasil é o membro que mais se beneficia com o comércio intrabloco do MERCOSUL, cuja pauta consiste em manufaturados, semimanufaturados e produtos básicos. Alguns dos principais produtos exportados pelo Brasil com destino ao MERCOSUL e sua participação consiste em: automóveis de passageiros (20%), veículos de carga (5,9%), óleos brutos de petróleo (5,9%), demais produtos manufaturados (5,3%), partes e peças para veículos automóveis e tratores (5,2%), minérios de ferro e seus concentrados (2,2%), tratores (2,5%) entre outros. A pauta de importação, por sua vez, provenientes de seus parceiros, é composta por: veículos de carga (19%), automóveis de passageiros (11%), trigo em grãos (13%), polímeros de etileno, propileno e estireno (3,5%), partes e peças de para veículos automóveis e tratores (3,4%). No gráfico 1, pode-se acompanhar o comércio brasileiro com o MERCOSUL, de 2008 a 2018, representado em valores monetários

(dólares), cuja coluna verde representa as exportações do Brasil, a coluna azul as importações do Brasil e a coluna laranja o saldo da balança comercial.

Gráfico 1: Brasil - Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: MERCOSUL.

Fonte: MDIC – Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio do Brasil (2019)

O MERCOSUL não conseguia alcançar os objetivos propostos em seu Tratado Constitutivo e os protocolos adicionais subsequentes, porém ampliou sua área de abrangência com a entrada de novos membros-associados, como o Chile (1996), Bolívia (1997), Peru (2003), Venezuela (2004) e alargou os temas tratados em suas arenas de negociação.

Ademais, a partir dos anos 2000, uma nova onda de regionalismo, intitulada por alguns autores como regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico, para explicar as transformações nas relações cooperativas entre os países sul-americanos, que passaram a adotar agenda mais ampla, com as “bandeiras” da democracia, do diálogo, da participação e do fortalecimento da autonomia nacional e regional valorizadas, enquanto o comércio seria um tema secundário. No entanto, os novos arranjos regionais criados nessa época, também se baseavam no princípio do intergovernamentalismo em sua institucionalização.

Essas transformações na arquitetura geral dos processos de cooperação e integração sul-americanos acabaram por gerar diversas interpretações. Alguns autores utilizaram a noção de regionalismo pós-liberal (Veiga e Rios,

2007; Sanahuja, 2009) ou pós-hegemônico (Riggirozzi, 2012) para caracterizar as mudanças no regionalismo sul-americano, representadas também pela formação da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba),³ em 2004. A dimensão comercial não foi desconsiderada, inclusive nas motivações do Brasil, mas esta deveria ter um papel menos prioritário na concepção de desenvolvimento que se buscava implementar no regionalismo, na qual o Estado ganharia maior importância como indutor desse processo. Incorporam-se, portanto, temas como financiamento, infraestrutura, redução das assimetrias econômicas e sociais, complementação produtiva regional e, principalmente, ações visando ampliação de exportações, internacionalização de empresas e serviços do país (MARIANO, RAMANZINI JUNIOR, 2018, p. 238).

Nesse contexto, reconheceu-se a necessidade de investimentos em infraestrutura de transporte para fomentar a fluidez de insumos e mercadorias para aumentar as transações comerciais na América do Sul. Portanto, a ideia de institucionalizar um mecanismo multilateral para tratar a questão da integração da infraestrutura no continente surge durante a I Reunião de Presidentes da América do Sul, em 2000, por iniciativa do governo de Fernando Henrique Cardoso (Brasil). Nessa ocasião, reuniram-se os presidentes de doze países da América do Sul e presidentes de instituições financeiras multilaterais como a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), com intuito de robustecer as relações entre os países e promover a integração física regional, estabelecendo prioridades para setores de transporte energia e telecomunicações (IIRSA, 2011).

De acordo com Bandeira (2009), esta primeira reunião de presidentes salientou a necessidade de uma identidade sul-americana própria e de uma integração regional mais intensa, o que preocupou o governo de Washington, sobretudo em virtude da afirmação do presidente do Brasil na época, de que o MERCOSUL seria mais do que um mercado, mas um destino para o Brasil. Além disso, o fato do México não ter sido convidado para essa reunião reforçou ainda mais o interesse em valorizar o subcontinente, sobretudo por ser uma região geograficamente definida e com características específicas.

Esta nova percepção de integração regional por meio da intensificação das relações sul-americanas, com a finalidade de criar uma identidade própria, deu início à discussão de uma série de temas estratégicos. A integração da infraestrutura, para impulsionar o comércio intrabloco e extrabloco, tornou-se pauta importante na agenda dos países. Assim, com o objetivo de assegurar a ampliação da integração

econômica seria fundamental a consolidação da integração física, por isso, os países sul-americanos criaram a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) nos anos 2000.

Houve o reconhecimento por parte dos países de que era preciso juntar esforços para lidar com o *déficit* em termos de infraestrutura no continente, que se tornara um empecilho à inserção competitiva da região na economia internacional. Nesse sentido, o objetivo primordial da IIRSA era estimular as relações econômicas, políticas e comerciais através do desenvolvimento da integração de infraestrutura dos principais setores analisados. Desse modo, a IIRSA representou um projeto geopolítico que ajudou a construir um novo espaço regional para fortalecer a interdependência dos países da América do Sul (NOLTE; WEHNER, 2015).

Para atingir os objetivos esperados e, conseqüentemente, integrar fisicamente toda a América do Sul, foram estabelecidos os 10 Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID) no âmbito da IIRSA (Figura 3). O objetivo era definir os principais projetos e obras de infraestrutura, considerando as especificidades de cada localidade e sub-região.

Figura 3: Eixos de Integração e Desenvolvimento / IIRSA

Fonte: IIRSA (2011)

A IIRSA foi criada com vistas a contribuir para uma maior aproximação regional ao abordar a integração física sul-americana, servindo de base para os organismos regionais já estabelecidos, como o MERCOSUL e a Comunidade Andina, e mesmo para dar suporte ao escoamento de mercadorias em direção aos mercados internacionais, como Europa e países asiáticos, sobretudo para a China. Assim, segundo Senhoras e Vitte (2008, p. 37):

[...] ao criar uma massa crítica de interesses compartilhados de uma infraestrutura física geradora de benefícios mútuos e de solução de problemas energéticos e logísticos que pode racionalizar o espaço de desenvolvimento, teriam por objetivo melhorar a interdependência entre os países sul-americanos via integração física entre os países amazônico-andinos e os países platinos, em especial o Brasil que faz fronteira com quase todos os países da região sul-americana e não tem acesso ao pacífico sul-americano ou ao Caribe.

Aos poucos, a IIRSA recebeu uma série de indicações de obras pelos países, o que resultou na criação de uma Agenda de Implementação Consensual (AIC) para o período de 2005-2010. Esta Agenda era composta por 31 projetos pensados dentro de um total de 335 obras analisadas pela IIRSA. A Metodologia de Planejamento Territorial Indicativo aplicada, partia da identificação e análise dos EIDs distribuídos pelo território sul americano, servindo de ordenamento para a elaboração do portfólio da instituição. De acordo com Padula (2014), foram estabelecidos critérios técnicos para analisar as propostas de obras que tivessem alto impacto na promoção da integração física continental e exequibilidade nos setores prioritários, com foco em transporte, energia e telecomunicações.

No setor de transportes, a prioridade era dirigida para a articulação dos modais de transporte terrestres, fluviais, marítimos e aéreos, com o intuito de dinamizar o trânsito fronteiriço de pessoas, veículos e cargas, contribuindo para o desenvolvimento do comércio e dos investimentos na América do Sul. No setor de energia, o foco consistia na complementação e intercâmbio de recursos energéticos, como combustíveis (líquidos e gasosos) e a criação de novos empreendimentos de geração de energia. No setor de telecomunicações, a proposta era a constituição de um sistema de telecomunicações avançado, que propagasse a integração de sistemas energéticos e de logística voltados para o contexto sul-americano, resultando na consolidação das relações entre os Estados (REUNIÃO DE PRESIDENTES DA AMERICA DO SUL, 2000).

Apesar do impulso dado pelo Brasil e pelos demais países para criação de uma instância multilateral dedicada a resolver as questões de infraestrutura fundamentais para a integração do subcontinente, o cenário regional vigente era de proeminência de governos neoliberais, com vistas a inserção competitiva dos países nos mercados globais. Posteriormente, com a ascensão e vitórias de candidaturas de governos populistas de esquerda, período conhecido como “Onda Rosa” ou “Virada à Esquerda”, iniciada com a eleição de Hugo Chávez na Venezuela (1998) e, posteriormente, em países como Chile, Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia e Paraguai, os governos deram início a uma série de medidas políticas, econômicas e, sobretudo, sociais (SILVA, 2014). A ascensão desses novos governos ligados a partidos de esquerda possibilitou a convergência de interesses no âmbito regional.

Nesse período, o aumento do preço das *commodities* no mercado internacional para atender à crescente demanda das economias emergentes, como China e Índia, propiciaram a geração de empregos em vários setores dos países exportadores desses produtos, aumentando a renda dos trabalhos das famílias. Associadamente, os governos de esquerda ampliaram as políticas públicas de cunho social, contribuindo para a redução da pobreza e das desigualdades dentro de seus países, o que acabou reverberando em suas reeleições e/ou eleição de sucessores nos anos seguintes.

Os alinhamentos político-ideológicos dos governos de esquerda não se restringiam à política doméstica e defendiam a importância da inclusão de novos temas e atores nos processos de regionalismo. O MERCOSUL e a IIRSA foram continuados pelos governos de esquerda, mas assumiram novas responsabilidades.

Enquanto isso, a política externa brasileira destinava à América do Sul maior relevância, não somente para estabelecer acordos comerciais sub-regionais, mas defendia a integração regional como mecanismo para fomentar o desenvolvimento e superar as assimetrias entre os países (RAMANZINI JUNIOR, MARIANO, 2018). No entanto, pode-se inferir que essa defesa seria uma estratégia para ganhar maior visibilidade e reconhecimento por sua liderança regional, frente a ascensão da Venezuela de Hugo Chávez, que articulava assumir essa posição.

Com uma agenda de infraestrutura cada vez mais vislumbrada pelos novos governos, a IIRSA deu início à aplicação de novas metodologias de planejamento territorial considerando os fatores ambientais, sociais, logísticos, geo-espaciais,

entre outros, com o objetivo de contribuir em múltiplas dimensões para a integração física no Cone Sul, propiciando a renovação de seu portfólio.

No período de 2005 a 2010 os projetos foram atualizados e a agenda do IIRSA comportava 524 obras, com investimentos contabilizados de US\$ 96,1192 bilhões (IIRSA, 2011). Dessa forma, novamente, a IIRSA, em consonância com outros arranjos regionais, tornou-se o principal plano territorial para execução de obras de infraestrutura no continente sul-americano.

A diplomacia brasileira durante o governo Lula buscou uma participação mais ativa na IIRSA, que foi enxergada como um instrumento estratégico para a integração da América do Sul. Tanto que durante a Terceira Reunião de Presidentes da América do Sul em 2004, foi assinada a Declaração de Cuzco criando a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) e a Declaração de Ayacucho, lançada no dia seguinte à reunião e, assim, reafirmaram o compromisso de promover a integração física no subcontinente, dando respaldo para a atuação da IIRSA e o avanço de seus projetos. A CASA foi pensada levando em consideração o próprio histórico de integração regional no subcontinente, em que a união dos países seria algo espontâneo para todos, não somente com foco ao pragmatismo de suas políticas externas, mas na necessidade de promover a recuperação econômica e a autonomia dos países e, ao mesmo tempo, complementar e dar sustentação para o MERCOSUL e a CAN (COUTO, 2006).

Com o aprofundamento da CASA, sobretudo pelos esforços e liderança do Brasil visando uma maior institucionalização do diálogo político entre os seus vizinhos sul-americanos, doze países sul-americanos assinaram o Tratado de criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008. O principal objetivo era reforçar os compromissos de integração territorial no subcontinente, alargar a integração comercial e econômica, ampliar os espaços de concertação e os temas para o estabelecimento de políticas comuns.

A UNASUL representou a materialização da estratégia dos governos sul-americanos de superar as assimetrias por meio da cooperação - no âmbito político-institucional, econômico, comercial, cultural, social, territorial, militar e científico-tecnológico – com vistas a promoção do desenvolvimento regional baseado no interesse comum e coletivo dos governos (COUTO, 2006).

O interesse focal era construir um alicerce material de poder cada vez mais amplo no âmbito regional, para conferir aos países sul-americanos maior peso como

ator coletivo diante da nova configuração da governança global que se estabelecera. A América do Sul buscava maior autonomia diante de um sistema internacional cada vez mais interdependente e assimétrico e reconhecimento de sua importância estratégica no tabuleiro internacional. O Brasil e a Venezuela foram cruciais para dar impulso a este novo arranjo institucional no subcontinente, esforços empreendidos pelos governos Lula e Chávez, interessados pela liderança regional.

Com a institucionalização da UNASUL e a convergência dos governos sul-americanos, houve a criação de conselhos ministeriais⁷ para abordar e expandir os temas cruciais referentes à integração, entre eles, o Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).

O Conselho de Defesa Sul-Americano foi idealizado para servir como órgão regional consultivo e mediador de ações de cooperação e harmonização na área da defesa do subcontinente, com cinco eixos de atuação: política de defesa, cooperação militar, operações de paz e assistência humanitária, indústria e tecnologia de defesa e formação e capacitação (COSTA, 2018). Apesar da importância do tema (segurança), não serão apresentados maiores detalhes sobre essa instância da UNASUL, por não ser o objeto desta pesquisa.

Em 2009, a IIRSA foi incorporada às atribuições do COSIPLAN, pois os presidentes na época pretendiam dar continuidade aos investimentos nas obras de infraestrutura para acelerar o desenvolvimento na América do Sul, porém sob os auspícios da UNASUL. Assim, o COSIPLAN recebeu importância geopolítica para a agenda de integração da infraestrutura, superando os elementos técnicos. Isso resultou na atualização dos projetos de infraestrutura e na criação do Plano de Ação Estratégico (PAE) para o período de 2012-2022, que se configurou como uma série de objetivos a serem alcançados a partir da ampliação dos eixos de integração, cuja prioridade seria a promoção do desenvolvimento sustentável e a redução de assimetrias (IIRSA, 2011).

Nesse contexto, os principais objetivos do COSIPLAN seriam passar aos governos a direção do processo de integração regional de infraestrutura, tendo em

⁷ São 12 os Conselhos criados pela UNASUL: Conselho de Saúde Sul-Americano; Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social; Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento; Conselho Sul-Americano de Educação; Conselho Sul-Americano de Cultura; Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação; Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação contra a Delinquência Organizada Transnacional; Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas; Conselho de Defesa Sul-Americano; Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças; Conselho Energético Sul-Americano; e o Conselho Eleitoral.

vista garantir um ambiente mais seguro para as instituições financeiras e a diminuição de riscos e bons retornos, além de conceder um caráter político-estratégico para a integração de infraestrutura na região. Nessa perspectiva, a seleção, execução e fomento de recursos para os projetos/obras de infraestrutura, com o devido amparo e articulação dos governos, possibilitaria agregar maior consenso e número de atores no processo de integração de infraestrutura regional (PADULA, 2014).

Na II Reunião de Ministros do COSIPLAN, em 2011, o Plano de Ação Estratégico (PAE) foi aprovado juntamente com a nova Agenda de Projetos Prioritários (API), que substituiu a antiga agenda (AIC) da IIRSA. A Agenda de Projetos Prioritários instituiu a infraestrutura como sendo instrumento vital no âmbito do planejamento e uso do território da América do Sul (IIRSA, 2011).

Para a seleção dos projetos da API estabeleceram-se quatro critérios a contar com o consenso dos países: 1) o projeto precisavam estar dentro do Portfólio de Projetos do COSIPLAN, por ser de conhecimento de todos os governos envolvidos quanto o impacto da obra; 2) o projeto dispõe de estudos de viabilidade e o país possui verbas para dar início à execução; 3) o projeto interliga redes com extensão regional, favorece a cooperação transfronteiriça; 4) existe a possibilidade de criar um programa de ações complementares para maximizar o impacto da infraestrutura no progresso dos países envolvidos, levando em conta os aspectos sociais, econômicos e ambientais (IIRSA, 2011).

Partindo do pressuposto de que quando há maior conectividade estrutural entre os países, melhores são as condições para a intensificação do processo de integração regional, o COSIPLAN servia como o espaço para viabilização das obras de conexão física na América do Sul, assegurando os projetos criados ao longo da existência da IIRSA, mas trazendo-os para o novo aparato institucional da UNASUL, com vistas a unidade político-territorial entre os países para a superação de assimetrias e a dinamização da integração e sua valorização.

Ao se tratar da valorização do espaço regional sul-americano, a UNASUL e a ALBA⁸ foram iniciativas de integração criadas para reafirmar a soberania latino-

⁸ A Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA), iniciada por Venezuela e Cuba em 2004, defendia o livre comércio e a cooperação solidária entre seus membros. Em 2009 foi rebatizada como Aliança Bolivariana para as Américas, mantendo o acrônimo ALBA, e atualmente é composta por Venezuela, Cuba, Bolívia, Equador, Nicarágua, Antígua, Dominica, Barbuda, São Vicente e Granadinas (COSTA, 2018). No entanto, com a crise do chavismo, esse arranjo perdeu força

americana, para fortalecer o diálogo e a integração política entre os membros para além das questões comerciais, e como um contrapeso a lógica neoliberal, e contra as influências e dependência histórica em relação aos Estados Unidos e à Europa.

Esses arranjos regionais supracitados são classificados como a terceira onda de regionalismo, chamado de regionalismo pós-liberal, pós-hegemônico, estratégico ou estrutural, devido sua proposta de cooperação multidimensional, tendo o Estado como indutor dos investimentos para a construção de infraestrutura e diminuição das assimetrias domésticas e regionais (FARIA, 2018).

Outro arranjo regional sul-americano, relativamente jovem, que ganhou proeminência, é a Aliança do Pacífico. Atualmente composto por Chile, Colômbia, Costa Rica, Peru e México, o acordo de criação foi assinado em 28 de abril de 2011 em Lima, no Peru, e sua formalização foi efetivada em 6 de junho de 2012, com a publicação do documento oficial intitulado “Acordo Marco da Aliança do Pacífico”.

A Aliança do Pacífico tem como propósito aprofundar a integração entre as economias dos membros e promover ações conjuntas para melhorar as relações comerciais com a Ásia-Pacífico, região de importância para o comércio internacional devido seus polos de indústrias de bens manufaturados e potencialidade de expansão de mercados domésticos. Com o perfil liberal, evidencia outros posicionamentos no que tange à integração econômica e comercial na região e em relação ao mundo.

Em 2017/2018 houve uma aproximação entre os presidentes da Argentina e do Brasil junto aos países que compõe a Aliança do Pacífico, o objetivo era estabelecer um acordo entre blocos e, assim, ampliar suas frentes de comércio para além das fronteiras sul-americanas. Durante a XIII Cúpula da Aliança do Pacífico, ocorrida em 23 e 24 de julho de 2018 em Puerto Vallarta (México), as lideranças de ambos blocos assinaram uma declaração e um plano de ação, com a finalidade de criar a maior zona de livre comércio da América Latina. O “Plano de Ação Puerto Vallarta” teria como objetivo facilitar o comércio de bens, internacionalizar pequenas e médias empresas (PMEs), fomentar a economia do conhecimento, valorizar o turismo, a cultura latino-americana e a mobilidade de pessoas entre os dois blocos.

Apesar da profusão de iniciativas de regionalismo na América do Sul, o MERCOSUL ainda resiste e tem enfrentado alguns desafios relacionados a queda dos preços das *commodities* no comércio internacional, crises domésticas, desemprego nos países membros, críticas sobre a ineficácia do bloco no

cumprimento de seus objetivos e as mudanças nos alinhamentos político-ideológico dos novos presidentes.

Sem querer atribuir total responsabilidade, mas ciente da influência da potência norte-americana na ordem continental e internacional, as eleições nos Estados Unidos e a vitória do candidato Donald Trump. Com viés protecionista para seu mercado doméstico, fortemente nacionalista e conservadora dos direitos individuais, e política externa anti-China e isolacionista, tem optado por acordos bilaterais, em detrimento do multilateralismo, e influenciado governos de outros países, seja em exercício e/ou recém-eleitos, a também adotarem políticas externas mais conservadoras, reduzidas a aspectos comerciais, menos multilateralista e cooperativista para temas sociais e ambientais.

No que tange os governos dos Estados fundadores do MERCOSUL, a guinada à direita política também aconteceu com diferentes gradações de conservadorismo de valores e neoliberalismo econômico-comercial. Atualmente estão no poder Jair Bolsonaro no Brasil, Mauricio Macri na Argentina, Mario Abdo Benítez no Paraguai, e Tabaré Vázquez no Uruguai (esquerda moderada). Esses presidentes têm se posicionado publicamente a favor do fortalecimento do MERCOSUL, defendendo o enxugamento da estrutura, maior abertura comercial, redução de barreiras, corte de alíquotas para elevar a competitividade das economias considerando que os insumos devem pagar menos tarifas do que os produtos acabados, eliminação de burocracias, revisão da Tarifa Externa Comum, despolitização do bloco⁹. A respeito da Venezuela, Estado-membro suspenso do bloco, os governos supracitados têm se posicionado contra o regime de Nicolás Maduro e preocupados com a crise política e humanitária, mas ainda manterão a suspensão até reconhecerem a reinstalação da democracia no país.

⁹ ZERBATO, Diego. Conservador Mario Abdo Benítez é o novo presidente do Paraguai. **Folha de S. Paulo**. 22 abr. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/04/conservador-mario-abdo-benitez-e-o-novo-presidente-do-paraguai.shtml>> Acesso em: 10 abr. 2019.

MAZUI, Guilherme. Ao lado de Macri, Bolsonaro diz que quer aperfeiçoar Mercosul e fortalecer relação com a Argentina. **G1** – Brasília. 16 jan. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/16/ao-lado-de-macri-bolsonaro-diz-que-quer-aperfeicoar-mercossul-e-fortalecer-relacao-com-a-argentina.ghtml>>

Acesso em: 10 abr. 2019.

LANDIM, Raquel. Bolsonaro quer menos papel político para Mercosul e reduzir tarifas de importação no bloco. **Folha de S. Paulo**. 20 de jan. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/01/bolsonaro-quer-menor-papel-politico-para-mercossul-e-reduzir-tarifas-de-importacao-no-bloco.shtml>> Acesso em 10 abr. 2019.

Resultado dessa nova onda política à direita, em 2019, uma nova iniciativa de articulação regional foi proposta, o Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL). Em compensação, países têm formalizado suas saídas da UNASUL, dado que sua essência se originou no período da onda rosa dos governos de esquerda e, atualmente, essa Organização encontra-se em crise. O Brasil denunciou ao Tratado Constitutivo da UNASUL em 15 de abril de 2019. A criação do PROSUL também se mostra como um meio de isolamento da Venezuela de Nicolás Maduro. Diante dessa nova conjuntura, a ordem sul-americana novamente está sendo moldada.

Diante do exposto, resume-se que a arquitetura política-institucional da América do Sul passou a ser constituída por múltiplas arenas de diálogo e cooperação para diversos temas. As convergências entre os Estados possibilitaram a criação de novos arranjos regionais para atender suas expectativas domésticas. No entanto, as divergências entre esses atores políticos também os levaram a fragmentarem e sobrepor os arranjos multilaterais no subcontinente; tornando-os relativamente fracos, com baixa capacidade de negociação com outros blocos extrarregionais e a não consolidarem unidade institucional com coesão e identidade regional.

A existência de outras iniciativas de integração na América, como o CARICOM (Mercado Comum do Caribe), a CELAC (Comunidade de Estados da América Latina e Caribe) e o NAFTA (Acordo de Livre Comércio da América do Norte) também são relevantes para seus países-membros, porém não se inserem na região de estudo dessa pesquisa.

Até o momento apresentou-se os panoramas que propiciaram a geração de diversas iniciativas integracionistas na América do Sul e a resiliência do MERCOSUL, mesmo diante do dilema sobre a eficácia desse bloco. A seguir será apresentada a estrutura institucional do MERCOSUL, partindo dos principais Tratado e Protocolos fundacionais, a criação de instâncias decisórias e técnicas, e algumas reflexões sobre sua governança e necessidade de reformas.

2.4 Arranjo institucional e governança no MERCOSUL

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) foi oficialmente criado em 26 de março de 1991, em reunião na cidade de Assunção (Paraguai), com a participação

da República Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai e República Oriental do Uruguai. Os países que ratificaram o Tratado de Assunção, passaram a ser chamados de Estados Partes, com poder de voto nos órgãos decisórios e representantes em todas as instâncias. As decisões dos órgãos do MERCOSUL são tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes. O bloco também conta com o México e a Nova Zelândia como países observadores, sem poder de voto.

Nesse Tratado, os Estados membros objetivaram a integração regional para ampliação dos mercados nacionais, o desenvolvimento econômico com justiça social, mediante o aproveitamento eficaz do recursos, a conservação do meio ambiente, as melhorias das interconexões físicas, a criação de políticas macroeconômicas de complementação de setores econômicos, com base na gradualidade, flexibilidade e equilíbrio (MERCOSUL, 1991).

Inicialmente, estabeleceu-se que essa integração deveria alcançar o nível de Mercado Comum até 31 de dezembro de 1994, considerando previamente os compromissos estabelecidos no Tratado de Montevideu (1980) referente a criação e adesão à Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

No artigo 1 do Tratado de Assunção (1991) foram definidos os seguintes objetivos a serem alcançados pelos Estados membros:

- Livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e qualquer medida de efeito equivalente;
- Estabelecimento de tarifa externa comum (TEC) e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados, com a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;
- Coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes relativos a comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegárias, de transporte e comunicações e outras que sejam necessárias para assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes;
- Harmonização das legislações dos Estados partes em áreas que forem pertinentes para a conquista dos objetivos pretendidos nesse processo de integração.

Nesse Tratado foram estabelecidos dois órgãos: o Conselho Mercado Comum, instância superior do bloco, cuja função é conduzi-lo politicamente nas tomadas de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos para a constituição definitiva do Mercado Comum; e o Grupo Mercado Comum, que é a instância executiva com as funções de fazer cumprir os Tratados, tomar as providências necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho, propor medidas concretas referente à aplicação do Programa de Liberação Comercial, coordenação de políticas macroeconômicas e negociação de Acordos frente a Estados e blocos terceiros, bem como estabelecer programas de trabalho para alcançar o nível de Mercado Comum (MERCOSUL, 1991).

O Conselho Mercado Comum é composto pelos Ministros de Relações Exteriores e os Ministros de Economia dos Estados Partes, com reuniões realizadas oportunamente, sendo que pelo menos em uma delas ao ano deve-se contar com a participação dos Presidentes dos Estados Partes. No Protocolo de Ouro Preto as reuniões com os presidentes foram aumentadas para pelo menos uma vez por semestre. A presidência do Conselho é exercida por cada um dos Estados partes durante o período de seis meses, seguindo a ordem alfabética. Atualmente está na presidência do Conselho a República da Argentina (1º semestre de 2019).

O Grupo Mercado Comum é órgão executivo do MERCOSUL, coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores, integrado por quatro membros titulares e quatro alternados, que correspondem aos Ministérios das Relações Exteriores, Economia (ou equiparado) e Banco Central. Os Subgrupos de Trabalhos vinculados ao GMC foram criados conforme a necessidade de apoio técnico para o cumprimento dos objetivos do órgão. Também se estabeleceu a Secretaria Administrativa para a guarda de documentos e comunicações de atividades, com sede em Montevideú.

Conforme o artigo 16 do Tratado de Assunção, as decisões do Conselho do Mercado e do Grupo Mercado Comum são tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes, que ainda permanece vigente e sem alterações.

Os documentos ratificados pelos Estados partes devem ser depositados no Ministério das Relações Exteriores da República do Paraguai, sendo que caberá a esse governo notificar a todos os Estados partes quando da entrada em vigor de cada Tratado.

Desde o Tratado de Assunção, ficou definido que os Estados interessados em aderir ao bloco devem, previamente, ser membros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e, para tanto, a oficialização da solicitação de adesão ao bloco será examinada pelos Estados Partes do MERCOSUL, cuja aprovação dependerá de decisão unânime.

Também foi estabelecido a Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL para facilitar a implementação dos objetivos do bloco, sendo que os poderes executivos dos Estados partes deveriam manter seus poderes legislativos informados sobre os assuntos relativos ao processo de integração.

No Tratado de Assunção, celebrado em 1991, também foram estabelecidos: a) Programa de Liberação Comercial com a lista de produtos de exceção, porcentagens e prazos; b) Regime Geral de Origem e as especificações que enquadram os produtos (naturais ou manufaturados) produzidos integralmente nos territórios ou que contam com materiais originários dos Estados partes (MERCOSUL, 2019e).

No Anexo III do Tratado supracitado, foi mencionado que em caso de controvérsias o Grupo Mercado Comum poderia convocar um painel de especialistas ou peritos para assessorar tecnicamente na mediação e, caso a solução não fosse alcançada, a controvérsia seria levada para o Conselho Mercado Comum indicar as recomendações relacionadas ao caso. Também se definiu que a partir do dia 31 de dezembro de 1994 seria adotado um Sistema Permanente de Solução de Controvérsias para o MERCOSUL. Instância que depois foi regulada pelo Protocolo de Olivos, criado em 2002 (MERCOSUL, 2019b).

No anexo IV foram estabelecidas as cláusulas de salvaguarda à importação de produtos que se beneficiariam do Programa de Liberação Comercial, que poderiam ser recorridas em casos excepcionais.

No anexo V foram estabelecidos os primeiros Subgrupos de Trabalho vinculados ao Grupo Mercado Comum para que pudessem auxiliar na coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais, definidos em:

Subgrupo 1: Assuntos Comerciais

Subgrupo 2: Assuntos Aduaneiros

Subgrupo 3: Normas Técnicas

Subgrupo 4: Política Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio

Subgrupo 5: Transporte Terrestre

Subgrupo 6: Transporte Marítimo

Subgrupo 7: Política Industrial e Tecnológica

Subgrupo 8: Política Agrícola

Subgrupo 9: Política Energética

Subgrupo 10: Coordenação de Políticas Macroeconômicas

No Tratado de Assunção constava dois subgrupos dedicados a transporte (SGT5 e SGT6); posteriormente, o Subgrupo 6 foi alterado para dedicar-se a meio ambiente. A respeito da atuação dos subgrupos relacionados a transporte e meio ambiente serão devidamente tratados nos próximos capítulos. Atualmente existem 18 Subgrupos de Trabalho.

Mariano (2000) afirma que os Subgrupos¹⁰ foram criados pelo GMC com a função de analisar as questões setoriais e fazer recomendações a este órgão superior. O regimento interno do GMC previa que cada Estado-Parte designaria um coordenador para cada subgrupo, que deveria ser um funcionário do Estado ou entidade pública autárquica ou descentralizada. Seguindo a mesma lógica deveriam ser os representantes para as reuniões de trabalho, comissões ou reuniões especializadas. No que tange a participação dos atores não governamentais no MERCOSUL, inicialmente seria através nos Subgrupos de Trabalho.

As negociações dos Subgrupos de Trabalho (SGT) seguiam duas etapas: uma preparatória e outra decisória. Na etapa preparatória de cada SGT poderiam contar com a presença de três representantes do setor privado de cada Estado-Parte; enquanto na etapa decisória ficava reservada a participação dos representantes dos Estados-Partes. Assim, inicialmente, a participação do setor privado no MERCOSUL seria nas reuniões preparatórias dos SGTs. Contudo a decisão pelas propostas que depois seriam encaminhadas através de recomendações ao GMC ficava, estritamente, a cargo dos representantes dos Estados-partes, conforme apontado por Mariano (2000, p. 58):

[...] Isso mostra que o setor privado poderia participar das negociações nos subgrupos, mas no momento da formulação das decisões estes não possuíam poder efetivo de decidir. É importante lembrar que estamos falando das decisões no âmbito dos subgrupos, que produzem, na verdade, recomendações ao GMC.

¹⁰ Atualmente o Mercosul têm 18 Subgrupos de Trabalho, conforme pode-se visualizar na figura 4.

Em 17 de dezembro de 1994 foi assinado o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL, conhecido como Protocolo de Ouro Preto (POP), em reunião oficial realizada em Ouro Preto (Brasil), conferindo personalidade jurídica ao bloco e definitiva estrutura institucional, que passou a contar com três órgãos decisórios (I - O Conselho do Mercado comum (CMC); II - O Grupo Mercado Comum (GMC); III - A Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM)) e três não decisórios (IV - A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); V - O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES); VI - A Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM)).

Nesse Protocolo houve maior detalhamento das funções dos órgãos decisórios e não decisórios e revisões de assuntos que já haviam sido estabelecidos no Tratado de Assunção; por exemplo a atribuição do Conselho do Mercado Comum (CMC) em firmar acordos em nome do MERCOSUL com terceiros países, grupos de países e organizações internacionais. Essa função pode ser delegada ao Grupo Mercado Comum (GMC) por mandato expresso, dentro dos limites estabelecidos para este fim, e poderá proceder à assinatura de acordos; além de que o GMC, quando autorizado pelo CMC, poderá delegar os referidos poderes à Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM).

É importante destacar que a partir desse Protocolo, ficou estabelecido que as manifestações do CMC serão feitas por Decisões, do GMC manifestar-se-ia por Resoluções, enquanto a CCM manifestar-se-ia por Diretrizes ou Propostas. No artigo 42 desse Protocolo, ficou estabelecido que as normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL terão caráter obrigatório e, quando necessário, deveriam ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país.

No que tange ao aprimoramento do Grupo Mercado Comum no Protocolo de Ouro Preto, definiu-se que suas reuniões são ordinárias ou extraordinárias. Seriam realizadas quantas vezes forem necessárias e conforme regulamento interno, com a participação de quatro membros titulares e mais quatro membros alternos por país. Designados por seus respectivos governos, com representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia (ou equivalentes) e dos Bancos Centrais. Além disso, se julgarem necessário, podem convocar representantes de outros órgãos da Administração Pública ou da estrutura institucional do MERCOSUL.

A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), órgão representativo dos parlamentos dos Estados Partes no âmbito do MERCOSUL, também recebeu detalhamento, em especial, à atribuição da responsabilidade de acelerar os procedimentos internos nos seus respectivos Estados para a entrada em vigor das normas emanadas do MERCOSUL e auxílio na harmonização de legislações, requeridos para a integração. No artigo 26 ficou estabelecido que a CPC encaminhará por Recomendações ao Conselho Mercado Comum, por intermédio do Grupo Mercado Comum, e não são obrigatórias aos Estados-Partes. Posteriormente essa instância foi sucedida pelo Parlamento do MERCOSUL.

O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) é o órgão de representação de setores econômicos e sociais, com função consultiva e autoridade para lidar com as disputas comerciais. Conta com dez comitês técnicos e suas recomendações ao GMC não são obrigatórias aos Estados-Partes (MARIANO, 2000).

A Secretaria Administrativa do MERCOSUL teve seu escopo de atuação ampliado e detalhado, responsável pela prestação de serviços as demais instituições do bloco. Conta com um Diretor eleito pelo GMC, designado previamente pelo CMC, com mandato de dois anos para gerenciar as atividades do bloco, como o arquivo oficial de documentações, publicação e difusão das normas MERCOSUL, comunicação entre os Estados partes daqueles que implementaram as normas em seus ordenamentos domésticos, coordenação das traduções (espanhol e português), editoração do Boletim Oficial do bloco, organização da logística das reuniões do CMC, GMC e CCM, quando celebradas na sede (Montevidéu), elaboração do orçamento, que passa por aprovação do GMC, bem como, sua respectiva execução e prestação de contas. Em Decisão do CMC nº 30/02 essa instância foi rebatizada como Secretaria do MERCOSUL (SM) e recebeu atribuições como um espaço técnico (CAETANO et al, 2009).

Além dos detalhamentos dos órgãos já existentes e descrição das atribuições dos novos órgãos, o Protocolo de Ouro Preto possibilitou ao MERCOSUL a personalidade jurídica de Direito Internacional. Isso possibilitou a prática de celebração de acordos de sede, contratação, aquisição e alienação de móveis e imóveis, dentre outros. Além disso, esse Protocolo marcou o fim do período de transição de uma Zona de Livre Comércio para o início de uma União Aduaneira.

Outra instância criada, através da Decisão do CMC nº 18/98, foi o Foro de Consulta e Concertação Política (FCCP), que recebeu atributos de órgão de apoio

ao CMC. Com a função consultiva, objetivava-se a consolidação da dimensão política e do aprofundamento do diálogo entre os Estados partes e associados em temas de política externa e agenda comum.

A Decisão do CMC nº 02/02 definiu com mais precisão as atribuições e funções dessa instância, especialmente em relação aos demais órgãos do bloco, definindo a necessidade de reuniões periódicas com o GMC para coordenar as matérias que não são estritamente econômicas e comerciais. Além disso, o CMC delega ao FCCP as atividades que precisam ser encomendadas ao GMC, notadamente aquelas relativas às Reuniões de Ministros, bem como participar dessas sessões, acompanhar os trabalhos, receber as atas e os instrumentos emanados, e levar para o CMC para aprovação dos acordos e normas, que foram previamente indicados pelo GMC. Por fim, o FCCP formula Recomendações que são submetidas ao CMC para consideração (CAETANO et al, 2009).

Paralelamente, no contexto internacional, em 1º de janeiro de 1995, graças à evolução do regime internacional de comércio, os Estados signatários do GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio) consentiram a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) na Rodada do Uruguai (1994), com o objetivo de estabelecer uma Organização com as seguintes competências: 1) regular o marco institucional comum das relações comerciais entre os membros; 2) estabelecer mecanismo de solução pacífica das controvérsias comerciais, baseado nos acordos comerciais em vigor; e 3) criar ambiente propício para a negociação de novos acordos comerciais entre os membros (MRE, 2019d). Desde então, a OMC já realizou onze Conferências Ministeriais, sendo elas: Singapura (1996); Genebra (1998); Seattle (1999); Doha (2001); Cancun (2003); Hong Kong (2005); Genebra (2009 e 2011); Bali (2013); Nairóbi (2015) e Buenos Aires (2017) (MRE, 2019d).

A OMC herdou do GATT um conjunto de princípios que fundamentam a regulamentação do comércio multilateral, que são: 1) nação mais favorecida que é o compromisso de extensão a todos os parceiros quando qualquer concessão, benefício ou privilégio é concedido a algum membro; 2) tratamento nacional ao produto importado; 3) consolidação dos compromissos acordados pelo membro perante qualquer membro; 4) a necessidade de transparência a ser cumprida pelos membros na publicação das leis, regulamentos e decisões relacionados ao comércio internacional (MRE, 2019d).

As condições estabelecidas no Tratado de Montevideu de 1980 (TM80) e sua notificação junto à OMC ampara os compromissos comerciais que foram estabelecidos no Mercado Comum do Sul (1991), atrelados ao Acordo de Complementação Econômica Nº 18 (ACE-18). Embora o Tratado constitutivo do MERCOSUL (Tratado de Assunção, 1991) não tenha sido protocolizado na ALADI, muitas normas comerciais MERCOSULinas são registradas na ALADI, denominando-os como Protocolos Adicionais ao ACE-18. Nesse sentido, as normas que estão juridicamente amparadas no TM80 conformam a zona de livre comércio e a união aduaneira no MERCOSUL (MRE, 2019a).

Em 24 de Julho de 1998, os Estados Partes e os Estados Associados da Bolívia e do Chile reuniram-se em Ushuaia (Argentina), para celebrar o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile, para reiterar os princípios e objetivos que haviam sido firmados no Tratado de Assunção e seu Protocolo, bem como aqueles expressos na Declaração Presidencial de Las Leñas, de 27 de junho de 1992, a respeito da importância e plena vigência de instituições democráticas como condição indispensável para a existência e desenvolvimento do MERCOSUL (MERCOSUL, 2019d).

Nesse Protocolo estabeleceu-se que no caso de ruptura de ordem democrática em um Estado Parte, os demais membros poderiam promover consultas entre si e com o Estado afetado. Se fossem constatados resultados infrutíferos, dependendo da natureza e a gravidade da situação, poderiam suspender o direito de participação do Estado parte nos órgãos do bloco, bem como os direitos e as obrigações (artigo 5). Inclusive aqueles(as) adotados(as) por consenso pelos Estados partes, a ser comunicada ao Estado afetado, porém este não participaria do processo decisório conexo (artigo 6).

Transcendendo a perspectiva econômica e comercial da primeira década do bloco e considerando a conjuntura global de maior visibilidade de temas sociais e absorção da premissa democrática, o MERCOSUL passou por transformações na sua estrutura institucional, ampliou os espaços de interação e criou novas instâncias, como o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH), o Instituto Social do MERCOSUL (ISM), o Parlamento do MERCOSUL (Parlasul) e o Tribunal Permanente de Revisão (TPR).

Nesse sentido, o avanço jurídico-institucional que se pode citar foi a celebração do Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no MERCOSUL,

em 18 de fevereiro de 2002, na cidade de Olivos (Argentina), revogando o Protocolo de Brasília (1991). O objetivo foi aperfeiçoar o sistema de solução quando existirem controvérsias entre os Estados partes, referente a interpretação, aplicação e/ou não cumprimento dos Tratados, Protocolos, Acordos, Decisões do CMC, Resoluções do GMC e Diretrizes da CCM. Para tanto, foi criado o Tribunal Permanente de Revisão, instância jurisdicional ligada ao CMC, composta por árbitros permanentes e indicados pelas partes em controvérsias, com sede em Assunção (Paraguai).

Caetano et al (2009) apontam que o Sistema de Solução de Controvérsias do MERCOSUL mimetiza o Sistema de Solução de Controvérsias da Organização Mundial de Comércio (OMC) e não de outros processos de integração regional, como se esperava. Esse sistema é composto por negociações bilaterais, discussão interna nas instituições e a arbitragem em *rounds* em tribunal ad hoc ou no Tribunal Permanente de Revisão (TPR). Essa instância não oferta jurisdição supranacional, por isso, os julgamentos e opiniões consultivas não vinculam os Estados Partes. Além disso, indivíduos não tem acesso a esse sistema, exceto se um Estado endossa sua demanda.

A Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL (CPC) funcionou de 1994 a 2006 composta por igual número de parlamentares (18) designados por cada Estado Parte. Em 8 de dezembro de 2005 foi assinado o Protocolo de Constituição do Parlamento do MERCOSUL, que entrou em vigor no início de 2007, como órgão de representação da cidadania regional, em substituição ao CPC. Esse órgão é unicameral e intenciona até 2020 que todos os representantes do Parlamento do MERCOSUL (Parlasul) sejam eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, seguindo a legislação interna de cada Estado Parte e os dispositivos desse Protocolo.

Em 2009, o Parlasul aprovou um acordo político, adotando o critério de proporcionalidade atenuada para as eleições dos representantes de seus respectivos Estados partes no bloco, ou seja, existe um número mínimo de representantes por cada Estado Parte (18) e uma escala de assentos adicionais, conforme a proporção da população de cada Estado Parte. Desse modo, Argentina e Brasil passaram a ter mais representantes nessa instância, mas ainda assim, com proporcionalidade menor se comparada com Paraguai e Uruguai. Através de eleições diretas, o órgão terá a seguinte composição de parlamentares: 43 da

Argentina, 75 do Brasil, 18 do Paraguai, 18 do Uruguai e 33 da Venezuela¹¹. Os parlamentares do Paraguai são eleitos diretamente desde 2007, enquanto na Argentina passaram a ser eleitos diretamente em 2015, enquanto os representantes do Brasil, Uruguai e Venezuela ainda são eleitos indiretamente entre seus legisladores nacionais. A Bolívia, em processo de adesão para tornar-se membro pleno, também contará com 18 parlamentares no Parlasul (MERCOSUL, 2019f).

O Parlasul tem dez comissões permanentes, cada uma lida com temática legislativa específica, e trabalham na formulação pareceres, projetos de normas, anteprojetos de normas, declarações, recomendações, relatórios, disposições e solicitação de opiniões consultivas, alinhado a matéria legislativa de sua competência (MERCOSUL, 2019f).

A respeito da atuação do Parlasul, Dri e Paiva (2016) apontam que suas atividades muitas vezes se limitam a questões locais e nacionais e, mesmo sendo uma instância regional, os parlamentares optam por discutir os problemas de sua região ou país de origem. Essas posturas reverberam na dificuldade dos parlamentares em formar grupos políticos que superem a dimensão nacional.

Todavia, as próprias autoras apresentam dados que demonstram 70% das recomendações do Parlasul encaminhadas ao Conselho Mercado Comum serem de caráter regional, o que demonstra o processo de socialização em curso vinculado a integração, abrandando as críticas do 'localismo' da instância.

Outra crítica apontada pelas autoras refere-se a baixa capacidade do Parlasul em produzir ou influenciar na criação de normas regionais, se comparado a forte atuação do Parlamento Europeu, dado que o primeiro costuma propor assunto de pouca relevância para o processo integracionista.

No entanto, não se pode esperar do Parlasul as mesmas condições de supranacionalidade e de atuação que ao Parlamento Europeu exerce, pois esse foi criado muitas décadas antes, e seu amadurecimento está associado às decisões do povo e objetivos do bloco, que são diferentes do MERCOSUL.

¹¹ Atualmente a Venezuela encontra-se suspensa do bloco, assunto que será tratado posteriormente nesse capítulo. No entanto, o Parlasul, em votação no dia 27 de março de 2017, decidiu pela permanência dos parlamentares da Venezuela nessa instância, mesmo cientes de que o governo de Nicolás Maduro reteve o passaporte dos parlamentares opositores, que integravam a representação do país nessa instância mercosulina. Fonte: <https://www.camara.leg.br/noticias/510412-parlamento-do-mercosul-decide-pela-permanencia-da-venezuela-no-bloco/>.

Além disso, não se pode negar o papel estratégico dos representantes do Parlasul junto aos parlamentos nacionais, no que tange os processos relacionados a ratificação dos Acordos e incorporação das normas comunitárias emanadas dos órgãos decisórios do MERCOSUL. Por exemplo, em 2018, o deputado Celso Russomano, na época era o presidente da representação brasileira no Parlasul, solicitou junto ao Ministério das Relações Exteriores e ao Departamento Nacional de Trânsito, ambos do Brasil, ações mais propositivas para a efetiva implementação e fiscalização das placas veiculares no padrão MERCOSUL. A justificativa empregada pelo deputado decorre da importância dessa normativa regional, para a circulação dos veículos dentro dos territórios do bloco, associada ao combate de ilícitos e infrações administrativas. A pressão desse representante do povo brasileiro, que atua politicamente nas escalas nacional e regional, deve ser apreciada.

Mariano (2000) afirma que durante as negociações pré e durante a criação do MERCOSUL, a participação dos parlamentares e organizações político-partidárias foram passivas, o que poderia explicar o baixo nível de relacionamento regional intrapartidário. No entanto, vale reforçar que a Parlasul reflete a natureza institucional da governança do MERCOSUL, que não é transnacional e, sim, dependente da vontade de cada governo central.

Existe a Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM) que é um órgão vinculado ao Conselho Mercado Comum (CMC), composto por representantes diplomáticos de cada Estado-parte, cuja principal função é assistir o CMC e a Presidência Pro Tempore do MERCOSUL em todas as atividades que lhes forem requeridas; apresentar iniciativas junto ao CMC a respeito de temas relacionados ao processo de integração do bloco e de negociações externas, além da responsabilidade de servir como mediador para fortalecer as relações junto ao Parlasul, Foro Consultivo Econômico e Social e Reuniões Especializadas do MERCOSUL. Esta instância foi criada em 06 de outubro de 2003, durante a IV Reunião Extraordinária do Conselho, através da decisão CMC 11/2003 e também tem sua sede em Montevideu (Uruguai), contando com a colaboração da Secretaria do MERCOSUL (SM).

A título de complementariedade de informações, todos os Estados membros possuem uma Comissão de Representantes Permanente no MERCOSUL, instalados na cidade de Montevideu, e atuam diariamente junto a Secretaria do MERCOSUL, com o objetivo de acompanhar os trâmites das reuniões, produção de

documentos e andamento dos processos e projetos. No caso do Brasil, existe a Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL e do ALADI, missão chefiada por um diplomata de carreira (embaixador).

Assim, pode-se classificar o MERCOSUL como um arranjo regional multiestatal de modelo integracionista intergovernamental que apresenta concentração de poder e de decisões nas mãos dos executivos nacionais e de determinadas agências dos governos centrais nas instâncias decisórias do bloco (CMC, GMC, CCM). Tais estruturas não apresentam autonomia (supranacionalidade) e, sim, dependem de todas as decisões tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados-partes, os quais têm a mesma capacidade de voto e de veto, com base nos estabelecidos no Protocolo de Ouro Preto.

A concentração de poder dos órgãos executivos dos Estados-partes também reflete na qualidade da Presidência Pro Tempore e na dinâmica institucional, que pode influenciar na agenda do bloco e apresentar melhores ou piores resultados nas negociações a cada semestre. Essa concentração de poder nas estruturas decisórias do MERCOSUL reflete em uma baixa densidade institucional.

O crescimento de espaços de negociação que atuam como instâncias técnicas contam com a participação de funcionários públicos especializados, como diplomatas e burocratas, mas não tem poder decisório, e restringem sua atuação em funções de suporte técnico e preparação de documentos recomendatórios que apoiam as agendas e decisões dos órgãos superiores.

Caetano et al (2009) criticam que o excesso de instâncias na estrutura institucional do MERCOSUL provocou engessamento nas decisões, sobreposição de atividades, justaposição de instâncias, muitos documentos com pouco detalhamentos, sem metas e prazos factíveis, atraso na criação e/ou aprovação das normas no CMC, não cumprimento das normas pelos Estados partes, dentre outros problemas. Além disso, a predominância do GMC em relação a CMC e CCM, devido a sua natureza e quantidade de instâncias subsidiárias, fragmentam as questões que deveriam ser tratadas de forma sistêmica, provocando a justaposição dos temas das agendas das reuniões. Isso reflete no elevado grau de rejeição das propostas de inovação, no alto grau de incongruência no processo decisório, na falta de pragmatismo e na precariedade técnica nas decisões.

Além dos órgãos decisórios e não decisórios desenhados nos Tratado constitutivo e Protocolos supracitados, o MERCOSUL conta com diversas instâncias:

a) Grupos de Alto Nível, b) Reuniões de Ministros e Altas Autoridades, c) Foros Comissões e Observatório, d) Grupos técnicos, e) Subgrupos de Trabalho, f) Reuniões Especializadas, g) Grupos Ad Hoc, conforme pode-se visualizar no organograma do MERCOSUL (Figura 4), atualizado no site da Secretaria do MERCOSUL em fevereiro de 2019.

Figura 4: Organograma MERCOSUL

14/02/19

Fonte: MERCOSUL (2019)

Caetano et al (2009) apontam que o modelo de integração pretendido em um bloco regional deve corresponder ao projeto estratégico integrador e seu desenho institucional, de modo a estimular ou desestimular as ações. Deve-se considerar o nível de democracia presente nos níveis nacionais e a opção atribuída ao nível regional, que pode variar entre o modelo intergovernamental, com poder de decisão concentrada; ou com perfil mais aberto e tendente a supranacionalidade, contando com diversos atores nos processos decisórios e na implementação das políticas públicas regionais.

Sobre a interação de Estados-membros e de atores não estatais nos processos decisórios de um arranjo regional, os autores citam que a legitimidade social, o escopo e os limites das regras regionais criadas devem ser averiguados para saber se essas são legítimas, efetivas e eficazes. Nesse contexto, a reformulação da estrutura institucional de um bloco será necessária quando existirem novas demandas, influenciadas por variáveis domésticas, regionais e internacionais, consideradas emergentes e/ou relevantes.

Apesar da expansão das instâncias do desenho institucional do MERCOSUL incorporar parte das novas demandas de temas e de articulações políticas, ainda é necessário pensar em estratégias mais efetivas para a promoção do aprofundamento da integração e de democratização das instâncias. Existem atores políticos e sociais e agências especializadas dos países que não são consultados e nem convidados para participar de reuniões prévias aos processos decisórios e, apesar de terem legitimidade devido sua natureza de atuação, ficam na escuridão para cobrar responsabilidades dos Estados-partes, diante do baixo nível de comprometimento destes com as decisões tomadas no âmbito regional.

A reforma institucional do bloco também passa pela importância de se pensar o desenvolvimento da região através de processo de integração regional, associada a legitimidade política, técnica e social (participativa), para diminuir o déficit democrático, e que propicie o desenvolvimento econômico e social de todos os Estados membros, para diminuir as assimetrias regionais. Sobre a reforma institucional do MERCOSUL, Caetano et al (2009, p. 23-24) elencam os seguintes pontos:

[...] a) responder con eficacia y audacia a la persistencia de los indícios de «deficit democratico» dentro del funcionamiento cotidiano del bloque (lo que supone mejorar los sistemas de «rendicion de cuentas» y aumentar de manera sustantiva la transparencia de la informacion, viabilizar de modo practico la participacion social, entre otras tareas); b) resolver la frecuente

disfuncionalidad entre el formato institucional vigente y los objetivos tanto coyunturales como estrategicos del proceso de integracion (construir una «cultura institucional» que aliente el pensar y actuar en clave regionalista, evitar la concentracion ejecutivista, que deviene en ejecutivismo sin ejecutividad, sistematizar el diseno y la implementacion de las agendas, construir organismos e instancias que puedan constituir la base efectiva para gestionar eficazmente politicas publicas regionales en diversos campos que las requieren de manera acuciante, etcetera); c) incorporar otras modalidades de gestion (para evitar la superposicion de tareas y funciones, para racionalizar el intergubernamentalismo y otorgarle una mayor eficiencia, para superar los obstaculos derivados de su caracter episodico y poco sistematico, etcetera); d) consolidar la dimension politica del proceso de integracion en procura de un mayor involucramiento de los partidos politicos y de los liderazgos nacionales en los temas de la agenda integracionista, potenciando embriones e instancias de supranacionalidad concreta en especial en el ambito sectorial, a la vez de empujar para un mayor nivel de formalizacion y periodicidad de las reuniones ministeriales, buscando e impulsando encuentros transversales de «frentes» mas asociados de la institucionalidade Mercosur (Comision de Representantes Permanentes del Mercosur, Parlamento del Mercosur, Foro de Ciudades y Regiones) con âmbitos e instancias integracionistas distintas (Mercociudades, «Programa SOMOS Mercosur», redes de intelectuales y de centros universitarios). La eleccion de un determinado tipo de diseno, o su reforma, constituye siempre una decision politica que tiene consecuencias en cada una de estas dimensiones, entre otras.

O artigo 47 do Protocolo de Ouro Preto prevê a possibilidade de convocação dos Estados Partes para revisar a estrutura institucional do MERCOSUL, bem como as atribuições específicas de cada órgão. Para tanto, foi criado o Grupo Ad Hoc de Alto Nível sobre a Reforma Institucional (Decisão CMC 21/05), que deveria elaborar um projeto de reforma completa antes de dezembro de 2006, mas foi adiada para dezembro de 2007 (Decisão CMC 29/06) e depois para junho de 2009 (Decisão CMC 56/07). Não se sabe quais foram as propostas domésticas apresentadas e as discussões porque não estão disponíveis em acervo público (CAETANO et al, 2009).

As Reuniões de Ministros e Altas Autoridades reivindicam papel mais eficaz na dinâmica do bloco, visando a racionalizar suas participações, seja através de suas reuniões setoriais ou junto aos Subgrupos de Trabalho. Assim, se evitaria a duplicação de esforços para a mesma finalidade, a dispersão das propostas de normas e a facilitação para o processo de incorporação doméstica após aprovação pelas instâncias superiores do MERCOSUL e dos Estados-membros.

No que tange à participação dos atores não estatais nas instâncias do bloco, Caetano et al (2009) apontam que no 14º artigo do Tratado de Assunção, estava previsto que o GMC deveria convocar representantes do setor privado no desenvolvimento de seu trabalho, se julgasse apropriado. No entanto, nos

documentos disponibilizados no site da Secretaria do MERCOSUL não existem informações sobre essa questão.

O Protocolo de Ouro Preto (1994) estabeleceu duas possibilidades de participação de atores não estatais:

1) Participação nas reuniões preparatórias dos Subgrupos de Trabalho (SGT) e respectivas comissões, das Reuniões Especializadas, dos Grupos Ad Hoc, todos dependentes do Grupo Mercado Comum (GMC).

2) Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES), como órgão representativo e consultivo dos setores econômicos e social dos Estados-parte, que pode fazer recomendações ao GMC. O FCES é organizado em seções nacionais que, de acordo com seus regulamentos internos, têm autonomia organizacional, podendo definir quais setores econômicos e sociais as compõem legitimamente e suas decisões são tomadas em plenário.

Assim, a respeito dos Subgrupos de Trabalho, conforme mencionado anteriormente, essas instâncias técnicas deveriam contar com a participação de atores não estatais nas reuniões ordinárias e extraordinárias. Nos capítulos que serão apresentados a frente, em que foram analisados os documentos das reuniões dos Subgrupo de Trabalho nº5 Transportes e Subgrupo de Trabalho nº 6 Meio Ambiente, no período de 2009 a 2019, será apresentada se esta participação ocorreu ou não.

Nesse sentido, questiona-se em que medida as expectativas e indicações feitas pelos atores não estatais (setores produtivos e sociedade civil organizada) influenciam de fato nas agendas e nas decisões dos órgãos superiores do MERCOSUL. Há queixas quanto à falta de transparência e de prestação de contas das instâncias superiores do MERCOSUL, em relação aos setores econômicos e sociais, que sofrem diretamente com as decisões tomadas em âmbito regional.

Vigevani e Veiga (1991) analisam que a criação do MERCOSUL se baseou na vontade política dos governos envolvidos diretamente, sendo que as motivações provinham de setores específicos do aparato estatal. Porém, enquanto a sociedade civil, como empresariado, associações profissionais, sindicatos de trabalhadores, entre outros, interessaram-se pelo assunto gradativamente, e no primeiro instante se mostravam reativos em relação a integração, receosos diante de possíveis efeitos negativos nas economias domésticas, acabou por excluí-los de parte do processo. Isso justificaria porque não houve desde o início a efetiva inserção dos atores não

estatais nos processos decisórios do bloco, e assim, foi moldado segundo o modelo de integração intergovernamentalista.

Na visão de Mariano (2000), o principal motor de articulação para a criação do MERCOSUL baseou-se na vontade política dos governos centrais e no predomínio de relacionamento interburocrático, que acabou por influenciar no estabelecimento da estrutura institucional do bloco, com insuficientes mecanismos que possibilitassem a inclusão e participação de atores não estatais e, quando existem canais para tal, como os Subgrupos de Trabalho, as decisões provenientes desses atores não estatais é ‘filtrada’ pela forte presença do componente estatal-burocrático, de modo que as decisões refletem mais as expectativas dos Estados (governos centrais) do que os grupos que seriam(são) afetados.

Contudo, não se pode menosprezar a capacidade dos empresários, cujos setores produtivos são diretamente afetados pelas decisões políticas, que ao buscarem meios para obter informações privilegiadas junto aos diplomatas e burocratas e pleitear suas demandas, também podem influenciar nas decisões estratégicas de seus respectivos governos, tanto no ambiente doméstico, como no regional.

Malamud (2005) reforça essa crítica ao apontar que o MERCOSUL é um tipo de intergovernamentalismo com forte tendência ao “interpresidencialismo”, que seria o mecanismo de estrutura institucional doméstica com democracia presidencial, cuja estratégia de política externa está associada a diplomacia presidencial. O autor afirma que as negociações nas arenas do MERCOSUL são feitas pelos presidentes, que dispõe das competências políticas e institucionais para tomar as decisões, tornando o bloco altamente intergovernamental, com poder concentrado nas mãos dos presidentes, inviabilizando o caminho da supranacionalidade.

Todavia, há de se considerar que os presidentes possuem assessores e dependem fortemente dos burocratas especializados para terem ciência de todos os temas, o andamento das negociações das reuniões preparatórias, e as possíveis estratégias que atendam aos interesses domésticos e de seu posicionamento na ordem regional e internacional.

A não intenção dos governos centrais que representam seus respectivos Estados no MERCOSUL, em abrirem mão de seus poderes e compartilhamento de suas soberanias para construir sistemas de governança multi-escalares, refletem no baixo nível democrático e de participação, pois o número de interlocutores é

restrito, além da falta de transparência e prestação de contas. A supranacionalidade, tão sonhada por alguns, é algo distante.

Outro ponto que demonstra a restrição no envolvimento de outros atores é apresentado por Caetano et al (2009) ao afirmarem que, desde o começo do bloco, ficou estabelecido que as decisões aprovadas (minutos, normas e documentação de acompanhamento) seriam colocadas a público, exceto quando algum Estado-Parte se posicionasse contrariamente. Já os projetos de normas em negociação (propostas apresentadas pelos Estados Partes) seriam confidenciais e somente disponíveis aos funcionários do governo. Essa restrição também inibiu a possibilidade de participação de atores não estatais durante os processos de negociação, evidenciando, mais uma vez, a falta de democracia e transparência.

Com a Resolução GMC nº 08/05, artigo 2º, a regra supracitada foi mudada e obrigou-se que todas as resoluções e projetos de normas fossem publicados, exceto se algum Estado solicitar sua confidencialidade. No entanto, ainda prevalecem os vetos dos Estados-partes em tornar público os vários documentos produzidos nas instâncias técnicas e decisórias do MERCOSUL, e não se sabe qual(is) Estado(s) veta(m) o andamento das propostas e sua respectiva publicização.

Durante o levantamento documental dessa pesquisa, pode-se comprovar que vários documentos que “apareciam” disponíveis no site da Secretaria do MERCOSUL não podiam ser lidos porque eram confidenciais. Além disso, nas centenas de documentos que podem ser visualizados, por diversas vezes, o conteúdo estava resumido e não permitia identificar o posicionamento dos representantes dos países sobre os temas em pauta. Também vale mencionar que durante boa parte do ano de 2018, o site da Secretaria do MERCOSUL encontrou-se inoperante, situação que inviabilizou a execução da pesquisa documental no planejamento programado.

Caetano et al (2009) continuam a cronologia da reforma institucional do MERCOSUL afirmando que a partir de 2003, com a ascensão ao poder executivo de Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil), Nestor Kirchner (Argentina) e Tabaré Vázquez (Uruguai), o discurso oficial desses presidentes defendia a participação da sociedade civil no MERCOSUL. Várias iniciativas foram criadas, como o Programa de Trabalho 2004-2006, deslocando o tradicional eixo mercantilista do bloco para o viés social e expansão da participação da sociedade civil e de visibilidade cultural do processo de integração. Além disso, os Estados-partes passaram a criar órgãos

formais com níveis de desenvolvimento e institucionalização diferentes para estabelecer e fortalecer os espaços nacionais e transfronteiriços de participação social no processo de integração, como agricultura familiar, direitos humanos, entre outros. Em julho de 2006, simultaneamente à Cúpula de Presidentes do MERCOSUL, realizou-se o I Encontro por um MERCOSUL social e produtivo, que reuniu mais de 500 organizações sociais, implantando as Cúpulas Sociais do MERCOSUL. Posteriormente foram criados o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), o Instituto Social do MERCOSUL (ISM), dentre outras iniciativas sociais construídas regionalmente. Acrescenta-se a isso, o empreendimento da sociedade civil organizada em estabelecer redes informais de troca de informações e cooperação para fortalecer suas vozes e se fazerem ouvir.

No que tange a participação dos entes públicos subnacionais nas relações internacionais, paralelamente a atuação do governo central e dos respectivos Ministérios de Relações Exteriores, a região passou a vivenciar ações de cooperação descentralizadas e paradiplomacia, desenvolvidas por iniciativa de governos subnacionais, com relativo grau de autonomia concedida pelos governos centrais, para que esses assumissem responsabilidades na promoção do desenvolvimento dos territórios sob sua jurisdição. Os municípios buscaram cada vez mais projeção no cenário internacional e estabeleceram diversas modalidades de parcerias para variados temas.

Inclusive, cidades e províncias tomaram a iniciativa de estabelecer a Rede Mercocidades, em 1995, inicialmente composta por 12 cidades dos países-membros do MERCOSUL e potenciais parceiros. Hoje conta com 349 cidades membros de 10 países (Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Paraguai, Peru, Venezuela e Uruguai), com o objetivo de potencializar as identidades, promover o bem-estar das cidades, legitimar a representação institucional da rede, influenciar nas agendas nacionais, regionais e mundiais, criar políticas conjuntas entre as cidades, estimular o intercâmbio de experiências¹².

Entre 2001 a 2004, através da Decisão do Conselho do Mercado nº 59/00 e a Resolução nº 90/00 do Grupo Mercado Comum, criaram no MERCOSUL a Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI). Essa instância não expressava o reconhecimento formal da Rede Mercocidades, mas dependia da existência da

¹² Mercocidades. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/mercociudades/>

rede para mobilizar as seis reuniões que ocorreram nesse período. Em 2004, por pressão da Mercocidades, o Conselho do Mercado Comum, através da Decisão nº 41/04, cria o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR), e através da Resolução do GMC nº26/07, de 27 de setembro de 2007, estabeleceram-se as atribuições dessa instância, visando à cooperação ativa na promoção da integração e cidadania (CAETANO et al, 2009). No entanto, apesar da ampliação das instâncias de participação, a concentração do poder nas instâncias decisórias do MERCOSUL permaneceu nas mãos dos governos centrais dos Estados-membros, demonstrando, novamente, a inabilidade de construir soluções que contem com a participação de múltiplos atores legitimamente interessados.

Para além das evidências apresentadas existe um ponto relevante que influencia diretamente no nível de integração do bloco: a ausência de um país líder, que assume as responsabilidades de *paymaster* e seja o responsável pelos custos e condução dos processos. Tal condição pode ser comparada com a Alemanha na União Europeia, que assumiu o papel de *paymaster* na região e liderou(a) o processo político integracionista.

Não se pretende esgotar todas as questões relativas à arquitetura institucional do MERCOSUL e as necessidades de reforma, bem como aquelas que foram efetivadas. É mister reforçar que os desafios relacionados a governança desse arranjo regional levam a sua vulnerabilidade, impactam diretamente na credibilidade das normas produzidas, nas dinâmicas das relações que acontecem na arena regional, na ausência de complementariedade dos sistemas produtivos dos Estados-partes que poderiam otimizar suas produções e aumentar o comércio intrabloco, e a capacidade de negociação em conjunto com outros países e arranjos regionais para conquistas coletivas.

Outro ponto que também reflete a falta de engajamento dos governos em envolver suas sociedades e sensibilizá-las sobre questões relacionadas ao MERCOSUL é evidenciada pela ausência de identidade MERCOSULina e a contraditória percepção da importância econômica da integração regional.

Sobre a percepção das sociedades latino-americanas a respeito de questões relativas à integração, democracia, equidade, meio ambiente, tecnologia e inovação, é levantada pela Organização Não Governamental Latinobarômetro, sediada em

Santiago no Chile, que realiza pesquisas de opinião pública desde 1995, sendo que na atualidade essas contemplam cerca de 20 mil latino-americanos de 18 países.

Basco (2017) analisou os dados da pesquisa do Latinobarômetro realizada em 2017 e apresentou a seguinte síntese: 1 em cada 4 latino-americanos acreditam que a integração contribui para o desenvolvimento dos países, sendo que 77% desses são a favor da integração econômica e 62% concordam com a integração política. No entanto, os entrevistados ao serem questionados sobre os países/regiões prioritários para as relações de troca, apontaram Estados Unidos, União Europeia e China, enquanto a América Latina apareceu em 4º lugar com 12%. Outro aspecto avaliado refere-se ao entendimento sobre o que seria integração, e os latino americanos apontaram em primeiro lugar livre comércio, seguido de diálogo político, mobilidade de pessoas e trabalhadores, intercâmbio científico e acadêmico, promoção de investimentos nacionais e estrangeiros. Especificamente sobre o MERCOSUL, os cidadãos de seus países membros atribuem importância à "integração ao mundo e à região" na agenda de desenvolvimento de seus países (29% contra uma média regional de 25%); mas não estão muito satisfeitos com o esforço de integração de seus países nos últimos 5 anos.

O Informe 2018 do Latinobarômetro¹³ apontou que o Brasil é um caso emblemático de baixíssima confiança no governo, o que reverbera em uma profunda crise que envolve ideologias, economia e sociedade; ou seja, uma crise de coesão social. Se considerar o alto peso do país no MERCOSUL, pode-se inferir que o bloco também sofrerá as consequências dessa crise brasileira e receberá pouca atenção para a resolução dos problemas institucionais, pelo menos, enquanto essa conjuntura não for resolvida.

Agravar-se-á esse quadro, se a política externa brasileira der prioridade para estreitar os laços comerciais com os países do hemisfério norte, especialmente com os Estados Unidos, olvidando do peso comercial que o MERCOSUL tem para a economia brasileira.

Diante do panorama apresentado com os principais documentos que consubstanciam a institucionalização e funcionamento do MERCOSUL e as críticas relacionadas a sua efetividade, entende-se que a modernização do bloco é um importante trabalho a ser desenvolvido pelos membros. A revisão das estruturas

¹³ Informes Latinobarómetro, disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>>

institucionais possibilitará a otimização dos seus processos, a criação de canais institucionais formais que possibilite a participação dos atores não estatais legitimamente interessados sobre os temas tratados em suas instâncias técnicas e decisórias. Isso poderá reduzir o déficit democrático e aprofundar a integração. Porém, caberá aos Estados-membros decidir se os objetivos contidos nos Tratados, Protocolos e Decisões estão coerentes ao modelo integracionista que se pretende de fato exercer e, nesse sentido, empregar os esforços para alcançar maior eficiência e transparência para sua governança.

A seguir apresentar-se-á a inclusão de novos membros plenos no MERCOSUL, com foco nos casos da Venezuela e da Bolívia.

2.5 A inclusão de Estados membros no MERCOSUL e os casos da Venezuela e Bolívia.

Os Estados Partes fundadores do MERCOSUL e signatários do Tratado de Assunção, como já foi apresentado, são Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Contudo, o Tratado de Assunção rege que o MERCOSUL está aberto a adesão de outros Estados, desde que esses sejam membros da Associação Latino Americana de Integração (ALADI) e sigam o processo de adesão previsto na normativa interna do MERCOSUL. Atualmente Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname são membros associados do MERCOSUL; Bolívia foi membro associado desde 1996 e está em processo de adesão para membro pleno; Venezuela foi membro associado e em 2012 tornou-se pleno, mas encontra-se suspensa; e México e Nova Zelândia são membros observadores.

As etapas para o ingresso de um novo membro são: 1) solicitação escrita apresentada ao Conselho Mercado Comum através da Presidência Pro Tempore; 2) Grupo Mercado Comum negocia as condições e os termos para a adesão e estabelecem um Grupo Ad Hoc para acompanhamento; 3) Necessidade de aprovação unânime publicada por Decisão do Conselho Mercado Comum; 4) Assinatura de protocolo de adesão e incorporação ao ordenamento jurídico doméstico dos Estados partes e requerente. Enquanto o protocolo de adesão encontra-se em processo até a incorporação por todas as partes, o Estado aderente só tem direito à voz nas reuniões dos fóruns e órgãos decisórios do bloco (MERCOSUL, 2019a).

No processo de negociação para a adesão dos novos membros são exigidos: o cumprimento do Tratado de Assunção, do Protocolo de Ouro Preto e do Protocolo de Olivos; a adoção da Tarifa Externa Comum (TEC) conforme cronograma definido para cada país; a adesão ao Acordo de Complementação Econômica nº 18 (ACE 18) e aos protocolos adicionais da ALADI; a adoção do acervo normativo do MERCOSUL; a adoção dos instrumentos internacionais celebrados no âmbito do Tratado de Adesão; a incorporação aos acordos celebrados com terceiros países ou grupos de países; e a participação nas negociações externas que estejam em curso (MERCOSUL, 2019a).

A República Bolivariana da Venezuela candidatou-se a tornar-se Estado Parte do MERCOSUL em 2006. O Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL assinado em julho de 2006, na cidade de Caracas, estabeleceu os compromissos de adoção das normas vigentes do bloco junto ao ordenamento jurídico doméstico e as fases de implementação a serem cumpridas, como liberalização comercial, a Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM) e a Tarifa Externa Comum (TEC).

O ingresso da Venezuela como membro pleno é importante para o MERCOSUL devido sua posição geoestratégica, localizada na porção setentrional da América do Sul, com acesso ao mar do Caribe e oceano Atlântico ao norte, fronteiras com Brasil ao sul, com a Colômbia a oeste e a Guiana a leste. Essa condição anfíbia (devido suas características terrestres e oceânicas) - ao mesmo tempo sul-americana e caribenha – constitui vantagem geopolítica singular por sua capacidade de articulação dessas duas sub-regiões, tornando-a um Estado Pivô (COSTA, 2018). Além disso, seu território cobre cerca de 916 mil quilômetros quadrados, com planícies, altiplanos, planaltos, a bacia hidrográfica do Orinoco e a floresta Amazônica. Sua população é estimada em mais de trinta e um milhões de habitantes, sendo que quatro milhões vivem na capital.

A entrada da Venezuela no MERCOSUL se mostra bastante favorável ao Brasil e Argentina por causa da demanda de importação de bens, especialmente alimentos e serviços. Além disso, o país é membro fundador da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), e é considerado o maior detentor das reservas mundiais de petróleo (24,9%), porém a produção de óleo cru, petróleo e gás encontra-se em posições mais baixas se comparadas a outros membros, como Arábia Saudita, Emirados Árabes, Nigéria, Irã, Iraque, Angola (OPEC, 2018). As

jazidas de petróleo e gás da Venezuela são controladas pela empresa estatal Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA).

Em 12 de agosto de 2012, por decisão do Conselho Mercado Comum (Decisão CMC 27/12), a Venezuela foi aceita como membro pleno do MERCOSUL. No entanto, essa decisão foi feita sem o consentimento do Paraguai que estava suspenso do bloco, com o argumento de que o *impeachment* do presidente Fernando Lugo pelo Congresso violava a cláusula democrática do bloco. O Paraguai não era favorável a entrada da Venezuela como membro efetivo, desse modo, sua suspensão durante um ano abriu margem para que os outros membros fundadores aprovassem a solicitação venezuelana. Na época, críticos acusaram o uso político-ideológico da estrutura do MERCOSUL para suspender o Paraguai, membro fundador com direito de veto, para que os outros membros fundadores votassem favoravelmente à entrada da Venezuela.

A Venezuela ingressou no MERCOSUL em um período conhecido como onda rosa, quando os países da América do Sul eram governados por presidentes que emergiram de forças populares, alinhados as ideologias de esquerda, simpatizantes ao socialismo do século XXI, e com propostas ativas de políticas públicas sociais.

Para o pleno ingresso da Venezuela no MERCOSUL, seria necessária a internalização dos principais Tratados e Protocolos do bloco e, para tanto, definiu-se através do Decreto Venezuelano nº 9430, de 19/03/2013, modificado pelo Decreto nº 236, de 15/07/2013, as fases para a internalização ao ordenamento jurídico e as Normas Comuns do MERCOSUL e da Tarifa Externa Comum, durante o período de abril de 2013 a abril de 2016 (MDIC, 2019).

Em agosto de 2016, em nota publicada pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE, 2019b), lamentou-se pela Venezuela não cumprir com o Acordo de Complementação Econômica nº 18 (1991), o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do MERCOSUL (2005) e o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL (2002). Em dezembro do mesmo ano, apontadas razões técnicas, econômicas e políticas, os membros fundadores do MERCOSUL decidiram por suspender a Venezuela do bloco, com as justificativas do não cumprimento do cronograma de implementação das fases de liberalização comercial, a não adequação às normas MERCOSULinas e a crise econômica iniciada no país em 2013, que afetaria o objetivo de integração comercial do bloco.

Em agosto de 2017, novamente, o CMC reitera a suspensão da Venezuela, devido à crise política que se encontrava, em especial, pela instauração de uma Assembleia Constituinte pelo presidente Nicolás Maduro, que visava a formulação de uma nova Constituição. Tal decisão foi interpretada pelos Estados-membros do MERCOSUL como um rompimento dos princípios democráticos estabelecidos no Protocolo de Ushuaia (1998) e o não respeito ao pleno funcionamento das instituições democráticas nacionais do país, condição *sine qua non* para participar da integração regional.

A suspensão da Venezuela no MERCOSUL pode ser considerada mais uma manobra de cunho político-ideológico, porém dessa vez, protagonizado pelos novos governos mais inclinados a centro-direita; demonstrando, novamente, que o bloco sofre forte influência dos alinhamentos e desalinhamentos político-ideológicos dos governos centrais dos Estados-membros, evidenciados em suas políticas externas e posicionamentos nas arenas regionais. Ademais, a conjuntura político-econômica doméstica dos Estados fundadores divergia com as da Venezuela naquele momento, que apresentava resistência diante das proposições mais liberalizantes para os projetos comerciais e econômicos do bloco. Desta forma, os Estados fundadores enxergavam que a não cooperação venezuelana tornava-se um empecilho para as decisões nas instâncias decisórias, que devem ser tomadas por consenso.

A respeito da crise em que a Venezuela se encontra na atualidade, pode-se apontar uma série de problemas conjunturais e estruturais, como a falta de produtos básicos para abastecimento da população, a queda dos preços do petróleo, principal produto de exportação, o desmantelamento do aparato produtivo, políticas de desindustrialização, embates políticos entre governistas e opositores, contestações dos resultados das eleições e aumento da violência.

Furtado (2008) apontou que a Venezuela era um caso de subdesenvolvimento com abundância de divisas, porque em períodos de alta do petróleo no mercado mundial, gerava a supervalorização da moeda, o aumento dos salários e dos custos de produção e a concentração da produtividade do setor petrolífero; enquanto isso, os outros setores produtivos, como a agricultura, mantiveram baixos níveis de produtividade, sem condições de crescimento e absorção de tecnologias e dificuldades para promoção da industrialização do país.

A exploração do recurso natural abundante na Venezuela, o petróleo, propiciou excedente estrutural nas contas externas e a valorização das taxas de câmbio durante décadas, porém afetou a capacidade do setor produtivo de diversificação e modernização, e a maioria da população continuava em trabalhos de baixa produtividade. Como o Estado venezuelano detém o monopólio de extração, refino e venda do petróleo e derivados, seria de sua responsabilidade injetar incentivos na economia para propiciar o crescimento econômico associado ao desenvolvimento endógeno.

Até 2010, o país foi beneficiado pelo alto preço do petróleo no mercado internacional, chegando a US\$ 120 o barril, graças a alta demanda do mercado internacional e significativos parceiros – China e Índia. No entanto, em 2014, houve forte queda dessa commodity, cotada a US\$ 40 o barril, decorrente do excesso de oferta no mercado internacional decorrente do aumento da produção na Rússia, de novos produtores na África, a volta do fornecimento pelo Irã e os novos poços de pré-sal do Brasil, tudo isso, agravou a economia da Venezuela, que já se encontrava em queda (COSTA, 2018).

O caso venezuelano pode ser analisado pela abordagem teórica da maldição dos recursos naturais ou paradoxo da abundância (*resources curse*), que tenta explicar a relação entre a abundância de recursos naturais, especificamente, *commodities* minerais não renováveis, e seu impacto na vida socioeconômica do país.

Períodos de *boom* na exportação desses recursos não renováveis, acaba por demandar maior absorção de mão obra e capital, que estariam empregados em outros setores, o que impacta na redução da diversidade econômica do país e aumento da dependência econômica associada a exportação dessa *commodity* não-renovável. Mas quando o ciclo chega à estabilidade e tendendo a queda do consumo desse recurso, consequentemente pode levar a estagnação econômica (ROSS, 1999).

Vale lembrar que a Venezuela foi berço da abordagem bolivarianista e, nos anos de 1960, 1970 e 1980, graças à exploração do petróleo, e projetos de infraestrutura e educação, foi considerada um dos melhores países para se viver na América do Sul.

No entanto, no final dos anos de 1980 e a maior parte da década seguinte, a Venezuela enfrentou problemas relacionados a perpetuação da pobreza e exclusão

social. Situação que possibilitou a eleição de Hugo Chávez e a retomada do crescimento do país. Mas em 2014, no governo de Nicolás Maduro, sucessor de Chávez, a queda brusca dos preços das *commodities* afetou diretamente as exportações do petróleo venezuelano, e impactou a capacidade do país de comprar produtos básicos, como alimentos e medicações, ao ponto de refletir na diminuição dos indicadores de desenvolvimento humano e milhares de venezuelanos migrarem para os países vizinhos em busca de melhores condições de vida.

Não cabe a esta pesquisa discutir qualquer intervenção humanitária, política ou militar na Venezuela para sanar sua crise doméstica. Ao Brasil, país que compartilha mais de 2000 km de fronteiras com a Venezuela, deve se manter pacifista, mediador de conflitos e doador de cooperação Sul-Sul. Lembrando que a política externa brasileira baseia-se nos princípios estabelecidos no 4º artigo da Constituição Brasileira de 1988 que são: independência nacional, direitos humanos, autodeterminação dos povos, não-intervenção, respeito à soberania e igualdade entre os Estados, defesa da paz e solução pacífica dos conflitos, cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, e a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

A reflexão em aberto sobre a Venezuela e o MERCOSUL seria em que momento este país voltará a participar do arranjo regional, dado que a situação mostra-se bastante desfavorável para que os Estados-fundadores do bloco a aceitem, exceto se o país encontrar medidas que levem a estabilidade socioeconômica e a plenitude no exercício da democracia, sobretudo aos olhos de seu povo, mas também dos países vizinhos e do mundo.

O Estado Plurinacional da Bolívia, por sua vez, é membro associado do MERCOSUL desde 1996. Em 2006, o presidente da Bolívia na época, Evo Morales, manifestou publicamente sua vontade de iniciar os trabalhos para o ingresso como membro efetivo. Sua adesão como membro efetivo foi aceita em 17 de julho de 2015, na cidade de Brasília, através da assinatura do Protocolo de Adesão da Bolívia ao MERCOSUL por todos os Estados Partes, durante a 48ª Cúpula das chefas e chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados. Para tanto, a Bolívia deverá adotar gradualmente o acervo normativo do MERCOSUL em até quatro anos, a contar a partir da entrada em vigor do Protocolo supracitado, além da adoção da Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM), a Tarifa Externa Comum e

o Regime de Origem do MERCOSUL. No momento, o Protocolo de adesão foi assinado por todos os Estados partes e se encontra em vias de incorporação pelas instâncias políticas desses.

A Bolívia encontra-se no centro-oeste da América do Sul, com fronteiras ao norte e leste com o Brasil, ao sul com Argentina, ao sudeste com o Paraguai, a oeste com o Peru e ao sudoeste com o Chile. A estimativa populacional para o ano de 2019 é de mais de onze milhões de habitantes distribuídos na extensão territorial de 1.098.581 quilômetros quadrados. As zonas geográficas predominantes na Bolívia são os Andes, acima de 3000 metros do nível do mar, a Sub-andina com 2500 metros acima do nível do mar e a presença de vales, os Llanos que corresponde a 59% da área total do país e conforma-se em planaltos baixos e planícies, coberta por extensas florestas. As paisagens mais marcantes na Bolívia são o Lago Titicaca e Salar de Uyuni. A Bolívia conta com três sistemas hidrográficos: Bacia do Sul ou da Prata, Bacia Central ou Lacustre, Bacia do Norte ou da Amazônia. O clima é regulado pela altitude e latitude, do frio de montanha, o tropical e o equatorial (INE, 2019).

A entrada da Bolívia no MERCOSUL é estratégica para ambas as partes. Para a Bolívia, a integração junto ao MERCOSUL é questão de sobrevivência porque a bastante tempo busca o acesso ao oceano para não continuar prisioneiro da mediterraneidade, seja por questões geopolíticas, mas principalmente, para escoamento de seus produtos destinados a ao mercado internacional e condições mais favoráveis para entrada de produtos estrangeiros. Nesse sentido, integrar-se ao MERCOSUL possibilitaria melhores acessos aos portos na costa atlântica através de rodovias, ferrovias e hidrovias, de modo a incrementar sua balança comercial.

Além disso, 55% das exportações da Bolívia são absorvidas pelo MERCOSUL e cerca de 30% das importações bolivianas são de países do MERCOSUL; sendo que os principais parceiros comerciais da Bolívia são Brasil e Argentina que encontram-se, respectivamente, em 1º e 2º lugar no destino das exportações bolivianas; enquanto na origem das importações com destino a Bolívia, o Brasil é o 2º e a Argentina é o 4º parceiro. A pauta de exportações dos produtos bolivianos é composta, em sua maioria, por combustíveis, minérios, ouro e pedras preciosas, farelo de soja. Enquanto a pauta de importação da Bolívia é composta por maquinários mecânicos e elétricos, automóveis, combustíveis, ferro e aço, plásticos, produtos da indústria química, aviões, dentre outros (MRE, 2019c).

O ingresso da Bolívia no MERCOSUL também contribuiria para regularizar a situação dos bolivianos que moram nos Estados plenos do MERCOSUL, especialmente no Brasil; do mesmo modo atenderia àqueles nacionais dos países do MERCOSUL que moram na Bolívia. Para o MERCOSUL, a entrada da Bolívia possibilitaria ao bloco consolidar as tentativas de cooperação na Bacia do Prata, e uma dimensão quase continental e maior relevância no cenário internacional, especialmente se for conjugada com o fim da suspensão da Venezuela, conforme pode-se ver na figura abaixo. O MERCOSUL com todos esses membros plenos contará com a presença de mais de 300 milhões de habitantes e com Produto Interno Bruto de US\$3,5 trilhões.

A inclusão de mais membros efetivos e associados no MERCOSUL poderia gerar vantagens e também barreiras ao processo de integração. Dentre as vantagens pode-se citar o estabelecimento de um bloco subcontinental, possibilitando fóruns diálogos com conotação verdadeiramente regional e tornando-o mais relevante no cenário internacional. Dentre as barreiras pode-se citar a dificuldade na construção do consenso e definição/implementação de normas comuns, devido ao maior número de participantes de atores estatais e, conseqüentemente, mais interesses nacionais em jogo.

Em função da importância geoeconômica e geoestratégica do MERCOSUL para a integração sul-americana parte-se do pressuposto que será cada vez mais demandado investimentos em infraestrutura logística e de transporte para sustentar as necessárias conexões físicas entre os vizinhos para os diferentes modais de transporte. Além disso, a resiliência do MERCOSUL frente a proliferação de arranjos regionais, e o alargamento de sua agenda para temas que perpassam o comércio, evidencia que outros assuntos, como aqueles relacionados a meio ambiente, também recebem atenção no bloco, por servirem como um dos eixos que norteiam a ordem regional, ao reconhecerem que problemas comuns podem ter soluções construídas conjuntamente e implementadas nas escalas local, nacional, transfronteiriça e regional.

CAPÍTULO 3: AS POTENCIALIDADES E VULNERABILIDADES AMBIENTAIS NA AMÉRICA DO SUL E NO BRASIL

3.1 Panorama do meio ambiente na América do Sul

A América do Sul apresenta características geomorfológicas, climáticas e biogeográficas heterogêneas, que constituem diversa gama de paisagens, como a Amazônia, o deserto do Atacama, as praias brasileiras e a Cordilheira dos Andes. O subcontinente está limitado a leste pelo oceano Atlântico, a oeste pelo oceano Pacífico, ao norte pelo istmo do Panamá e mar do Caribe e ao sul pelo estreito de Drake, totalizando mais de 17 milhões de km².

Graças à grande extensão entre o norte da linha do Equador (12°N) ao sul do trópico de Capricórnio (55° S), suas terras estão localizadas entre as baixas e médias latitudes, que associadas com diferentes formas de relevo, disponibilidade de recursos hídricos superficiais, influências de correntes marítimas e sistemas atmosféricos, efeitos de continentalidade ou maritimidade, propiciaram diferentes regimes climáticos na América do Sul, que em linhas gerais são classificados como equatorial, tropical, desértico, temperado, frio de montanha e polar.

Segundo Jurandyr Ross (2016), em seu artigo com revisão sistemática e mapa atualizado do relevo do Brasil e da América do Sul, as características geomorfológicas da América do Sul constituem as seguintes morfoestruturas: Cráton Amazônico, Cinturões Orogênicos Antigos, Plataforma da Patagônia, Bacias Sedimentares Paleo-mesozóicas, Cinturões Meso-cenozóicos, Bacias Sedimentares Cenozóicas, sendo que a divisão morfoescultural é composta por planaltos, depressões, montanhas e planícies. Nesse estudo, o relevo da América do Sul é caracterizado em três blocos fundamentais: a Cordilheira dos Andes a oeste, a grande depressão e planície central adjacente às montanhas e os planaltos de menor altitude no centro-leste, com diferenças na constituição geológica, nas formas de relevo e nos solos, conforme ilustrado na figura a seguir, cuja legenda encontra-se no artigo supracitado.

Figura 5: Macroformas do Relevo da América do Sul

Fonte: ROSS (2016)

A hidrografia da América do Sul está entre as mais ricas do mundo, a contar com a presença das grandes bacias hidrográficas como a do Amazonas, Platina e Orinoco, além de outras menores, importantes para os ecossistemas naturais, populações rurais e urbanas e sistemas produtivos. Dos lagos sul-americanos, pode-se citar o Titicaca, considerado o mais alto lago navegável do mundo, além da lagoa

dos Patos, na costa leste do Brasil, e o lago Maracaibo, na Venezuela. A América do Sul também conta com os maiores aquíferos do mundo: o Guaraní e o Alter do Chão.

As paisagens naturais na América do Sul são heterogêneas, decorrentes das interações dos elementos climáticos, hidrológicos e geomorfológicos de cada lugar, que propiciam a geração de vidas e adaptação de espécies de micro-organismos, flora e fauna. Ab'Saber (2008) designa três agrupamentos macrorregionais de organização da paisagem sul-americana: 1) domínios paisagísticos em grandes áreas nucleares nos planaltos intertropicais do Brasil, das Guianas e parte da Venezuela; 2) domínios transicionais nas planícies e pradarias pampeanas do Cone Sul; 3) diversos segmentos de paisagens de montanhas e altiplanos dos Andes. Ao detalhar esses agrupamentos, o autor relaciona 27 conjuntos espaciais representativos de domínios climático-geomorfológicos e fitogeográficos que compõe os grandes agrupamentos paisagísticos sul-americanos. Em linhas gerais, as paisagens fitogeográficas na América do Sul são compostas de florestas (equatoriais, tropicais, subtropicais e temperadas), savanas (cerrado e caatingas), campos (estepes e pradarias), vegetações mediterrâneas, de montanhas, litorâneas e desérticas.

Vale destacar que a presença da Amazônia sul-americana, que ocupa 7,5 milhões de Km², em oito países e na Guiana Francesa (Departamento Ultramarino), 70% encontra-se em território brasileiro (cinco milhões de Km²), composta pela maior bacia hidrográfica e a mais extensa floresta tropical do planeta (COSTA, 2009), rica em biodiversidade e endemismo, prestadora de serviços ecossistêmicos, como o equilíbrio climático que ultrapassa as fronteiras ambientais e políticas na região.

Devido à diversidade biológica e excepcionalidade das paisagens na América do Sul, a UNESCO (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura) concedeu o título de Sítios de Patrimônio Mundial Natural para várias áreas, para que essas recebam atenção visando à proteção da natureza, o respeito à diversidade cultural e às populações tradicionais e, assim, continuem a oferecer os serviços ecossistêmicos e oportunidades de desenvolvimento através do ecoturismo. A UNESCO, a UNEP (*United Nations Environment Programme*) e a UICN (União Internacional para a Conservação da Natureza) compilam todas as áreas inscritas

na lista de patrimônio (natural e/ou cultural) e produzem relatórios e mapas, a exemplo da figura a seguir:

Figura 6: Principais Habitats e Unidades de Conservação na América do Sul

Fonte: United Space in Europe (ESA) (2019)

Muitas dessas paisagens naturais e algumas unidades de conservação não se restringem ao território de um único país, sendo, portanto, transfronteiriças. A exemplo do Parque do Iguaçu, próximo às divisas internacionais de três países membros do MERCOSUL (Argentina, Brasil e Paraguai), localizado em um dos principais entroncamentos rodoviários do eixo de integração, entre as rodovias BR 277, a *Ruta 12* e a rodovia de acesso ao Paraguai. O Parque do Iguaçu é considerado pela UNESCO “Patrimônio Natural da Humanidade” e vem sofrendo intenso processo de insularização, resultante de históricas pressões antrópicas, agravadas com a intensa ocupação agrícola e urbana no lado brasileiro e agroflorestal no lado argentino, aumento do comércio e da circulação de cargas em rodovias devido ao acordo MERCOSUL, existência no seu entorno de três grandes usinas hidroelétricas (Itaipu (Brasil-Paraguai), Salto Caxias (Brasil) e Uruguai (Argentina)). Há, inclusive, a presença de estradas vicinais que cortam o Parque dos lados argentino e brasileiro, as quais causam a fragmentação e a instalação de efeitos de borda em forma de franjas de degradação, ações de exploração de caçadores, pescadores e palmiteiros (RIBOCOM, 2010). Acrescenta-se também o espraiamento das zonas urbanas próximas ao Parque.

A heterogeneidade ambiental e a assimetria de fatores socioculturais e econômicos nos países da América do Sul, propiciaram diferentes usos e exploração dos recursos naturais e ocupação dos territórios, que transformaram as paisagens naturais e causaram desequilíbrios aos ecossistemas.

Historicamente, pode-se apontar que os povos nativos que habitavam a América do Sul foram os primeiros a estabelecer diferentes formas de impressão das suas culturas sobre os ambientes naturais. As condições biogeográficas de cada lugar, associados ao nível técnico de cada grupo nativo, e as relações entre as pessoas com a natureza, propiciaram o início das transformações das paisagens, porém, em condições menos impactantes.

Com os processos de colonização e de migrações, as formas de ocupação e transformação dos espaços também ocorreram de formas distintas, em diferentes fases, grupos sociais, localidades. Isso refletiu em transformações dos ambientes naturais, gerando paisagens culturais específicas, frutos de cada época, influenciadas por questões econômicas e socioculturais.

A ilusão criada desde a época das grandes navegações e da colonização, a respeito da inesgotabilidade dos recursos naturais na América, justificou a

implementação de ciclos econômicos altamente exploratórios visando ao lucro e não ao abastecimento das populações locais e daqueles que passaram a constituir suas gerações em solo sul-americano.

Por isso, a história da América do Sul também pode ser contada através da história da devastação de seus biomas e da exploração dos recursos naturais para atender aos ciclos econômicos, em sua maioria, demandados pelo mercado internacional, especialmente no período da colonização.

Durante a formação dos Estados sul-americanos e a constituição das fronteiras políticas, a diversidade ambiental na América do Sul passou a cruzar-se com a fragmentação territorial dos Estados nacionais, ao ponto de afetar a continuidade dos ambientes naturais, que são usufruídos, explorados e controlados de diferentes formas por cada Estado e suas respectivas sociedades. Todavia, os impactos gerados no ambiente natural de um determinado Estado podem transcender as fronteiras políticas e atingir outros territórios e comunidades.

Dentre as principais ações antrópicas que afetam a resiliência dos sistemas naturais na América do Sul, pode-se citar alguns: o desmatamento para expansão da fronteira agrícola e pastagens extensivas; exploração comercial de madeira sem manejo adequado; mineração em larga escala e/ou ilegal; crescimento (vertical e horizontal) das cidades sem, ou pouco, planejamento; aumento exponencial na produção de diversos tipos de resíduos que são despejados nos ambientes terrestres e aquáticos sem os devidos tratamentos para minimizar os efeitos poluidores; alto consumo e desperdício dos recursos hídricos; dentre outras.

A variedade ambiental presente na América do Sul cruza-se com a fragmentação do território produzida pelos Estados, responsáveis pela apropriação do ambiente. Cada Estado sul-americano, cuja atuação é específica e diferenciada, definiu a exploração e o manejo de seus recursos naturais, para atender as demandas (internas e externas). Isso levou a tensões entre os sistemas sociais e natural, agravadas pelas diferenças das dinâmicas temporais da natureza e dos humanos, colocando em evidência que as fronteiras políticas e as demandas sociais pesam sobre os limites ambientais (REBORRATI, 2007).

Se as ações das sociedades sobre a natureza geram impactos e podem transcender as fronteiras políticas, também é papel do Estado a promoção de políticas que visam resguardar seu solo e recursos naturais. Ao estabelecer políticas destinadas à preservação ou ao uso sustentável, como a criação de Unidades de

Conservação, programas de gestão e gerenciamento de recursos naturais, ações de monitoramento e fiscalização etc.

Sobre a importância dos solos sul-americanos e suas funcionalidades, Gardi et al (2015) descrevem que o solo é um recurso essencial para a produção de alimentos, forragens, fibras e energia, utilizados para atender às necessidades da população humana que está em rápido crescimento. Devido à história geológica, topografia, clima e vegetação, existem mais de 30 tipos de solos diferentes na América Latina e Caribe, com variações de fertilidade, ao ponto que mais da metade serem considerados pobres em nutrientes. Em estudo sobre os solos da América Latina (2015), estima-se que dos 576 milhões de hectares de terras aráveis, mais da metade são afetados pelos processos de degradação, notadamente na América do Sul e na Mesoamérica, cujas principais causas são: a mudança no uso da terra (especialmente o desmatamento), a superexploração, as mudanças climáticas e a desigualdade social.

O principal desafio para o futuro da agricultura e da vida rural na América Latina é melhorar a produtividade por unidade de superfície, sem negligenciar as questões de sustentabilidade e incluir os impactos sociais, econômicos, políticos e ambientais reais. Para tanto, a produção agrícola sustentável deve primar pela maximização da produção agrícola por meio da gestão dos serviços ecossistêmicos, de modo a assegurar a qualidade dos solos, dos ambientes naturais e a distribuição equitativa dos benefícios econômicos para os habitantes dos territórios rurais (GARDI ET AL, 2015).

A América do Sul também se sobressai em relação a outras regiões do mundo sobre a disponibilidade de recursos naturais renováveis e não renováveis para a produção de energia, com potencialidades hidroelétricas (Brasil, Venezuela e Paraguai), petrolíferas (Venezuela, Brasil e Equador), gasíferas (Venezuela, Bolívia, Brasil, Argentina e Peru), carboníferas (Colômbia) e com diversidade de fontes de energia renováveis, como a eólica, a solar e o etanol combustível (principalmente no Brasil).

Segundo dados disponibilizados pelo Ministério de Minas e Energia (MME, 2011) do Brasil, a América do Sul dispõe de Oferta Interna de Energia (OIE), que é a energia necessária para movimentar as economias dos países, no montante de 547 milhões TEP (tonelada equivalente em petróleo), sendo que 30% dessas são provenientes de fontes renováveis, enquanto a matriz mundial detém 13%. O

Paraguai apresenta o maior percentual (70%) de fontes renováveis, seguido do Uruguai (50%) e do Brasil (44%). O Brasil consome 50% da energia produzida na América do Sul. A América do Sul também é uma região exportadora de energia de fonte não-renovável, como petróleo.

Apesar da grande disponibilidade de fontes renováveis e não renováveis para a geração de energia, a existência de usinas hidrelétricas binacionais (em operação: Itaipu (Brasil/Paraguai), Salto Grande (Argentina/Uruguai) e Yacyretá (Argentina/Paraguai)) e de gasodutos que transpassam as fronteiras, a América do Sul enfrenta desafios para: a) prover maior integração regional da infraestrutura energética; b) diminuir a dependência de energias não renováveis, como derivados do petróleo, e ampliar a geração de energia de origem renovável para garantir sua segurança energética; c) investir em tecnologias que propiciem melhor eficiência energética e energias limpas.

No que tange aos recursos minerais não-energéticos, a América do Sul dispõe de importantes reservas de nióbio, lítio, prata, cobre, rênio, selênio, boro, iodo, ferro, bauxita e alumina, estanho, terras raras, tântalo, antimônio, molibdênio, encontradas ao longo da Cordilheira dos Andes, nos territórios do Chile, Bolívia e Peru, na região amazônica e no escudo das Guianas, e na região central do Brasil, nos estados de Minas Gerais e Goiás. Essas três sub-regiões apresentam reservas com diferentes tipos e quantidades de minérios, que correspondem a mais de 15% das reservas mundiais e podem ser alvo de cobiça mundial (RODRIGUES, 2015).

Os maiores consumidores de recursos naturais estratégicos são os países industrializados, que dependem das grandes reservas localizadas em países em desenvolvimento. Para conseguir o acesso a esses recursos, os países industrializados se utilizam de diversos instrumentos, como: importação de matérias-primas e *commodities* com baixo valor agregado; intervenções diretas por meio de financiamentos condicionados; pressões para que os países em desenvolvimento abram seus mercados e permitam a entrada de empresas transnacionais; entre outros.

Existem também outros caminhos empregados pelos países desenvolvidos para ter controle sobre os recursos naturais que se encontram nos territórios dos países em desenvolvimento, como: facilitações e incentivos para que organizações não governamentais possam defender a conservação desses recursos e acessar os conhecimentos das sociedades tradicionais; constrangimentos em reuniões

internacionais; divulgação de informações, conforme conveniência, difundidas pelas meios de comunicação, para tornar vulnerável a imagem dos governos dos países em desenvolvimento; ações humanitárias feitas por forças militares; dentre outros.

Bruckmann (2011) defende que a disputa mundial por recursos naturais e por sua gestão econômica-científica evidencia a importância geopolítica na América do Sul. A região sofre a pressão de dois projetos: de um lado, a afirmação da soberania sobre os recursos naturais estratégicos e a autonomia para elaborar estratégias de desenvolvimento; do outro lado, a atuação dos Estados Unidos através de tratados bilaterais para enfraquecer a integração regional e manter seu acesso aos recursos naturais e mercados sul-americanos. A autora discorre sobre a importância estratégica dos recursos naturais nos ciclos tecnológicos, os ciclos dos minerais nas etapas de desenvolvimento, a ascensão da China como grande consumidor e produtor mundial de minerais; e, por fim, enfatiza a imprescindibilidade desses recursos na estruturação das economias centrais e emergentes, ratificando o argumento da disputa global por recursos estratégicos, especialmente, aqueles disponíveis nos territórios da América do Sul.

A estratégia das potências hegemônicas inclui ação articulada e complexa para derrubar as barreiras políticas e econômicas, a fim de permitir o acesso de longo prazo sobre estes recursos. Essa dinâmica não se reduz ao âmbito comercial e, portanto, ao consumo da produção mundial, senão que se desdobra necessariamente em uma política de gestão e domínio das reservas mundiais. A maioria dos contratos de pesquisa e exploração de recursos minerais assinados entre as empresas mineradoras – grande parte das quais são de capital norte-americano, europeu ou chinês – e os países latino-americanos tem um marco regulatório que garante às primeiras longos períodos de operação, que vão de 20 a 40 anos. (BRUCKMANN, 2011, p. 228-229).

Necessário sublinhar que os Estados Unidos não são o único país que busca estabelecer mecanismos de controle sobre os territórios de países vizinhos ou daqueles que dispõem de recursos naturais importantes para abastecer suas produções e mercados. Países da Europa e a China também articulam estratégias para controlar territórios e recursos na América do Sul e Central, África e Ásia.

Os atores políticos e econômicos mais fortes empregam meios políticos, econômicos, tecnológicos e militares para manter seu *status* na hierarquia de poder do sistema internacional. No entanto, suas posições e privilégios podem ser afetados diante da (re)emergência de novas potências, como a China, e as forças mobilizadoras em prol dos países em desenvolvimento, que defendem a autonomia nacional na utilização dos recursos naturais contidas em seus territórios, visando à

promoção do desenvolvimento econômico e social endógenos, em detrimento às demandas externas por commodities e produtos com baixo valor agregado.

Nesse contexto, a Geopolítica pode ser a abordagem apropriada para compreender como as relações de poder são exercidas sobre o território e os recursos e, para tal, demanda-se análises acuradas para identificar a dinâmica dos atores estatais e não estatais nas escalas locais, nacionais, transfronteiriças, regionais e globais intrínsecos a esses processos de tensão, dominação, distensão e acomodação.

Nesse sentido, a dimensão ambiental da geopolítica da América do Sul embute a compreensão do valor estratégico de sua localização, disponibilidade/escassez de recursos naturais, as condições que propiciaram a valorização de determinados territórios, as necessidades nacionais que possam propiciar o desenvolvimento social e econômico, e as pressões internacionais que incidem sobre a região. Importante identificar as variáveis (domésticas, regionais e internacionais) que influenciam na dificuldade de efetivar estratégias e políticas públicas que propiciem o pleno desenvolvimento dos países sul-americano, para romper com o paradigma da natureza ilimitada, garantir com a conservação dos recursos naturais, e atender aos interesses endógenos a longo prazo, ao invés de manter-se subserviente aos pleitos externos.

Em um mundo marcado pela acirrada competição global e as desigualdades, o futuro e a sobrevivência de muitos países periféricos dependerão dos recursos contidos nos territórios nacionais, base material da soberania e patrimônio a ser conservado, denotando o valor estratégico de certos lugares, como a Amazônia. Sobre o valor estratégico da Amazônia, Costa (2009, p. 16) destaca:

O primeiro é o da sua importância estratégica para os países sul-americanos em seus respectivos projetos nacionais de desenvolvimento e para os seus esforços atuais de integração Sub-Continental. O segundo é o da crescente ingerência de governos e organizações estrangeiros na definição das políticas nacionais de ocupação e uso desses territórios e dos seus respectivos recursos, e do seu virtual “aprisionamento” em uma cada vez mais estratégica agenda ambiental internacional ou global. [...]

Daí a relevância intrínseca – ou o valor estratégico - dos territórios nacionais distribuídos na Amazônia, cuja importância pode ser avaliada pela sua extensão (55% do Brasil, por exemplo) e pela riqueza dos seus recursos naturais. A Amazônia brasileira, por exemplo, conta atualmente com mais de 20 milhões de habitantes, sendo que mais de 60% deles vivem em áreas urbanas e, a exemplo do que ocorre nos países vizinhos, a grande maioria dessa população não dispõe da infra-estrutura e dos serviços básicos disponíveis nas demais regiões. Além disso, nela estão distribuídas duas centenas de povos e comunidades indígenas e uma grande diversidade sócio-cultural formada pelas suas comunidades tradicionais isoladas.

Também ali estão concentrados recursos hídricos abundantes, praticamente todo o potencial hidroelétrico remanescente do país, algumas das maiores províncias minerais do mundo (incluindo “minerais estratégicos”) e a mais formidável diversidade biológica do planeta.

Além dos argumentos apontados por Costa (2009), pode-se acrescentar mais algumas considerações sobre a importância ambiental, social e econômica da Amazônia: 1) bioma com a maior biodiversidade do planeta e estabilização de ecossistemas adjacentes; 2) poupança biogenética que possibilitará gerar princípios ativos a serem utilizados para fins medicinais, cosméticos e produção de alimentos; 3) existência de “rios voadores” formados por massas de ar carregadas de vapor de água gerados pela evapotranspiração que levam a umidade da maior bacia hidrográfica do mundo para o Centro-Oeste, Sudeste e Sul do Brasil, e chegam a influenciar as chuvas na Bolívia, no Paraguai, na Argentina, no Uruguai e até no extremo sul do Chile, que chega a impactar a produção agrícola e energética, a saúde pública e o abastecimento nas cidades, sobretudo no Brasil; 4) armazenamento de toneladas de carbono que ajudam a estabilizar a emissão de gases que afetam o efeito estufa.

Dentre os desafios ambientais a serem resolvidos na América do Sul, a Gran Amazônia (citada acima), o Gran Chaco e a Bacia Platina, exprimem complexidade porque os recursos naturais são de uso compartilhado, os efeitos sobre esses ambientes são macrorregionais, e os Estados tem diferentes atitudes para lidar com a questão. Também existem futuras questões dentro dessa perspectiva ambiental transfronteiriça e macrorregional que necessitarão de análises pormenorizadas, como a construção da Hidrovia Paraná-Paraguai, a exploração do Aquífero Guaraní e a expansão da produção da soja (REBORRATI, 2007).

O quadro se agrava diante das fricções e instabilidades nas relações internas e transfronteiriças, motivadas por questões geopolíticas, ambientais, fronteiriças, agrárias, energéticas, conforme pode ser visto no quadro a seguir. Os conflitos, espalhados em vários pontos da América do Sul, decorrem de ações de resistência, reivindicação e reapropriação de terras e de recursos naturais, frente a apropriação privada de territórios, que sob a tutela dos Estados e dos quadros institucionais de regionalização transnacional, permitiram contraditórios processos de exploração da natureza para fins de exportação. Esses movimentos de contestação se intitulam como ambientalistas, antiglobalização, anti-imperialistas, bolivarianistas, indigenistas, de sem-terras, pela soberania hídrica e dos hidrocarbonetos.

Quadro 1: Conflitos na América do Sul

PAISES ENVOLVIDOS	TIPO DE CONFLITO	OBSERVAÇÕES
Amazônia Legal (Estados: AM, RR, AP, PA, MA, TO, MT, AC, RO)	geopolítico	
Argentina e Uruguai	Ambiental	Implantação de fabricas de celulose e papel no rio Uruguai
Brasil e Bolívia	Fronteiriço, migrações, energético, agrário	Nacionalização das Reservas de Gás Natural, problemas fronteiriços ao sul pela expansão de agricultores e pecuaristas brasileiros na tríplice fronteira Brasil-Bolívia-Peru
Brasil e Paraguai	Fronteiriço, energético, agrário	Os brasiguaios e a questão de Itaipu Nacional
Guiana e Suriname	Demarcação de fronteiras	Região do Triângulo do Novo Rio
Peru e Equador	Demarcação de fronteiras	Região do rio Manon
Bolívia e Chile	Saída para o mar	
Venezuela e Colômbia	Demarcação e controle fronteiriço	Em toda fronteira
Venezuela e Guiana	Demarcação de fronteiras	Região do Essequibo

Fonte: COSTA (2009, p. 15)

No Cone Sul, os conflitos socioambientais são de menor intensidade, mas contestam o histórico e acentuado modelo de crescimento econômico via exportação de commodities dos complexos de mineração e agronegócios, que deixam altos impactos sobre o meio ambiente e afetam a sobrevivência das populações que dependem dos recursos naturais (SENHORAS, 2010). Porto-Gonçalves (2011), afirma que as lutas pela reapropriação social da natureza expressa a territorialidade da questão ambiental.

Importante reforçar que a questão ambiental é essencialmente uma questão política, porque reflete a insustentabilidade e competição dos sistemas político-econômicos, sejam esses baseados no capitalismo ou no socialismo, dado que ambos justificaram a exploração da natureza e do trabalho humano para enriquecer os donos das forças produtivas que sustentam as elites políticas. Seja nos centros de poder ou nas regiões periféricas, os Estados têm maior responsabilidade sobre os problemas socioambientais porque foram os incentivadores ou coniventes com as formas de apropriação da natureza, as transformações das paisagens e as desigualdades socioeconômicas.

Para reverter a crise socioambiental que a humanidade está enfrentando e que tende a agravar-se em futuro breve, é fundamental restabelecer os padrões de

produção e consumo, com emprego de inovação científica-tecnológica que propicie menor uso de recursos naturais com maior durabilidade e reaproveitamento, de modo que mais pessoas possam ter acesso aos recursos/produtos necessários para usufruírem de bem estar e longevidade, mas sem assolar a base natural que sustenta a vida no planeta e da civilização humana, ou gere conflitos para seu acesso.

Os problemas socioambientais que transcendem fronteiras e a irregular distribuição dos recursos naturais pela superfície terrestre que sustentam os grupos sociais e os sistemas produtivos, têm influenciado na (re)configuração da geopolítica mundial, expressos na corrida dos atores políticos e econômicos para controlarem os territórios que dispõe dessas poupanças naturais.

Diante do panorama apresentado pode-se inferir que, apesar dos países sul-americanos serem ricos em biodiversidade, águas, minérios, fontes energéticas, solos agricultáveis, os séculos de exploração desses recursos naturais não geraram crescimento econômico associado a promoção do bem-estar social para a maioria das populações da região. Essa contradição decorre das formas de exploração desses recursos e seus respectivos destinos, a falta de visão estratégica de longo prazo, o mito da inesgotabilidade, dentre outros fatores. Para reverter esse quadro, a questão que se coloca é como promover políticas de incentivos aos sistemas produtivos para que utilizem de forma racional os recursos naturais e, concomitante, sejam oferecidos mais oportunidades de acesso à educação, alimentos, saúde, renda/trabalho, moradia que reverbere no desenvolvimento dos povos sul-americanos.

Um dos caminhos possíveis para fomentar o desenvolvimento dos países sul-americanos poderia ser pela via da cooperação regional, estabelecidos no âmbito de arranjos multiestatais, porque ao reconhecerem problemas comuns e/ou transfronteiriços, podem construir soluções conjuntas. Todavia, esses arranjos regionais não podem renegar a importância dos recursos naturais para atender suas populações e as demandas do mercado internacional, especialmente, se mantiverem suas economias agroexportadoras.

A cooperação regional e as políticas nacionais devem estar alinhadas, para que sejam complementares e reforcem-se mutuamente e, assim, consigam efetivar seus objetivos. Nesse sentido, a cooperação regional e as políticas nacionais destinadas às tratativas ambientais devem basear-se nas dimensões de

sustentabilidade proposta por Sachs (2000), que são: ecológica e ambiental; social e cultural; econômica; política (nacional e internacional); territorial; institucional.

A cooperação que passam a ser institucionalizadas nos arranjos multiestatais na América Latina, como no MERCOSUL, nasceu imbuídas, de menor ou maior grau, da vontade de libertar-se dos laços colonialistas e da dependência econômica dos países do hemisfério Norte. No entanto, esses processos integracionistas ainda não conseguiram conquistar o nível de maturidade suficiente que propiciasse aos seus membros a autonomia e o desenvolvimento conjuntos, talvez pela ausência de um projeto regional estratégico que seja capaz de articular políticas multidimensionais baseadas nas dimensões da sustentabilidade e não da exploração do ambiente e dos trabalhadores sul-americanos para atender aos mercados internacionais.

Reborrati (2007) defende que o MERCOSUL deve ser o principal espaço na escala macrorregional para abordar as temáticas ambientais. Ao considerar que transcendem as fronteiras, justifica o estabelecimento de normas comuns e ações coletivas que visem a valorização seletiva de recursos naturais em algumas áreas, a implementação de diferentes modalidades de utilização desses recursos, para atender aos circuitos de produção e circulação de mercadorias (domésticos e internacionais), e para convergir fatores econômicos, culturais, políticos e normativos, de cada país-membro, com o objetivo de formular e implementar estratégias regionais.

A água é um exemplo claro de como um recurso natural é altamente estratégico, dadas suas múltiplas finalidades para a vida humana, animal e vegetal, bem como para os sistemas produtivos agrícolas e industriais, navegação, geração de energia e lazer, que motivam os atores políticos, econômicos e sociais a reivindicarem seu acesso e empregarem esforços que justifiquem os meios para tal.

A geopolítica da água busca analisar as dinâmicas multisetoriais, cooperativas e/ou conflitivas, decorrentes das relações de interdependência que se estabelecem entre aqueles atores que, em alguma medida, impactam ou são impactados pelos usos de recursos hídricos. Isso pode levar a duas situações: a competição entre os atores para definir o destino das águas, com a possibilidade de tensões e/ou conflitos; ou a cooperação entre os atores, em múltiplos níveis, que possibilite a governança hídrica. Assim, ao reconhecer que a América do Sul possui

as maiores reservas mundiais de água, reitera-se o tema ambiental como fator geopolítico da região.

Pillar e Sant'Anna (2013) afirmam que as águas transfronteiriças podem ser um fator de integração na América do Sul, pelo fato dos Estados não poderem garantir o seu uso exclusivo, dado que um impacto provocado por um Estado pode atingir aos demais, inclusive com possíveis cenários de escassez e contaminação hídrica. Por isso, a cooperação para mitigar eventuais conflitos poderia levar à integração dos países beneficiários dessas águas. As autoras apresentaram os casos da bacia Amazônica, bacia Platina e aquífero Guarani. Mencionaram que, mesmo com a existência de tratados internacionais, não significa que o processo de negociação seja isento de conflitos, nem que os tratados resultantes não enfrentem limitações ou dificuldades práticas. Simbolizam a aproximação dos países que optaram pelo diálogo e pela ação cooperativa para evitar problemas decorrentes do compartilhamento das águas. E identificaram que as ações cooperativas resultaram em trocas de informações, condução de estudos conjuntos, estabelecimento de fóruns multilaterais, assinatura de acordos internacionais e criação de organizações supranacionais dedicadas à gestão das águas transfronteiriças.

Queiroz (2012) defende a existência de um Complexo Hidropolítico de Segurança na Bacia Amazônica e na Bacia Platina, justamente pela importância de suas águas em múltiplos usos - ambientais, sociais, econômicos-produtivos -, e a condição transfronteiriça de percurso de suas águas, que pode levar a conflitos regionais e/ou a cobiça internacional.

Em concordância com os pontos levantados, entende-se que seja imprescindível que a América do Sul incorpore, definitivamente, o uso racional (metodologias de manejo e otimização dos processos e produtividade por área) e a conservação ambiental em suas estratégias de política externa, de cooperação regional e de projeção internacional.

A cooperação ambiental em âmbito regional não deve ser baseada somente na construção de espaços de diálogo, arcabouço normativo, harmonização de legislações e criação de instâncias supranacionais, que pouco conseguem influenciar na atuação dos atores políticos, econômicos e sociais. A governança ambiental regional depende da mobilização e participação de todos os interessados, para que sejam ouvidos e assumam suas respectivas responsabilidades na gestão sustentável dos recursos naturais (manejo, recuperação e proteção). Inclusive com

ações combinadas de vigilância (como o SIVAM – Sistema de Vigilância da Amazônia) e de punição, com legitimidade para aplicá-la nas escalas nacionais e transnacional (regional), sem infringir a soberania e, sim, de forma coordenada entre os países.

Os países sul-americanos precisam unir suas potencialidades e encontrar soluções conjuntas para superar suas vulnerabilidades, mas para tal, devem assumir suas responsabilidades, reforçar os compromissos preceitos no multilateralismo, efetivar a cooperação e a integração regionais, e incorporar-se como unidade regional nas negociações internacionais frente aos países considerados potências e as Organizações Internacionais. O protagonismo ambiental dos países sul-americanos depende da liderança do Brasil para orquestrar essa governança nas escalas regional e global.

Historicamente, as relações do Brasil com os vizinhos mesclaram-se com períodos de tensões, mútuas desconfianças e harmonia, que dificultaram o estabelecimento da cooperação, porque muitas vezes a expansão territorial do Brasil foi ao encontro das áreas mais ricas de recursos naturais. Os firmamentos do Tratado da Bacia do Prata (1969), do Tratado de Itaipu (1973) e do Tratado de Cooperação Amazônica (1978) expressam as primeiras iniciativas de institucionalização da cooperação regional para lidar com temas relacionados a meio ambiente.

Após a Guerra Fria e a redemocratização da países sul-americanos, o Brasil tem desenvolvido sua política externa com o objetivo de alçar status de líder regional da América do Sul. No entanto, para o exercício da liderança regional é fundamental a aceitação de seus vizinhos, prestando-lhe legitimidade. A simples aceitação extrarregional ou o apoio de uma ou mais potências mundiais não engendra, forçosamente, o consentimento dos países da região e nem a legitimidade. Mesmo detendo os recursos que lhe garantam o status de potência regional, em termos de território, população e riqueza, o país deve traduzir sua ascendência em liderança amigável (CERVO, 2008; SIMÕES, 2019).

A liderança ambiental do Brasil se constituiria, dentre outros fatores, à sua grandiosidade geográfica, populacional e econômica. O país possui, aproximadamente, 50% das massas terrestres da América do Sul, com população próxima a 50% da totalidade da sul-americana, e encontra-se distribuída em maior número na costa leste, no sudeste e em núcleos urbanos mais adensados nas

capitais das outras quatro regiões do país. O Brasil é considerado potência ambiental, devido à grande quantidade de recursos naturais (flora, fauna, minérios, solos e água) disponíveis em seu território, condições que permitem classificá-lo entre os maiores repositórios de recursos e de serviços ambientais.

A projeção regional e internacional do Brasil coloca-o sob os holofotes para que assuma maiores responsabilidades. Além disso, o Brasil desempenha papel-chave no desenvolvimento e nos avanços dos processos de integração na América do Sul, ao ponto da consolidação dessa liderança regional colocá-lo numa posição-chave diante dos enfrentamentos aos atores hegemônicos, criando um espaço complexo de interesses geopolíticos que se desdobram em múltiplas implicações econômicas, políticas e sociais (REBORRATI, 2007; BRUCKMANN, 2011)

Diante das condições apresentadas, o Brasil deve assumir a posição de *paymaster* na América do Sul para liderar, engajar e custear as ações que levem a cooperação entre os países sul-americanos para lidar com as questões ambientais; especialmente, diante do tabuleiro da geopolítica mundial que coloca a região na mira dos atores políticos e econômicos de outras partes do globo. A seguir, serão apresentadas as condições que podem justificar a liderança ambiental do Brasil na América do Sul e no MERCOSUL.

3.2 Liderança do Brasil em meio ambiente

Nos estudos de Relações Internacionais, os fatores natural, demográfico, produtivo-econômico-tecnológico e ideacional são analisados para compreender o exercício de poder dos Estados. Quando esses fatores são considerados potencialidades, passam a ser chamados de recursos de poder.

Os fatores naturais são tamanho territorial, posição geográfica, fronteiras e disponibilidade de recursos naturais. O território é fonte de poder, no qual está intrínseco o *locus* de exercício da soberania e a base material para acesso aos recursos naturais, a serem utilizados para o desenvolvimento econômico e social. Além disso, a geografia é um fator que influencia nas relações sociais, econômicas e externas (vizinhança e mundo). No entanto, fronteiras desprotegidas e esgotamento de recursos naturais podem tornar o país vulnerável.

O fator demográfico não considera simplesmente o contingente populacional e, sim, as condições dessa população como economicamente ativa, treinada para

compor as Forças Armadas, sua distribuição pelo território, o nível de desenvolvimento humano (educação, saúde, saneamento, alimentos ...), a coesão social e até o equilíbrio entre as taxas de natalidade, mortalidade e fluxos migratórios, que, se estiverem em condições propícias, tornam-se potencialidades de poder; caso contrário, podem se tornar vulnerabilidades.

O fator produtivo-econômico-tecnológico está relacionado à capacidade produtiva instalada, de transformação dos recursos naturais, encurtamento das distâncias, equipamentos para as forças armadas, uso eficiente do capital, investimento em pesquisa e ciência etc. O fator tecnológico é fundamental para administrar os condicionantes naturais e demográficos e propicia saltos de produtividade. Dessa forma, a tecnologia passa a ser um instrumento de poder e dominação. Impossível desvincular os fatores técnico e econômico, porque se reforçam mutuamente através do produtivo. Nessa perspectiva, Pecequillo (2004, p. 98-99) aponta:

[...] Os países líderes na economia poderão projetar-se mais facilmente no sistema e, caso se agreguem a este poder com a influência política, tornam-se potências. Com isso, um país que não tenha domínio da tecnologia dificilmente se coloca como poder no sistema, e quando sua capacitação declina nessa área ele tende a perder posições. Aplica-se, nesse sentido, a lógica do ditado popular de que “conhecimento é poder”.

O fator ideacional é intangível e refere-se às capacidades de convencimento e liderança convertidas através da imagem nacional, do apoio público, da diplomacia e dos valores. O fator ideacional serve como instrumento e justificativa para ações de projeção de poder e até de atração/submissão de outros atores na zona de domínio de uma potência.

Nesse sentido, não basta que o Estado possua grandes quantidades de recursos de poder e, sim, que saiba combiná-los e transformá-los de forma eficiente em poder real. A competência na instrumentalização e otimização das potencialidades do Estado possibilita-lhe ampliar seu exercício de poder no âmbito nacional e se projetar para além das fronteiras. O reconhecimento de outros atores, diante do pleno exercício do poder instrumentalizado por um Estado, atribui-lhe o status de potência na hierarquia internacional. Contudo, o sucesso na utilização de vários recursos de poder depende do contexto de cada época e de como outros atores também dispõem e empregam seus poderes (MINGST, 2009).

A Geografia Política Clássica, cujos principais teóricos foram Ratzel, Vallaux, Mahan e Mackinder, analisaram a relação entre geografia, política (nacional e internacional) e o poder dos Estados. As abordagens da geografia política clássica antecedem, sustentam e complementam os conceitos utilizados pelos estudos das Relações Internacionais, que ganharam maior visibilidade nos meios acadêmicos no que tange o tratamento às condições necessárias para um país tornar-se potência.

Algumas abordagens teóricas das Relações Internacionais e da Geografia Política/Geopolítica Contemporâneas reconhecem a interdependência entre os atores estatais e não estatais, e as formas que esses últimos se utilizam dos recursos de poder para atender seus interesses e influenciar as decisões e comportamentos de outros atores. Esta Geografia do Poder entende que o poder é sempre espacial, porque é exercido nas relações sociais, econômicas e políticas que são territorializadas e assimétricas. Dentre os geógrafos políticos dessa linha, pode-se mencionar Lacoste, Raffestin, Agnew, ÓTuathail e Dalby. Nessa pesquisa, utilizou-se os estudos dos geógrafos brasileiros, Bertha Becker e Wanderley Messias da Costa.

Partindo dessa introdução e ciente de que o Brasil possui muitos recursos de poder, porém não consegue convertê-los plenamente em poder real, objetiva-se analisar as potencialidades do Brasil que lhe possibilita(ria) o exercício da liderança ambiental na América do Sul e no mundo, e que o atribui(ria) o status de potência ambiental.

O Brasil é um país de dimensões continentais, cujo território totaliza 8.515.767,049 km² (IBGE, 2012)¹⁴, com 15.753 km de fronteiras terrestres e 7.367 km de fronteiras marítimas, totalizando 23.102 km de fronteiras; que estão limitadas a leste pelo Oceano Atlântico, e ao norte, oeste e sul com dez países. O Brasil é o maior país da América do Sul em termos territoriais, por deter cerca de 47% da porção centro-oriental do subcontinente. Segundo dados do IBGE (2018)¹⁵, estima-se que existam 208.409.900 pessoas residentes no país, considerado o maior contingente populacional da América do Sul.

O relevo brasileiro conta com estruturas e formações litológicas predominantemente antigas, porém as formas do relevo são recentes, compondo

¹⁴ Disponível em: <<https://brasilensintese.ibge.gov.br/territorio/dados-geograficos.html>>. Acesso em agosto/2019

¹⁵ Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6579#resultado>>. Acesso em agosto/2019.

três tipos de unidades geomorfológicas: planaltos, depressões e planícies. Os planaltos brasileiros podem ser encontrados em bacias sedimentares, em intrusões e coberturas residuais de plataforma, em cinturões orogênicos, em núcleos cristalinos arqueados. As depressões brasileiras, com exceção da Amazônica ocidental, foram geradas por processos erosivos nas bordas das bacias sedimentares. As planícies brasileiras, geralmente, estão associadas às áreas planas geradas por deposição de sedimentos de origem marinha, lacustre ou fluvial ocorridas no período Quaternário/Holoceno (ROSS, 2000). Inclusive, Ross (2016) destaca que o relevo brasileiro está intrinsecamente relacionado com os processos geomorfológicos que afetaram todo continente sul-americano.

O Brasil possui doze importantes bacias hidrográficas: Amazônica (considerada a maior do mundo), Tocantins-Araguaia, Paraguai, Paraná, Uruguai, São Francisco, Atlântico Sul, Atlântico Sudeste, Atlântico Leste, Atlântico Nordeste Oriental, Atlântico Nordeste Ocidental, Parnaíba. Também possui importantes aquíferos: Guarani, Alter do Chão (considerados os maiores do mundo), Cabeças, Urucuaia-Areado e Furnas. Devido à grande disponibilidade de recursos hídricos superficiais e subterrâneos, o país pode ser considerado a maior potência hidrológica do mundo, devido à importância estratégica da água para regulação de climas e vidas nos ecossistemas terrestres e aquáticos e, sobretudo, pelas diversas aplicações às necessidades humanas, como abastecimento doméstico e urbano, produção de hidroeleticidade, processos produtivos agrícolas e industriais, navegação, práticas de lazer, dentre outros.

O Brasil situa-se a 5°16' de latitude norte a 33°45 latitude sul, ou seja, encontra-se predominante nas baixas latitudes, na zona intertropical. Essa extensão territorial na condição latitudinal imprime fortes traços de tropicalidade ao país. Pode-se apontar que os principais regimes climáticos presentes no território brasileiro são: equatorial, tropical, tropical de altitude, tropical atlântico, semiárido e subtropical (CONTI e FURLAN, 2000).

A heterogeneidade de condições climáticas/atmosféricas, geomorfológicas (principalmente altitude e solos) e disponibilidade hidrológica, permitiu o desenvolvimento de grande variedade de ambientes naturais encontrados no território brasileiro, que se expressam em domínios paisagísticos (AB'SABER, 2003).

De acordo com Conti e Furlan (2000), as unidades fisionômicas homogêneas são espaços onde convivem plantas, animais e microrganismos, formando

ecossistemas com características comuns que podem estar ligados a determinado tipo de clima, solo e composição de biota, e ao constituírem zonas de vida, podem ser chamados de biomas ou unidades biogeográficas.

De maneira simplificada, os biomas existentes no Brasil são: Amazônia, Mata Atlântica, Cerrado, Caatinga, Pantanal e Pampa (IBGE, 2004)¹⁶. Além desses, existem ecossistemas associados e vegetações de transição entre esses biomas que apresentam características distintas, como: as restingas, os manguezais e as mata dos cocais.

Importante destacar que também existe a classificação proposta pelo professor Aziz N. Ab'Saber (2003), denominando-os de domínios morfoclimáticos brasileiros, a citar em linhas gerais: 1) Amazônico: com terras baixas e florestas equatoriais; 2) Cerrado: com chapadões tropicais interiores, com cerrados e florestas de galerias; 3) Mares de Morros: relevo mamelonares (serras) e florestas tropicais atlânticas; 4) Caatinga: depressão interplanálticas e mata seca, chamada de caatinga; 5) Araucárias: planaltos subtropicais com predomínio da espécie araucária; 6) Pradarias: relevo sedimentar com a presença de coxilhas, clima subtropical e pradarias mistas; 7) Faixas de transição.

Devido à importância dos biomas e ecossistemas (terrestres e marinhos) presentes no território brasileiro e com o aumento da sensibilização para a proteção, conservação e uso racional desses, no ano 2000, através da regulamentação da Lei no. 9.985, foi criado o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). As unidades de conservação são legalmente instituídas pelo poder público, nas três esferas (municipal, estadual e federal), e divididas em dois grupos: as de proteção integral e as de uso sustentável.

Segundo dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação do Ministério do Meio Ambiente¹⁷, atualmente existem, aproximadamente, 2300 Unidades de Conservação, que equivalem a cerca de 250 milhões de hectares (em torno de 2,5 bilhões de km²), sendo 1.583.508,28 km² de área continental protegida e 963.288,61 km² de área marinha protegida. A quantidade de Unidades de Conservação por bioma pode ser visualizada no gráfico a seguir:

¹⁶ IBGE. Mapa de Biomas do Brasil. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/informacoes-ambientais/15842-biomas.html?=&t=acesso-ao-produto>. Publicado em 2004.

¹⁷ Disponível em: <https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs> Acesso em: ago./2019

Gráfico 2: Número de UCs e Percentual em relação ao Bioma – Brasil

Fonte: Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – MMA (2019)

A Amazônia dispõe de 346 Unidades de Conservação, que corresponde a cerca de 28% do bioma. Dados do IBGE¹⁸ apontam que este bioma ocupa 4.196.943 km², ou seja, 49,29% do território brasileiro, incidindo sobre os estados do Acre, Amazonas, Roraima, Amapá, Pará, Maranhão, Tocantins, Mato Grosso e Rondônia. Pela grande presença desse bioma no território brasileiro, impute ao país assumir maior responsabilidade/liderança na promoção do desenvolvimento sustentável e da cooperação transfronteiriça para resguardar a soberania amazônica.

Historicamente, muitos governos preocuparam-se com a Amazônia brasileira visando sua integração a economia nacional. Incentivos governamentais foram feitos para estimular os fluxos migratórios de brasileiros provenientes de outras regiões do país, para ocupar o território amazônico e expandir as fronteiras agrícolas, associando esse processo a construção de estradas e instalação de polos industriais/minerais. Além disso, desde a década de 1970, o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) instalou centenas de milhares de famílias em projetos de assentamento rural.

Os efeitos dos programas de integração nacional dos anos sessenta em diante e, em especial a alocação de infra-estrutura de circulação básica e aérea, e a de comunicações, ficaram mais evidentes nos anos noventa. Junto com os brasileiros que para lá se dirigiram em grande número, atraídos pela expansão da fronteira agrícola, principalmente, cresceu também a presença dos estrangeiros na região. Parte dela instalou-se sob a forma de empresas que passaram a adquirir grandes extensões de terras para finalidades diversas, e uma maioria desses grupos encontra-se abrigada em organizações de diversos tipos, nelas predominando os missionários católicos e protestantes e os militantes ligados às causas ambientais e indígenas (COSTA, 2009, p. 16).

¹⁸ Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/21052004biomashtml.shtm>>. Publicado em 21 de maio de 2004.

A Amazônia brasileira é palco de contrastes socioeconômicos. De um lado, as reservas extrativistas e indígenas com manejo de recursos florestais e não florestais, agricultura de subsistência e, gradativamente, adotam a agropecuária comercial; a agricultura familiar e os sistemas comunitários/cooperativos no nordeste paraense, nas várzeas dos grandes rios e no centro-sul de Rondônia; e os parques projetos de ecoturismo. De outro lado, as perversidades presentes na grilagem, na expansão da fronteira agrícola com emprego de queimadas e pecuária extensiva, na especulação fundiária e no comércio ilegal de terras, na biopirataria, na violência social pelo acesso e controle da terra e dos recursos naturais, garimpos clandestinos e na circulação de ilícitos.

Em muitas localidades na Amazônia, a única instância estatal presente são as Forças Armadas Brasileiras, notadamente, o Exército, que desenvolvem ações de proteção ao bioma, defesa das fronteiras e apoio às comunidades, como assistência médica e odontológica e construção de estradas. E dentre os atores não estatais presentes nessa região, além daqueles ligados ao setor primário, as missões religiosas, as organizações não governamentais e as empresas transnacionais discorrem defender as causas sociais e ambientais, porém seus reais interesses podem ser duvidosos.

A Amazônia é um *lócus* geopolítico. Na contemporaneidade, a geopolítica não se restringe mais ao poder do Estado sobre o uso do território e as pressões e intervenções de outros Estados; mas como outros agentes (estatais subnacionais e não estatais – domésticos e estrangeiros) conseguem influir na tomada de decisão dos Estados sobre o uso do território através de coerção velada. Essa geopolítica é reflexo da revolução científica-tecnológica e a ampliação das redes e dos fluxos de comunicação e circulação pelo planeta, que aceleram o tempo e modificam as escalas, configurando espaços-tempos diferenciados. Os centros de poder que estabelecem e controlam essas redes, porque investem nas tecnologias de comunicação e circulação, conseguem escolher os territórios para receber os investimentos, avaliando suas potencialidades (BECKER, 2005).

Considerando que a riqueza socioambiental presente na Amazônia lhe confere altíssimo potencial para receber essas redes e investimentos, o controle de seu território e a conservação de seus recursos naturais passariam a ser exercidos pelos centros de poder mundial, enquanto isso, os países amazônicos perderiam a

soberania de fato desse território estratégico e lhes restaria a soberania de direito, mas sem efetividade.

Por isso, Becker (2005) defende que o Brasil e demais países da América do Sul devem abandonar o paradigma da economia de fronteira, que caracterizou toda formação latino-americana que prezava pela contínua incorporação territorial e exploração dos recursos naturais, para encontrar possíveis caminhos de compatibilização entre crescimento econômico com a conservação dos recursos naturais e a inclusão social; para que constituam um contrapeso diante dos projetos geopolíticos das potências que disputam os estoques de riquezas naturais distribuídas assimetricamente pela superfície terrestre.

Por fim, não menos importante, Becker (2005) destaca os motivos que justificam a integração da Amazônia sul-americana; primeiro, porque a união dos países amazônicos poderia fortalecer também o MERCOSUL e servir como um contraponto as iniciativas integracionistas provenientes do hemisfério norte; segundo, porque serviria como uma estratégia comum da América do Sul fortalecendo sua imagem no cenário internacional; terceiro, para o estabelecimento de projeto compartilhado visando ao aproveitamento da biodiversidade e da água transfronteiriços, inclusive nas áreas onde já existe intercâmbio, como nas cidades-gêmeas localizadas nas zonas de fronteira.

A governança da Amazônia depende da articulação entre os conhecimentos, as reivindicações, as capacidades e as responsabilidades dos governos (nos níveis federal, estadual e local), das populações locais, da academia, dos setores produtivos, e também das organizações não governamentais, de Organizações Internacionais e igrejas, desde que sejam legitimamente interessados em promover o desenvolvimento sustentável da região. Nessa perspectiva, o Brasil deve estreitar as relações com os outros países amazônicos para dissuadir possíveis ingerências internacionais.

Não se pretende apresentar todos os aspectos (positivos e negativos) relacionados à ocupação e aproveitamento da Amazônia e, sim, mostrar um breve panorama de que as questões ambientais estão intrinsicamente ligadas à sociedade, à política e à economia.

O Brasil também é considerado um dos líderes na produção mundial de alimentos. As condições climáticas, hidrológicas e de solos agrícolas, associados com disponibilidade de mão-de-obra, expansão da fronteira agrícola, capital

financeiro, aumento da infraestrutura de logística e transportes e as revoluções científicas-tecnológicas implementadas no campo (aplicação de inovações tecnológicas como melhoramentos genéticos, fertilizantes, defensivos agrícolas, vacinas e mecanização da produção, sejam essas importadas ou nacionais, desenvolvidas por universidades, centros de pesquisa, agências governamentais e instituições privadas), possibilitaram ampliar exponencialmente a produtividade da agropecuária brasileira, bem como os itens da pauta e os volumes exportados.

Existem diversos estudos e publicações no país que apontam as condições que propiciaram o aumento do desempenho do setor agrícola brasileiro.

Gasques et al (2018) afirmam que os aumentos de produtividade da agricultura brasileira são decorrentes das transformações a partir dos anos de 1970, com a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), o auge e o declínio da política de subsídios agrícolas, a abertura econômica a partir dos anos 1980, os planos de estabilização de 1986 a 1994, a redução de participação do governo na política de crédito rural e de preços, a perda de importância do financiamento público na agricultura, aumento da participação da iniciativa privada no financiamento e na comercialização, mudanças nas políticas públicas para o setor.

O produto agropecuário cresceu mais de quatro vezes no período de 1975 a 2016, com os maiores índices na produção de grãos, pecuária, suínos e frangos; cujos resultados são decorrentes de investimentos em pesquisa e desenvolvimento dos setores público e privado e políticas de incentivo setoriais, que levaram o país a tornar-se grande produtor de alimentos e um dos maiores produtores e exportadores de proteína animal. Os autores apresentam dados para justificar que o salto de produtividade derivou da melhor utilização de insumos - a terra (lavouras e pastagens), a mão de obra e o capital (fertilizantes e defensivos + máquinas agrícolas automotrizes).

Barros e Castro (2017) apontam que entre 1995 a 2014, o PIB volume da agropecuária brasileira cresceu, em média, 3,9% ao ano, graças aos aumentos de produtividade e a redução dos custos, sendo que os preços reais da agropecuária apresentaram leve tendência a queda, mesmo na fase conhecida como boom das commodities no mercado internacional. Essa capacidade de resiliência do setor é importante para a economia brasileira, devido a geração de empregos diretos e indiretos, o peso na balança comercial e por servir como mola para outros setores, como a agroindústria, em especial, notadamente diante do processo de

desindustrialização que o país está passando. A expansão da produção agropecuária brasileira se traduziu na maior disponibilidade de alimentos, fibras e energia, garantindo o abastecimento interno e aumento no volume de exportação.

Freitas (2014) correlaciona os fatores citados acima, inclusive os investimentos em energia, pesquisa agrícola, assistência técnica, extensão rural, armazenagem, nível educacional do trabalhador rural, crédito rural, quantidade de insumos (capital, terra, mão de obra) e destaca que o setor agrícola brasileiro é heterogêneo, em função das especificidades ambientais e sociais de cada região, dos produtos, das propriedades e da dotação de recursos (gastos com insumos). No comparativo com outros países, o Brasil é apresentado entre os líderes da produção agrícola mundial, porém precisa sanar os gargalos na infraestrutura logística, nos mais diferentes modais de transporte, e melhorar a conectividade entre as regiões produtoras e consumidoras e também com os mercados vizinhos.

Na atualidade, a pauta exportadora do Brasil é constituída, prioritariamente, por produtos básicos, responsáveis por 49,73% das exportações, como matérias-primas e commodities. Os principais produtos básicos exportados pelo Brasil são: soja (grão, farelo e óleo), óleos brutos de petróleo, minérios de ferros e seus concentrados, proteína animal (bovino, frango e suíno), café, milho, algodão. Os produtos manufaturados, semimanufaturados e as operações especiais, correspondem, respectivamente, a 36,08%, 12,74% e 1,45%. Dos produtos semimanufaturados exporta-se celulose, açúcar de cana, derivados de ferro e aço. De produtos manufaturados exporta-se plataformas de perfuração ou exploração, automóveis de passageiros e cargas, aviões, óleos combustíveis, equipamentos para terraplanagem etc. As exportações brasileiras em 2018 chegaram a US\$239,2 sendo que as importações foram de US\$181,23 bilhões, propiciando um superávit na balança comercial de US\$58,0 bilhões. Os principais destinos das exportações brasileiras são China, Estados Unidos, Argentina, Países Baixos, Chile, Alemanha, México, Japão, Espanha e Itália (MEICES, 2019)¹⁹. A União Europeia é o 2º principal

¹⁹ Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MEICES). Brasil: Informações Gerais – exportações, importações e balança comercial. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis/frame-brasil>. Acesso em: agosto/2019. Sistema de Estadísticas de Comercio Exterior del MERCOSUR (SECEM). Disponível em: <https://estadisticas.mercosur.int/>. Acesso em agosto/2019

destino dos produtos do agronegócio brasileiro, quando somada à participação de todos os membros do bloco (MAPA, 2019)²⁰.

Os estudos geográficos analisam a questão agrária brasileira a partir de dois territórios distintos: o território do latifúndio/agronegócio e o território do campesinato/agricultura familiar. Essas categorias são empregadas para explicar a ocupação do espaço rural, onde estão intrínsecos os conflitos pelo direito de utilizar sua natureza. Em linhas gerais, esses estudos associam a agropecuária (agronegócio) a grandes propriedades, produção especializada (monocultura) destinada à exportação, uso de capital intensivo, maquinários e insumos químicos, e menos mão de obra, porém com maior qualificação; enquanto a agricultura familiar refere-se a produção de subsistência e atendimento ao mercado doméstico, com diversidade de produtos (policultura), em pequenas e médias propriedades, e mão-de-obra composta por membros da família, com pouca capacidade de investimento em tecnologias. Esse quadro da origem e do destino da produção de commodities e alimentos no Brasil, bem como a capacidade tecnológica e de produtividade nas propriedades rurais tem mudado nos últimos tempos; dado que a agricultura familiar no sul e sudeste do país também têm aumentado o emprego de tecnologias no campo e destinado suas produções para a exportação. As agriculturas urbana, periurbana e agroecológica também são categorias que estão sendo estudadas por várias ciências, como a Geografia, devido ao incremento dessas atividades no cenário nacional.

No Censo Agropecuário do IBGE publicado em 2006²¹ foram identificados 4.367.902 estabelecimentos de agricultura familiar, que correspondia a 84,4% das propriedades rurais no Brasil, totalizando 80,25 milhões de hectares, ou seja, 24,3% da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários brasileiros. Enquanto isso, os estabelecimentos não familiares representam 15,6% do total dos estabelecimentos rurais do país, ocupando 75,7% da área ocupada. A área média dos estabelecimentos familiares era de 18,37 hectares, e a dos não familiares de 309,18 hectares. Também foi apontado que dos 80,25 milhões de hectares da agricultura familiar, 45% eram destinados a pastagens, 22% para lavouras e 28%

²⁰ Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Agropecuária Brasileira em Números. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/agropecuaria-brasileira-em-numeros/tabelas-fevereiro/exp-mercados.pdf> Acesso em: agosto/2019.

²¹ IBGE. Censo Agropecuário 2006: Agricultura familiar. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/50/agro_2006_agricultura_familiar.pdf Acesso em: agosto/2019.

áreas com matas, florestas ou sistemas agroflorestais. No que tange a produção nacional de alimentos, a participação da agricultura familiar correspondia a 87% da mandioca, 70% do feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 58% do leite, 59% de suínos, 50% das aves, 30% dos bovinos, 21% do trigo e 16% da soja. Estes dados mostravam a concentração fundiária/distribuição desigual das terras no país e o peso da agricultura familiar na produção agropecuária brasileira.

Hoffman (2014) critica os dados do IBGE e as notícias veiculadas que apontam que 70% dos alimentos do Brasil são produzidos por agricultura familiar. Primeiro porque o universo de análise restringiu a categoria de agricultura familiar àqueles estabelecimentos que a área não fosse maior do que quatro módulos fiscais, seguindo a Lei nº 11.326, condição metodológica que não englobou todo universo das propriedades rurais que são constituídas por agricultores familiares. Segundo porque o valor monetário de toda produção proveniente da agricultura familiar corresponderia a menos de 25% do total das despesas das famílias brasileiras com alimentos, e parte significativa dos alimentos que chegam às mesas dos brasileiros passam por processamento na agroindústria ou precisam ser importados, como o trigo.

No Censo Agropecuário do IBGE publicado em 2017, não existem dados comparando as produções agropecuárias conforme os tamanhos das propriedades rurais ou o tipo de emprego de mão-de-obra. Também não foi publicado material em separado que destacasse dados referente a agricultura familiar.

A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) disponibilizou em seu site o Anuário Brasileiro da Agricultura familiar 2018²² com 564 páginas, constando o cenário da agricultura familiar (baseado no Censo IBGE de 2006), as ações de cooperativismo e associativismo, as diversas políticas dos governos federal e estaduais para melhorar as condições de vida, trabalho, crédito, assistência técnica, dentre outros, necessários para suportar o aumento da produtividade e da permanência no campo das famílias rurais.

É inegável a importância da agricultura familiar no Brasil, seja pelas milhares de pessoas que residem no campo, e trabalham para sua subsistência e/ou

²² MULLER, I. D. R.; SEEHABER, I. Anuário Brasileiro da Agricultura familiar 2018. 7. ed. Erechim: Bota Amarela, 2018. Disponível em: <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/handle/doc/1102289>
Acesso em: agosto/2019

abastecimento do mercado interno e, cada vez mais, contribuem para a pauta exportadora brasileira.

Apesar do avanço da produção agropecuária brasileira nas últimas décadas, o país não sanou definitivamente as questões relacionadas a subnutrição, desnutrição e estágios de insegurança alimentar. A desnutrição no Brasil e na América Latina diminuíram nas últimas décadas, mas ainda existem pessoas malnutridas, seja pelo não acesso a alimentos saudáveis em qualidade e quantidades mínimos diários, e/ou pelo consumo de produtos ultraprocessados, levando a elevação de sobrepeso e obesidade da população brasileira, conforme aponta o relatório da FAO/OPAS (2017, p.8)

A coexistência da fome, da desnutrição, das deficiências de micronutrientes, do sobrepeso, da obesidade ocorrem, entre outras causas, devido à falta de acesso a uma alimentação saudável que forneça a quantidade de nutrientes necessários para levar uma vida saudável e ativa. O crescimento econômico e uma maior integração da América Latina e do Caribe nos mercados internacionais têm levado a mudanças nos padrões alimentares: observa-se uma diminuição em preparações culinárias tradicionais baseadas em alimentos frescos, preparados e consumidos no lar, e uma presença e consumo cada vez maior de produtos ultraprocessados com baixa densidade de nutrientes, mas alto conteúdo de açúcar, sódio e gordura. Esta mudança no padrão alimentar tem contribuído para a persistência da desnutrição em todas as suas formas e para a diminuição da qualidade de vida.

Este relatório também adverte que a América Latina e o Caribe têm aumentado significativamente a emissão de gás metano proveniente da produção agropecuária, que somados ao aumento dos desastres naturais na região, podem ameaçar a produção de alimentos e, conseqüentemente, a segurança alimentar e nutricional. Para tentar reverter esse quadro, sugere-se que a região incorpore tecnologias e infraestrutura para avançar em práticas agrícolas mais sustentáveis, visando ao aumento da produtividade de diversos itens agrícolas, mas considerando seus efeitos nutricionais, sociais e ambientais e atendimento às populações mais vulneráveis (FAO/OPAS, 2017).

A segurança alimentar é assunto presente na agenda internacional há algumas décadas. No âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), instâncias como Fundo das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Programa Mundial de Alimentos (PMA), articulam projetos de cooperação técnica e financeira visando a colaborar para o aumento da produção de alimentos das famílias rurais e erradicação da desnutrição em todas as regiões do mundo. Os Objetivos do

Desenvolvimento do Milênio (ODM), que vigorou de 2000 a 2015, e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que vigorará de 2016 a 2030, estabeleceram metas específicas para erradicação da fome, alcance da segurança alimentar e promoção da agricultura sustentável.

O Brasil é reconhecido internacionalmente pelas políticas públicas de combate à fome e participa de alguns projetos de cooperação triangular e Sul-Sul relacionados a esses temas, fornecendo assistência técnica sobre melhores práticas para produção agrícola e políticas de fornecimento de alimentos para crianças e jovens nas escolas.

Também não se pretende esgotar os tópicos relacionados a produção de alimentos e *commodities* exportáveis do Brasil e, sim, apresentar um esboço para justificar a importância geopolítica e as condições que propiciariam ao país assumir a liderança na produção de alimentos nas escalas regional e global, como referência dos países do hemisfério sul. Sobretudo porque a segurança alimentar é um tema multidimensional que engloba variáveis ambientais, socioculturais, econômicas-produtivas e políticas.

Para o Brasil assumir de fato a liderança mundial na produção de alimentos, o governo poderia trabalhar nas seguintes frentes: 1) Incentivo às pesquisas e práticas que visem ao aumento da produtividade agropecuária, para otimizar o uso do solo, sem degradá-lo e sem expandir a fronteira agrícola sobre as áreas naturais; bem como o maior emprego de técnicas e tecnologias que causem menos impacto ambiental, como sistema de plantio direto, sistemas agroflorestais etc; 2) Investimentos em tecnologias e infraestrutura de armazenamento e distribuição, visando a diminuição de perdas da colheita até o consumidor final, que reverbera tanto no mercado doméstico, como no regional e global; 3) Políticas mais equânimes de acesso ao crédito e a extensão rural, especialmente, para os pequenos e médios produtores, para que tenham condições de manter-se no campo e dedicar-se à produção de alimentos que abasteça ao mercado nacional e/ou participem do comércio internacional com competitividade; 4) Melhorar as condições de vida e de trabalho nas zonas rurais, com escolas, energia, saúde, assistência rural e estradas.

No que se refere a segurança alimentar, é necessário estabelecer estratégias que visem ao efetivo aumento da produção dos alimentos consumidos no mercado doméstico, seja para viabilizar alimentos mais saudáveis a preços acessíveis e, se necessário, subsidiar os alimentos às famílias mais carentes. O problema da

perpetuação da fome no Brasil não se restringe a concentração da terra, mas, sobretudo, na assimetria na geração e distribuição da renda.

No ambiente externo, o Brasil deve manter as parcerias técnicas que já têm estabelecido com países da América Latina, África e Ásia para difusão de melhores práticas no campo, a exemplo dos intercâmbios da EMBRAPA e da merenda escolar supracitados. Essa política externa cooperativa possibilita dar legitimidade ao Brasil sobre esse tipo de liderança.

No comércio internacional, principal destino do agronegócio, o governo precisa ampliar os canais de negociação para acompanhar o crescimento da demanda de alimentos básicos, notadamente para aqueles países com potencial de grande mercado consumidor, como China, Índia e países da África; e manter boas relações comerciais com os mercados mais exigentes, como o Europeu, se possível, agregando valor aos produtos brasileiros.

O Brasil também está entre os líderes nas estatísticas relacionadas a violência contra aqueles que defendem o meio ambiente, a demarcação de terras dos povos indígenas e defensores do acesso à terra às populações de baixo nível socioeconômico. O país ficou internacionalmente conhecido sobre essa problemática quando o líder seringueiro Chico Mendes, que lutava pela proteção da floresta, os direitos dos trabalhadores e povos indígenas, foi assassinado em 1988. Durante os anos de 1980, 1990 e 2000 centenas de pessoas morreram devido aos conflitos fundiários no Brasil. O assassinato da missionária religiosa Dorothy Stang em 2005, em uma estrada rural do município de Anapu (PA), no local conhecido como Projeto de Desenvolvimento Sustentável Esperança (PDS), em que trabalhava em prol da geração de emprego e renda para populações pobres e rurais através de projetos de reflorestamento em áreas degradadas, ao longo da rodovia Transamazônica, colocou o país novamente nos holofotes internacionais sobre os conflitos fundiários.

A ONG *Global Witness*²³ ranqueia os países conforme os registros de mortes daqueles que lutam contra a exploração mineral, madeireira, agronegócio, controle da água e construção de barragens, luta pela terra, energia, pesca, comércio ilegal de animais, dentre outras motivações. O Brasil está entre os líderes desse triste ranking, sendo que em 2017 foram registradas 57 mortes e em 2018 mais 20

²³ Disponível em: <https://www.globalwitness.org/pt/campaigns/environmental-activists/enemies-state/>
Acesso em: agosto/2019

peessoas. Não estão contabilizadas outras formas de silenciamento como as ameaças de morte, agressões físicas, psicológicas e sexuais, prisões e medidas judiciais.

No que se refere a questão energética, o Brasil também pode ser considerada uma liderança graças suas potencialidades e matriz energética. Segundo dados da Resenha Energética Brasileira, publicada em maio de 2019 no site do Ministério de Minas e Energia, a oferta interna de energia no Brasil baseia-se 45,3% de fontes renováveis e 54,7% de não renováveis, conforme disponibilidade das fontes descritas no gráfico 3.

Gráfico 3: Oferta Interna de Energia no Brasil – 2018 (%)

Fonte: Ministério de Minas e Energia (2018).

Já a oferta interna de energia elétrica no Brasil, que é constituída pelo conjunto de fontes disponíveis destinadas exclusivamente para a geração de energia elétrica, aponta que 83,3% da matriz energética brasileira é proveniente de fontes renováveis, com supremacia da hidrelétrica que corresponde a 66,6% da matriz total, conforme o gráfico 4 ilustra:

Gráfico 4: Oferta Interna de Energia Elétrica – 2018 (%)

Fonte: Ministério de Minas e Energia (2018).

Apesar da matriz elétrica brasileira ser composta, em sua maioria, de fontes renováveis, a hidrelétrica é a principal, porém causa impactos ambientais e sociais, desde a construção até a manutenção das usinas geradoras. Por isso, antes de destinar vultuosos investimentos para a construção de novas usinas hidrelétricas, deve-se identificar e avaliar as vantagens e desvantagens, considerando os custos financeiros, sociais e ambientais.

O Brasil tem as melhores condições para tornar-se referência mundial na transição da civilização do petróleo, para da civilização da energia de baixo impacto, notadamente com o emprego de tecnologias destinadas a geração de energia fotovoltaica, eólica e de aproveitamento de biomassa, que seria descartada, como bagaço e resíduos.

O país ainda depende da importação de derivados de petróleo, gás natural, carvão mineral e energia elétrica para suprir a demanda energética nacional, especialmente para as localidades mais distantes das refinarias nacionais e, além disso, apesar dos investimentos da Petrobrás para melhorar a capacidade técnica das refinarias, o petróleo brasileiro predominante é mais pesado e denso, por isso, precisa misturá-lo com óleo leve, que é importado.

A Resenha também comparou as ofertas de energia dos países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) que dispõem de 10,6% de fontes renováveis, enquanto a média mundial é de 14,3%. No entanto, nos países desenvolvidos o emprego da inovação tecnológica tem aumentado a eficiência energética, inclusive com reaproveitamento, como o uso de sucata e resíduos que reduzem a demanda energética. Mas destacou que Estados Unidos e China emitiram mais de 32 bilhões de toneladas de CO₂, correspondente a 44% das emissões mundiais, em 2016.

Para que o Brasil assuma a liderança regional/global de energia limpa, ou energia sustentável, o planejamento energético nacional deve estabelecer políticas de incentivo, medidas regulatórias, indicadores/prazos e parcerias público-privado-acadêmico com as seguintes perspectivas: a) ampliar a geração de energia proveniente de fontes eólica, solar e biomassa; b) aumentar a eficiência energética em todos os sistemas de produção, locais de consumo e dos produtos; c) modernizar a infraestrutura de geração, armazenamento e transmissão de energia para diminuir perdas e otimizar distribuição; d) reduzir a emissão de gases de efeito estufa (GEE) provenientes de uso energético; e) na medida do possível, substituir o

emprego de fontes não renováveis por fontes renováveis, por exemplo em veículos de passageiro e cargas; f) aumentar a oferta de transporte público e a conectividade dos modais de transporte para passageiros e cargas; g) aumentar a conscientização da sociedade para consumo racional e diminuição do desperdício energético.

Assim como a água e o alimento, a energia é necessidade essencial das sociedades, porque influi diretamente no desenvolvimento humano e nos sistemas produtivos-econômico. Ao reconhecer que esses recursos estão distribuídos desigualmente pelo globo terrestre e que existem disputas entre grupos sociais (e econômicos) para terem direito ao seu uso, pode-se inferir esses recursos são fatores geopolíticos nos territórios que os dispõem.

Os Estados que defendem os interesses vitais incutidos nesses recursos (água, alimento e energia) passam a defendê-los por dois prismas. O prisma da soberania, entendida como a liberdade da sociedade em utilizar os recursos naturais disponíveis em seu território, conforme suas necessidades e em condições de minimizar os custos associados às pressões dos atores externos que rivalizam por sua obtenção. Esse prisma costuma ser empregado pelos movimentos de resistência e países menos desenvolvidos. E o prisma da segurança, ao considerar a multidimensionalidade de atores envolvidos e interconexões que afetam a segurança nacional, podendo levar a securitização desses assuntos e até a militarização em defesa do recurso em questão. O governo brasileiro costuma empregar ambos prismas (segurança ou soberania) em seus discursos para tratar das questões ambientais, a depender do recurso natural em discussão, da linha política-ideológica do governo central de cada época, e dos atores que estão participando da negociação.

A tendência de crescimento da população mundial e da expectativa de vida, o aumento da renda e a vontade de consumo seguindo o padrão das sociedades capitalistas avançadas, a velocidade das inovações e a obsolescência programada, são algumas questões que podem afetar diretamente a capacidade de suporte do planeta, bem como aprofundar a competição e as desigualdades.

Existe interdependência entre a água, os alimentos e a energia, de tal modo que a disponibilidade desses recursos no planeta e a pressão por aumento de suas ofertas podem desencadear diversas interações, a ponto de torná-los escassos e/ou impactar diretamente nas atividades produtivas, nos modos de vida e no equilíbrio dos biomas.

Ao compreender a interdependência entre esses recursos (*Nexus* água-alimento-energia) os decisores políticos podem estabelecer políticas mais integradas, e estreitar o diálogo com a ciência para ter respaldos técnicos que subsidiem a construção, implementação e monitoramento dessas políticas, primando por sua efetividade nas áreas onde forem implementadas, a considerar reavaliação contínua dessas, à medida que mais informações científicas se tornarem disponíveis (MERCURE et al, 2019).

O Brasil já tem sentido os impactos do *nexus* água-alimento-energia. O aumento da pressão por um desses recursos afeta o outro, causando efeitos negativos em cadeia. O desmatamento e as mudanças climáticas estão afetando os regimes de chuvas e a intensificação dos fenômenos atmosféricos que, conseqüentemente, modificam os volumes das águas superficiais e subterrâneas que abastecem as cidades, as produções agrícolas, a geração de energia hidrelétrica e o transporte fluvial. O desmatamento e o uso intensivo da terra interferem na diversidade biológica e nos serviços ecossistêmicos. O agravamento das secas e empobrecimento dos solos levam a indisponibilidade e encarecimento de alimentos e intensificação dos fluxos migratórios internos e de refugiados ambientais. Esses são alguns cenários/interações baseadas em pesquisas científicas que apontam os possíveis impactos na economia brasileira, dado que parte significativa de seu PIB e das exportações dependem da água, do solo, da produção de alimentos e de energia (MERCURE et al, 2019).

MERCURE et al (2019) explicitam que energia, água e alimentos estão altamente inter-relacionados no Brasil, e ao constatar que os tomadores de decisão defendem setores e escalas diferentes, quando a política é feita para o manejo de um recurso, provavelmente afeta os outros dois de maneiras às vezes imprevisíveis. Por isso, a política brasileira precisa incorporar em todos os setores e escalas o *nexus* energia-água-alimentos e os preceitos da sustentabilidade, para tentar resguardar a economia e o desenvolvimento da sociedade brasileiros.

Diante dos apontamentos levantados sobre as características biogeográficas do país, como extensão territorial, diversidade biológica, riqueza hídrica, produção de alimentos, *commodities* e energia, pode-se afirmar que o Brasil possui papel relevante e estratégico nas questões ambientais regionais e globais. Cabendo-lhe assumir e exercer suas potencialidades geopolíticas e responsabilidades de líder ambiental.

O Brasil busca essa liderança ambiental no cenário internacional desde os anos de 1970, acompanhando a emergência da temática ecológica no cenário internacional, baseado na sua política externa pragmática visando ganhos materiais concretos para superar a dependência externa e promover sua inserção internacional.

A realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (CNUMAH), entre os dias 5 e 16 de junho de 1972, em Estocolmo, na Suécia, fez com que as discussões sobre o meio ambiente assumissem caráter político-diplomático. De um lado, os países desenvolvidos defendiam as teses de crescimento zero, por alegarem que a superpopulação esgotaria os recursos naturais e aumentaria os níveis de poluições. Do outro, os países em desenvolvimento defendiam que o desenvolvimento das nações pobres não poderia ser contido pela preservação ambiental, já que historicamente os maiores degradadores ambientais foram os países que já estavam industrializados e alcançaram altos níveis de desenvolvimento, e reivindicaram a inclusão na agenda da Conferência as questões sobre erosão dos solos, desertificação, pobreza e qualidade de vida.

O Brasil assume a liderança nos discursos de desenvolvimento do Terceiro Mundo, apoiado por China e Índia, empregando os argumentos da soberania absoluta e poluição da pobreza. Para isso, a delegação brasileira utilizou as seguintes teses para defender seus interesses e dos países do Terceiro Mundo:

[...] a poluição não é um conceito absoluto (como a soberania), mas relativo, e se a interferência humana sobre o meio ambiente fosse tomada em termos absolutos, seria necessário eliminar a humanidade; os países em desenvolvimento não são poluidores, apenas possuem pequenos custos de poluição; nos países menos desenvolvidos, a degradação ambiental deriva da pobreza, que origina fenômenos como erosão do solo, favelas e queimadas. Com o crescimento econômico a poluição da pobreza pode ser corrigida, e uma parcela do bolo pode ser destinada à correção da poluição da aflluência (como é designada a poluição resultante d consumo dos países desenvolvidos). Por um lado, gastos com o meio ambiente são ilegítimos quando representam desvio de fundos que seriam destinadas ao crescimento econômico; por outro, sempre que altos níveis de renda são atingidos, a proteção ao meio ambiente se torna prioridade; finalmente, a principal responsabilidade para com a proteção do meio ambiente é dos países desenvolvidos, e a principal responsabilidade dos subdesenvolvidos é atingir altos níveis de desenvolvimento (DUARTE, 2003, p. 18).

A conclusão da Conferência resultou na Declaração de Estocolmo, tornando-a um dos marcos introdutórios da agenda sobre meio ambiente nas Relações Internacionais, e na deliberação da criação do Programa das Nações Unidas para

Meio Ambiente (PNUMA). O PNUMA, cuja sede foi instalada em Nairóbi (Quênia), na época foi considerada uma vitória dos países do Terceiro Mundo, mas com o passar das décadas, a distância dos centros de poder e das sedes das outras instâncias da ONU, a dependência de recursos financeiros dos membros e da (não) vontade de cooperar dos países para resolver as questões ambientais, levantou críticas sobre sua incapacidade de implementar as resoluções da agenda ambiental internacional.

No Brasil, cria-se a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) em 1973, vinculada ao Ministério do Interior; e novos parques nacionais de conservação são criados para finalidade científica, ambiental e lazer. Foram medidas de contrapeso, visto que o governo brasileiro continuava com o posicionamento realista de defender o uso soberano dos seus recursos naturais em prol do crescimento, percebidos na implementação dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, que levou a construção de grandes obras de infraestrutura, por exemplo a usina hidrelétrica de Itaipu e a rodovia Transamazônica.

Em 1978, por iniciativa do Brasil, os países cujos territórios contavam com o bioma Amazônia assinam o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), com o objetivo de promover o desenvolvimento da região, o bem-estar das populações locais e a conservação ambiental, através da cooperação regional, reforçando a soberania dos países sobre seus territórios amazônicos.

Mesmo com essas medidas de cunho ambiental, o Brasil foi criticado por líderes políticos, organizações não governamentais, comunidade científica, artistas e mídia nos anos de 1970 e 1980.

No entanto, enquanto o Brasil era julgado pelo mundo como o vilão ambiental, especialmente, em relação ao desmatamento da Amazônia, os países vizinhos que também detinham esse bioma em seus respectivos territórios, como Peru, Bolívia e Venezuela, desenvolveram extensos planos de ocupação na bacia amazônica, baseados em processos de desmatamento, cujas terras mais tarde passaram a ser utilizadas para a produção de narcóticos, mas não foram alvos dos ataques ambientalistas internacionais (REBORATTI, 2007).

Nos anos de 1990, com a descoberta do efeito estufa, o Brasil volta a ser acusado pelas emissões de carbono na atmosfera, enquanto os países vizinhos que também exploravam a Amazônia e outros ecossistemas, permaneciam a margem da condenação internacional.

Com o fim da Guerra Fria, passou-se a primar pelo fortalecimento do multilateralismo, da solidariedade entre os Estados, a adesão a democracia e ao liberalismo econômico, e a retomada de temas de baixa política na agenda internacional. Os novos temas, como meio ambiente, direitos humanos, narcotráfico e diferentes tipos de discriminação, em sua maioria só eram implementados pelos Estados conforme tratados na agenda internacional, e introduzidos de maneira parcial na agenda interna “de cima para baixo”, gradativamente, passaram a ser discutidos nos níveis local, regional e nacional, ou seja, “de baixo para cima”, graças ao aumento da conscientização política e das forças da sociedade civil organizada. Desta forma, esses temas conquistaram, progressivamente, maior legitimidade nas sociedades nos países em desenvolvimento e países desenvolvidos (LAGO, 2013).

Além dessas conjunturas, os problemas socioambientais ficaram cada vez mais evidentes, a exemplo dos acidentes na indústria química de Bhopal, na Índia, e da usina nuclear de Chernobyl, na Ucrânia, e a difusão de publicações científicas sobre o buraco na camada de ozônio, as queimadas na Amazônia, o efeito estufa, a fome na África e o Relatório Nosso Futuro Comum (1987), este com o retrato ambiental do mundo e consolidando o termo desenvolvimento sustentável. Estes foram os subsídios para que na Assembleia Geral da ONU em 1988, se aprovasse uma resolução para a realização de nova conferência para lidar com o meio ambiente e o desenvolvimento humano.

Nesse contexto, o governo brasileiro visando reverter sua imagem e conquistar nova inserção no cenário internacional, propõe sediar o evento, concomitante com a mudança no discurso de sua política externa, que passou a propor o diálogo e a cooperação para compatibilizar as diferentes visões dos atores nas negociações ambientais. Este foi o caminho encontrado pelo Brasil para assumir a liderança na nova conjuntura, considerando as seguintes motivações:

[...] ao atuar como sede da negociação, o Brasil esperava capacitar-se também como articulador, negociador e ator internacional habilitado para organizar eventos complexos, além de tornar-se um mediador universalmente aceito em questões internacionais polêmicas e naquelas em que o país tivesse interesses declarados. Em segundo lugar, começavam a surgir para o Brasil oportunidade para sediar futuros encontros de igual importância, e ocasiões para o estabelecimento de centros de pesquisa e parcerias. Em terceiro, com relação a opinião pública, tratava-se de evento de grande magnitude que poderia trazer o reconhecimento, para o Brasil, dos avanços conseguidos na proteção do meio ambiente e da dissolução das concepções errôneas sobre o país, além da obtenção de prestígio no caso de êxito da conferência. Finalmente, e não menos importante, seria oportunidade singular para reformular a equação da conservação ambiental com as variáveis de crescimento, do diálogo e da cooperação. À época, já estava em discussão o

controverso “dever de ingerência” da comunidade internacional diante da eventualidade de crimes ambientais, i que muito assustava os países em desenvolvimento (DUARTE, 2003, p. 39).

Na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), em inglês, *United Nations Conference for Environment and Development* (UNCED), conhecida como Cúpula da Terra, Eco-92 e Rio-92, participaram desta conferência 172 delegações governamentais e 108 Chefes de Estado ou de Governo. O resultado da conferência expressos em documentos foram: Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; Agenda 21; Convenção sobre Diversidade Biológica; Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas; Declaração sobre o uso de Florestas; Carta da Terra. Além desses, também estabeleceram as bases para futuras negociações da Convenção para o Combate da Desertificação e dos Efeitos da Seca, concluída em 1994. Paralelamente acontecia o “Fórum Global” com a presença de mais de 10.000 pessoas de setores empresariais, meios de comunicação, comunidade científica, sociedade civil organizada, povos tradicionais e público em geral.

Além dos documentos gerados, pode-se atribuir outras contribuições na época, como a elevação da conscientização para os temas socioambientais, a ampliação do escopo das discussões relacionadas ao desenvolvimento sustentável, novas bases normativas para novos Acordos para esses temas, e documentos-base para a construção de legislações nacionais, criação de conselhos, comissões, câmaras técnicas e grupos de trabalho.

O Brasil adotou uma postura diferente daquela adotada em Estocolmo. Fruto do processo de internalização ao longo dos anos sobre a importância da conservação ambiental e dos princípios do desenvolvimento sustentável. Criou também várias estruturas institucionais e legislações para lidar com as questões ambientais e na política externa passou-se a empregar o princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”.

Para Lessa (2001), a mudança na postura negocial brasileira também pôde ser interpretada como um reflexo da necessidade de melhor adaptar-se aos constrangimentos internacionais oriundos do processo de construção de uma nova ordem internacional, que passaria a valorizar, cada vez mais, a proteção ambiental. Neste sentido, a viabilidade da cooperação internacional frente à temática ambiental

demandaria um posicionamento à altura de potência ambiental assumida pelo Brasil, justificado por sua condição de país rico em recursos naturais.

Cervo e Bueno (2008) apontam que a diplomacia brasileira conquistou três êxitos nesse período: 1) A realização da Conferência da ONU no Rio de Janeiro em 1992; 2) A inserção do tema desenvolvimento no debate sobre meio ambiente; 3) A superação da dicotomia norte-sul nos discursos brasileiros no cenário internacional que possibilitou estabelecer o clima para a cooperação.

Diversos projetos de cooperação internacional com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável foram implementados no Brasil, a exemplo do PPG7 (Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil), cuja parceria estabelecida entre governo brasileiro e os países do G7 (Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido), e mediação do Bando Mundial, possibilitou investimentos de cerca de US\$428 milhões destinados a projetos de conservação ambiental na Amazônia e Mata Atlântica, entre 1992 a 2009.

Como reforço do comprometimento dos países amazônicos, em 1998, foi firmado o Protocolo de Emenda ao Tratado de Cooperação Amazônica para criar a Organização do Tratado Cooperação Amazônica (OTCA), com secretaria permanente e orçamento próprio e, em 2002, assinado o Acordo de Sede entre o Governo brasileiro e a OTCA, que definiu Brasília como cidade-sede desta organização internacional.

Ao longo dos dez anos após a Rio-92, o mundo viveu um *boom* de crescimento econômico, associado aos fenômenos ligados à globalização, como a adoção de padrões de consumo de produtos e serviços do mundo ocidental, abertura de mercados etc. Nesse período também ocorreram algumas catástrofes ambientais que acabaram por influenciar pela aprovação da Resolução 55/199 da Assembleia Geral das Nações Unidas, para a realização de um novo encontro em 2002, com o objetivo de revisar o progresso alcançado das implementações e resultados da CNUMAD.

Naquele período a comunidade internacional não estava preocupada com o desenvolvimento sustentável, expressos nos escassos orçamentos, mandatos limitados, falta de autoridade legal e suporte político para as tratativas socioambientais. Notadamente, após aos ataques ao *World Trade Center* e ao Pentágono, em 11 de Setembro de 2001, os Estados Unidos influenciaram para o

estabelecimento de uma nova ordem mundial, e os temas ligados à segurança e terrorismo passaram a ser prioridade na agenda das relações internacionais.

A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (*World Summit on Sustainable Development* - WSSD) ou Rio+10, ocorreu entre os dias 26 de agosto e 04 de setembro de 2002, na cidade de Joanesburgo, na África do Sul. Participaram mais de 100 Chefes de Estado e de Governo, 86 organizações internacionais, com 7.200 delegados oficiais e cerca de 40 mil participantes que discutiram a erradicação da pobreza, o desenvolvimento social e a proteção ambiental. Nesta Cúpula reafirmou-se a importância pela implementação da Agenda 21 e os compromissos contidos na Declaração do Rio, porém o foco foi em torno dos efeitos da globalização. Dentre os documentos oficiais produzidos estiveram o Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável e a Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável.

Segundo LAGO (2013), o Brasil foi o país em desenvolvimento que conquistou os maiores progressos na área ambiental até aquele momento, graças à crescente conscientização interna de que a questão ambiental poderia implicar na economia e na sociedade e, apesar dos problemas domésticos, havia trabalhado na formulação da Agenda 21 brasileira durante 4 anos, e ao chegar em Joanesburgo com uma delegação de 230 pessoas, composta de 170 membros de ONGs, o Brasil estava com a cabeça erguida e pressionou os países desenvolvidos a reafirmar seus compromissos para o cumprimento da Agenda 21.

Após quase dez anos desde a Cúpula de Joanesburgo (2002), o mundo estava vivendo os reflexos das crises econômica e do multilateralismo. Uma nova conferência foi negociada para tratar de temas relacionados à economia de baixo carbono e erradicação da pobreza sob os auspícios da ONU e, novamente, o Brasil se prontificou a sediar o evento.

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, também intitulada de Rio+20, ocorreu de 13 a 22 de junho de 2012, na cidade do Rio de Janeiro, no Brasil. Nos dias 13 a 15 de junho aconteceu a III Reunião do Comitê Preparatório, no qual se reuniram representantes dos governos para negociações dos documentos que seriam adotados ao final da Conferência. Entre os dias 16 e 19 de junho foram programados os debates com sociedade civil para discutir os temas prioritários da agenda internacional para o desenvolvimento sustentável, por isso, recebeu o nome de “Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável”. Nesse mesmo

período, o Brasil realizou consultas que influenciaram na construção final do documento “O Futuro que Queremos”. Nos dias 20 a 22 de junho, aconteceram as reuniões de Alto Nível, com a presença de 193 representantes de Estados-membro das Nações Unidas.

Além das reuniões prévias do Comitê Preparatório, chamadas de PrepComs, os países também realizaram encontros informais e abriram para suas sociedades a possibilidade de discutir os temas da Conferência e proporem possíveis soluções ao ponto de, posteriormente, pudessem enviar por escrito para o Secretário da Conferência até o dia 01 de novembro de 2011 para contribuírem com o texto-base (“zero draft”) da Rio+20. Ademais, também ocorreram eventos paralelos organizados pela sociedade civil que receberam o nome de “Cúpula dos Povos” e eventos com representantes dos setores produtivos²⁴.

Lago (2013) aponta que o Brasil participou ativamente na preparação da Conferência junto ao Grupo dos 77+China, apesar de não presidir as negociações nos dois anos que antecederam o evento oficial, buscando promover o diálogo entre os países em desenvolvimento para definir as propostas que fossem aceitas por todos os membros deste grupo. Apesar das divergências entre os países em desenvolvimento, especialmente do bloco africano, o Grupo conseguiu manter-se unido, e reconheceu-se o texto proposto pelo Brasil como o adequado para ser apresentado na Conferência, pois evitava as principais ameaças identificadas pelo Grupo e propunha as condições para que os países em desenvolvimento continuassem engajados nas negociações relacionadas ao desenvolvimento sustentável.

A Rio+20 teve êxito ao evidenciar a importância do multilateralismo para enfrentar as crises, o reforço da agenda global para a promoção do desenvolvimento sustentável, com a agenda atualizada e intitulada “O Futuro que Queremos”, construída graças a articulação dos negociadores representantes dos Estados e a interação com a sociedade civil, através das discussões virtuais e presenciais que resultaram no documento “Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável”.

A Rio+20 fortaleceu a imagem do Brasil como um país que deseja ser a ponte entre o mundo em desenvolvimento e o mundo desenvolvido, procurando reafirmar

²⁴ Informações encontradas no site criado pelo governo brasileiro para a divulgação da Rio+20. Disponível em: Disponível em <http://www.rio20.gov.br/> Acesso em: janeiro/2018.

suas credenciais de líder equilibrado e mediador para o fortalecimento do multilateralismo (LAGO, 2013).

Além das conferências citadas, o Brasil participou de dezenas outras para tratar de temas socioambientais, assim como está envolvido com o cumprimento das metas relacionadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Agenda 2030, estabelecidos na Cúpula de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, em 2015.

Nas conferências para mudanças climáticas, o Brasil ora se posicionava com viés nacionalista voltado para o desenvolvimento do país e o não comprometimento dos países em desenvolvimento para o cumprimento de metas para mitigação de gases de efeito estufa (GEE), como em Quioto (1997); ora, apesar de não concordar com a imposição de metas para a redução das emissões dos GEE, concordou em diminuí-las durante a Conferência das Partes em Copenhague (Dinamarca) em 2009, apresentando postura pluralista (VIOLA, 2009). Na 21ª Conferência das Partes para Mudanças Climáticas (COP 21), realizada em Paris em 2015, o Brasil assumiu metas audaciosas, e com a ratificação do Acordo, assumiu seu compromisso oficial descrita na NDC (Contribuição Nacionalmente Determinada)²⁵ que determina: a redução as emissões de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de 2005, em 2025; e avançará para reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 43% abaixo dos níveis de 2005, em 2030. Para isso, precisará aumentar a participação de 45% de energias renováveis na composição da matriz energética até 2030 e restaurará 12 milhões de hectares de florestas, dentre outras medidas. Viola et al (2012) argumentam que as condições das riquezas naturais do Brasil estão intimamente relacionadas aos processos globais de mudanças climáticas e, portanto, no bojo da política internacional atual, que justifica o poder climático do país, de dimensões econômica, militar e ambiental, e, consequentemente, a importância de seu comprometimento.

Diante do breve histórico apresentado, tentou-se evidenciar que o Brasil tem buscado a liderança nas negociações internacionais para os temas ambientais, ora apresentando os argumentos soberanistas, ora com os princípios do multilateralismo e da cooperação regional e/ou internacional. Tais posicionamentos nas negociações

²⁵ República Federativa do Brasil. Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada para consecução do objetivo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/BRASIL-iNDC-portugues.pdf
Acesso em agosto/2019

internacionais refletem a complexidade das relações de poder no ambiente doméstico, que apesar da Política Externa Brasileira (PEB) sempre ser chamada de política de Estado, e que haveria continuidade mesmo com a mudança de governo, na verdade, sempre existiram grupos capazes de influenciar a formulação das políticas doméstica e externa, sejam esses grupos “burgueses” ou “tecnoburocratas” (MIYAMOTO, 2012).

Milani e Pinheiro (2013) expõe que os efeitos relacionados ao fim da Guerra Fria, a liberalização econômica, a intensificação da globalização e a redemocratização política influenciaram nas mudanças da política externa brasileira, porque descapsularam temas globais que eram considerados de baixa política (meio ambiente, direitos humanos etc.). Além disso, abriram espaços para outros atores (estatais e não estatais) que reivindicavam participação na formulação da política externa e queriam que os efeitos distributivos das decisões fossem incorporados seguindo os interesses setoriais, e aprofundou a interação entre os planos interno e externo, por vezes diluindo as fronteiras. O Itamaraty, que usufruía de relativa autonomia e isolamento burocrático na formulação da PEB, perdeu a centralidade, porque outros órgãos federais e instâncias públicas subnacionais, passaram a trazer temas e visões para serem tratados na agenda na política externa brasileira, seja devido suas capacidades técnicas sobre o assunto ou pelo contato com os atores não estatais que queriam ser ouvidos.

Ricupero (2017) afirma que os direitos humanos e a proteção do meio ambiente formam quase um binômio incontornável em qualquer política externa genuinamente democrática, progressista e avançada. No caso do Brasil, existe uma ambivalência entre a realidade no âmbito interno e sua inserção internacional em diversos regimes internacionais, como os de meio ambiente, pois as políticas externa e nacional para meio ambiente defendem o desenvolvimento sustentável, porém o país é um dos grandes emissores de gases de efeito estufa. Essa contradição evidencia os conflitos entre os atores políticos, econômicos e sociais domésticos.

A pluralização de atores, bem como a horizontalização e verticalização do processo decisório reconfiguraram a política externa brasileira, retirando-lhe o rótulo de política de Estado, tornando-a política pública, cuja formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo, resultante de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos,

expressões da própria dinâmica da política contemporânea; porém, com ausência de arcabouço institucional que reflita politicamente essa nova configuração (MILANI; PINHEIRO, 2013). Essa nova configuração pode ser ilustrada com a política externa descentralizada feita por atores públicos subnacionais, a exemplo de municípios de atuação global que estabelecem parcerias como atores políticos e econômicos de outros lugares do mundo e a irmandade de cidades em faixas de fronteira, que não é reconhecida na Constituição de 1988 e não há leis ou decretos que legitime essa prática, já reconhecida pelo governo central.

Nesse sentido, pode-se inferir que a política externa brasileira continua a ser formulada pelos *policymakers*, mas passaram a observar as pressões dos atores (domésticos, regionais, transnacionais) e as conjunturas (domésticas, regionais e globais) para traçar os possíveis cenários e assim estabelecer as estratégias.

A conjuntura internacional é importante, mas não é decisiva para moldar as decisões da política externa brasileira para meio ambiente. Tal condição pode ser confirmada quando o Brasil defende a soberania sobre seus recursos naturais, mesmo diante das pressões exercidas pela comunidade internacional que utilizam o discurso de patrimônio mundial e gestão coletiva, especialmente quando os países desenvolvidos tocam na questão amazônica (BARROS-PLATIAU, 2006). Os formuladores da PEB têm estado atentos para o uso tendencioso do termo “patrimônio comum da humanidade” quando atribuídos aos recursos naturais do país.

[...] existe uma forte (e infundada) pressão internacional/transnacional para transformar a Amazônia neste tipo de patrimônio. Contudo, o patrimônio comum da humanidade é um instrumento claro, criado para evitar a apropriação de espaços sem jurisdição, como a Lua, os fundos marinhos, e a Antártica. Logo, a Amazônia não poderia ser inserida nessa categoria jurídica, amenos que o Brasil cedesse parte de seu território (BARROS-PLATIAU, 2006, p. 271)

Já na conjuntura doméstica, o governo encontra-se em constante encruzilhada no que tange a ratificação e efetiva implementação dos acordos ambientais internacionais, notadamente pelo *lobby* exercido por alguns setores produtivos que se julgam prejudicados quando se propõe e/ou implementa-se políticas voltadas a promoção do desenvolvimento sustentável. Como contrapeso, a maioria dos pesquisadores, de alguns segmentos do setor produtivo e da sociedade civil organizada defendem a importância do engajamento brasileiro na conservação ambiental, justiça social e economia com menor dependência externa e maior valor

agregado nos produtos para exportação. Além disso, atores políticos subnacionais, como deputados e prefeitos, e técnicos ligados a órgãos públicos também buscam caminhos para serem ouvidos sobre os temas que lhes interessam e de sua competência.

Por isso, pode-se apontar que a política externa brasileira para os temas ambientais depende muito das articulações feitas pelos atores estatais e não estatais, sejam esses que atuam dentro do território brasileiro e também aqueles que estão em outros lugares do mundo e, para tanto, utilizam de diversos meios para que seus interesses entrem na agenda política e sejam contabilizados os efeitos distributivos.

Conforme apontado, a riqueza natural presente no território imprime ao Brasil condições para assumir o protagonismo na promoção da governança ambiental global. Liderança que vem desempenhando junto aos países em desenvolvimento ou do Sul Global. Todavia, para que essa liderança seja legítima, pelo exemplo positivo, o Brasil precisa implementar efetivas ações em prol do desenvolvimento sustentável em diversos segmentos, como na área de transportes, planejamento urbano etc.

O Brasil tornou-se referência de arcabouço jurídico para as tratativas de meio ambiente; entretanto há descompasso entre a legislação e o cumprimento das normas ambientais. Por exemplo, a existência da Política Nacional Recursos Sólidos (PNRS), Lei nº12.305 de 2010, que prevê a prevenção e a redução na geração de resíduos, institui a responsabilidade compartilhada dos geradores de resíduos, cria metas para a eliminação dos lixões, dentre outros tópicos correlatos. No entanto, segundo a Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE, 2017), 59,1% dos resíduos sólidos coletados no Brasil são dispostos em aterros sanitários; os outros 40,9% dos resíduos coletados são despejados em locais inadequados por 3.352 municípios brasileiros, totalizando mais 29 milhões de toneladas de resíduos em lixões ou aterros controlados, que não possuem o conjunto de sistemas e medidas necessários para conter danos ao meio ambiente e à saúde das pessoas. Além disso, 6,9 milhões de toneladas de resíduos não são objeto de coleta e, conseqüentemente, tiveram destino impróprio. Esse panorama evidencia que os municípios não estão atendendo ao disposto na PNRS, que prevê o fim dos lixões e penalidades pelo descumprimento, sob alegação de restrição financeira.

Na atual conjuntura, o Brasil está novamente incorporando os discursos soberanistas e liberais econômicos na política doméstica e externa, deixando de lado a evolução legal-institucional relativa à conservação dos recursos naturais brasileiros e populações tradicionais que sobrevivem dos biomas.

A partir do novo mandato assumido em 2019, o presidente do Brasil e o Ministro do Meio Ambiente estão sendo acusados por ambientalistas, acadêmicos e mídia, nacionais e internacionais, de promoverem o desmonte da estrutura técnica que compõe os órgãos de licenciamento, monitoramento e fiscalização ambiental do país. Já o Ministro das Relações Exteriores discordou publicamente sobre os efeitos das mudanças climáticas e criticou os estudos que apontam a gravidade do problema, pois estariam impregnados de ideologia e conspiram para controlar a economia dos países. Eles defendem que os órgãos ambientais brasileiros estão influenciados por ideologias que freiam o progresso do país, reprimem os produtores nas zonas rurais e urbanas e, portanto, pretendem otimizar a gestão e agilizar os processos nos órgãos ambientais e estabelecer acordos que convenham a economia brasileira.

Antes de assumir o mandato, mas já eleito, o presidente do Brasil pediu ao presidente do Brasil em exercício em 2018, a desistência do país para sediar a 25ª Conferência do Clima, prevista para ocorrer em 2019, alegando restrição orçamentária e transição de governo. O evento acontecerá em dezembro de 2019 no Chile. Esta desistência renunciou a recente tradição do Brasil de sediar importantes eventos internacionais, como a Rio 92 e a Rio+20, oportunidade que possibilitaria visibilidade internacional.

No novo governo, várias medidas provocaram críticas, como: 1) transferência do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) que estava ligado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA); 2) transferência da demarcação de terras indígenas de responsabilidade da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) para o MAPA; porém essa Medida Provisória foi suspensa pelo Supremo Tribunal Federal devido inconstitucionalidade; 3) transferência da Agência Nacional das Águas (ANA) para o Ministério de Desenvolvimento Regional; 4) extinção da Secretaria de Mudança Climática e Florestas; 5) redução do número de membros Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), de 96 para 23, alegando a necessidade de proporcionalidade entre os setores, agilidade nos processos e economia nas passagens e diárias para os

conselheiros que não residem em Brasília para participar das reuniões; 6) autorização do presidente do Ibama, ignorando as recomendações dos técnicos deste órgão sobre o risco ambiental, para leilão e exploração de 7 blocos de petróleo localizados na bacia Camamu-Almada, que inclui áreas de recifes de coral, manguezais e o Parque Nacional Marinho de Abrolhos.

Além disso, o Ministro de Meio Ambiente demitiu vários funcionários de carreira dos órgãos ambientais e contratou na condição de comissionados novos técnicos alinhados à sua ideologia de ultradireita, inclusive com a indicação de militares e policiais para cargos de chefia do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (Ibama) e do Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade (ICMBio). O presidente do Brasil defende o desenvolvimento econômico em todas as regiões do país, até mesmo na Amazônia, e apoia as mudanças na estrutura do MMA.

Além disso, a promessa em campanha de que retiraria o Brasil da Convenção Quadro sobre Mudança do Clima (Acordo de Paris de 2015) voltou à tona quando assumiu o mandato, apesar deste já ter sido ratificado em 2016. Mas em junho de 2019, às vésperas da assinatura do Acordo MERCOSUL-União Europeia e diante da pressão de governantes da Alemanha e França e da mídia (nacional e internacional), o presidente voltou atrás e não renunciou ao Acordo de Paris. Vale lembrar que a Alemanha, reconhecida por seus fortes investimentos em tecnologias de baixo impacto ambiental, é um dos maiores financiadores de projetos de cooperação voltados para meio ambiente, inclusive no Brasil.

A situação política-ambiental brasileira piorou com os dados publicados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) sobre o aumento do desmatamento na Amazônia nos últimos 12 meses, que foram contestados pelo presidente e Ministro do Meio Ambiente. A intensificação do desmatamento e dos focos de queimada na Amazônia em julho e agosto/2019, em comparação com meses e anos anteriores, avolumados com as queimadas no Pantanal brasileiro, na Bolívia e no Paraguai, afetaram as condições atmosféricas e de saúde da população dos estados amazônicos.

Pesquisadores, ambientalistas, meios de comunicação, governantes de outros países e cidadãos, do Brasil e do mundo, pressionaram o governo brasileiro, que se defendeu ao levantar possíveis culpados e retrucar que não aceitaria atitudes

colonialistas. Noruega e Alemanha, maiores colaboradores do Fundo Amazônia²⁶, anunciaram a suspensão de suas contribuições por discordarem da intenção do governo brasileiro em mudar as regras desse Fundo e devido ao aumento do desmatamento deste bioma nos últimos anos. Atores subnacionais (governos locais e estaduais) e ONGs da região amazônica intensificaram suas procuras diretas às agências internacionais desses países para financiar seus projetos de conservação ambiental.

Para tentar resolver essa crise, o governo brasileiro declarou algumas medidas, como a destinação de R\$ 38 milhões para o Ministério da Defesa no combate às queimadas.

Paralelamente, na 45ª Cúpula do G7²⁷ (24-26 de agosto/2019), a Amazônia foi incluída na agenda, e decidiram por cooperarem técnica e financeiramente com os países amazônicos para o reflorestamento deste bioma. Vale mencionar que a agenda do G7 está imersa em interesses geopolíticos dos países que compõe esse arranjo, pois não querem perder seus respectivos *status quo*, de potências que “defendem” a paz, os direitos humanos e a proteção ao meio ambiente, e também não querem perder o acesso aos recursos naturais disponíveis em outros países, que são(serão) utilizados para finalidade econômica e científica.

O Brasil não deveria perder a oportunidade de transformar esses financiamentos internacionais não-reembolsáveis em soluções eficazes, de empregá-los como catapulta e livrar-se, gradativamente, da dependência financeira e tecnológica atrelada aos países desenvolvidos. O país poderia ter jogo de cintura para lidar com as pressões internacionais e utilizar da diplomacia ambiental para obter vantagens. Ainda mais porque sozinho ou junto com os outros países amazônicos, não conseguem resolver os problemas relacionados a utilização predatória da natureza, porque seus respectivos modelos de desenvolvimento ainda

²⁶ O Fundo Amazônia, criado em 2008 com o objetivo de captar investimentos internacionais não reembolsáveis (fundo perdido) e sob gerenciamento do BNDES (Banco nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) são aplicados em iniciativas de monitoramento, gestão de florestas públicas e áreas protegidas, manejo florestal sustentável, recuperação de áreas desmatadas, sendo que até 20% do fundo pode ser utilizado para os mesmos objetivos em outros biomas brasileiros e em outros países tropicais. Os principais doadores são Noruega (+90%), Alemanha e Petrobrás.

²⁷ O G7 é um arranjo multiestatal informal formado pelos países potências, criado em 1975, com o objetivo de articularem politicamente alternativas para a crise mundial do petróleo, que provocou o aumento do preço do barril após a Guerra Árabe-Israelense, em 1973. Atualmente, o G7 é composto por Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Reino Unido e União Europeia.

não tiveram introjetadas as dimensões da sustentabilidade, e agrava-se com os casos de corrupção e ineficiência da administração pública.

No ambiente interno, as críticas também estão sendo feitas por aqueles que trabalharam nas estruturas institucionais de gestão ambiental. Em evento realizado em 8 de maio de 2019, no Instituto de Estudos Avançados da USP, contou com a presença de 8 ex-ministros(as) de Meio Ambiente do Brasil, que apontaram preocupação sobre o desmonte do setor ambiental brasileiro, e criticaram o atual governo em relação às ações que estão levando a fragilização das políticas ambientais nacionais e o desmantelamento institucional dos organismos de proteção e fiscalização (Ibama e ICMBio). Em carta aberta, os ex-ministros apontaram que apesar das diferenças ideológicas de cada novo governo, tentavam manter o legado de seu antecessor, incluíam novas políticas visando à conservação da riqueza ecológica e destacaram que esses retrocessos podem comprometer o protagonismo ambiental do Brasil exercido no cenário global. No entanto, não se pode furtar de lembrar que nos governos anteriores também aconteciam desmatamentos, queimadas ilegais, biopirataria, concessões de reservas naturais às empresas transnacionais para exploração de recursos, entre outras ações antiecológicas.

O fato é que, os posicionamentos do atual governo estão na contramão do caminho que o Brasil vinha tomando há algumas décadas, no sentido de trabalhar a favor da conservação ambiental, que justifica sua liderança nas negociações regionais e internacionais relacionadas a meio ambiente. Os constrangimentos domésticos e internacionais levam a animosidades e perda da credibilidade ao levantar a suspeita se os compromissos firmados ou a serem firmados serão (ou não) devidamente cumpridos.

Também vale mencionar que empréstimos internacionais para obras públicas só são liberados se os órgãos nacionais/estaduais emitem as licenças ambientais, seguindo os padrões estabelecidos pelos bancos internacionais financiadores, como Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento. A diminuição da confiança e de poder de articulação do Brasil no cenário internacional poderá levar a não concessão de novos empréstimos para obras públicas e investimentos no setor produtivo.

Além disso, os países que defendem as causas ambientais podem estabelecer barreiras não comerciais para os produtos brasileiros, com a justificativa de não quererem subsidiar a degradação ambiental e uma desleal competição entre

os produtores que respeitam o meio ambiente e aqueles que não se preocupam com os custos ambientais. Essa situação abrirá espaço para que os concorrentes se aproveitem para abocanhar a fatia que o Brasil ocupa no comércio internacional e, assim, tornar-se-ia mais um problema para a economia brasileira.

Tal possibilidade já pode ser confirmada visto que a empresa sueca *Paradiset*, maior rede de varejo de produtos orgânicos da região da Escandinávia, convocou boicote a produtos brasileiros em junho de 2019, como resposta à política ambiental do atual governo brasileiro, notadamente pela liberação de centenas de agrotóxicos. Essa medida da rede sueca tem impacto insignificante nas exportações brasileiras; mas existe o prejuízo à imagem dos produtos brasileiros no exterior e o potencial de inspirar novos boicotes.

Enquanto várias partes do mundo têm vivido o aumento da sensibilização ambiental, com manifestações a favor da mitigação das mudanças climáticas, campanhas de diminuição no uso de plásticos e produção de resíduos, proibição de agrotóxicos e incentivos à produção de orgânicos, subsídios para tecnologias sustentáveis e emprego de energias renováveis/limpas, dentre outras bandeiras em defesa da sustentabilidade; o governo brasileiro parece estar na contramão e despreza o relevante capital político-diplomático conquistado desde a Rio 92, sendo que o Itamaraty se tornou mais protagonista e multiqualificado nas negociações ambientais internacionais.

Em publicação recente, Hochstetler e Inoue (2019) indicam pensadores das relações internacionais que buscaram identificar as características necessárias para que um país se torne uma potência emergente, e poucos são estudos que se debruçam sobre o exercício da hegemonia regional. A hegemonia e a liderança são exercidas com estratégias, que iniciam na escala regional para que possam ampliar sua presença global. Algumas das ferramentas que as potências emergentes podem empregar, além dos recursos de *hard power*, incluem a assistência ao desenvolvimento para outros países do sul, como cooperação técnica e financeira. Outro ponto argumentado pelas autoras refere-se à rivalidade entre a conservação da natureza e seu uso, pois países que são grandes usuários de recursos naturais podem provocar impactos negativos, demonstrando seu poder de destruir. Nesse sentido, elas indagam se o Brasil realmente quer assumir a liderança ambiental: qual poder o Estado está disposto a exercer (de destruir a natureza ou de usar com racionalidade/conservar) e qual a direção que deseja dar às regras nessa área.

O Brasil está abrindo um vácuo para que outros assumam a liderança diante de temas-chave. Não se restringe à liderança brasileira nos assuntos relativos à região, mas também no abandono ao multilateralismo, característica da política externa brasileira, visto que o comportamento do governo vigente está deixando de ocupar espaços tidos como cruciais para o país, como comércio, meio ambiente, integração regional.

Ricupero (2017, p. 735-737), com sua larga experiência na política externa brasileira, pontua a tendência do panorama internacional e os desafios inerentes ao Brasil para o pleno exercício de sua intencional liderança:

É dinâmico o panorama do poder. A consolidação de uma ordem internacional baseada na Carta da ONU, no direito internacional, na inibição do recurso unilateral à guerra, na sua substituição pelo conceito de segurança coletiva, na reforma mais igualitária do Conselho de Segurança, tudo isso acentua a tendência a superar a ideia de “grande potência” como sinônimo de força militar. Reforça a opção do Brasil de renunciar à arma nuclear na Constituição, a escolha de não querer ser potência na acepção clássica, aumenta a possibilidade de tabuleiros onde podemos jogar como atores de relevo: o ambiental, o do fornecimento de alimentos ao mundo, o da energia limpa e renovável, o da cooperação desinteressada com a África em agricultura para combater a fome, o da reforma do sistema internacional, oxalá no tabuleiro da eliminação da miséria, da redução da desigualdade social, racial e de gênero, da promoção da tolerância, de valores de alegria de viver, caso o Brasil consiga retomar nessas áreas os avanços ora ameaçados pelo agravamento da nossa crise.

[...]

De minha parte, proponho que se reconsidere não apenas o conceito de poder e de grande potência, mas igualmente o de desenvolvimento, seja qual for o adjetivo para qualificá-lo: econômico, social, sustentável, acima de tudo.

[...]

Desenvolver-se é, na verdade, aprender a gerir a complexidade crescente da sociedade moderna. Ao dizer que a Dinamarca ou a Noruega são desenvolvidas, o que temos em mente não é só ou principalmente que os nórdicos são mais ricos, têm maior produtividade ou renda *per capita*. Significa que, graças à educação e à qualidade das instituições, dos recursos humanos, eles são também mais capazes do que nós de gerir bem as escolas primárias, as universidades, os parques e reservas ambientais, as prisões, os hospitais, a mobilidade urbana, a previdência social, os museus e laboratórios; em outras palavras, que sabem lidar com a complexidade dos desafios modernos, a partir de recursos humanos formados por educação de qualidade. O desenvolvimento é uma totalidade, em tudo os desenvolvidos se mostram mais capazes, inclusive em defesa.

O Brasil poderia surfar nessa onda mundial, mostrar seu histórico de empenho em assuntos ambientais, reforçar o diálogo com a sociedade civil e setores produtivos para aumentar os investimentos em tecnologias sustentáveis e educação/empreendedorismo ambiental e, novamente, assumir a liderança regional/global ambiental. Certamente encontraria eco nos setores que defendem a

conjunção dos pilares meio ambiente, sociedade e economia, fundamentais para a promoção do desenvolvimento sustentável do Brasil e futuro da humanidade. No entanto, parece encontrar-se na contramão.

CAPÍTULO 4: POLÍTICAS DE MEIO AMBIENTE NO MERCOSUL (2009-2019)

4.1 As instâncias técnicas responsáveis por meio ambiente no MERCOSUL e a construção da Política de Meio Ambiente no MERCOSUL.

No preâmbulo do Tratado de Assunção (1991), está expresso que o objetivo da integração é promover a ampliação dos mercados nacionais, acelerar o desenvolvimento econômico e a justiça social dos países membros; mediante o aproveitamento eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômica da complementação dos diferentes setores da economia, com base no princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio (MERCOSUL, 1991). Naquele momento, não passava de uma simples menção ao meio ambiente, sem que se estabelecessem os princípios que norteariam uma possível política ambiental conjunta no MERCOSUL (REBORATTI, 2007)

No ano seguinte, em fevereiro de 1992, os Estados-membros do MERCOSUL se reuniram na cidade de Canela, no Brasil, para discutir previamente os temas ambientais que seriam tratados na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, que aconteceria em junho daquele ano, no Rio de Janeiro - Brasil. Nessa reunião foi firmada a **Declaração de Canela** que reafirmou a crise ambiental e a importância de ecossistemas equilibrados e, para tanto, demanda o compromisso dos Estados para promoverem a conservação ambiental, através da educação, do financiamento a pesquisa e tecnologias limpas e a codificação do Direito Internacional Ambiental (MERCOSUL, 2006).

Após a Rio 92, os membros do MERCOSUL preocuparam-se se os aspectos ambientais seriam utilizados como barreiras não tarifárias, já que a principal motivação do bloco era o comércio.

Durante a 2ª Reunião dos presidentes do MERCOSUL, realizada em Las Leñas – Argentina, em 1992, o Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo do MERCOSUL, criou através da Resolução nº 22/92, a **Reunião Especializada em Meio Ambiente (REMA)**. O objetivo foi estabelecer uma instância responsável por analisar a legislação dos Estados-membros e propor medidas de proteção ambiental através de recomendações ao GMC, bem como assessorar os subgrupos técnicos de Política Agrícola, Política Industrial e Tecnológica e Política Energética,

abordando aspectos relacionados ao meio ambiente e sustentabilidade. Apesar da aparente importância que as tratativas ambientais assumiriam no bloco, contudo, a REMA funcionava como estrutura paralela aos mecanismos de tomada de decisão e não se constituía como um subgrupo técnico oficial (IRACHANDE, ALMEIDA, VIEIRA, 2010).

Nos dois anos seguintes, a REMA e os subgrupos de trabalhos SGT nº7 (Política Industrial e Tecnológica), SGT nº8 (Política Agrícola) e SGT nº9 (Política Energética) analisaram as legislações ambientais nacionais dos respectivos setores dos países membros, fizeram estudos e propuseram a harmonização destas legislações, mas respeitando as especificidades de cada setor e país. A harmonização ambiental não significava a criação de legislação única a ser adotada por todos os países e, sim, o estabelecimento de critérios comuns considerando os aspectos ambientais (IRACHANDE, ALMEIDA, VIEIRA, 2010).

Paralelamente, as ONGs que não tinham acesso formal à estrutura institucional do MERCOSUL, articularam-se e enviaram propostas aos órgãos de governo dos países-membros visando a colaborar na constituição da política ambiental do bloco. Diversas iniciativas foram estabelecidas, dentre elas, os encontros Ecosul – Conferência sobre o MERCOSUL, Meio Ambiente e Aspectos Transfronteiriços. A sociedade civil organizada demonstrou desde o início do bloco sua capacidade de fornecer informações técnicas que subsidiariam os órgãos públicos dos países-membros, que muitas vezes, lhes faltavam tais competências (DIAS, 2001).

A 1ª Conferência Internacional MERCOSUL, Meio Ambiente e Aspectos Transfronteiriços (ECOSUL), ocorreu em 1992, em Foz do Iguaçu (Brasil), onde abordou-se os problemas ambientais de maneira mais extensiva, e recomendaram ao Grupo Mercado Comum (GMC) a criação de um subgrupo específico para as questões do meio ambiente e também debateu-se os principais problemas transfronteiriços que envolviam a Bacia do Prata. A 2ª ECOSUL aconteceu em 1993, na cidade de Posadas (Argentina), mas esse evento contou com menor presença das lideranças ligadas ao meio ambiente e com relatório muito parecido com o construído no evento anterior, acrescidos os problemas relacionados à qualidade da água, sedimentação e contaminação dos rios, diminuição da flora e fauna, erosão dos solos, ocupação desordenada das áreas de fronteiras, poluição atmosférica, impacto ambiental das grandes obras e turismo em áreas naturais. A 3ª

ECOSUL foi realizada em 1994 em Assunção (Paraguai) e decidiu-se por criar o Conselho Regional de Meio Ambiente (COREMA). A 4ª ECOSUL aconteceu em Montevideu (Uruguai) e celebrou-se a criação do SGT nº 6 Meio Ambiente (sugestão do ECOSUL) e apoio ao Acordo Marco Regional de Cooperação entre a Comunidade Europeia e o MERCOSUL. A 5ª ECOSUL realizou-se em 1996 na cidade de Campo Grande (Brasil) quando reiterou-se sobre as questões ambientais transfronteiriças e inseriu-se as relações étnicas e de gênero (DIAS, 2001; CHEREM, 2003).

Segundo Hochstetler (2003) apud Budini (2015) as próprias instituições do MERCOSUL dificultaram para que a temática ambiental fosse tratada nas instâncias decisórias, já que o principal canal representativo, o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) privilegiava a participação de sindicatos e empresas. Em 1995, as ONGs e o setor privado participaram da reunião do SGT nº6, mas em condições desiguais; e mesmo com a ajuda do WWF, Fundação Rockfeller e BID fornecendo apoio financeiro as ONGs, poucas participam do SGT nº 6, a depender do tema da agenda.

Durante essa pesquisa, tentou-se levantar informações em teses, artigos científicos e jornalísticos, e junto aos representantes do Brasil que participam das reuniões do SGT nº 6, a respeito da continuidade das ECOSULs e da atuação das ONGs ambientalistas no MERCOSUL. Infelizmente não foram encontrados dados sobre essas questões no período em análise (2009-2019). Suspeita-se que as ONGs ambientalistas passaram a se mobilizar no âmbito da UNASUL, pois essa iniciativa integracionista incorporou em seu objetivo central, via COSIPLAN, a integração regional com os projetos de infraestrutura física, os quais implicariam em fortes impactos ao meio ambiente em prol dos interesses econômicos e geopolíticos, representando uma agenda negativa.

Em 1994, o REMA apresentou a Recomendação nº1/94 junto ao GMC, que através da Resolução nº10/94 aprovou o documento “**Diretrizes Básicas em Matéria de Política Ambiental**”, com 11 diretrizes gerais que visavam orientar a harmonização de legislações ambientais, a gestão conjunta dos recursos naturais e linhas de ação para as questões ambientais dos Estados partes, assegurando condições equitativas de competitividade com a inclusão dos custos ambientais nos processos produtivos.

No mesmo ano, foi firmado o **Acordo de Transporte de Mercadorias Perigosas do MERCOSUL**, por meio da Decisão nº02/94 do CMC (MERCOSUL, 2006), baseado na Convenção de Basiléia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito (1989). Em dezembro de 2009, pela Decisão 19/09 foi intencionado o estabelecimento de um regime de infrações e sanções do Acordo para facilitação do transporte de produtos perigosos do MERCOSUL, porém esta norma não foi incorporada pelos Estados-partes e, conseqüentemente, não entrou em vigência. No entanto, esse assunto estava no escopo das instâncias do MERCOSUL ligadas a Transportes.

Em 1995 aconteceu a 1ª **Reunião de Ministros de Meio Ambiente do MERCOSUL** (RMMA), em Montevideu, instância subsidiária do Conselho Mercado Comum (CMC), que resultou na **Declaração de Taranco**. Nesse documento foram apresentados os seguintes tópicos (TORRES, 2012):

- Reconheceu-se os esforços do REMA e recomendaram sua transformação em um Subgrupo de Trabalho do Grupo Mercado Comum;
- Legislações e Normas ambientais do MERCOSUL;
- Aspectos relativos as normas ISO 14000;
- Ações conjuntas em áreas de ecossistemas compartilhados;
- Impacto Ambiental do Projeto de Hidrovia Paraguai-Paraná;
- Importância da concertação dos Estados para implementação da Agenda 21;
- Custos ambientais dos processos produtivos;
- Coordenação das posições nos Acordos Internacionais de Meio Ambiente.

O GMC acatou a recomendação, extinguiu o REMA e criou o **Subgrupo de Trabalho 6 Meio Ambiente (SGT nº6)** através da Resolução nº20/95, como uma instância técnica vinculada a este órgão superior. O Conselho Mercado Comum consubstanciou o SGT-6 através da Decisão nº 59/00. O mandato do SGT nº6 foi instituído pela Resolução nº 38/95 do GMC e definiu as seguintes obrigações (TORRES, 2012):

- Restrições não tarifárias: Análise das restrições e medidas não tarifárias relacionadas a meio ambiente;

- Competitividade e meio ambiente: Estudos e ações para valorização e inclusão dos custos ambientais para adequada competitividade entre os países do bloco e terceiros Estados;
- Normas Internacionais: acompanhar o processo de elaboração, discussão e implementação da série ISO 14000 Gestão Ambiental, e traçar os possíveis impactos dessas sobre o MERCOSUL;
- Temas setoriais: auxiliar os setores e outros SGTs a implementar os temas e custos ambientais;
- Instrumento jurídico ambiental do MERCOSUL: projeto que servirá como referência para os ordenamentos jurídicos nacionais para temas específicos ligados a meio ambiente;
- Sistema de Informação Ambiental: criação de um sistema de informação para tratar da temática ambiental que sirva de apoio para a geração de consenso e tomadas de decisão;
- Selo Verde MERCOSUL: proposta de criação de um selo ambiental regional que chame a atenção para produtos ambientalmente corretos.

De modo geral, o objetivo do SGT nº6 Meio Ambiente é formular e propor estratégias e diretrizes para a promoção do desenvolvimento sustentável no MERCOSUL, por meio da proteção e a integridade do meio ambiente dos Estados Partes, mas considerando o livre comércio e a consolidação da união aduaneira, em condições equânimes de competitividade.

Segundo Braga (2014), o SGT nº6 também auxilia na definição de cotas de exportação e importação de determinados produtos, como madeira, fertilizantes, estabelecimento de medidas fitossanitárias, regulamentos de embalagens, e podem receber denúncias contra crimes ambientais, apesar da responsabilidade de fiscalização e punição ser de competência dos órgãos nacionais ambientais.

Atualmente, o SGT nº6 conta com 08 grupos Ad Hoc que fazem os estudos de assuntos específicos, reuniões e apresentam os relatórios que são encaminhadas ao Grupo Mercado Comum. Os grupos Ad Hoc do SGT são: 1) Competitividade e Meio Ambiente (GAHCyMA); 2) Sistema de Informação Ambiental do MERCOSUL (SIAM); 3) Bens e Serviços Ambientais (GAHBSA); 4) Biodiversidade (GAHB); 5) Gestão adequada da Caça de Espécies Migratórias e Comuns em áreas Transfronteiriças (GAHCAT); 6) Gestão Ambiental de Sustâncias

e produtos Químicos (GAHGASQ); 7) Agua de Lastro (GAHAL); 8) Emergências Ambientais (GAHEA).

Os órgãos nacionais responsáveis pelo diálogo dentro do SGT nº6 são: na *Argentina*, o Ministerio de Desarrollo Social - Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable – SayDS; no *Brasil*, Ministério do Meio Ambiente - MMA; no *Paraguai*, a Secretaría Del Ambiente – SEAM; no *Uruguai*, o Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente – MVOTMA.

A RMMA é a instância do MERCOSUL que responde para o CMC, responsável por analisar politicamente as questões ambientais sensíveis, que nem sempre são passíveis de serem discutidas no âmbito do SGT nº6, que responde ao GMC. Atualmente, estas instâncias - técnica e política - trabalham no fortalecimento das questões ambientais junto as demais instâncias do bloco, dando continuidade a diversos projetos e identificam os temas técnicos e políticos prioritários para tornar a agenda ambiental mais efetiva.

No âmbito da RMMA trabalham os seguintes Grupos *Ad Hoc*: 1) Resíduos E Responsabilidade Pós Consumo (criado na III RMMAM); 2) Recursos Hídricos (criado na IV RMMAM); 3) Qualidade do Ar (criado na IV RMMAM); 4) Desertificação (criado na IV RMMAM) (MERCOSUL, 2008).

Em dezembro de 1995, os Membros do MERCOSUL e da Comunidade Europeia firmaram um **Acordo de Cooperação para a Proteção do Meio Ambiente**, com o objetivo de intercâmbio de informações e experiências, incluindo regulamentos e normas, capacitação para educação ambiental e assistência técnica para execução de projetos e pesquisas (MERCOSUL, 2006).

Nos anos seguintes várias Recomendações, Resoluções, Decisões, Acordos e Protocolos a respeito de temas correlatos as questões ambientais foram produzidas pelas instâncias técnica, política e decisórias do MERCOSUL.

Em 1997, o SGT nº6 elaborou o **Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre Meio Ambiente**, apresentado ao GMC por meio da Recomendação nº 04/97 e, apesar de ter sido debatido em várias reuniões, não foi votado pela Argentina, por alegar que seu conteúdo era insuficiente. O diferencial desse projeto estava na proposta de inserção das questões de dano ambiental, emergência ambiental e avaliação de impacto ambiental. O Brasil foi importante na formulação desse instrumento, pois persistiu diante da resistência dos outros membros, levando o documento a sucessivas reformulações e, posteriormente,

gerou a proposição do Acordo-Quadro sobre o Meio Ambiente (IRACHANDE; ALMEIDA; VIEIRA, 2010; TORRES, 2012).

Na 16ª Reunião ordinária do SGT nº6, em dezembro de 2000, é aprovado o **Acordo Marco sobre Meio Ambiente**. Em 22 de junho de 2001, através da Decisão nº02/01 do Conselho Mercado Comum, foi aprovado o respectivo documento, no qual os países reafirmaram seus compromissos com os princípios estabelecidos durante a Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), com o objetivo de promoverem o desenvolvimento sustentável na região, a cooperação entre os Estados-Parte pelo meio ambiente, visando a pesquisa, a troca de informações, a educação formal e não formal, dando especial atenção as áreas fronteiriças e enfocando os aspectos jurídico e político do quadro ambiental. Além desses pontos, apontou-se a necessidade de participação dos órgãos nacionais competentes e das organizações da sociedade civil para proteção e uso sustentável do meio ambiente (ACUERDO MARCO SOBRE MEDIO AMBIENTE DEL MERCOSUR, 2001). Os Estados membros tiveram que ratificar o Acordo em suas instâncias políticas domésticas, e apesar de não possuir caráter vinculante, reforçava a importância da harmonização das legislações ambientais. O Acordo entrou em vigor em 2004.

A entrada em vigor desse Acordo representou significativo avanço para políticas públicas ambientais no âmbito regional, porque reforçou a necessidade de harmonizar as legislações ambientais; de intercâmbio de informação sobre os aspectos ambientais; de gestão compartilhada dos recursos ambientais; de incentivo à produção científica e ao desenvolvimento de tecnologias limpas; e promoção da educação ambiental formal e/ou informal.

Apesar do salto normativo ambiental com esse Acordo, não foram definidas as ferramentas operativas para transformar as declarações em procedimentos concretos (TORRES, 2012).

Posteriormente, foi adotado pela Decisão nº14/04 do Conselho do Mercado Comum, em 7 de julho de 2004, o **Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL em Matéria de Cooperação e Assistência frente a Emergências Ambientais**, que possibilitaria a colaboração conjunta dos países membros em caso de desastre natural (MERCOSUL, 2006; BRASIL, 2003; BRASIL, 2013).

Em 2002, após a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em Joanesburgo, na África do Sul, o Grupo Mercado Comum aprovou por meio da Resolução nº 45/02 as Pautas Negociadoras do SGT Nº6 Meio Ambiente, com o objetivo de adequá-las a nova realidade e aos instrumentos adotados nos planos nacional, regional e internacional (MERCOSUL, 2006).

As pautas a serem trabalhadas pelo SGT Nº6 referiam-se a: 1) Medidas não-tarifárias; 2) Competitividade e meio ambiente; 3) Temas setoriais; 4) Implementação do Acordo Quadro de Meio Ambiente do MERCOSUL; 5) Instrumentos e mecanismos para a melhoria da gestão ambiental; 6) Sistema de Informação Ambiental do MERCOSUL (SIAM); 7) O meio ambiente como gerador de oportunidade para a promoção do desenvolvimento sustentável; 8) Proteção e gestão dos recursos naturais para o desenvolvimento econômico e social; 9) Gestão ambientalmente adequada de substâncias e produtos químicos perigosos; 10) Acompanhamento da agenda ambiental internacional (MERCOSUL, 2006).

Nota-se que os temas abordados nessas pautas dão sequência ao mandato estabelecido ao SGT nº6 em 1995, em consonância com os trabalhos técnicos desenvolvidos pelos Grupos Ad Hoc vinculados, inclusive com temas que já haviam sido incorporados em Acordos regionais, como a Convenção de Basiléia.

No mesmo ano, por meio da Decisão do Conselho Mercado Comum nº 03/02, o MERCOSUL firmou com a Alemanha o **Acordo de fomento a gestão ambiental e produção mais limpa para pequenas e medias empresas**. Em 2004, através da Decisão CMC nº 09/04 o texto desse Acordo foi adaptado seguindo os padrões de cooperação técnica da Alemanha. No mesmo ano foram feitos os depósitos das ratificações (MERCOSUL, 2006).

Em 2005, através da Resolução GMC nº 23/05, foi negociado com a Alemanha um novo **Acordo sobre projeto de produção sustentável e competitividade e meio ambiente**, com a coordenação da Agência Alemã de Cooperação (GTZ), cujo objetivo era melhorar o desempenho e a eco-compatibilidade dos setores público e privado dos países membros do MERCOSUL (MERCOSUL, 2006).

Importante mencionar que entre 2005 a 2010 ocorreu um litígio entre Argentina e Uruguai, referente a autorização para empresas estrangeiras instalarem duas fábricas de papel e celulose as margens do Rio Uruguai, fronteira entre os dois países. Houve mobilizações de cidadãos e de organizações não governamentais

para conter essas instalações, ao ponto de obstruírem as passagens sobre rodovias e ponte de conexão entre esses países. Tentativas diplomáticas foram frustradas, e o governo uruguaio denunciou a obstrução a livre circulação de mercadorias, como violação ao Tratado de Assunção (art. 1º) e ao Protocolo de Montevideu sobre Comércio de Serviços e em abril de 2006, solicitou a instalação de um Tribunal Arbitral *Ad Hoc* no âmbito do MERCOSUL, nos termos do Protocolo de Olivos. O Brasil alegou que o assunto era binacional e não aprovou o Tribunal. Em maio de 2006, a Argentina o acionou o Uruguai perante a Corte Internacional de Justiça, alegando violações de suas obrigações decorrentes do Estatuto do Rio Uruguai, assinado em 1975.

Nesse período, as Reuniões de Ministros de Meio Ambiente e o SGT nº6 continuaram funcionando, mas houve pouco avanço sobre as tratativas ambientais, especialmente sobre temas relacionados ao conflito - gestão de recursos hídricos e qualidade do ar (TORRES, 2012).

Em 2007, com base nos preceitos do Tratado de Assunção, foi definido o **Regulamento Interno da Reunião de Ministros de Meio Ambiente**. O objetivo desse documento era estabelecer mecanismos para o aprofundamento da cooperação regional, através da intermediação entre o SGT nº6 e as instâncias decisórias, a formulação de propostas de acordos e/ou recomendações, e atuação junto aos governos nacionais nos processos de ratificação daqueles documentos que necessitem a incorporação nos ordenamentos jurídicos dos países. No mesmo ano foi formalizada a Agenda de Cooperação de Ministros junto ao Programa das Nações Unidas para Meio Ambiente – PNUMA, com o Plano de Trabalho 2007/2008 (LEITE, 2017).

Além dos documentos (Declarações e Acordos) já apresentados, Torres (2012) aponta que, até 2007, avanços substantivos foram feitos para as tratativas ambientais nos países membros do MERCOSUL:

- Dimensão ambiental passou a ser inserida em todos os níveis de trabalho nos níveis locais, nacionais, públicos, privados e sociedade civil organizada;
- Estratégia MERCOSUL contra a Desertificação;
- Declaração sobre Mudanças Climáticas no MERCOSUL;
- Estratégia para a Conservação da Biodiversidade no MERCOSUL;
- Política de Promoção e Cooperação em Produção e Consumo Sustentável do MERCOSUL.

Além disso, outras instâncias ligadas ao MERCOSUL também se preocupam com as questões ambientais, como o Parlasul e a Mercocidades.

O Parlasul (Parlamento do MERCOSUL) conta com comissões que direta e indiretamente tratam de temas ambientais: a Comissão de Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial, Habitação, Saúde, Meio Ambiente e Turismo; e a Comissão de Infraestrutura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuária e Pesca.

Segundo LEITE (2018), os temas ambientais tem sido recorrentes nas reuniões do Parlasul, que encaminha recomendações ao CMC, visando promover maior intercâmbio de informações e experiências, e viabilizar a harmonização da legislação ambiental de maneira mais ampla. A crescente politização da temática ambiental e o papel do Parlasul, como foro de representação das populações dos países membros no bloco, fazem com que essa instância apresente muitas propostas ao CMC. Por exemplo, em 2010, o Parlasul propôs a criação da Agência Ambiental no MERCOSUL, para mediar uma solução permanente e imediata do conflito entre Argentina e Uruguai sobre o Rio Uruguai, e também fomentaria a harmonização ambiental entre os Estados e proporia as políticas ambientais regionais.

A Rede Mercocidades, desde sua fundação em 1995, inseriu a questão ambiental criando a Unidade Temática de Planejamento Urbano e Ambiental, mais tarde transformada em Unidade Temática de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (TORRES, 2012).

Considerando a importância do SGT nº6 e da RMMA por suas devidas competências de produzir esboços de normas e projetos que são emanados para as instâncias decisórias, a seguir será apresentada a pesquisa documental referente as reuniões que essas instâncias produziram entre os anos de 2009 a 2019.

4.2 Análise documental do SGT nº6 e da Reunião de Ministros de Meio Ambiente (2009-2019).

Existe algumas lacunas nas pesquisas acadêmicas relacionadas as tratativas ambientais no âmbito do MERCOSUL. Por isso, o objetivo desta pesquisa foi levantar, catalogar e analisar os documentos produzidos nas instâncias técnicas e

políticas especializadas em meio ambiente (SGT nº6 e RMMA) existentes no MERCOSUL, entre os anos de 2009 a 2019.

Para tanto, a pesquisa documental foi realizada junto ao banco de dados disponíveis nos sites da Secretaria do MERCOSUL, do Ministério das Relações Exteriores do Paraguai, país depositário dos Acordos ratificados pelos membros do bloco, e do Sistema de Informação Ambiental do MERCOSUL (SIAM).

O Sistema de Informação Ambiental do MERCOSUL (SIAM) foi criado pelo SGT nº6, em reunião de 6 a 8 de agosto de 1996, por meio da criação do Grupo *ad hoc* Sistema de Informação Ambiental, segundo consta no ponto 3 da Ata nº 02/96 (MMA/ASIN, 2018a). Na 1ª reunião da RMMA, em 1995, os representantes já haviam decidido por criar um banco de dados para reunir as decisões técnicas e políticas relacionadas a meio ambiente. O SIAM foi possível, por meio da cooperação entre o MERCOSUL (SGT nº6) e a Associação Espanhola de Cooperação e Desenvolvimento (AECID), que financiou projetos para essa finalidade. O site do SIAM disponibiliza as informações sobre as reuniões realizadas pelo SGT nº6 e pela RMMA, com as respectivas datas, agendas dos temas discutidos e os nomes das autoridades presentes. O site do SIAM ficou pronto a pouco tempo, porém, em alguns períodos de 2018 esteve inoperante.

O GMC, instância decisória do bloco, define a agenda negociadora do Subgrupo de Trabalho para um determinado período. O SGT pode estabelecer grupos *ad hoc*, com a competência de elaborar projetos e subsidiar tecnicamente o funcionamento do SGT. Ao identificar um projeto a ser incluído no ordenamento normativo do MERCOSUL, o SGT poderá por meio de Recomendação elevá-lo ao GMC. Os órgãos competentes de cada Estado Parte deverão emitir seu parecer ao GMC sobre a conveniência técnica e jurídica do projeto em análise. As Recomendações aprovadas pelo GMC são transformadas em Resoluções (MERCOSUL, 2008).

A Reunião de Ministros, instância também vinculada ao GMC, trata de questões politicamente mais sensíveis, nem sempre passíveis de discussão no âmbito do SGT. O SGT também pode, informalmente, auxiliar a Reunião de Ministros. A RM pode criar grupos *ad hoc* e as decisões construídas em consenso são encaminhadas como Acordo ao GMC (MERCOSUL, 2008).

Vale lembrar, conforme já havia sido mencionado no capítulo 2, que as Resoluções são documentos produzidos e aprovados pelo GMC, e as Decisões

referem-se as aprovações pelo CMC. Ambas têm vigência imediata, exceto aquelas em que constam no texto a necessidade de internalização e ratificação por todos os Estados Partes para que tenham validade. Só não precisam ser internalizadas quando tiverem caráter administrativo para funcionamento do bloco.

Conforme a Resolução GMC nº 08/05 (SM, 2005), a elaboração e divulgação do calendário de reuniões é de responsabilidade da Coordenação Nacional do GMC do país que está em exercício na Presidência *Pro Tempore* (PPT), definidas em consultas prévias junto a seus pares dos demais Estados Partes.

As reuniões devem começar pela aprovação da agenda e finalizar com a elaboração da ata. As atas das reuniões dos órgãos do MERCOSUL serão redigidas, pelo menos, no idioma do Estado Parte em exercício da PPT, seguindo o modelo estabelecido no Anexo I (a. Identificação; b. Número e Título da Reunião; c. Local, data da reunião e Delegações presentes; d. Resumo dos temas tratados na Reunião, em cada item da agenda aprovada; e) Data tentativa da próxima reunião, quando possível; f) Indicação dos Anexos que conformam a Ata (Anexo I - Lista de Participantes (por Delegação); Anexo II - Agenda; Anexo III - Resumo da Ata; Anexo IV - Normas e projetos de normas aprovados) (SM, 2005).

A ata aprovada deve ser rubricada em todas as páginas e ao final por cada Coordenador Nacional, ou designar um membro de sua delegação para rubricar. A ata e os projetos de normas deverão também ser transmitidos à Secretaria do MERCOSUL em meio magnético ou eletrônico. As normas aprovadas pelos órgãos decisórios do MERCOSUL têm caráter público, salvo quando algum Estado Parte estime necessário atribuir-lhe caráter reservado, a constar claramente tal condição em seu cabeçalho (SM, 2005).

O SGT nº6 se reúne, em média, duas vezes por semestre; e os Ministros de Meio Ambiente reúnem-se, normalmente, uma vez por ano, conforme a Presidência *Pro Tempore* (PPT) (MMA/ASIN, 2018a). Ao levantar as atas das reuniões do SGT nº 6 e do RMMA, pode-se identificar que essas reuniões não aconteceram com a regularidade prevista. Além disso, apesar do discurso de transparência, as atas das reuniões são extremamente resumidas em poucas páginas e tópicos, de modo que não é possível identificar os posicionamentos dos países membros sobre cada tema discutido. A seguir, apresenta-se a compilação dos documentos resultantes das reuniões ordinárias e extraordinárias do SGT nº6 Meio Ambiente, realizadas entre

Quadro 2: Compilação dos documentos resultantes das reuniões ordinárias e extraordinárias do SGT nº6 - 2009 a 2019.

Número Tipo Sistema	Local, data	Participantes	Agenda (temas)	Resumo da Ata	Documentos extras publicados
XLVII Ordinária Presencial	Assunção, maio/2009	3 Argentina 2 Brasil 7 Paraguai 1 Paraguai 1 Chile 1 Secretaria MERCOSUL 1 ONG 2 Apoio Técnico	<ul style="list-style-type: none"> - Proyecto Piloto de Compras Públicas Sustentables en el MERCOSUR - Cooperación y Desarrollo Agenda de Trabajo – PNUMA, MERCOSUR-AECID, Alemanha - GTZ e INWENT, MERCOSUR/UE - Projeto ECONORMAS. - Responsabilidade Pós Consumo - Projeto de Cooperación para Gestão Ambiental de Sustancias e Produtos Peligrosos - Desertificação – Projeto MERCOSUL/UE - Programa de Trabalho e Informes do cumprimento do Programa 2008. - Proposta da agenda da X Reunião dos Ministros de Meio Ambiente do MERCOSUL – COP 15 Mudanças Climáticas - XVII Foro de Ministros de América Latina y el Caribe - coordenação das posições. 	- Ata consta detalhes dos temas discutidos e, em alguns tópicos, mencionou-se o país e sua respectiva ação.	<ul style="list-style-type: none"> - Correspondência do PNUMA, apresentada pelo Brasil - Programa do Trabalho 2009 - Grau de Cumprimento do Programa de Trabalho 2008 - Reservado: Relatório sobre Qualidade do Ar, apresentado pelo Paraguai
XLVIII Ordinária Presencial	Montevideu, Setembro/2009	0 Argentina 3 Brasil 2 Paraguai 14 Uruguai 2 Venezuela 1 Chile 2 FIDA 1 PNUMA 3 Secretaria MERCOSUL	<ul style="list-style-type: none"> - Projeto Piloto de Compras Públicas Sustentáveis - V Reunión Regional del Consejo de Expertos de Producción y Consumo Sostenible en Cartagena, Colombia - 16 al 18 de septiembre de 2009 - Cooperación PNUMA - Cooperación AECID: Projeto SIAM - Cooperación UE-MERCOSUR: Projeto ECONORMAS - Cooperación Alemana GTZ-INWENT - Proyecto Implementación Política de 	- Informa-se que todos os assuntos foram tratados (mas não há detalhamento na ata)	<ul style="list-style-type: none"> - Lineamentos para a COP9 – Desertificação - Lineamentos para Projeto de Cooperação de Adaptação a Mudança Climática no MERCOSUL - Reservados: Documento sobre Gestão de Sítios Contaminados, apresentado pelo Uruguai; Documento sobre a Qualidade do Ar, apresentado pelo Uruguai

			Responsabilidad Post-Consumo - Proyecto de Cooperación OPS (Organización Panamericana de Saúde)/MERCOSUR: Mercurio y Plaguicidas - Informes sobre os resultados da XIII Reunião Regional para America Latina e Caribe sobre Desertificação - Informes do Grupo ah hoc sobre Desertificação e Seca - Apresentação Uruguai Qualidade do ar - Preparación Agenda X Reunión De Ministros de Medio Ambiente Del Mercosur		
XLIX Ordinária Presencial	Buenos Aires, abril/2010	15 Argentina 5 Brasil 5 Paraguai 6 Uruguai 1 Venezuela 1 PNUMA 3 convidados	- Cooperação MERCOSUL-EU: ECONORMAS - Cooperação MERCOSUL- AECID: SIAM - Cooperação PNUMA: revisão plano - Cooperação MERCOSUL-FAO - Cooperação MERCOSUL-OPS	- Informa-se que todos os assuntos foram tratados (com poucos detalhes)	- Material de Informação do PNUMA - Reservados: Grupo Ad Hoc Cyma - Ata 01/10 - 13-1404/2010; Grupo Ad Hoc Gestão Ambiental De Substâncias E Produtos Químicos - Ata 01/10 - 13-14/04/2010; Grupo Ad Hoc Luta Contra A Desertificação E A Seca - Ata 01/10 - 13-14/04/2010; Apresentação Argentina Proposta de Cooperação sobre Estratégia do Manejo do Fogo.
L Ordinária presencial	Buenos Aires, junho/2010	10 Argentina 2 Brasil 2 Paraguai 2 Uruguai 1 Bolívia 1 Chile 1 União Europeia 1 AECID	- Cooperação MERCOSUR – AECID: SIAM - Cooperação MERCOSUR-EU: ECONORMAS - Cooperación MERCOSUR/FAO - Emergencias Ambientales: gestão de fogo e FOCES - Programa de Trabalho 2010 - Grau Cumprimento Programa de Trabalho 2009 - Normas pendentes de aprovação pelos órgãos decisórios. - Normas pendentes de internalização pelos Estados partes - Conferencia Clima, Desenvolvimento e Sustentabilidade em regiões semiáridas (ICID 2010)	- Informa-se que todos os assuntos foram tratados (mas não há detalhamento na ata) - GMC: solicitação de inclusão na agenda de trabalho sobre proposta de “Acordo sobre Política MERCOSUL de Gestão de Resíduos especiais e responsabilidade pos consumo”	- Programa de Trabalho 2010 SGT °6 - Grau de Cumprimento do Programa de Trabalho 2009 - Agenda Tentativa da XI Reunião Ordinária de Ministros do Meio Ambiente - Apresentação da Bolívia sobre o Plano Estratégico para a Prevenção e Controle de Incêndios Florestais Reservado: Proposta de Cooperação MERCOSUL - FAO, apresentado pela Argentina; Resenha dos Principais Resultados Atingidos no Âmbito do Comitê de Direção do Projeto ECONORMAS;

			<ul style="list-style-type: none"> - Proposta Cooperação PNUMA - Informes sobre Mercurio e Praguicida - Informes sobre Qualidade do ar de cada Estado parte - Preparación de los insumos para la XI Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUL 		
LI Ordinária Presencial	Rio de Janeiro, agosto/2010	Não consta no site	Não consta no site	Não consta no site	Não consta no site
LII Ordinária Presencial	Brasília, Novembro/2010	1 Argentina 3 Brasil 2 Paraguai 2 Uruguai 1 Chile	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperação MERCOSUL – AECID: Proposta de Criação do SIAM - Cooperação MERCOSUL – PNUMA - Cooperação MERCOSUL – EU: ECONORMAS - Emergências Ambientais: situação da proposta de cooperação de manejo do fogo em âmbito regional - Informes sobre reunião do Grupo Ad Hoc de Desertificação e combate à seca - Proposta Da Coordenação Argentina De Documento Preliminar De Projeto Sobre Indicadores De Desenvolvimento Sustentável do MERCOSUL - Instrução GMC sobre Projeto de Acordo Sobre Política MERCOSUL de Gestão Ambiental de Resíduos Especiais de Geração Universal e Responsabilidade Pós-Consumo - Incorporação da Normativa - Tratamento do Tema Ambiental em outros Foros do MERCOSUL - Preparação Agenda XII Reunião de Ministros de Meio Ambiente do MERCOSUL 	<ul style="list-style-type: none"> - Informa-se que todos os assuntos foram tratados (mas não há detalhamento na ata) - GMC: solicitações para: 1) aprovação do projeto de cooperação com a AECID; 2) esclarecimentos sobre os pontos a serem revisados no “Acordo sobre Política MERCOSUL de Gestão de Resíduos especiais e Responsabilidade Pós Consumo” 	<ul style="list-style-type: none"> - Temos de Referência, Plano Operacional Global e Plano Operacional Anual do SIAM - Ata do Grupo Ad Hoc de Luta contra a Desertificação e Combate à Seca - Reservados: Proposta de Projeto para Facilitar a Implementação da Estratégia MERCOSUL de Luta contra a Desertificação e Combate à Seca; Projeto sobre Indicadores de Desenvolvimento Sustentável para o MERCOSUL, apresentada pela Argentina
LIII Ordinária Presencial	Assunção, abril/2011	2 Argentina 2 Brasil 4 Paraguai 1 Uruguai 1 Chile	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperación MERCOSUR-UE: ECONORMAS (estado de execução) - Cooperação MERCOSUL-AECID: situação projeto SIAM e pendências - Cooperação MERCOSUL-FAO 	<ul style="list-style-type: none"> - Os temas foram citados mas não há nenhuma descrição 	<ul style="list-style-type: none"> - Projeto MERCOSUL-FAO: desenvolvimento de plataforma de investimentos para manejo sustentável de terra e luta contra a desertificação, degradação de terras e seca.

			<ul style="list-style-type: none"> - Emergencias Ambientais: situação de cada Estado na gestão regional para manejo do fogo - Informes Grupo Ad Hoc de luta contra a desertificação - Informe Grupo Ad Hoc de Productos y Sustancias Químicas. - Informe Grupo Ad Hoc de Producción e Consumo Sustentavel - Cooperación MERCOSUL/PNUMA - Acuerdo sobre Política MERCOSUR de Gestión Ambiental de Residuos Especiales de Generación Universal y Responsabilidad de Post-consumo. - Plano de Ação Estratégico de Ação Social - Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza – Brasil - Protocolo de Nagoya 		<ul style="list-style-type: none"> - Ata IX reunião ordinária do grupo ad hoc de luta contra a desertificação e a degradação da terra e os efeitos da seca s/n 04 a 07/04/2011 - Reunião do grupo ad hoc de produtos e substâncias químicas, ata 01/11, 04 a 05/04/2011 - Reunião do grupo ad hoc de produtos e substâncias químicas, ata 01/11, 04 a 05/04/2011 - Reunião do grupo ad hoc de competitividade e meio ambiente, ata s/n, 04 a 07/04/2011 - Plano de Ação Estratégico de Ação Social
LIV Ordinária Presencial	Assunção, Junho/2011	2 Argentina 1 Brasil 2 Paraguai 3 Uruguai	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperación MERCOSUR- AECID: Situação Projeto SIAM - Estrategia de Cooperación PNUMA – MERCOSUR - Cooperación MERCOSUR-UE/PROYECTO ECONORMAS: Estado de Ejecución - Emergencias Ambientais: situação por país sobre a proposta de manejo de fogo - Rio+20 - Preparação agenda da XIII Reunião de Ministros de Meio Ambiente do MERCOSUL - Programa de Trabalho e Grau de Cumprimento - Plano Estratégico de Ação Social 	- Informa-se que todos os assuntos foram tratados (mas não há detalhamento na ata)	<ul style="list-style-type: none"> - Agenda Tentativa Reunião Ministros Meio Ambiente - Programa de Trabalho 2011-SGT Nº 6 - Grau de Cumprimento 2010-SGT Nº 6
LV Ordinária Presencial	Montevideu, setembro/2011	3 Argentina 3 Brasil 0 Paraguai 13 Uruguai 2 FAO	<ul style="list-style-type: none"> - Situación del Proyecto SIAM - Estrategia de Cooperación PNUMA – MERCOSUR - ECONORMAS: Estado de Execução - Emergencias Ambientais: situação por 	<ul style="list-style-type: none"> - Informa-se que todos os assuntos foram tratados (mas não há detalhamento na ata) - SGT Nº 6 solicita ao 	<ul style="list-style-type: none"> - Ata doação \$389 mil euros da AECID para realização do projeto SIAM. - Convênio Ministerio do Uruguai com Corporacion Nacional para el Desarrollo - Tabela de Avaliação

		1 UNESCO 3 convidados	<p>país sobre a proposta de manejo de fogo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rio+20 Preparação agenda da XIII Reunião de Ministros de Meio Ambiente do MERCOSUL - Programa de Trabalho e Grau de Cumprimento - Plano Estratégico de Ação Social 	GMC instruções para superar as dificuldades para adequação do projeto FOCEM	<p>Documento consultoria SIAM</p> <ul style="list-style-type: none"> - Relatório do Comitê Nacional de Emergência - Reservado: Rascunho de Desenvolvimento de uma Plataforma de Investimentos para o Manejo Sustentável da Terra e Luta contra a Desertificação no MERCOSUL
LVI Ordinária Presencial	Montevidéu, novembro/2011	3 Argentina 1 Brasil 2 Paraguai 8 Uruguai 1 Aecid	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperación MERCOSUR- AECID - Estado de Execução ECONORMAS - Preparación de la Reunión de Ministros de Medio Ambiente - Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR en materia de Cooperación y Asistencia ante Emergencias ambientales (manejo do fogo) - Projeto do Acordo sobre Política MERCOSUL de Gestão de Resíduos Especiais e Responsabilidade Pós consumo 	- Informa-se que todos os assuntos foram tratados (mas não há detalhamento na ata)	<ul style="list-style-type: none"> - Tabelas de Avaliação - Projeto SIAM - Agenda Tentativa Reunião de Ministros do Meio Ambiente RESERVADO - Cooperação MERCOSUL - AECID
IX Extraordinária presencial	Buenos Aires, Março/2012	4 Argentina 2 Brasil 2 Paraguai 2 Uruguai	- Consideração sobre Programa 2 do Projeto ECONORMAS	- Informa-se que o assunto foi tratado	Reservado: Ata do Comitê de Direção, apresentado pela Entidade de Gestão do Projeto ECONORMAS MERCOSUL/UE
LVII ordinária Presencial	Buenos Aires, maio/2012	5 Argentina 1 Brasil 2 Paraguai 2 Uruguai 2 Chile 7 convidados	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de Trabajo 2012 e Informe de Cumplimiento 2011 - Cooperación MERCOSUR – UE: Proyecto ECONORMAS: avaliação da execução 1 e proposta programa 2 - Informe reunião técnica de desertificação e luta contra a seca - Estado execução Projeto SIAM - Avaliação das instruções do GMC sobre revisão do Projeto de Acordo sobre Política MERCOSUL sobre Gestão Ambiental de Resíduos Especiais e Responsabilidade Pós Consumo. - Preparação da XV reunião dos Ministros de Meio Ambiente do 	<ul style="list-style-type: none"> - Informa-se que todos os assuntos foram tratados (mas não há detalhamento na ata) - Menciona-se a elevação ao GMC dos Programas de Trabalho do SGT nº6. 	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de Trabalho 2012 e Relatório de Cumprimento do Programa de Trabalho 2011 (indisponíveis) - Cronograma de atividades – Projeto ECONORMAS - Formulário de Atualização-SIAM - Agenda tentativa da RMMA

			MERCOSUL		
LVIII Ordinária Presencial	Brasília, Novembro/20 12	3 Argentina 7 Brasil 0 Paraguai 2 Uruguai 3 Venezuela 1 Equador 1 Peru	Cooperação MERCOSUL – AECID: SIAM Cooperação MERCOSUL - UE / Projeto ECONORMAS Linhas de ação sobre Desertificação, Produção e Consumo Sustentáveis e Gestão de Químicos Agenda da XVI Reunião de Ministros de Meio Ambiente do MERCOSUL Relatório de Cumprimento de Programa de Trabalho de 2012 e elaboração do Programa de Trabalho 2013/2014	- Informa-se que todos os assuntos foram tratados (mas não há detalhamento na ata)	- Seminário Técnico - Centro de Cooperação de AECID - Nota SAyDS da Argentina - Relatório de Cumprimento Programa de Trabalho 2012 - SGT Nº 6 -Programa Anual do Projeto SIAM
LIX Ordinária Presencial	Montevideu, maio/2013	4 Argentina 2 Brasil 0 Paraguai 14 Uruguai 2 Venezuela 2 AECID 2 Econormas 1 PNUMA 2 IICA 4 Convidados	- Situação Projeto SIAM - Projeto ECONORMAS – vários informes e andamentos - Informe sobre Jornada Regional de Difusión sobre el Convenio de Mercurio, en el marco de la Agenda de Químicos y Desechos MERCOSUR - Preparação Agenda da XVII Reunião dos Ministros de Meio Ambiente do MERCOSUL e Estados Associados - Alternativas para la implementación del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR en materia de Cooperación y Asistencia ante Emergencias Ambientales - Programa de Trabalho 2013-2014	- Informa-se que todos os assuntos foram tratados (mas não há detalhamento na ata) - Programa de Trabajo 2013 – 2014 elevado ao GMC	- Situação econômica do Projeto SIAM em 31 de março de 2013. - Plano Operacional Anual (POA) apresentado pela Coordenação Técnica - Novo Plano Operacional Anual (POA) aprovado - Nota de solicitação de Prorrogação ao Coordenador Geral da Cooperação Espanhola no Uruguai da AECID. - Relatório da Diretora do Projeto Econormas. - Apresentação "Jornada Difusão Regional sobre Implementação Eficaz do SGA no MERCOSUL". - Relatório do representante do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). - Relatório sobre o avanço da linha de ação, Produção e Consumo Sustentáveis - Apresentação representante da empresa de Consultoria GOPA - Apresentação "Jornada de Difusão sobre a Convenção de Minamata". - Apresentação SAICM – UNEP - Agenda Tentativa da XVII Reunião Ordinária de Ministros do Meio Ambiente do MERCOSUL.

					- Programa de Trabalho 2013-2014.
LX Ordinária Presencial	Caracas, novembro/ 2013	0 Argentina 1 Brasil 2 Uruguai 0 Paraguai 55 Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> - Discussão sobre implementação das políticas e estratégias: produção e consumo sustentável, desertificação, gestão de resíduos, biodiversidade e emergências ambientais. - Cumprimento Programa 2013-2014 - Discussão sobre a Agenda Ambiental do MERCOSUL - Apresentação de cada Estado parte sobre os avanços na construção das ODS - Apresentação Venezuela sobre Política Ambiental Florestal; Missão Árvore; Diversidade Biológica. - Cooperação MERCOSUL – AECID (Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento): SIAM - Cooperação MERCOSUL-União Europeia: Projeto Econormas - Informe sobre a “Conferência de Plenipotenciários sobre Assinatura do convênio de Minamata sobre Mercúrio” (9 a 11 de outubro/2013) - Preparação agenda Reunião de Ministros de Meio Ambiente do MERCOSUL 	<ul style="list-style-type: none"> - Informa-se que todos os assuntos foram tratados (mas não há detalhamento na ata) 	<ul style="list-style-type: none"> - Documento complementar ao tema Ambiental 2009 – 2013 - Relatório de Cumprimento do Programa de Trabalho 2013- 2014 - Apresentação "Política Florestal na República Bolivariana da Venezuela" - Apresentação “Missão Árvore" - Apresentação "Estratégia Nacional para a Conservação da Biodiversidade 2010-2020 e do Plano de Ação Nacional" - Proposta Venezuela sobre Biodiversidade - Compromissos do III Seminário de Formação do Projeto SIAM - Relatório sobre “Conferência de Plenipotenciários sobre Assinatura do convênio de Minamata sobre Mercúrio" - Agenda da próxima Reunião de Ministros de Meio Ambiente
LXI Ordinária Presencial	Buenos Aires, novembro/ 2014	8 Argentina 2 Brasil 2 Paraguai 2 Uruguai	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovação Ata Projeto Econormas - Informes sobre SIAM - Preparação Agenda Reunión de Ministros de Medio Ambiente del Mercosur - Proyecto de Acuerdo sobre Política MERCOSUR de Gestión Ambiental de Residuos Especiales de Generación Universal y Responsabilidad Post Consumo - Informe sobre cumprimento Programa de Trabalho 2013 - Programa de Trabalho 2015-2016 	<ul style="list-style-type: none"> - Informa-se que todos os assuntos foram tratados (mas não há detalhamento na ata sobre a maioria deles) - Documentos levados ao GMC: Informe do cumprimento do programa de Trabalho 2013 e Programa de Trabalho 2015-2016 - Solicitação ao GMC para incluir temática 	<ul style="list-style-type: none"> - Ata do Comitê de Direção do Projeto MERCOSUL – ECONORMAS - Grau de Cumprimento do Programa de Trabalho 2013 - Programa de Trabalho 2015-2016

				ambiental nas prioridades do MERCOSUL de cooperação recebida.	
LXII Ordinária Presencial	Brasília, junho/2015	2 Argentina 15 Brasil 2 Paraguai 2 Uruguai 1 Venezuela 2 Bolívia 2 Equador	- Aprovação da Ata do Comitê de Direção do Projeto ECONORMAS - SIAM - Avaliação Projeto MERCOSUL-FAO - Preparação Agenda Reunião De Ministros de Meio Ambiente do MERCOSUL - Temas varios: Produção e Consumo sustentável; Emergências Ambientais; Substâncias Químicas	- Informa-se que todos os assuntos foram tratados (mas não há detalhamento na ata)	- Ata N° 02/2015 Comitê de Direção Econormas MERCOSUL (SGT N° 6) - Apresentação do Brasil sobre o SINIMA (Sistema Nacional de Indicadores de Meio Ambiente) - Apresentação do Equador sobre o Sistema Único Ambiental (SUIA)
X Extraordinária Videoconferência	Montevideú, junho/2016	4 Argentina 3 Brasil 7 Uruguai 4 Venezuela 0 Paraguai 1 PNUMA 1 FAO	- Análise dos futuros passos da cooperação SGT nº 6 com PNUMA e FAO - Diálogo SGT ° 6 com FAO e PNUMA sobre Plano de Ação de Químicos	- Informa-se que todos os assuntos foram tratados (mas não há detalhamento na ata)	- Nenhum documento extra publicado
XI Extraordinária presencial	Buenos Aires, março/2017	7 Argentina 3 Brasil 7 Paraguai 5 Uruguai	- Diversidade Biológica – bioma Pampa: apresentação formulário do Fundo Fiduciário Perez Guerrero - Estado Proposta Projeto Cooperação MERCOSUL – AECID: SIAM – Fase II - Proposta Argentina sobre Avaliação Impacto Ambiental - Projeto de Cooperação MERCOSUL – FAO (ODS 15) - Intercambio de posições nos foros ambientais internacionais - Programa de Trabalho 2016	- Informa-se que todos os assuntos foram tratados (mas não há detalhamento na ata)	- Relatório de Cumprimento do Programa de Trabalho 2016 - Reservado: Rascunho do Projeto Sistema de Informação Ambiental do MERCOSUL - Fase II
LXIII Ordinária Presencial	Buenos Aires, Junho/2017	13 Argentina 2 Brasil 1 Paraguai 1 Uruguai 1 Bolívia	- Diversidade Biológica - Avaliação de Impacto Ambiental e em áreas de fronteira - Projeto de cooperação Fase II – SIAM - Agenda 2030 – Proposta de Cooperação MERCOSUL-FAO - Indicadores ambientais do MERCOSUL para as ODS 12, 13, 14 e 15.	- Informa-se que todos os assuntos foram tratados (mas não há detalhamento na ata)	- Apresentação sobre Fortalecimento do Governo para a Proteção da Biodiversidade mediante a Formulação e Implementação da Estratégia Nacional sobre Espécies Exóticas Invasoras (ENEI) - Apresentação Projecto "Desenvolvimento de capacidades e intercâmbio de experiências para elaborar um Plano de Acção a Escala

			<ul style="list-style-type: none"> - Informações sobre o capítulo Desenvolvimento Sustentável do Acordo MERCOSUL-União Europeia - Intercambio de informações sobre necessidade de articulação/coordenação de agendas de temas ambientais com outros Foros do MERCOSUL. - Programa de Trabalho 2017-2018 e cumprimento do 2016-2015 - Apoio a preparação da próxima reunião de Ministros de Meio Ambiente do MERCOSUL 		<p>Biorregional para a Conservação da Biodiversidade dos Pastizales Temperados" (Fundo Fiduciario Pérez Guerrero)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa de Trabalho 2017-2018 - Relatório de Cumprimento do Programa de Trabalho 2015-2016 - Reservados: "Sistema de Indicadores MERCOSUL"
LXIV Ordinária presencial	Brasília, outubro/2017	2 Argentina 18 Brasil 3 Uruguai 0 Paraguai	<ul style="list-style-type: none"> - Projeto EUROCLIMA - SIAM - Projeto de Cooperação MERCOSUL-FAO - Projeto sobre Indicadores Ambientais do MERCOSUL – Agenda 2030 ODS 12, 13, 14 e 15 - Estratégia sobre Espécies Invasoras - Relato sobre negociações MERCOSUL-UE e MERCOSUL-EFTA, relativas ao Capítulo de Desenvolvimento Sustentável - Preparativos XXII Reunião de Ministros de Meio Ambiente do MERCOSUL 	- Informa-se que todos os assuntos foram tratados (mas não há detalhamento na ata)	<ul style="list-style-type: none"> - Documento do Brasil em base à proposta realizada pela Argentina sobre Estratégia sobre Espécies Invasoras - Ata do “V Simpósio Latinoamericano sobre Moluscos Bioinvasores” e mesa redonda “Bioinvasão de Moluscos na América Latina: estado atual - Programa de Trabalho 2017-2018 atualizado pelo SGT N° 6 - Relatório de Cumprimento do Programa de Trabalho 2015-2016 - Relatório legislação nacional em matéria de avaliação de impacto ambiental na Argentina - Indicações da Legislação Nacional sobre Avaliação de Impacto Ambiental Brasil - Reservados: Apresentação sobre Implementação dos ODS no Brasil e sobre a construção de indicadores ambientais; Indicadores ambientais selecionados pelo Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable - Argentina
LXV Ordinária Presencial	Assunção, junho/2018	1 Argentina 2 Brasil 9 Paraguai 1 Uruguai	<ul style="list-style-type: none"> - Projeto SIAM - Avaliação Impacto Ambiental por país - Emergências Ambientais - Gestão Ambiental de substancias e produtos químicos - Agenda 2030 / MERCOSUL/FAO - Euroclima - Especies Exoticas 	- Informa-se que todos os assuntos foram tratados (mas não há detalhamento na ata)	<ul style="list-style-type: none"> - Relatório sobre avanços regulatórios na avaliação e impacto ambiental no Paraguai. - Reservado: Formulário do projeto componente horizontal Euroclima +

			<ul style="list-style-type: none"> - Informações sobre Acordos MERCOSUL- União Europeia, MERCOSUL-Canada, MERCOSUL-EFTA - Apoio Preparação da XXII Reunião de Ministros de Meio Ambiente do MERCOSUL 		
LXVI Ordinária Presencial	Montevideo, setembro/2018	1 Argentina 3 Brasil 19 Uruguai 0 Paraguai	<ul style="list-style-type: none"> - Avaliação de Impacto Ambiental: regime e implementação - Emergencias Ambientais: Implementación del "Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de Medio Ambiente del MERCOSUR en materia de Cooperación y Asistencia ante Emergencias Ambientales - Sistema de Información Ambiental - Gestión Ambiental de Sustancias y Productos Químicos - Agenda 2030 – ODS 15 - EUROCLIMA PLUS - Espécies exóticas invasoras - Agenda comum relacionamento externo - Apresentação Setor de Tecnologia de Informação e Comunicação (STIC) - Cumprimento Programa de Trabalho 2017-2018 e Programa de Trabalho 2019-2020 - Insumos para XXI Foro de Ministros del Medio Ambiente America Latina e Caribe 	<ul style="list-style-type: none"> - Informa-se que todos os assuntos foram tratados (mas não há detalhamento na ata) - Programa de Trabajo 2017-2018 y Programa de Trabajo 2019-2020 elevados ao GMC 	<ul style="list-style-type: none"> - Relatório Regime de Avaliação do Impacto Ambiental (AIA) e sua implementação operativa - Ata N° 01/18 – VIII Reunião do Grupo Ad Hoc Gestão Ambiental de Substâncias e Produtos Químicos (GAHGASQ) - Apresentação STIC sobre atividades desenvolvidas - Cumprimento do Programa de Trabalho 2017-2018 - Programa de Trabalho 2019-2020 - Reservados: - Plano de Ação MERCOSUL sobre Gestão de Substâncias e Produtos Químicos; - Oficina "Plano MERCOSUL para a Implementação do ODS 15 - Resultados reunião Rede de Formação - Insumos XXI Foro de Ministros de Meio Ambiente de América Latina e o Caribe - Convite à Oficina "Cooperação com o MERCOSUL: oportunidades e potencialidades"
LXVII Ordinária Presencial	Buenos Aires, maio/2019	15 Argentina 01 Brasil 01 Paraguai 02 Uruguai	<ul style="list-style-type: none"> - Prevención y control de Especies Exóticas Invasoras - Implementacion del plan de acción para la gestión de sustancias y productos químicos peligrosos del Mercosur - Nomenclador Común del Mercosur (NCM): Solicitud al GMC sobre apertura de Códigos Arancelarios - Agenda 2030 – implementación ODS 15, meta 3.1 - Lucha contra la Desertificación y la Degradación Neutral 	<ul style="list-style-type: none"> - Informa-se que todos os assuntos foram tratados (mas não há detalhamento na ata) - Resolución N°01/19 "Directrices para la Elaboración de un Plan para la Prevención, Monitoreo, Control y Mitigación de las 	<ul style="list-style-type: none"> - Proyecto de Prevención y control de Especies Exóticas Invasoras - Implementação de Plano de Gestão de Substâncias e Produtos Químicos do MERCOSUL – Solicitação de Abertura de posição tarifária no NCM - Nota do Diretor Gerente do Mecanismo Mundial da Convenção das Nações Unidas sobre a Luta contra a Desertificação.

			del Suelo.	Especies Exóticas Invasoras.” - Sem menção ao que fora acordado sobre a ODS 15.	
--	--	--	------------	--	--

Fonte: Sistema de Información Ambiental del Mercosur (2019); Secretaria Mercosul – Reuniões/Documentos oficiais (2019).

Disponível em: <<https://documentos.mercosur.int/>> ; < <https://ambiente.mercosur.int>>

Organização: GARCIA, Tatiana de S. L. (2019)

Baseado no levantamento documental e período escolhido (2009-2019) pode-se verificar que foram realizadas 21 reuniões ordinárias e 03 reuniões extraordinárias do SGT nº 6. Destas, 23 foram presenciais e aconteceram no país que estava na Presidência Pró Tempore (PPT) do bloco (período semestral). A Coordenação Nacional da PPT é a responsável pela organização da reunião, desde a divulgação da agenda, até o envio dos documentos resultantes para a Secretaria do MERCOSUL. Somente 1 reunião extraordinária aconteceu no sistema virtual (videoconferência) em 2016, sob a responsabilidade do Uruguai, quando não foi reconhecida a PPT da Venezuela devido a sua suspensão do bloco.

Em 2010 e 2011 realizou-se 4 reuniões em cada ano, em 2012 e 2013 foram 3 reuniões no ano, em 2009, 2017, 2018 e 2019 foram 2 reuniões no ano e, em 2014, 2015 e 2016 somente 1 reunião por ano. No período analisado (2009-2019) a variação na quantidade de reuniões pode relacionar-se a maior ou menor visibilidade dos temas ambientais para os Estados-membros, a depender das condições favoráveis ou desfavoráveis dos ambientes domésticos destes, ou por influência de variáveis internacionais, como os preparativos da Rio+20.

No que se refere à presença dos representantes dos países membros, verificou-se que o Brasil é o mais presente, sendo uma de seus representantes participou de todas as reuniões levantadas nesse período, por isso, supõem-se que esta conhece profundamente os assuntos das agendas e condições para articular os interesses do Brasil graças à sua continuidade como negociador.

O Paraguai é o que mais se ausentou das reuniões levantadas, sendo que tal justificativa poderia ser devido ao não interesse do Estado membro sobre os temas ambientais, já que é o país mais atrasado na formulação e implementação de estruturas institucionais e legislação para lidar com as temáticas ambientais; ou por ausência de verba pública para custear a ida de seus representantes às reuniões quando ocorrem em outros países.

A Venezuela participou dessas reuniões entre 2010 e 2016. Interessante notar que, em novembro/2013, a reunião foi realizada na Venezuela por estar na condição de PPT, sua delegação era composta de 55 representantes, enquanto Argentina e Paraguai ausentaram-se.

Chile e Bolívia também participaram em algumas reuniões (3 vezes cada). Diversas reuniões contaram com representantes de Organizações Internacionais e representantes de entidades de outros países, como FAO (Fundo das Nações

Unidas para Alimentação e Agricultura), PNUMA (Programa das Nações Unidas para Meio Ambiente), União Europeia, AECID (Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento). A participação de sociedade civil organizada só foi registrada com 1 representante na reunião de maio/2009.

Os representantes dos países membros que participam das reuniões do SGT nº6 estão alocados no Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable da Argentina, no Ministério do Meio Ambiente do Brasil, na Secretaria de Meio Ambiente do Paraguai, e no Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente do Uruguai. Também contam com representantes dos respectivos Ministérios das Relações Exteriores.

Os principais assuntos tratados na agenda das reuniões do SGT nº 6, entre 2009 e 2019, foram:

- Discussões relacionadas a implementação do Protocolo adicional ao Acordo Marco de Meio Ambiente do MERCOSUL em matéria de cooperação e assistência ante emergências ambientais (Acordo aprovado pelo CMC em 2004, através da Decisão nº 14/04)
- Planos de ação para lidar com: Manejo de fogo; gestão de substâncias e produtos químicos perigosos; gestão ambiental de resíduos especiais e responsabilidade pós consumo.
- Avaliação de Impacto Ambiental: tentativa de estabelecimento de um regime regional.
- Desertificação e luta contra a degradação do solo e a seca/ Agenda 2030 – ODS 15, Cooperação MERCOSUL-FAO, Cooperação MERCOSUL-PNUMA.
- Programa de Trabalho do SGT nº 6 e respectivo relatório de cumprimento.
- Proposta de agenda e apoio à Reunião de Ministros de Meio Ambiente do MERCOSUL.
- Cooperação MERCOSUL-AECID: Projeto SIAM - implementação do Sistema de Informação Ambiental do MERCOSUL.
- Cooperação MERCOSUL- União Europeia: Projeto ECONORMAS.
- Intercâmbio de posições nos foros ambientais internacionais.
- Diversidade Biológica: plano de ação para prevenção, monitoramento e controle de espécies exóticas invasoras

- Discussões relacionadas a implantação da Política de Promoção e Cooperação em Produção e Consumo Sustentáveis do MERCOSUL, aprovado por decisão do 26/2007 do CMC, em junho de 2007.
- Rio+20.
- Agenda 2030.

Dos assuntos largamente discutidos no período analisado, o Projeto SIAM (Sistema de Informação Ambiental do MERCOSUL) é um fruto concreto, graças a cooperação fornecida pela Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) destinado ao bloco sul-americano, com o objetivo de apoiar (técnica e financeiramente) a construção de site específico para a divulgação de informações relativas a Política Ambiental do MERCOSUL. O site também disponibiliza outros links e informações e, atualmente, os que estão operantes são as questões prioritárias, o buscador temático, as normas ambientais, os projetos de cooperação e a biblioteca digital.

A Cooperação MERCOSUL-União Europeia – Projeto ECONORMAS, denominado “Apoyo a la Profundización del Proceso de Integración Económica y desarrollo sostenible del Mercosur”, iniciado em dezembro de 2009, mediante Resolução do GMC nº 41/09, aprovando o Convênio de Financiamento por 60 meses, com o objetivo de impulsionar a consolidação da integração do MERCOSUL através de normas e práticas baseada no desenvolvimento sustentável, em convergência de regulamentos técnicos e procedimentos de avaliação de conformidade referenciados pela OMC. Este projeto propiciou a criação dos seguintes planos de ação: Promoção da Produção e Consumo Sustentáveis; Luta Contra a Desertificação e Efeitos da Seca; Avanços na implementação de Sistema Globalmente Harmonizado de Classificação e Rotulagem de Produtos Químicos. O projeto foi executado pelos Ministérios que participam do SGT nº 6 e Institutos de Normalização e Metrologia dos quatro países. O projeto foi finalizado em 1º de abril de 2014. O site do ECONORMAS encontra-se inoperante no momento.

No que tange à diversidade biológica, todos os Estados membros do MERCOSUL são signatários da Convenção da Biodiversidade Biológica (CDB) e os Ministros de Meio Ambiente do MERCOSUL aprovaram em 2006 a “Estratégia de Biodiversidade do MERCOSUL”, por isso, temas correlatos são considerados nas discussões do SGT nº 6.

Somente a título de destaque, devido à importância e atualidade do assunto em questão, em junho e outubro de 2017, o SGT nº6 discutiu o capítulo sobre Desenvolvimento Sustentável que seria incluído no Acordo de Livre Comércio entre MERCOSUL-União Europeia, firmado em 2019. Nos sites pesquisados não havia nenhum esboço desse capítulo. Esse assunto será brevemente tratado adiante.

No período levantado pode-se detectar que as Atas foram reduzidas significativamente e não apresentaram as posições dos países sobre os temas discutidos. Há grande quantidade de documentos complementares, porém, nos últimos anos, tornou-se comum torná-los reservados, sem acesso público, que poderiam ser importantes para as pessoas interessadas.

A seguir, apresenta a compilação dos resultados levantados junto a Reunião de Ministros de Meio Ambiente (RMMA), entre os anos de 2009 a 2019.

Quadro 3: Compilação dos documentos resultantes da Reunião de Ministros de Meio Ambiente - 2009 a 2019.

Número Tipo Sistema	Local, data	Participantes	Agenda (temas)	Resumo da Ata	Documentos extras publicados
X Presencial Ordinária	Montevideu, setembro/ 2009	3 Argentina 4 Brasil 3 Paraguai 7 Uruguai 3 Venezuela 2 Chile 3 Convidados	- Mudanças Climáticas - Luta Contra a Desertificação e Seca Intercambio sobre o IX Foro Iberoamericano de Ministros de Medio Ambiente y el XVII Foro Latinoamericano de Ministros de Medio Ambiente. - Temas vários (sem descrição)	- Na Ata consta que todos os assuntos foram tratados. - Os países apresentam seus posicionamentos, avanços e dificuldades domésticas sobre os temas, com destaque para Mudanças Climáticas.	- Relatório Delegação da Argentina - Relatório Delegação do Brasil - Proposta de Lineamentos para a Elaboração de uma Estratégia MERCOSUL de Adaptação a Mudança do Clima - Apresentação do Coordenador Regional do Mecanismo Mundial Reservado: Comentários da Argentina em Relação à COP9 UNCCD
XI Presencial ordinária	Buenos Aires, julho/2010	9 Argentina 3 Brasil 3 Paraguai 2 Uruguai 1 Bolívia 1 Chile	- Mudanças Climáticas - Intercambio de opiniões sobre foros ambientais internacionais - Novos papéis das agencias implementadoras	- Informe sobre a Cumbre ALC-EU relacionada a Mudanças Climáticas (maio/2010) - Diálogo dos países sobre os desafios da região para a Conferência de Cancun (Mudanças Climáticas) - Apresentação Brasil sobre a Rio+20 e os países fizeram sugestões. - Apoio do PNUMA a projetos ambientais do MERCOSUL.	- Texto para Declaração de Presidentes - Nota Dra. Astralaga (Directora Regional do PNUMA – agradecimento ao convite para o evento, mas estava impossibilitada).
XII Presencial ordinária	Brasília, novembro/20 10	3 Argentina 7 Brasil 2 Paraguai 4 Uruguai 1 Bolívia 2 Chile 2 Pnuma	- Posição do Bloco rumo à Cúpula de Cancun sobre Mudança do Clima - Processo preparatório do MERCOSUL para a Rio+20 - Informe sobre a Cúpula Social do MERCOSUL	- Todos os temas da agenda foram tratados. - As delegações concordaram sobre a importância de pacote de medidas que englobe os assuntos em negociação do Protocolo de Quioto e da Convenção do Clima (Bali). Apesar do intercambio de	- Estudo sobre Economia Verde, apresentado pelo Brasil - Documento apresentado por Argentina sobre “Los desafios del bloque camino a Cancún em matéria de cooperacion em cambio climático” - Reservado: Informe Argentina sobre Economia Verde

				<p>opiniões, o MERCOSUL não levará posição comum para Cancún.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rio+20: apontou-se a importância das consultas regionais e sub-regionais e os principais temas serão economia verde e governança para o desenvolvimento sustentável. - PNUMA sugeriu que países informem suas prioridades a Nairobi para que posam incluir no Plano de Trabalho 2012-2013 	
XIII Presencial ordinária	Assunção, junho/2011	2 Argentina 2 Brasil 2 Paraguai 4 Uruguai 2 Bolívia 1 Chile 2 ECONORMAS 1 PNUMA 1 convidado	<ul style="list-style-type: none"> - Preparação Rio+20 - Iniciativas regionais com eixo água e educação socioambiental - Projeto ECONORMAS - Fundos Meio Ambiente - Dia Mundial de Luta contra a desertificação e a seca 	<ul style="list-style-type: none"> - Todos os assuntos da agenda foram tratados na Ata. - Dialogo político dos 20 anos após a Rio 92. - Apresentação do “Centro de Saberes” sobre iniciativas regionais sobre água e educação socioambiental na bacia do Prata. - Apresentação do Projeto ECONORMAS - Declaração conjunta sobre Dia Mundial de Luta contra a desertificação e a seca 	<ul style="list-style-type: none"> - Palavras de Boas Vindas - Ministro da Secretaria do Ambiente da República do Paraguai - Apresentação das iniciativas regionais em água e educação socioambiental - Projeto ECONORMAS "Programa apoio para o aprofundamento do processo de integração econômica e desenvolvimento sustentável do MERCOSUL - Texto Declaração
XIV Presencial ordinária	Montevideu, novembro/2011	3 Argentina 4 Brasil 3 Paraguai 13 Uruguai 2 Chile 2 ECONORMAS 2 PNUMA	<ul style="list-style-type: none"> - Preparação Rio +20 - PNUMA: balanço do plano de ação regional - Projeto de Geração de Energia Elétrica a partir de biomassa (Uruguai) - Projeto ECONORMAS - Temas vários 	<ul style="list-style-type: none"> - Ata menciona todos os temas da agenda. - Rio+20: ministros declaram seus compromissos que já haviam sido estabelecidos na Rio 92, e optaram por um documento único e posicionamento em nome do MERCOSUL e Estados 	<ul style="list-style-type: none"> - Proposta de Orientações para o processo preparatório da Cúpula Rio+20 - Projeto GEF PROBIO - Geração Energia Elétrica a partir de Biomassa

				<p>Associados.</p> <p>Brasil destacou sua preocupação como sede em incluir todas as contribuições dos países, setores e atores que compuseram o “Draft Zero”</p>	
XV Presencial ordinária	Buenos Aires, maio/2012	10 Argentina 3 Brasil 4 Paraguai 4 Uruguai 2 Chile 2 ECONORMAS	<ul style="list-style-type: none"> - Preparação Rio+20 - Financiamento para implementação de Plano de Manejo de Fogo (FOCEM) - Temas vários 	<ul style="list-style-type: none"> - Todos os temas da agenda foram tratados na Ata. - Manifestações de apoio ao Brasil para o sucesso da Rio+20 - Financiamento para implementação de Plano de Manejo de Fogo: devido as dificuldades do FOCEM para destinar verbas para esse projeto, orientou-se que as autoridades políticas do MERCOSUL buscassem o Fundo Amazônia. 	- Declaração de Buenos Aires dos Ministros de Meio Ambiente do MERCOSUL e Chile como Estado Associado
XVI Presencial ordinária	Brasília, novembro/ 2012	4 Argentina 11 Brasil 0 Paraguai 4 Uruguai 3 Venezuela 2 Equador 2 Peru	<ul style="list-style-type: none"> - Agenda Ambiental do MERCOSUL após Rio+20 - Gestão de Resíduos Sólidos - Biodiversidade e pesca - Foros Ambientais da América Latina e Caribe - Estado das negociações sobre Mercúrio - Informe atividades SGT nº 6 	<ul style="list-style-type: none"> - Todos os assuntos foram tratados na Ata. - Agenda Ambiental do MERCOSUL após Rio+20: Ministra do Brasil destacou que apesar do cenário econômico difícil, reforçou-se os compromissos da Rio 92 e as bases para a futura Agenda 2030. - Brasil apresentou a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Uruguai, Venezuela, Argentina e Peru explicaram como funciona a gestão de resíduos em seus respectivos países e as dificuldades. - Diálogo sobre o Protocolo de 	- Parágrafos para Declaração de Presidentes do MERCOSUL

				Nagoya	
XVII Presencial ordinária	Montevidéu, maio/2013	5 Argentina 3 Brasil 0 Paraguai 26 Uruguai 5 Venezuela 2 Chile 1 Colombia 2 Equador 2 Peru 3 PNUMA 3 AECID 2 EU 1 IICA 4 ECONORMAS	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperação MERCOSUL-EU: Projeto ECONORMAS - Cooperação MERCOSUL-AECID: Projeto SIAM - Indicadores Ambientais - Gestão de Resíduos Sólidos no Uruguai - Convenio de Mercurio/ Convenção de Minamata - Declaração Ministros sobre a gestão de substâncias e produtos químicos. - Agenda Ambiental do MERCOSUL após Rio+20 - Projeto MERCOSUL-PNUMA 	<ul style="list-style-type: none"> - Não foram publicadas a Ata e o Resumo da Ata dessa reunião. 	<ul style="list-style-type: none"> - Apresentação sobre o estado de execução do Projeto de Apoio Aprofundamento do Processo de Integração Econômica e Desenvolvimento Sustentável do MERCOSUL - Relatório sobre o Projeto Sistema de Informação Ambiental do MERCOSUL (SIAM) - Apresentação sobre Indicadores Ambientais do Uruguai - Apresentação sobre os progressos na Gestão de Resíduos Sólidos no Uruguai - Apresentação sobre "Uruguai e Agenda de Produtos Químicos e Resíduos" - Declaração dos Ministros do Meio Ambiente do MERCOSUL e Estados Associados, em relação à Gestão de Substâncias e Produtos Químicos e Resíduos - Apresentação e Exposição sobre a Abordagem Estratégica para a Gestão de Produtos Químicos em Nível internacional e sua Relação com o Desenvolvimento Sustentável, realizada pela Coordenadora do SAICM - Apresentação do Presidente para a América Latina da Aliança Global para uma Odontologia sem Mercúrio - Apresentação da Colômbia - Rio +20 - Tema Mercúrio - As ações tomadas pelo Equador
XVIII Presencial	Caracas, novembro/20	1 Argentina 2 Brasil	<ul style="list-style-type: none"> - Informes da LX Reunião do SGT nº 6 - Gestão ambiental compartilhada 	<ul style="list-style-type: none"> - Não foram publicadas a Ata e o Resumo da Ata dessa 	<ul style="list-style-type: none"> - Documento para a elaboração de uma Agenda Ambiental MERCOSUL

ordinária	13	0 Paraguai 3 Uruguai 7 Venezuela 2 Chile 1 Equador 1 Peru	- Agenda Ambiental do MERCOSUL - Temas vários	reunião.	- Declaração dos Ministros do Meio Ambiente do MERCOSUL e Estados Associados com relação à Agenda Ambiental MERCOSUL
XIX Presencial ordinária	Buenos Aires, novembro/2014	11 Argentina 2 Brasil 0 Paraguai 2 Uruguai 4 Venezuela 3 Equador 5 PNUD 2 UNESCO 1 Instituto Interamericano Investigacion Cambio Climatico	- Agenda ambiental do MERCOSUL - Linea Estratégica 1 - Gestión de Riesgos de Desastres: Análisis de la propuesta presentada por Uruguay. - Línea Estratégica 2- Gestión de Residuos: Análisis de la propuesta presentada por Brasil. - Línea Estratégica 3 – Estrategia para la conservación de la Diversidad Biológica – Análisis de propuesta presentada por Argentina y Venezuela.	- Não foram publicadas a Ata e o Resumo da Ata dessa reunião.	- Programa Café da manhã do Clima (documento de articulação dos países da América Latina e Caribe sobre as mudanças climáticas) Reservados: Agenda Ambiental do MERCOSUL - Linha Estratégica 1 - Proposta Uruguai; Agenda Ambiental do MERCOSUL - Linha Estratégica 2 - Proposta Brasil; Agenda Ambiental do MERCOSUL - Linha Estratégica 3 - proposta Argentina e da Venezuela
XX Presencial ordinária	Brasília, junho/2015	4 Argentina 11 Brasil 2 Paraguai 3 Uruguai 2 Venezuela 3 Bolívia 2 Colombia 2 Equador 2 Peru 3 CAF 2 PNUMA 1 CEPAL 1 ECONORMAS	- Agenda não foi publicada. - Pela ata, pode-se deduzir que os temas tratados seriam: - Agenda Ambiental do MERCOSUL - Projeto SIAM - Projeto ECONORMAS - Dialogo político para alinhar posições diante dos próximos foros internacionais	- Agenda Ambiental do MERCOSUL: Brasil apresentou um quadro resumo com os temas estratégicos: conservação da biodiversidade; gestão de resíduos; gestão de riscos de desastres; manejo sustentável de florestas e produção e consumo Sustentáveis. - Projeto SIAM: apresentação para os presentes e menção a importância deste instrumento como apoio as decisões e acesso informações para a sociedade. - Projeto ECONORMAS: apresentação dos resultados. - Dialogo político sobre a	- nenhum

				Cúpula pós 2015 e Conferencia do Clima: intercambiaram opiniões e expectativas e reforçaram os princípios da equidade e das responsabilidades comuns, porem diferenciadas.	
XXI Presencial ordinária	Buenos Aires, junho/2017	11 Argentina 3 Brasil 1 Paraguai 4 Uruguai 1 Chile 2 Bolívia 1 Peru 1 PNUMA 1 FAO 1 Secretaria MERCOSUL	- Agenda 2030: mudanças climáticas, florestas, biodiversidade, solos. - Agenda Ambiental MERCOSUL e sua contribuição na Agenda Ambiental Internacional: UNEA II, G20, COP e financiamentos para desenvolvimento	- Dialogo sobre os avanços internos (políticas, planos, projetos e ações) e interesses em comum relacionados aos temas elencados a Agenda 2030: mudanças climáticas, florestas, biodiversidade e solos. - Alinhamento dos temas de interesse e declarações das delegações dos Estados plenos do MERCOSUL que serão apresentados nos próximos foros internacionais.	- nenhum
XXII Presencial ordinária	Buenos Aires, maio/2019	15 argentina 4 Brasil 2 Paraguai 4 Uruguai 1 Chile 1 Equador	- Agenda 2030 - Gestão de substancias e produtos químicos no MERCOSUL - Biodiversidade - Temas vários	- Discussão sobre a efetividade da RMMA - Diálogo político sobre a implementação da Agenda 2030 no âmbito do MERCOSUL (cidades sustentáveis, transporte e matrizes energéticas) - Instrução ao SGT nº sobre planos de ação e fontes de financiamento para a cooperação regulatória da gestão de substancias e produtos químicos - RMMA instruiu SGT nº6 a identificar as possibilidades de	- Parágrafo do Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados

				<p>cooperação dos Estados partes para a agenda comum de direitos ambientais.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reforço do alinhamento dos Estados partes nos foros internacionais para biodiversidade – foco na proteção de parques, reservas naturais, turismo de natureza. - RMMA apontou a conveniência de realizar trabalhos conjuntos de meio ambiente, agricultura, pecuária e pesca no marco da produção sustentável do bloco. - Organização Semana do Clima em agosto/2019 no Brasil - Informado que a RMMA terá que estabelecer Programa de Trabalho, conforme Decisão do CMC nº 08/18. 	
--	--	--	--	---	--

Fonte: Sistema de Información Ambiental del Mercosur (2019); Secretaria Mercosul – Reuniões/Documentos oficiais (2019).

Disponível em: <<https://documentos.mercosur.int/>> ; < <https://ambiente.mercosur.int/>>

Organização: GARCIA, Tatiana de S. L. (2019)

Baseado no levantamento documental e período escolhido (2009-2019) pode-se identificar que foram realizadas 13 reuniões ordinárias da instância política Reunião de Ministros de Meio Ambiente do MERCOSUL (RMMA). Todas as reuniões foram presenciais e aconteceram no país que estava na Presidência Pró Tempore (PPT) do bloco (período semestral). Não houve regularidade na quantidade de reuniões, mas pressupunha-se que haveria, no mínimo, 1 por ano. Não ocorreram Reuniões de Ministros de Meio Ambiente nos anos de 2016 e 2018. A reunião de 2016 poderia ter sido organizada pelo Uruguai, que esteve na PPT entre dezembro/2015 a julho/2016; ou pela Venezuela, que estaria na PPT entre julho a dezembro/2016. A reunião de 2018 poderia ter sido organizada pelo Paraguai, que esteve na PPT entre dezembro/2017 a junho/2018; ou pelo Uruguai, que esteve na PPT entre junho a dezembro de 2018. A instabilidade política em alguns países pode ter levado a marginalização da pauta ambiental nas instâncias políticas do MERCOSUL.

No que se refere aos presentes nas Reuniões, pode-se constatar que a maioria das reuniões contou com os respectivos Ministros ou o mais alto cargo nacional dos respectivos países que eram encarregados das tratativas ambientais, além da presença de técnicos de órgãos públicos e de representantes de Ministério das Relações Exteriores.

As atas das RMMA são bem mais detalhadas, expõem os posicionamentos dos países sobre os temas que foram propostos na agenda e apresentam os avanços das políticas e ações relacionadas a meio ambiente, para mostrar o quanto estão adiantados e/ou alinhados com a Política Ambiental do MERCOSUL.

Os principais temas das agendas das RMMA entre 2009 e 2019 foram:

- Mudanças Climáticas
- Luta Contra a Desertificação e Seca
- Intercâmbio de opiniões sobre foros ambientais internacionais e possíveis declarações conjuntas
- Preparativos Rio+20
- Projeto ECONORMAS
- Financiamentos para planos ambientais do MERCOSUL
- Agenda Ambiental MERCOSUL pós Rio+20
- Projeto SIAM
- Agenda 2030: temas específicos no âmbito do MERCOSUL

Considerando que as Reuniões de Ministros de Meio Ambiente é uma instância política para lidar com a agenda ambiental do MERCOSUL, vale destacar alguns pontos de convergência/divergência encontrados nas atas analisadas.

Os Estados membros plenos e associados apresentaram seus posicionamentos, avanços e dificuldades domésticas sobre diversos temas, com destaque para Mudanças Climáticas. No entanto, apesar da proposta de alinhamento para a construção de estratégias e planos de ação, em 2010, optaram por não assumir uma posição comum na Conferência de Cancún (COP 16). Possivelmente os interesses comerciais domésticos e os diferentes níveis de avanço nas estruturas institucionais e legislações sobre o tema influenciaram para que as delegações tomassem essa decisão nessa instância.

Em novembro de 2011, em consonância com os compromissos previamente assumidos na Rio 92, e com a responsabilidade do Brasil na preparação e sede da Rio+20, os países do bloco prestaram apoio e alinharam-se, chegando a elaborar documento único com o posicionamento dos Estados Plenos do MERCOSUL e Chile, que culminou na Declaração de Buenos Aires, de maio de 2012, com as diretrizes do bloco baseada nos pilares do desenvolvimento sustentável, economia verde e governança, para promover a erradicação da pobreza e a inclusão social, nos princípios da responsabilidade comum porem diferenciadas, defesa de se evitar medidas protecionistas verdes que restrinjam o comércio, criação de financiamento internacionais para projetos de desenvolvimento sustentável, considerando o compromisso dos países desenvolvidos em destinar 0,7% de seu PIB para tal finalidade.

Nos anos seguintes, as RMMA debruçaram-se sobre a Agenda Ambiental do MERCOSUL e os temas trazidos pelo SGT nº 6. No entanto, várias atas e resumos de atas não foram publicados, impossibilitando a análise mais acurada dos posicionamentos das delegações. Contudo os Projetos SIAM, ECONORMAS e Agenda 2030, assuntos largamente debatidos nas reuniões do SGT nº6, também foram tratados na RMMA, demonstrando a intersecção das agendas das instâncias técnica e política.

4.3 Análise documental do Grupo Mercado Comum e Conselho Mercado Comum sobre temas ambientais (2009-2019)

Esta parte da pesquisa foi desenvolvida com base nos documentos disponibilizados pela Secretaria do MERCOSUL “Normativas dos órgãos decisórios do MERCOSUL”. O objetivo desse levantamento era verificar quais temas ambientais elevados às instâncias decisórias do MERCOSUL, tornaram-se Resoluções e/ou Decisões, partindo do pressuposto que estes estariam contidos nas agendas das reuniões da RMMA e do SGT nº6.

O Conselho Mercado Comum (CMC), que é o órgão superior do bloco responsável pela condução política do processo de integração e tomada de decisão, manifesta-se por **Decisões**, que são obrigatórias para os Estados Partes. Este órgão também pode manifestar-se por **Recomendações**, mas não tem caráter vinculante aos membros e, sim, de estabelecer orientações gerais, planos de ações ou incentivo a iniciativas que corroborem com a integração.

O Grupo Mercado Comum (GMC) é o órgão executivo do bloco, e se manifesta por **Resoluções**. As Resoluções são obrigatórias a serem cumpridas pelos Estados partes, sendo que alguns desses documentos devem ser internalizados nos respectivos países, na forma de decreto ou lei após a ratificação, enquanto outros não necessitam ser incorporados ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, porque regulamentam aspectos da organização ou do funcionamento do MERCOSUL.

O SGT nº6 Meio Ambiente está ligado hierarquicamente ao GMC. Já o RMMA faz a interlocução com o GMC, mas está hierarquicamente vinculado ao CMC, conforme organograma apresentado no capítulo anterior.

Existem outros documentos publicados no site do MERCOSUL, que são as **Declarações** do CMC, mas não são vinculantes, porque não são normas regionais e, sim, um posicionamento público dos Estados Partes sobre o tema em questão.

A seguir, apresenta-se as compilações dos documentos produzidos pelos GMC e CMC que abordaram tratativas ambientais, dentro do recorte temporal de 2009 a 2019.

Quadro 4: Resoluções GMC com tratativas ambientais - 2009 a 2019

Ano	Total	Tratativas ambientais (direta ou indireta)

2009	41	Res. Nº 41/09 Convênio de Financiamento para Projeto “Programa Apoio ao Aprofundamento do Processo de Integração Econômica e Desenvolvimento Sustentável do MERCOSUL (ECONORMAS MERCOSUL)”
2010	58	Res. Nº 44/10 Memorandum de entendimento de Cooperação entre MERCOSUL e a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO)
2011	41	Nenhuma Resolução sobre Tratativas Ambientais
2012	52	Res. Nº 38/12 - Prorrogação do Memorando de Entendimento entre o MERCOSUL e a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID)
2013	19	Res. Nº 18/13 Memorando de Entendimento entre o MERCOSUL e a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID)
2014	64	Nenhuma Resolução Sobre Tratativas Ambientais
2015	60	Res. Nº 36/15 - Cooperação entre o MERCOSUL e a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) Res. Nº 27/15 - Diretrizes para o Manejo Sanitário de Resíduos Sólidos, Dejetos Líquidos e Águas Servidas em Portos, Aeroportos, Terminais Internacionais de Cargas e Passageiros e Passos de Fronteira Terrestres no MERCOSUL
2016	31	Nenhuma Resolução Sobre Tratativas Ambientais
2017	48	Res. Nº 18/17 - Prorrogação do Memorando de Entendimento entre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID)
2018	64	Res. Nº 59/18 - Memorando de Entendimento entre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)
2019	48	Res. Nº 38/19 - Diretrizes para a Elaboração de um Plano para a Prevenção, o Monitoramento, o Controle e a Mitigação das Espécies Exóticas Invasoras

Fonte: Secretaria MERCOSUL - Normativas dos órgãos decisórios do MERCOSUL

Disponível em: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>

Acessos em: junho/2018 e agosto/2019.

Organização: GARCIA, Tatiana de S. L. (2019)

Pela catalogação disposta no quadro acima, pode-se apontar que existe convergência dos assuntos tratados entre o GMC, a RMMA e o SGT nº 6. No entanto, percebe-se que das 526 (quinhentas e vinte e seis) Resoluções produzidas entre 2009 até outubro de 2019, somente 9 (nove) referem-se a tratativas ambientais. A maioria das Resoluções aprovadas nesse período tratam de comércio intrabloco e extrabloco, como medidas fitossanitárias, zoosanitárias, farmacêuticas, normatização para aprimoramento da circulação de bens, nomenclaturas e correspondência com a TEC, dentre outras. Das Resoluções relacionadas a assuntos tratados no SGT nº 6 e RMMA, detectou-se a aprovação da Cooperação entre o MERCOSUL e a AECID, referente ao Projeto SIAM e o Projeto ECONORMAS, convênio entre MERCOSUL e União Europeia. Identificou-se os

memorandos de entendimento para a Cooperação entre MERCOSUL-FAO e MERCOSUL-PNUMA, organizações internacionais que participaram de várias reuniões do SGT nº 6 e do RMMA, dialogando com propósitos voltados a promoção do desenvolvimento sustentável dos temas estratégicos elencados na Agenda Ambiental do MERCOSUL (combate à desertificação e seca; mudanças climáticas; biodiversidade; dentre outros temas tratados na Rio+20 e Agenda 2030). A Resolução Nº 38/19 referente a “Diretrizes para a Elaboração de um Plano para a Prevenção, o Monitoramento, o Controle e a Mitigação das Espécies Exóticas Invasoras”, provavelmente é resultante das discussões e propostas do SGT nº 6 e RMMA referente aos temas correlatos a Diversidade Biológica.

Já a Resolução nº 27/15 - Diretrizes para o Manejo Sanitário de Resíduos Sólidos, Dejetos Líquidos e Águas Servidas em Portos, Aeroportos, Terminais Internacionais de Cargas e Passageiros e Passos de Fronteira Terrestres no MERCOSUL, cujo escopo vai além da agenda de meio ambiente, possivelmente, a proposta foi apresentada por outras instâncias técnicas do bloco, como o SGT nº 5 Transportes ou o SGT nº 11 Saúde.

Quadro 5: Decisões CMC com tratativas ambientais - 2009 a 2019

Ano	Total	Tratativas ambientais (direta ou indireta)	Observações
2009	33	Dec. nº 03/09 – Criação da Reunião Especializada de Redução de Riscos de Desastres Sócionaturais, Defesa Civil, Proteção Civil e Assistência Humanitária (REHU)	
2010	67	<p>1. Dec. Nº 05/10 - Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL - Projeto “Ampliação do Sistema De Esgotamento Sanitário de Ponta Porã - MS”</p> <p>2. Dec. Nº18/10 – Aprovação do Regulamento Interno da Reunião de Ministros de Meio Ambiente</p> <p>3. Dec. nº 51/10 - Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL - Projeto “Obras de engenharia do sistema de esgotamento sanitário da cidade de São Borja-RS”</p> <p>4. Dec. Nº 67/10: Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL</p>	<p>1. Aprovação do Projeto “Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Ponta Porã - MS”, apresentado pela República Federativa do Brasil.</p> <p>3. Aprovação do Projeto “Obras de Engenharia do Sistema de Esgotamento Sanitário da cidade de São Borja-RS”, apresentado pela República Federativa do Brasil</p> <p>4. Diretriz 22: Consolidar a temática ambiental como eixo transversal das políticas públicas. Diretriz 23: Promover mudanças em direção a</p>

			padrões mais sustentáveis de produção e consumo
2011	39	Nenhuma relacionada a meio ambiente	
2012	68	Dec. Nº 30/12 - Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL - Projeto "Saneamento Urbano Integrado Aceguá/Brasil e Aceguá/Uruguai	
2013	18	Nenhuma relacionada a meio ambiente	
2014	47	Nenhuma relacionada a meio ambiente	
2015	58	Nenhuma relacionada a meio ambiente	
2016	10	Nenhuma relacionada a meio ambiente	
2017	37	Nenhuma relacionada a meio ambiente	
2018	22	Dec. nº 02/18. Acordo-Quadro entre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e o Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA)	Contrato de administração fiduciária e convênios de complementação financeira e técnica entre o MERCOSUL (FOCEM) e o FONPLATA
2019	9	Nenhuma relacionada a meio ambiente	

Fonte: Secretaria do MERCOSUL - Normativas dos órgãos decisórios do MERCOSUL

Disponível em: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>

Acesso em: junho/2018 e agosto/2019.

Organização: GARCIA, Tatiana de S. L. (2019)

As Decisões do CMC primaram por assuntos que tinham relação com o comércio intra e extrabloco, normalização, medidas para consolidar a integração, estrutura institucional do MERCOSUL, orçamento das instâncias técnicas, políticas, fundos, dentre outros. Das 408 (quatrocentos e oito) Decisões produzidas entre 2009 a 2019, somente 1 (uma) refere-se a assunto previamente tratado na RMMA, que é a Decisão nº 18/2010 sobre a Aprovação do Regulamento Interno da Reunião de Ministros de Meio Ambiente. As outras Decisões mencionadas no quadro acima, certamente, os temas foram tratados em outras instâncias técnicas e políticas que não são objetos desse estudo, mas que transversalmente tocaram em temas ambientais, como saneamento básico. O Plano de Ação Social do MERCOSUL, aprovado no Dec. Nº 67/10, têm duas diretrizes relacionadas políticas públicas e produção e consumo sustentáveis, assunto discutido diversas vezes no(a) SGT nº6 e RMMA que, possivelmente, podem ter contribuído na construção do texto desse Plano.

Quadro 6: Recomendações CMC com tratativas ambientais - 2009 a 2019

Ano	Total	Recomendações (não vinculante)
2009	4	Nenhuma recomendação relacionada a meio ambiente
2010	5	Nenhuma recomendação relacionada a meio ambiente
2011	2	Nenhuma recomendação relacionada a meio ambiente

2012	10	Dec. Nº 30/12 - Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL Projeto "Saneamento Urbano Integrado Aceguá/Brasil e Aceguá/Uruguai"
2013	4	Nenhuma sobre temas ambientais
2014	4	Nenhuma sobre temas ambientais
2015	9	Dec. Nº 47/15 - Reunião de ministros e altas autoridades de gestão integral de riscos de desastres (RMAGIR)
2016	0	-
2017	7	Dec. Nº 13/17- Memorando de entendimento em matéria de cooperação internacional entre o MERCOSUL e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) para a promoção da segurança alimentar e nutricional, do direito ao desenvolvimento e do combate à pobreza.
2018	3	Nenhuma sobre temas ambientais
2019	4	Nenhuma sobre temas ambientais

Fonte: Secretaria do MERCOSUL - Normativas dos órgãos decisórios do MERCOSUL
Disponível em: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>
Acesso em: junho/2018 e agosto/2019.
Organização: GARCIA, Tatiana de S. L. (2019)

As Recomendações produzidas entre 2009 e 2019 referem-se a temas relacionados a trabalho, questões de gênero e valorização/proteção da mulher, fomento a agricultura familiar, combate ao trabalho infantil e políticas públicas para juventude rural. Foram identificadas 3 recomendações que tinham relação indireta com as tratativas ambientais, e estavam relacionados a saneamento básico, gestão de risco de desastres e segurança alimentar.

Quadro 7: Declarações CMC sobre tratativas ambientais - 2009 a 2019

Ano	Declarações CMC (não vinculante)	Observações
2009	Nenhuma relacionada a meio ambiente	
2010	1. Declaração Conjunta dos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL sobre o Aquífero Guaraní 2. Declaração Especial dos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados sobre a Exploração dos Recursos Naturais não Renováveis na Plataforma continental argentina 3. Declaração Especial dos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados sobre as Maldivas	2. Rechaço sobre a exploração dos recursos não renováveis na plataforma argentina pelo Reino Unido e Irlanda do Norte 3. Respaldo a soberania relativa a questão das Ilhas Maldivas
2011	Nenhuma relacionada a meio ambiente	

2012	1. Declaração de Mendonza sobre uso, conservação e aproveitamento soberano e sustentável dos recursos e riquezas naturais dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados 2. Declaração Especial sobre a questão das Ilhas Maldivas 3. Intercambio de Informação entre os Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados sobre as pesquisas e artefatos navais vinculados a "Questão das Ilhas Maldivas"	2/3. Rechaço sobre a exploração dos recursos naturais renováveis e não renováveis na plataforma Argentina pelo Reino Unido e Irlanda do Norte
2013	Nenhuma relacionada a meio ambiente	
2014	Nenhuma relacionada a meio ambiente	
2015	1. Declaração Especial sobre a exploração dos hidrocarbonetos na plataforma continental argentina em proximidade das Ilhas Malvinas	1. Rechaço sobre a exploração de hidrocarbonetos na plataforma continental argentina nas Ilhas Malvinas
2016	Nenhuma relacionada a meio ambiente	
2017	1. Declaração especial dos Estados Pares e estados Associados do MERCOSUL sobre a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada. 2. Declaração dos Estados Partes e Estados Associados do MERCOSUL sobre o Compromisso com o Acordo de Paris 3. Declaração do MERCOSUL sobre a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável 4. Declaração sobre o Projeto Corredor Ferroviário Bioceânico de Integração	4. Correlacionou-se a construção da ferrovia ligando-a a Hidrovia Paraná-Paraguai.
2018	Nenhuma relacionada a meio ambiente	
2019	Nenhuma declaração publicada	

Fonte: Secretaria do MERCOSUL. Declarações e Decisões Presidenciais
Disponível em: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/declaraciones-decisiones-presidenciales/>
Acesso em: junho/2018 e agosto/2019.
Organização: GARCIA, Tatiana de S. L. (2019)

Sobre as Declarações publicadas pelos Estados Partes, pode-se identificar que dentre os documentos que tinham alguma relação com as tratativas ambientais, as Declarações referentes ao Acordo de Paris (Mudanças Climáticas) e Agenda 2030, coadunam com temas trabalhados pelo SGT nº 6 e RMMA. Já as declarações relacionadas a Malvinas, a preocupação é geopolítica, mas ao tocar na exploração dos recursos fósseis (hidrocarbonetos) também acaba por tocar em questões

ambientais. Sobre a Declaração do Corredor Ferroviário Bioceânico, o documento correlaciona esse futuro investimento ligando-a a Hidrovia Paraná-Paraguai, assunto que permeia aspectos ambientais, econômicos e geopolíticos.

Já a Declaração sobre o Aquífero Guaraní (2010) é o único documento encontrado dentre as instâncias e os sites pesquisados do MERCOSUL que trata deste tema. Também não se identificou essa temática nas agendas e atas do SGT nº 6 e do RMMA entre 2009 a 2019. Suspeita-se que esse tema tenha perdido a força e esquecido no âmbito do MERCOSUL, apesar de sua importância, dado que todos os Estados membros do bloco estão sobre esse aquífero e exploram suas águas.

Leite (2018) aponta que, em agosto de 2010, o Acordo sobre o Aquífero Guaraní foi firmado pelos Estados membros do MERCOSUL, baseado nos estudos do Grupo Ad Hoc de Alto Nível Aquífero Guaraní, instância provisória e auxiliar do CMC. O objetivo desse Acordo seria o estabelecimento de maior cooperação pelo conhecimento e gestão responsável dos recursos hídricos subterrâneos transfronteiriços da região. Este Acordo ainda não foi ratificado pelo Paraguai, enquanto Brasil (2017), Argentina (2012) e Uruguai (2012) já o ratificaram; talvez isso explique porque ainda não foi publicado no site do MERCOSUL, pois depende de todas as ratificações e depósitos que possibilitam sua entrada em vigor. A leitura do Acordo foi possível graças a cópia em português publicada pelo *International Water Law Project*²⁸

Diante da catalogação das Resoluções (GMC), Decisões (CMC), Recomendações (CMC) e Declarações publicadas nos sites supracitados, pode-se identificar escassos documentos relacionados as tratativas ambientais, evidenciando o baixo dinamismo em termos de incorporação dos órgãos decisórios dos temas trabalhados e emanados pelo SGT nº 6 e RMMA. Além disso, é muito assimétrica a importância concedida entre os temas considerados prioritários (Comércio, Regulação etc.) em relação aos temas ambientais, possivelmente, porque os últimos são considerados pouco relevantes pelos governos centrais dos Estados Partes.

²⁸ INTERNATIONAL WATER LAW PROJECT. **Acordo do Aquífero Guaraní**. Disponível em: <https://www.internationalwaterlaw.org/documents/regionaldocs/Guarani_Aquifer_Agreement-Portuguese.pdf>. Acesso em: jun/2018.

Também foi investigado no site do Ministério das Relações Exteriores do Paraguai²⁹, local destinado para o depósito dos Acordos que são produzidos no âmbito do MERCOSUL e que devem ser ratificados por todos os Estados Partes para entrar em vigor, visando a encontrar Acordos, Protocolos e Memorandos sobre temas ambientais entre 2009 e 2019. Constatou-se que nesse período, não entrou em vigor nenhum Acordo que tratasse de temas ambientais e, sim, em sua maioria, a respeito de comércio com países extrabloco, documentos de viagem entre membros dos Estados parte e associados, adesão da Bolívia ao bloco, associação do Suriname ao bloco, facilitação para investimentos no MERCOSUL, questões de Direitos Humanos, educação, contratações públicas, intercâmbio de informações sobre fabricação e tráfico ilícito de armas, munições e explosivos, contratos internacionais de consumo, e questões jurídicas para empresas de seguro, dentre outros.

Diante da análise documental apresentada, pode-se inferir que, apesar de todos os esforços dos tecnoburocratas e ministros que trabalham nas instâncias técnicas e políticas relacionadas as tratativas ambientais, a Agenda Ambiental do MERCOSUL evoluiu muito até os anos 2000 e, atualmente, encontra-se mais dedicada aos temas que tem repercussão nas Organizações Internacionais, que acabam chamando a atenção dos órgãos decisórios do bloco e das instâncias domésticas dos Estados Partes frente aos temas considerados mais prioritários, como o comércio.

4.4 Harmonização das legislações de meio ambiente nos Estados Partes do MERCOSUL

As normas comunitárias emanadas pelos órgãos decisórios de um bloco são seu alicerce jurídico-institucional, por isso, sua incorporação na legislação dos Estados-partes é premissa para a efetividade do processo integracionista.

Conforme descrito em capítulo anterior, o Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto definiram a estrutura institucional do MERCOSUL, composta por órgãos decisórios de caráter intergovernamental (Conselho Mercado Comum, Grupo Mercado Comum e Comissão de Comercio do MERCOSUL), com sistema de consenso para a tomada de decisões, e um sistema arbitral em situações que

²⁹ Disponível em: http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx. Acesso em: junho/2019 e agosto/2019

demandem soluções de controvérsias. Também conta com instâncias de apoio, criadas conforme as demandas dos Estados Partes, para prestar suporte visando a consolidação do processo de integração, e constituem-se em os grupos de trabalho, grupos técnicos, grupos ad hoc, subgrupos, reuniões de especialistas, reuniões ministeriais, comissões, comitês técnicos, dentre outros.

Existe um escalonamento hierárquico jurídico das normas MERCOSULinas, cujo ápice são os tratados constitutivos e seus protocolos adicionais; seguidos pelas decisões do CMC, as resoluções do GMC e as diretrizes do CCM. O capítulo IV do Protocolo de Ouro Preto institui “[...] as normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL [...] terão caráter obrigatório e deverão, quando necessário, ser incorporadas aos ordenamentos de cada país”. A incorporação não se aplica a todos os casos, e quando há necessidade de incorporação, cada país internaliza em seus ordenamentos jurídicos, em conformidade com suas Constituições e trâmites legais. Quando o Estado aprova a norma regional e a internaliza em seu ordenamento nacional, deve informar a Secretaria do MERCOSUL. Quando todos os Estados Partes tiverem incorporado a norma MERCOSULina e avisado a Secretaria, então esta comunicará a todos os membros de que 30 dias após esta comunicação a norma regional entrará em vigor. Dentro deste prazo, os Estados Nacionais devem dar publicidade ao início da vigência da referida norma regional por meio de seus respectivos Diários Oficiais. A aplicabilidade será simultânea nos quatro países do bloco. Na prática, as normas MERCOSULinas produzem seus efeitos em cada país após a promulgação interna, pois é inviável que cada país espere a comunicação da Secretaria para aplicá-la, porque se estaria diante de mais um obstáculo à sua vigência (ROCHA, 2011).

A harmonização das legislações ambientais dos Estados Partes do MERCOSUL é uma questão polêmica desde a criação do bloco.

Inicialmente, os trabalhos de harmonização incluíam a análise das assimetrias das legislações dos Estados Partes e, para alguns subgrupos, como o SGT nº 5 Transporte Terrestres, SGT nº 7 Política Industrial e Tecnológica, e o SGT nº 8 Política Agrícola, deveriam incluir orientações ambientais em seus trabalhos. Em 1994, o GMC emitiu a Resolução nº 10/94, estabelecendo diretrizes básicas em matéria de política ambiental, sendo que a primeira e a oitava, referiam-se à harmonização da legislação ambiental entre os Estados Partes. A primeira diretriz indicava a harmonização, mas não impunha a unicidade normativa. A oitava diretriz

obrigava a adoção de licenciamento ambiental nos ordenamentos jurídicos nacionais. No mesmo ano, o CMC por meio da Decisão nº 14/04 estabeleceu procedimentos para a cooperação em casos de emergência ambiental (OLIVEIRA; ESPINDOLA, 2015).

Em 2004, a RMMA tentou identificar as assimetrias entre as legislações nacionais, solicitando ao SGT nº 6 a criação de um grupo ad hoc para tratar do tema; porém, não se efetivou e o assunto foi descontinuado. Existe no bloco uma instância específica para tratar de assimetrias, o grupo ad hoc de alto nível “Superação das Assimetrias no MERCOSUL”, criado pela Decisão CMC nº06/07, mas produziu poucos resultados (MERCOSUL, 2008)

Dentre as competências do SGT nº 6, uma delas é a realização de reuniões com outros foros do MERCOSUL, para tratar de temas ligados ao meio ambiente, para que assim possam harmonizar e coordenar as políticas a serem adotadas pelo bloco. Contudo, foram poucas situações que isso aconteceu, ao ponto de várias instâncias do MERCOSUL tratarem de temas afetos a meio ambiente e não dialogarem com o SGT nº 6 e nem com o RMMA (MERCOSUL, 2008).

Tal relato pode ser comprovado durante o levantamento dos documentos nos sites do MERCOSUL, pois dentre aqueles publicados entre 2009-2019 que tinham alguma relação com tratativas ambientais, parte significativa não havia sido discutida nas agendas e/ou atas das instâncias específicas de meio ambiente.

Segundo Oliveira e Espíndola (2015) os Estados Partes do MERCOSUL dispõem de Constituições (Carta Magna) em que a proteção ao meio ambiente é mencionada, com alguns conceitos em comum, como educação ambiental e princípio poluidor pagador, e dizeres relacionados aos princípios do desenvolvimento sustentável.

Os autores destacaram que a Argentina dispõe de arcabouço jurídico nacional que trata de proteção do(a) ar, solo, água, flora, fauna, pesca, dentre outros recursos ambientais, sendo que a principal é a Lei 25.675/02, chamada de Lei Geral de Meio Ambiental, com os pressupostos mínimos para gestão sustentável e adequada do ambiente, a preservação e proteção da diversidade biológica; princípios e instrumentos da política ambiental; competência judicial; ordenamento ambiental; avaliação de impacto ambiental; educação, informação e participação; seguro ambiental e fundo de restauração; sistema federal ambiental; ratificação de acordos; dano ambiental e fundo de compensação ambiental. Além disso, apontam

a existência de leis argentinas que se baseiam na ratificação de acordos internacionais, como: Lei 23.274/89 (Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio); Lei 23.778/90 (Protocolo de Montreal sobre as Substâncias que destroem a Camada de Ozônio); Lei 23.922/91 (Convênio de Basileia sobre o Controle dos Movimentos Transfronteiriços de resíduos perigosos e sua eliminação); Lei 24.295/93 (Convenção Marco de Nações Unidas sobre Mudança Climática); Lei 25.438/01 (Protocolo de Kyoto da Convenção sobre Mudança Climática); Lei 25.612/02 (Lei sobre Gestão Integral de Resíduos industriais e Atividades de Serviços); Lei 25.688/02 (Lei de Gestão Ambiental de Águas) (OLIVEIRA; ESPINDOLA, 2015).

O ordenamento jurídico brasileiro é constituído por um sistema de normas escalonados em diferentes níveis e a Constituição está acima de todas. O país já dispunha de leis ambientais antes da Constituição Federal (1988), como a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (1981), o Código Florestal (1965), a Lei de Proteção à Fauna (1967), que subsidiariam a criação de novas leis, políticas, estruturas institucionais, como o Ministério do Meio Ambiente, o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), a Lei de Crimes Ambientais (Lei 9605/98), recursos hídricos (Lei 9433/97), política urbana (Lei 10257/01), dentre muitas outras (OLIVEIRA; ESPINDOLA, 2015). O Brasil é signatário de vários acordos ambientais internacionais e, atualmente, dispõe de extenso arcabouço jurídico e estruturas técnicas e políticas (em todos os níveis) para lidar com as questões ambientais nacionais.

O Paraguai possui normas ambientais como a Lei de Avaliação de Impacto Ambiental, a Lei da Vida Silvestre, a Lei de Áreas Silvestres Protegidas, a Lei do Fomento à Preservação Florestal e ao Reflorestamento e a Lei que Sanciona os Delitos Ecológicos; no entanto não são cumpridas, pois não foram assumidas pelos formuladores e executores de políticas públicas e nem conhecidas pela maior parte da população, sendo que essas leis só foram criadas para atender às exigências das Organizações Internacionais (OLIVEIRA; ESPINDOLA, 2015).

Sobre o Uruguai, Oliveira e Espindola (2015, p.12) apontam que a norma jurídica de maior destaque é a Lei 17.283/00, Lei Geral de Proteção do Ambiente, em conformidade com o artigo 47 da Constituição que dispõe sobre a proteção do ambiente, da qualidade do ar, da água, do solo e da paisagem; a conservação da diversidade biológica; a redução e o adequado manejo das substâncias tóxicas ou

perigosas e dos dejetos; a prevenção, eliminação, mitigação e a compensação dos impactos negativos; a proteção dos recursos naturais compartilhados e dos localizados fora das zonas submetidas às jurisdições nacionais; a cooperação ambiental regional e internacional e a participação na solução dos problemas ambientais globais; a formulação, instrumentação e aplicação da política nacional ambiental e do desenvolvimento sustentável.

Oliveira e Espindola (2015) argumenta que para o alcance da harmonização das legislações ambientais no MERCOSUL é necessário que os Estados Partes adotem os princípios oriundos dos principais tratados internacionais, notadamente os advindos da Organização das Nações Unidas, pois a partir dessa incorporação em nível constitucional nos ordenamentos jurídicos nacionais, alcançaria certa uniformidade legislativa e, conseqüentemente, facilitaria para que as instituições MERCOSULinas conseguissem as convergências necessárias em setores importantes dos Estados Partes e do bloco.

Pereira et al (2006) apontam que os problemas relacionados à harmonização ambiental das legislações nacionais são de caráter contingencial e de defesa da soberania nacional, e pontuam os seguintes aspectos que justificam as diferentes posturas dos Estados membros:

- 1- Resposta individual: a harmonização ambiental implica que os países percam o direito de estabelecer suas próprias políticas, devendo, portanto, ter uma atitude em consonância com os interesses do grupo, o que pode trazer prejuízos em relação à competitividade, pois, muitas vezes, potenciais exportadores podem se deparar com a situação de incapacidade não somente técnica mas também financeira de ajustar a sua produção à regulamentação que está sendo imposta.
- 2- Diferenças nas características ambientais dos diferentes países: os países possuem diferentes características ambientais que os permitem assimilar poluentes ou tolerar poluições de forma diferente. Com a harmonização, estes países teriam que obedecer a padrões únicos, o que poderia gerar um nível de proteção muito baixo para uns ou muito elevado para outros.
- 3- Equalização dos custos ambientais: os diferentes países apresentam os seus custos para alcançar determinado padrão ambiental.
- 4- Redução dinâmica dos custos de produção: a harmonização dos produtos e processos de produção é uma das vantagens do processo de harmonização das políticas, mas a harmonização do processo de produção não permite que a escolha da tecnologia seja feita com base nas vantagens comparativas de cada país. Dessa forma, os custos de controle de poluição de uma empresa, por exemplo, podem variar enormemente de acordo com a sua localização, tendo em vista que a capacidade de diluir, dispersar, absorver substâncias poluentes varia de acordo com o tempo e o espaço e nem sempre essa característica é considerada quando da elaboração dos padrões ambientais. (PEREIRA ET AL, 2006, p. 54)

Os autores argumentam que essas diferenças nos regulamentos ambientais domésticos é um dos obstáculos para a implantação de um marco institucional regional, pois os países com legislação mais avançada, não admitem o nivelamento por baixo, como aquelas ligadas às medidas sanitárias, e nem aceitam importar produtos que não atendam aos padrões já adotados em conformidade com referências ambientalmente corretas. Por outro lado, a imposição de padrões mais elevados, força os outros países a ajustarem suas regulamentações, que acabaria por afetar os sistemas produtivos, caso não se adequem dentro das regras e prazos estipulados, diminuindo suas condições de competitividade no curto prazo. Essas diferenças e pressões, possivelmente, levariam a tensionamentos entre os Estados Partes.

Os Estados Partes do MERCOSUL possuem legislações ambientais com temas parecidos, mas com diretrizes e mecanismos distintos, algumas mais restritas e outras mais flexíveis. Alega-se que os países com legislação ambiental mais flexíveis tornam os custos de produção mais baratos e competitivos, porque não precisam internalizar os custos ambientais, como preservar áreas de florestas nativas ou utilizar processos e tecnologias nos processos produtivos que causem menor impacto.

Sem tentar consolidar as afirmações de Pereira et al (2006), mas fazendo correlação com os documentos analisados, detectou-se que nas reuniões do SGT nº 6, as delegações do Paraguai foram as mais ausentes. Talvez sua ausência nas reuniões regionais é uma tentativa de evitar constrangimentos/confrontamentos e reflexo de seu atraso na criação e implementação de leis e políticas nacionais relacionadas a meio ambiente.

Não se pode negar que desde o Tratado de Assunção (1991), quando houve a menção da preservação do meio ambiente e, na década seguinte, com a entrada em vigor do Acordo Marco sobre Meio Ambiente do MERCOSUL (2001) e o Protocolo Adicional (2004), acrescidas as várias Decisões e Resoluções que, de forma direta ou indireta, permeavam tratativas ambientais, constituem esforços do bloco para diminuir as assimetrias entre os Estados Partes, seja através da articulação para a harmonização entre as legislações nacionais, projetos de cooperação e/ou a criação de normas e procedimentos comuns.

Além disso, é evidente que os países do bloco avançaram nos últimos 20 anos nas questões ambientais ao criarem leis, políticas públicas e estruturas

institucionais, conforme seus interesses e prioridades, para atender aos setores domésticos intrinsecamente imbuídos por fatores políticos, econômicos e socioculturais; mas que também podem ter sido influenciados por compromissos firmados no cenário regional e internacional.

Pode-se constatar essas influências ao mencionar que os países fundadores do MERCOSUL são signatários dos Acordos Internacionais de Mudanças Climáticas, produziram leis e programas nacionais para lidar com a questão domesticamente, e no ambiente regional, a pesquisa documental mostrou que esse assunto foi diversas vezes trabalhado nas reuniões do SGT nº6 e da RMMA.

É claro que ainda existem obstáculos institucionais e conceituais internos de cada país membro, que refletem assimetrias nas legislações e no tratamento concedido as questões ambientais, dificultando no estabelecimento de uma política ambiental regional. O tema dos recursos hídricos é um exemplo de que, apesar da importância histórica e estratégica, foram feitas diversas tentativas de sua inclusão na agenda do SGT nº6 e da RMMA, porém não avançou. A condição transversal do tema, seu impacto sobre outros setores, as dificuldades de articulação entre órgãos do MERCOSUL, as diferenças entre os órgãos nacionais de competência ambiental, impediram que a região conquistasse resultados mais concretos para lidar conjuntamente com a questão (MERCOSUL, 2008).

Braga (2014) aponta que ao procurar por resultados tangíveis ou projetos com repercussão e produtos significativos relativos a Política Ambiental proveniente do MERCOSUL, não encontrou feitos concretos. O conjunto normativo ambiental produzido no bloco tem mais efeitos burocráticos do que práticos. Além disso, cada Estado membro produz medidas legais ambientais e instituições, conforme suas demandas internas, demonstrando que as tratativas ambientais são, primeiramente, discutidas nas escalas local e nacional, para depois os Estados assumirem compromissos regionais e/ou internacionais. O problema se daria porque, no âmbito do bloco, as medidas e os projetos são de diversos tipos, sem padronização e sem metas. Além disso, Brasil e Argentina são mais atuantes em comparação aos outros para lidar com as questões ambientais.

Outro ponto a ser observado decorre do peso dado as questões comerciais pelos órgãos decisórios do MERCOSUL, decorrente do principal objetivo do bloco, que ao se absterem do reconhecimento da interdependência com as questões

socioambientais, imputem baixo engajamento para avançar em uma política ambiental regional.

Nessa pesquisa não se objetivou analisar a incorporação das normas emanadas do MERCOSUL que foram internalizadas aos ordenamentos jurídicos nacionais dos Estados Partes. Há uma excelente publicação³⁰, realizada por uma equipe de pesquisadores, que analisaram esses processos de incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro ao longo de 21 anos do bloco (três ciclos de governo no Brasil: Collor/Itamar Franco; 2 governos FHC e 2 governos Lula).

Contudo, pode se afirmar que nesses 28 anos de existência do MERCOSUL, seus Estados fundadores avançaram significativamente na dimensão ambiental por meio da criação de legislações, instituições e sistemas nacionais relacionados a biodiversidade, unidades de conservação, água, mudanças climáticas, dentre outros. Certamente, as instâncias técnica e política do MERCOSUL responsáveis pelas tratativas ambientais (SGT nº6 e RMMA) serviram para reforçar o diálogo e fortalecer os compromissos estabelecidos no âmbito nacional e internacional.

4.5 Acordo MERCOSUL-União Europeia: alguns aspectos relacionados ao capítulo comércio e desenvolvimento sustentável.

A União Europeia é o segundo maior parceiro comercial do MERCOSUL. O MERCOSUL é o 8º maior parceiro extrarregional da União Europeia. A soma dos PIBs dos dois blocos representa cerca de US\$ 20 trilhões, ou seja, aproximadamente 25% da economia mundial e mercado consumidor de 780 milhões de pessoas. Em 2018, o comércio entre esses blocos foi de mais de US\$ 90 bilhões, sendo que o Brasil exportou para a União Europeia cerca de US\$ 42 bilhões, representando 18% das exportações do país. Além disso, a UE é o maior investidor externo no MERCOSUL, totalizando US\$ 433 bilhões, até o ano de 2017 (MRE, 2019e).

As negociações entre o MERCOSUL e a União Europeia iniciaram em 1995, com a assinatura do Acordo-Quadro de Cooperação Interregional MERCOSUL-União Europeia. As negociações duraram 20 anos, com mais de 30 rodadas de reuniões divididas em 3 fases, com muitas divergências relacionadas ao

³⁰ VENTURA, Deisy; ONUKI, Janina; MEDEIROS, Marcelo et al. **Internalização das normas do MERCOSUL**. Série Pensando o Direito, vol. 45. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

protecionismo dos produtos agrícolas, intercaladas com períodos de interrupção. Em 28 de junho de 2019, ministros do MERCOSUL e comissários da UE anunciaram a conclusão da parte comercial do Acordo (MRE, 2019e).

O Acordo de Associação entre MERCOSUL e União Europeia está baseado em três pilares: diálogo político, cooperação e livre comércio. O escopo da parte comercial do Acordo é composta por capítulos e anexos que tratam dos seguintes temas: 1) acesso tarifário ao mercado de bens (compromissos de desgravação tarifária); 2) regras de origem; 3) medidas sanitárias e fitossanitárias; 4) barreiras técnicas ao comércio (anexo automotivo); 5) defesa comercial; 6) salvaguardas bilaterais; 7) defesa da concorrência; 8) facilitação de comércio e cooperação aduaneira (protocolo de assistência mútua e cláusula antifraude); 9) serviços e estabelecimento (compromissos em matéria de acesso); 10) compras governamentais (compromissos em matéria de acesso); 11) propriedade intelectual (indicações geográficas); 12) integração regional; 13) diálogos; 14) empresas estatais; 15) subsídios; 16) pequenas e médias empresas; 17) comércio e desenvolvimento sustentável; 18) anexo de vinhos e destilados; 19) transparência; 20) temas institucionais, legais e horizontais; e 21) solução de controvérsias (MRE, 2019f).

Sobre o capítulo Comércio e Desenvolvimento Sustentável contido nesse Acordo entre blocos, durante a pesquisa documental identificou-se que esse item constou nas pautas das reuniões do SGT nº6, em junho e outubro de 2017; apesar de não constar detalhes na ata. Contudo, pode-se supor que essa instância técnica deve ter feito contribuições relacionadas a esse capítulo e, certamente, a RMMA elevou as orientações técnicas para as instâncias decisórias do MERCOSUL.

O Ministério das Relações Exteriores do Brasil disponibilizou vários documentos³¹ sobre os principais pontos debatidos no acordo comercial, mas destacou que ainda não possuem valor legal porque dependem das ratificações dos países membros de ambos blocos e do Parlamento Europeu. A União Europeia também disponibilizou uma série de documentos³², dentre os quais estão o *Agreement in principle* (Acordo em princípio), *key facts about the agreement* (fatos

³¹ Disponíveis em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20626-texto-do-acordo-mercotel-uniao-europeia>. Acesso em: ago./2019.

³² Disponíveis em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_3396. Acesso em: ago./2019.

chave sobre o acordo) e *factsheet on sustainable development* (ficha informativa sobre desenvolvimento sustentável).

O capítulo que trata de Comércio e Desenvolvimento Sustentável, composto por 18 artigos, expõe a importância das partes para a promoção do desenvolvimento sustentável na relação comercial e nos investimentos, respeitando os princípios e ações para os temas ambientais e laborais que foram firmados em vários Acordos Internacionais, como a Agenda 21, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), a Declaração sobre Justiça Social para uma Globalização Justa da Organização Internacional do Trabalho (2008), a Agenda 2030, dentre outros. Determinou-se que nenhuma das partes poderá aplicar leis ambientais e trabalhistas que se constitua como restrição disfarçada ao comércio ou discriminação injustificável ou arbitrária e, portanto, cada país terá o direito de determinar suas próprias políticas e prioridades relativas ao desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental e trabalhistas domésticas (MRE, 2019f).

O capítulo também apontou a importância de temas correlatos a mudança climática, proteção da biodiversidade, manejo sustentável de florestas e pesca e cadeias de suprimentos sustentáveis. Os países não podem enfraquecer os níveis de proteção ambiental, revogar leis ambientais ou deixar de aplicar normas, com o objetivo de estimular o comércio e os investimentos. Destaque foi atribuído a cooperação, a troca de informações e a participação da sociedade civil (Idem).

O princípio da precaução foi incluído nesse capítulo, mas o MERCOSUL exigiu da União Europeia que esse não será empregado indevidamente para impor barreiras ao comércio. Em situações de divergências entre as partes perante a correta aplicação dos termos do capítulo, um painel de peritos poderá ser acionado para fazer recomendações (MRE, 2019f).

Conforme mencionado acima, esse Acordo não entrará em vigor em breve, porque depende das ratificações das instâncias políticas domésticas dos países membros de ambos os blocos, inclusive do Parlamento Europeu, totalizando 33 parlamentos. Por isso, o processo poderá levar de 2 a 3 anos para ser concluído.

No entanto, o andamento dessas ratificações poderá influenciar para que o atual governo brasileiro reconheça sua responsabilidade como importante *player*, e considere os custos comerciais e políticos, caso não reveja seus discursos e ações para lidar com as questões ambientais.

O Parlamento Europeu, importante ator do processo decisório da EU, que é influenciado por grupos domésticos protecionistas, conta com deputados que defendem as causas ambientais e poderão não aprovar esse Acordo, com a justificativa de que as declarações e ações do governo brasileiro na área ambiental, contrariam as políticas e ações de conservação ambiental e de sustentabilidade já implementadas na Europa.

Em que pese o bom senso necessário aos políticos europeus para que não se utilizem de artifícios para novas modalidades de colonialismo, o capítulo Comércio e Desenvolvimento Sustentável pontua que as questões ambientais não poderão ser empregadas como medidas restritivas ao comércio; mas reforça que todos os países deverão permanecer nos Acordos Internacionais Ambientais previamente firmados, como o Acordo de Paris.

Apesar do Acordo MERCOSUL-União Europeia ainda não estar em vigor, alguns representantes de países europeus utilizaram esse instrumento para pressionar o governo brasileiro, a adotar medidas efetivas contra o desmatamento e queimadas que aconteceram na Amazônia em agosto de 2019.

Não se pretendia para essa pesquisa comparar a política ambiental do MERCOSUL com a da União Europeia, que é a mais avançada dentre os blocos regionais quando se trata da construção, implementação e cumprimento de normas comunitárias; e, sim, apontar a tendência dos acordos comerciais que, cada vez mais, incluem artigos relacionados ao desenvolvimento sustentável.

Vale lembrar que o MERCOSUL optou pelo nível de integração intergovernamental, menos profundo se comparado a União Europeia, cuja natureza é supranacional, com instâncias supranacionais que emanam as normas para todos os Estados-membros e com aparato jurídico regional e jurisprudência comunitária. Assim, ao contrário da União Europeia, o MERCOSUL não dispõe de princípios gerais de direito regional comunitário, nem de jurisprudência comunitária, justamente, por não ter conferido ao bloco prerrogativas supranacionais (ROCHA, 2011).

Além disso, os países que compõe a União Europeia já avançaram em muitos temas econômicos, sociais, ambientais, educacionais entre outros; e, apesar de ainda ter problemas domésticos e regionais, são democracias mais maduras e com políticas macroeconômicas e de bem estar consolidadas. Enquanto isso, os países do MERCOSUL ainda engatinham em questões fulcrais, como educação,

erradicação da pobreza, disponibilidade de água potável, comida e energia, saneamento básico, planejamento urbano, dentre outros.

Por fim, não se pode olvidar de mencionar que o Acordo MERCOSUL-União Europeia é estratégico ao bloco europeu, devido a fatores geoeconômicos e geopolíticos em relação a América do Sul, ao empregar o discurso de defesa ao comércio mundial baseado em regras e acordos multilaterais, conseguem ter acesso privilegiado aos mercados consumidores e as fontes de recursos primários/commodities que lhes interessam e estão disponíveis na região.

4.6 Desafios para a política de meio ambiente no MERCOSUL

A maioria dos estudos regionalistas focam nas questões comerciais, macroeconômicas, jurídicas e normativas dos processos de integração; raros são aqueles que provêm análises a partir da perspectiva ambiental.

Os temas ambientais, notadamente aqueles que perpassam as fronteiras políticas, como bacias hidrográficas, biomas, resíduos, dentre outros assuntos que impactam a sociedade e a economia, podem ser considerados multidimensionais, complexos e inter-relacionados. Por isso, a proposta da governança permite as análises dos problemas, as indicações de soluções e as ações práticas resolutivas partindo do pressuposto da cooperação de todos atores estatais e não estatais, considerando suas respectivas responsabilidades e capacidades.

A respeito das tratativas ambientais no âmbito do MERCOSUL, críticos apontam que os documentos produzidos não passam de retórica e declarações de intenções, sem forças de sanção e/ou de persuasão perante os países-membros, e que não há política efetiva de gestão compartilhada de recursos naturais no bloco. No entanto, conforme apontado nesse capítulo, pode-se constatar que o MERCOSUL serviu como espaço diálogo na escala regional, que serviu para reforçar compromissos (nacionais e internacionais) de assuntos relacionados a meio ambiente e possibilitou diminuir as assimetrias com a harmonização das leis ambientais dos Estados fundadores.

Também é inegável o pioneirismo do MERCOSUL nos seus primeiros anos ao incluir o meio ambiente em alguns documentos e na estrutura institucional. No entanto, os avanços relativos à temática ambiental coexistiram com as dificuldades

operativas para colocar em prática os documentos e os objetivos do bloco, notadamente de tornar-se um Mercado Comum. Além disso, o principal objetivo do bloco, o comércio, ainda precisa incorporar os preceitos da sustentabilidade associados com a competitividade.

Soma-se ao condicionante de que as decisões estabelecidas no âmbito do MERCOSUL são feitas pelos governos centrais devido à natureza do bloco ser intergovernamental, por isso, apesar das pressões de movimentos ambientalistas, setor acadêmico e Acordos Ambientais Internacionais assinados, prevalece os interesses comerciais/produtivos que sustentam a elite política.

A agenda ambiental do MERCOSUL é influenciada por duas forças, seja para avançar ou estagnar: 1) quando os interesses comerciais/econômicos prevalecem em detrimento das questões ambientais, muitas vezes vistas como entrave por limitar atividades produtivas degradantes ou por tornarem-se objetos de barreiras não tarifárias, que impactam a competitividade. Isso explica porque as questões ambientais têm sido tratadas marginalmente e de forma secundária nas instâncias decisórias do bloco e o progressivo esvaziamento da agenda ambiental (MERCOSUL, 2008); 2) quando os financiamentos internacionais e comprometimentos dos membros do bloco nas Conferências Ambientais Internacionais, tornam-se a mola propulsora para que os temas ambientais entrem na agenda regional. Ao identificar a inclusão de assuntos relacionados a Rio 92, Rio+20 e Agenda 2030 nas agendas e atas de reuniões do MERCOSUL, pode-se inferir que a inclusão desses na agenda regional, bem como os projetos de cooperação estabelecidos entre o MERCOSUL, e a FAO e o PNUMA, refletem a influência que as variáveis internacionais exercem sobre os países sul-americanos e dentro do bloco.

A assimetria entre os membros do bloco também é percebida na dimensão ambiental. Paraguai e Uruguai apresentam estruturas e leis ambientais mais singelas, se comparadas com o Brasil e a Argentina. Enquanto isso, o Brasil, que é o principal *player* do bloco e com extenso arcabouço normativo e institucional para lidar com as questões ambientais, também enfrenta desafios para efetivar o cumprimento da legislação ambiental nacional. Talvez, por isso, o país não imprime tantos esforços para impulsionar a Agenda Ambiental do MERCOSUL.

Dentre os relatos sobre os desafios para a construção da política ambiental do MERCOSUL, no relatório da Reunião de Ministros de Meio Ambiente realizada

em 2008, consta que, apesar da criação de foros técnico e político competentes para tratar das questões ambientais, todas as vezes em que os temas ambientais se tornaram sensíveis para o comércio, deslocou-se a competência para outras instâncias, sendo que, na maior parte dos casos, o SGT nº 6 e a RMMA não foram consultados. Além disso, a articulação dessas instâncias com outras do bloco não passam de troca de informações. Supõem-se que essas instâncias refletem as dificuldades internas dos países membros, pois além da marginalização da questão ambiental no âmbito doméstico, os órgãos ambientais nem sempre dispõem de apoio político, recursos humanos especializados e recursos financeiros, elementos necessários para o aprimoramento das negociações e a harmonização das legislações ambientais nacionais. Sobre as pautas negociadoras, reclamaram que os temas foram, gradativamente, sendo modificados e levados a falta de continuidade ou sobreposição, e que a inclusão de novo item na agenda deve-se a proximidade da realização de alguma importante Convenção Internacional, a disponibilidade de recursos financeiros (fundo ou cooperação internacional) ou ao interesse particular de um Estado Parte sobre um determinado tema. E reivindicaram que os foros do MERCOSUL recebam a contribuição das instâncias técnicas e políticas ambientais do bloco, para garantir melhor articulação com os demais setores, e possa-se consolidar a incorporação da variável ambiental em todo processo de integração regional, para que assim, construa-se uma Agenda Ambiental do MERCOSUL tecnicamente efetiva e politicamente avançada (MERCOSUL, 2008)

Durante o ano de 2018, foram trocados e-mails e feito contato telefônico com o funcionário do departamento de Assuntos Internacionais do Ministério do Meio Ambiente do Brasil, que representa o país nas reuniões do SGT nº6 há muitos anos. Não houve disponibilidade do mesmo em conceder entrevista pessoalmente e nem responder ao questionário semiestruturado enviado por e-mail. O funcionário do Ministério do Meio Ambiente nos encaminhou alguns documentos e relatórios, que foram lidos, analisados e mencionados no texto desse capítulo.

Diante do panorama apresentado pode-se inferir que o MERCOSUL tem grande potencial para se constituir como força motriz para lidar com os temas ambientais regionais, compartilhados e/ou transfronteiriços no cone sul, considerando que já existem consolidados espaços de diálogo regional, como o SGT nº6 e a RMMA. Além disso, a Política Ambiental do MERCOSUL vai ao encontro das

bases técnicas e jurídicas que os Estados membros desenvolveram vêm desenvolvendo domesticamente para lidar com os temas ambientais, em consonância com o aumento da sensibilização a respeito da interconexão entre meio ambiente, economia e sociedade, e os compromissos firmados nas organizações internacionais.

CAPÍTULO 5: QUADRO ATUAL E TENDÊNCIAS DOS TRANSPORTES NO MERCOSUL

5.1 Dimensões geoeconômica e geopolítica dos transportes no MERCOSUL

A relação entre território e circulação já era considerada importante por Friedrich Ratzel e Vidal de La Blache, clássicos da Geografia Humana. Não existe unanimidade sobre o termo que designa o sub-campo da Geografia Humana que estuda a circulação. Encontra-se os termos Geografia da Circulação, Geografia dos Transportes, Geografia do Movimento e, até a junção desses, Geografia da Circulação, Transportes e Logística (SILVEIRA, 2011).

Santos e Souza (2010) apontam que a partir dos anos 1950, a Geografia dos Transportes passou a ser classificada pelas seguintes correntes: i) Escola alemã: ênfase nos aspectos políticos (principal expoente: Ferdinand von Richthofen); ii) Escola francesa: ênfase na circulação e no gênero de vida (principal expoente: La Blache); iii) Escola anglo-saxônica: ênfase na relação entre transporte e geografia econômica (principal expoente: E. Ullhman).

A circulação é inerente a existência e sobrevivência da humanidade (SORRE, 1948 apud SILVEIRA, 2011). Cada sociedade deixa seus rastros nos espaços construídos, apresentados como rugosidades na paisagem, elementos de transformação decorrentes das ações do capital, das técnicas e dos trabalhos empregados (SANTOS, 2008). A circulação relaciona-se as vias e aos fixos que propiciam os fluxos de pessoas, produtos, informações e serviços pelos espaços.

A circulação proporciona mudanças no valor do espaço, notadamente, onde o capitalismo conseguiu impingir suas escalas de produção, associada a intensificação da velocidade dos fluxos, que conseguiram ultrapassar os limitantes espaciais da distância absoluta (COSTA; MORAES, 1993).

A redes de circulação sobre os territórios são resultantes dos processos históricos de ocupação e produção dos espaços, influenciados pelas forças centrípetas e centrífugas das dimensões ambientais, produtivas, econômicas, sociais e políticas. Os avanços dos meios técnicos-científicos-informacionais possibilitam condicionar algumas dessas dimensões, como a ambiental, e provocou mudanças estruturais e conjunturais nos sistemas produtivos, nos padrões de

consumo, na logística de circulação, impactando decisivamente na organização dos territórios em todas as regiões do mundo.

A existência das redes é inseparável da questão do poder, e a divisão territorial do trabalho gerou privilégios sobre a organização do espaço por e para alguns atores hegemônicos. A construção de objetos e lugares para atender a intensificação da circulação, e o aumento da fluidez e competitividade, é condicionada pelos poderes desses atores, que investem em novas redes técnicas, para aumentar a velocidade da fluidez e adquirir maior competitividade. Por isso, a fluidez é causa, condição e resultado (SANTOS, 2004).

A produção da fluidez é um empreendimento conjunto do poder público e do setor privado. Cabe ao Estado, diretamente ou por concessões, e aos organismos supranacionais prover o território dos macrossistemas técnicos sem os quais as demais técnicas não se efetivam. Já as empresas, isoladamente ou associadas, estabelecem redes privadas, cuja geografia e funcionalização correspondem ao seu próprio interesse mercantil. É por onde circulam – não raro de forma exclusiva – as informações, os dados especializados e as ordens que estruturam a produção. Quando se fala em fluidez deve-se, pois, levar em conta essa natureza mista (e ambígua) das redes e dos que eles veiculam.

[...]

O fato é que a rede é global e local, uma e múltipla, estável e dinâmica, faz com que a sua realidade, vista num movimento de conjunto, revele a superposição de vários sistemas lógicos, a mistura de várias racionalidades cujo ajustamento, aliás, é presidido pelo mercado e pelo poder público, mas sobretudo pela própria estrutura socioespacial (SANTOS, 2004, p. 276-279)

Os modais e infraestrutura de transportes contribuem para a articulação e integração dos espaços, assegurando a formação de redes de circulação sobre os territórios locais, nacionais e transfronteiriços que estão articulados em uma lógica global, com inúmeros fluxos de todos os tipos, intensidades e direções, constituindo circuitos espaciais de produção (produção-distribuição-consumo). Além disso, os fixos permitem consolidar a presença de fluxos, propiciando maior fluidez de mercadorias e pessoas pelos territórios (SANTOS, 2008). Com isso, o planejamento territorial em vários países passou a considerar os sistemas de transporte em consonância com as dinâmicas da economia e do comércio internacional.

Os sistemas de transportes são cruciais para sustentar a economia e a sociedade, tendo em vista sua influência direta nas cadeias produtivas, seja para abastecer o comércio interno e/ou internacionais, bem como para prover os fluxos de pessoas e serviços nos espaços rurais e urbanos; mas também, por propiciar a integração física dos países, entre países da mesma região e entre as regiões do mundo.

Segundo Silveira (2011), os sistemas de transportes são compostos por veículos, organização institucional e infraestruturas técnicas que regem a circulação e os transportes. A sociedade em rede³³ é composta pela circulação, os fluxos territoriais e os fixos instalados e, nesse sentido, as redes de transporte representam os sistemas arteriais para a organização do território, compostas por nós interconectados, que requerem infraestrutura tecnológica para prover suporte material às interações espaciais e crescimento do setor. A logística dos transportes inclui as estratégias, o planejamento e a gestão, inclusive da cadeia de suprimentos, produção e distribuição, bem como todo armazenamento a montante e a jusante do sistema produtivo. Os transportes e a logística são atributos da circulação do capital e sua reprodução.

Em relação aos processos de integração regional, as conquistas de seus objetivos comerciais, sociais, políticos e institucionais dependem das condições dos sistemas, das redes e da logística de transportes disponíveis nos territórios dos Estados Partes. Inclusive nas faixas de fronteira, onde espacialmente podem ser as zonas de integração/articulação e, portanto, *lócus* para conectar as infraestruturas de circulação de pessoas, produtos e informações.

A qualidade, diversidade, extensão, conectividade, organização e eficiência dos modais de transportes, dos fixos de transportes e dos nós logísticos possibilitam melhores relações comerciais, de complementariedade produtiva e de comunicação entre os atores políticos, comerciais e sociais que constituem cada arranjo multiestatal regional. Isso não quer dizer que as interações desses países com o mundo devem ser desprezadas, pelo contrário, mas entende-se que prioridade deve ser concedida às conexões regionais para contribuir com o sucesso do bloco regional.

Nesse sentido, os transportes tornaram-se tema importante de várias organizações de integração regional, que levou a formulação de acordos, instâncias técnicas, planos de investimentos e harmonização de normas, com o objetivo de constituir políticas de transportes comuns e projetos de infraestrutura para melhorar a circulação entre os Estados Partes.

Na América do Sul, desde a colonização europeia, a abertura de caminhos para a ocupação e interiorização do território, associada com a instalação de portos

³³ CASTELLS, M. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

e entrepostos para os fluxos de entrada de produtos e saída de matérias-primas, bem como de pessoas que vinham voluntariamente e/ou forçosamente, contribuíram para moldar os territórios, demonstrando que as redes de transportes que estavam sendo estabelecidas, já se configuravam como vetores geopolíticos e geoeconômicos na região.

A Bacia do Prata, região de origem de formação do MERCOSUL, foi palco de disputas entre portugueses e espanhóis durante a colonização, ao ponto de demandar a celebração de Tratados para a definição dos limites internacionais. Posteriormente, durante o processo de formação e consolidação dos Estados nacionais sul-americanos, Brasil e Argentina passaram a rivalizar seus respectivos domínios na região, devido à importância estratégica do comércio e da navegação no *hinterland* do subcontinente e a conexão com as saídas para o oceano Atlântico.

Na visão de Travassos (1935), o Brasil só conseguiria se projetar geopoliticamente na região por meio da hegemonização sobre os três estados-tampões: Uruguai, Paraguai e Bolívia. Para tanto, seria necessário neutralizar a prevalência natural que a Argentina exercia na bacia do Prata, devido a vantagem da foz do Rio da Prata estar localizada entre seu território e do Uruguai; e devido a necessidade de saída para o mar da Bolívia e do Paraguai, os trazia para sua órbita de influência. Deste modo, a Argentina poderia utilizar-se de sua condição geográfica na tentativa de obter a liderança geopolítica no subcontinente, sobretudo, se o país investisse em infraestrutura de transportes, que lhe concederia o monopólio de circulação pelas vias fluviais platinas e controle do acesso produção na região; colocando o Brasil em posição de desvantagens frente aos vizinhos sul-americanos.

Como fora citado no segundo capítulo desta tese, a região estratégica na América do Sul, adaptada a ideia de Mackinder sobre o *heartland*, ou literalmente, o “coração territorial”, estaria localizado na Bolívia, país com ricas reservas de gás natural e maior reserva de lítio do mundo (BRUCKMANN, 2011). Este último, por sua vez, considerado um dos minerais estratégicos, sobretudo para o desenvolvimento do novo paradigma baseado não mais na utilização de combustíveis fósseis, e sim, com vistas a transição para um modelo mais eficiente de energia.

O território considerado o *heartland* sul-americano é, portanto, marcado por amplo potencial em termos econômicos e energéticos, e corresponde ao “triângulo estratégico” que abrangeria as áreas dos municípios de Santa Cruz de la Sierra,

Cochabamba e Sulcre (Bolívia), inclusive por dispor em seu território os vetores de paisagens andino, amazônico e platino, “antagonismos geográficos com resultantes geopolíticos” (TRAVASSOS, 1935). Embora existam limitações quanto à aplicação este conceito na América do Sul, é certo que esta região serviu de ponto focal para as estratégias das potências regionais, Argentina e Brasil, com o objetivo de trazer a Bolívia para sua órbita de influência (OLIVEIRA; GARCIA, 2010). Além disso, apesar do confinamento da Bolívia, seu território e suas potencialidades energéticas são fundamentais para processo de integração física na América do Sul, defendido por Couto e Silva (1967) desde os anos de 1960, como a “área geopolítica continental de soldadura” (Figura 7).

Figura 7: Delimitação da “área continental de soldadura” de Couto e Silva

Fonte: OLIVEIRA; GARCIA (2010, p. 8)

A consolidação desta estratégia seria alcançada por meio de projetos de construção de infraestrutura física comum entre os países, sobretudo de infraestrutura de transportes, que daria impulso ainda maior para o processo de integração regional, notadamente por abarcar o norte da Argentina, o Paraguai e os estados brasileiros do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Rondônia (os dois primeiros são, atualmente, grandes produtores de grãos destinados ao comércio

internacional). De todo modo, esse triângulo estratégico sul-americano serviria como plataforma de interligação entre o comércio regional e as propostas de construção dos corredores bioceânicos.

Não se pode olvidar que qualquer tentativa de ampliação da infraestrutura de transportes, com o objetivo de estabelecer corredores bioceânicos, devem contar com a cooperação dos países localizados a oeste do subcontinente – Chile, Peru, Equador e Colômbia. Em especial, a inclusão do Chile, que consolidaria as aspirações do Barão do Rio Branco a respeito da cooperação entre Argentina, Brasil e Chile (ABC).

Na atual composição dos membros do MERCOSUL, a cooperação para ampliação da infraestrutura de transportes seria ainda mais robusta, devido a presença dos outros Estados fundadores, Paraguai e Uruguai; inclusive a Bolívia, que se encontra em processo de adesão como membro pleno; e o fim da suspensão da Venezuela no bloco possibilitaria a contiguidade territorial no sentido longitudinal.

Ainda sobre o triângulo estratégico boliviano, Pfrimer e Roseira (2009) apontam que não é mais aquele representado por Travassos, porque Sucre deixou de ser a capital política do país e perdeu importância econômica, enquanto a cidade de Tarija, após a descoberta de importantes reservas de gás e petróleo, a colocou entre os quatro principais centros urbanos do país. Assim, Santa Cruz, Cochabamba e Tarija, e alguns centros secundários, tornaram-se o novo arranjo territorial com aproximadamente 60% do Produto Interno Boliviano, quase metade da população boliviana, 98% das reservas de gás e 99,2% de petróleo do país. Pfrimer (2011) acredita que, na atualidade, o território boliviano está estruturado em torno de um projeto de Estado, que o qualifica como um centro de coesão e dispersão de fluxos em escala continental, tornando-o um dos principais hubs de integração sul-americano.

Mais um elemento a ser acrescido sobre a importância dos transportes na região, refere-se ao Tratado da Bacia do Prata (1969), que mesmo dedicado a gestão dos recursos hídricos desta bacia hidrográfica, também previa o aprimoramento das interconexões rodoviárias, ferroviárias, fluviais, aéreas, elétricas e de telecomunicações entre os países signatários (EGLER, 2006).

O sucesso do Tratado não se restringe aos diálogos e ações de cooperação para a facilitação, uso múltiplo e equitativo dos rios da bacia do Prata e, sim, por criar as bases que levou ao arrefecimento das rivalidades, preparou o caminho para

a futura criação do MERCOSUL e apontava a necessidade de investimentos para melhorar a conexão das infraestruturas físicas na região.

O Tratado da Bacia do Prata é a primeira tentativa de incentivo a cooperação (técnica e financeira) para suprir as deficiências de infraestrutura e para mudar as condições domésticas e de vizinhança na região, bem como a imagem de pobreza e de atraso que o mundo tem dos sul-americanos (ROSEIRA, 2011).

A aproximação entre esses países e a celebração de outros acordos de cooperação também levaram ao projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná, uma tentativa de prover a integração dos transportes na Bacia do Prata, idealizado a partir da década de 1980. O objetivo deste grande empreendimento seria transformar os rios Paraguai e Paraná em uma grande via para o tráfego de barcas, durante todo o ano, 24 horas do dia, proporcionando um extenso canal industrial e comercial, tendo o transporte fluvial conectado com outros modais, como forma de impulsionar o comércio regional e internacional. A criação do projeto desta Hidrovia resgatou o Tratado da Bacia do Prata, e robusteceu seu nível de institucionalização, ao configurar-se como uma iniciativa de cooperação multilateral que levaria a uma real integração física sub-regional (YAHN FILHO, 2005).

Entretanto, para a viabilização deste grande projeto, são necessárias obras de engenharia, como derrocamento, dragagem, canalização estrutural de espaços naturais e rurais ao longo do percurso de Cáceres (Mato Grosso-Brasil) até Nova Palmira (Uruguai), construção e adequação de portos e eclusas, cujos impactos ambientais são amplamente contestados, que podem afetar o uso das águas da bacia do Prata para as demais finalidades.

A dimensão socioambiental é o ponto mais complexo sobre o projeto da HPP, devido aos impactos que podem causar ao meio ambiente e às comunidades que residem nas margens dos rios e afluentes. Agrava-se o quadro devido à expansão do agronegócio sobre os biomas Pantanal e Cerrado brasileiros, os Chacos boliviano e paraguaio, a exploração de madeira, e os embates, expulsão e degradação das condições de vida das comunidades ribeirinhas e indígenas na região. Por isso, sociedade civil organizada e acadêmicos criticaram se essas intervenções realmente valeriam a pena, a considerar o passivo ambiental a ser compensado, e se os benefícios econômicos e sociais prometidos, realmente seriam gerados e distribuídos equitativamente entre as localidades (GARCIA; JESUS, 2019).

Conforme analisado em capítulo anterior, a institucionalização do MERCOSUL propiciou relações mais harmônicas e cooperativas entre os países platinos, mesmo diante das diferenças estruturais, econômicas e socioculturais, ao ponto de aumentar significativamente o comércio intrarregional na primeira década do bloco e entre os anos de 2004 a 2008 (ARROYO, 2010).

A aceleração dos circuitos espaciais de produção, a intensificação das trocas comerciais em nível global e a expansão das redes de transportes afetaram as dimensões geoeconômicas e geopolíticas dos Estados, que influenciaram nas mudanças da hierarquia urbana, no controle dos fluxos que passam pelas fronteiras e na capacidade fiscal/financeira dos Estados (EGLER, 2006).

A nova configuração das estruturas produtivas ampliou o papel da logística como instrumento de manutenção do domínio sobre os mercados domésticos e de abertura de novas fronteiras através da extensão de novas redes. As novas estruturas espaciais que estão se conformando nesse contexto caracterizam-se por alterações significativas na divisão internacional do trabalho entre as cidades que formam os sistemas urbanos nacionais.

[...]

Nesse ponto, assume especial importância a dimensão da conectividade entre as cidades, que não depende mais da distância física entre elas, mas sim de uma estrutura de fluxos mais ou menos estáveis, mantidos por agentes públicos e privados, que refletem não apenas as características do passado, mas também as novas formas de inserção no mercado mundial.

[...]

A capacidade de delimitar um campo econômico relativamente estável, capaz de atrair investimentos de capitais globais, passa a estar diretamente dependente da consolidação e operação das redes logísticas, que não podem estar mais vistas como um conjunto de redes separadas (energia, transportes, comunicações), mas sim, uma estrutura integrada, multimodal e interdependente [...] (EGLER, 2006, p. 25-26)

Arroyo (2010) afirma que a consolidação do bloco, juntamente com as reformas econômicas e institucionais introduzidas nesses países, serviu como um dos fatores para atração dos fluxos de investimentos estrangeiros diretos, facilitou a liberalização comercial, a entrada de insumos importados a baixo custo, e serviram de incentivos para as empresas transnacionais que enxergam as oportunidades do comércio intrafirma e a especialização interfiliais.

Essas mudanças também afetaram os territórios dos países do MERCOSUL. A intenção dos Estados membros em avançar nas etapas do processo de integração, e a presença, cada vez maior, de empresas multinacionais e investimentos externos na América do Sul, demandariam ações ligadas a infraestrutura de transportes e energética para sustentar os fluxos de matérias-primas, mercadorias e toda movimentação de sistemas produtivos e sistemas de

transporte. Porém, os países não introduziram essa problemática para as instâncias técnicas e decisórias no âmbito do MERCOSUL.

Souza (2015) expõe que o crescimento das transações intrarregionais e do comércio internacional, manifestou a insuficiência e ineficiência da infraestrutura de transportes no Cone Sul. As soluções foram buscadas na Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional (IIRSA), criada nos anos 2000, que desenvolveria um plano de integração para toda América do Sul, através de 10 Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID): Andino, Andino do Sul, Capricórnio, Hidrovia Paraguai-Paraná, Amazonas, Escudo Guianês, do Sul, Interoceânico Central, Peru-Brasil-Bolívia, MERCOSUL-Chile. Em 2009, a IIRSA foi incorporada ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), instância técnica da União da Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Desde a criação do MERCOSUL, os transportes são pautados como elemento-chave para seu sucesso. No entanto, conforme será apresentado no próximo capítulo, a política de transportes no âmbito do MERCOSUL dedicou-se a harmonização de normas entre os membros, a padronização de pesos, medidas, documentos obrigatórios comuns a serem apresentados nas fronteiras, placas de veículos, dentre outros assuntos que visam a facilitação da circulação de produtos e pessoas, prioritariamente pelos modais terrestres (rodoviário e ferroviário). As questões relacionadas a infraestrutura de transportes só passaram a ser tratadas no âmbito do bloco, com a criação do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (Focem), em 2004, porém junto com outros assuntos que também estão voltados a diminuir as assimetrias entre os membros, notadamente os países menos desenvolvidos, e não para prover a conectividade física entre seus territórios.

5.2 Os fluxos nas fronteiras do MERCOSUL e os investimentos do FOCEM na infraestrutura de transportes.

Desde os anos 1960 são realizados estudos técnicos institucionais sobre a região platina, com o objetivo de planejar a integração física (terrestre e fluvial) e as conexões nas faixas de fronteira (RÜCKERT E DIETZ, 2013). As fronteiras entre os países do MERCOSUL somam quase 6 mil quilômetros e são caracterizadas como espaços dinâmicos, com fluxos constantes de pessoas, bens e serviços (lícitos e ilícitos).

Os centros urbanos e as comunidades localizadas nas faixas de fronteira encontram-se geograficamente distantes do governo central, e isso também se reflete na baixa presença institucional, e a pouca dedicação atribuída às dinâmicas sociais e econômicas que acontecem nessa região, que são muito vivas e expressam os principais e reais pontos de contato entre vizinhos de unidades políticas.

Vários atores (políticos, econômicos e sociais) podem estar presentes no cotidiano destas regiões transfronteiriças, como: moradores (estudantes, consumidores) das cidades localizadas nessas regiões; trabalhadores transmigrantes pendulares; pessoas ligadas aos vários setores produtivos; órgãos públicos de cidades-gêmeas, que desenvolvem projetos conjuntos; organizações não governamentais e movimentos sociais; entidades religiosas; redes ligadas a grupos e atividades criminosas; empresas de transportes, logística e aduanas; alguns órgãos públicos nacionais, como a Polícia Federal; diversos pontos comerciais, de pequeno, médio e grande portes; turistas sul-americanos e de outros lugares do mundo; empresas ligadas ao setor turístico; dentre outros.

A mais importante Tríplice Fronteira localizada na bacia do Prata e, conseqüentemente do MERCOSUL, constitui-se um espaço transfronteiriço formado por dezenas de cidades e seis centros conurbados, encabeçados por Foz do Iguaçu (Brasil), Puerto Iguazú (Argentina) e Ciudad del Este (Paraguai), e conta com o maior contingente populacional das fronteiras sul-americanas, peso econômico e valor simbólico na região (CARNEIRO FILHO, 2013).

Existem diversos tipos de fluxos – pessoas, capital, trabalho, informações – que circulam diariamente pelos limites internacionais nessa Tríplice Fronteira, que sofrem com as mudanças econômicas dos seus respectivos países, os efeitos dos câmbios, das normas dos sistemas jurídicos instituídas nas unidades políticas que pertencem, bem como aquelas instituídas regionalmente, especialmente por serem o ponto de contato físico da institucionalidade transnacional.

De modo geral, os fluxos de entrada e saída entre os países dessa Tríplice Fronteira são compostos por trabalhadores, comerciantes, contrabandistas, estudantes e turistas, que vão e voltam para o país que estão hospedados ou residem.

Os fluxos entre Brasil e Paraguai são os mais intensos, ligados ao comércio de fronteira, transmigração de trabalho, “comércio formiga” e estudantes

transfronteiriços. Entre Brasil e Argentina, os fluxos são de baixa intensidade, de transmigração para o trabalho, comércio de fronteira de bens de consumo final (alimentos e eletrodomésticos). Em relação à Argentina e Paraguai, o trânsito de pessoas ocorre, sobretudo, por vias terrestres e por meio de balsas, entre as cidades de Puerto Uguazú (Argentina) e Puerto Franco (Paraguai), de baixa intensidade, e ligados ao contrabando e comercialização de bens de consumo final (CARNEIRO FILHO, 2013).

Em relação aos fluxos de passageiros entre a cidade brasileira de Foz do Iguaçu e a cidade paraguaia de Ciudad del Este é o maior registrado na região, e está associado aos fluxos de pessoas para trabalho e consumo. Diariamente, cerca de 1500 pessoas se deslocam de Foz do Iguaçu para Cidade del Este, enquanto próximo de 1600 pessoas fazem o trajeto contrário. Além disso, existem períodos, como feriados e altas temporadas de turismo, que, diariamente, cerca de 15 mil pedestres e 20 mil carros atravessam a Ponte da Amizade, entre Brasil e Paraguai. A média de veículos que transitam pela Ponte da Amizade é seis vezes maior do que a média que transitam pela Ponte Tancredo Neves (Brasil-Argentina) (Idem).

Além da integração físico-rodoviária entre Brasil e Paraguai, é importante ressaltar que os dois países possuem relações bilaterais estratégicas no que tange ao setor energético, sobretudo, em virtude da Usina Hidrelétrica de Itaipu. Esta intensa relação resultou na mobilização de suas populações para ambos os lados da fronteira. Além disso, população brasileira que reside no Paraguai possui papel importante na economia do país, notadamente no setor primário. Rolon (2011) afirma que cerca de 63% da produção de soja produzida no Paraguai são provenientes dos departamentos de Alto Paraná e Canindeyú, onde é forte a presença de brasileiros.

A Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai tornou-se item da pauta de projetos de infraestrutura das organizações regionais e dos respectivos países. No entanto, o MERCOSUL não dispunha de órgão como o Comitê das Regiões da União Europeia. Para lidar com o baixo nível institucional do MERCOSUL em relação as questões fronteiriças, a alternativa encontrada foi criação do Focem (CARNEIRO FILHO, 2013).

O Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), foi criado pela Decisão CMC nº 45 em 2004, e passou a funcionar em 2007, com o objetivo de financiar programas para a redução das assimetrias socioeconômicas, com foco, a

atender os Estados membros (Paraguai e Uruguai) cujos indicadores socioeconômicos e infraestruturas são menos desenvolvidos.

O Fundo é sustentado por três fontes. A primeira são as cotas semestrais desembolsada pelos Estados Plenos, cujas contribuições são calculadas de acordo com o Produto Interno Bruto de cada país. Brasil colabora com 70% do fundo, Argentina 27%, Paraguai 1% e Uruguai 2%. A segunda advém de outros países e a terceira de organizações internacionais, ambas a fundo perdido, não reembolsáveis. Os investimentos são distribuídos de maneira substancialmente inversa, sendo que o Paraguai é o mais beneficiado. Os financiamentos destinam-se a promoção da(o) convergência estrutural, desenvolvimento da competitividade, coesão social e fortalecimento institucional.

Na linha da convergência estrutural são financiados projetos para construção, adequação, modernização e recuperação de vias de transporte; exploração, transporte e distribuição de combustíveis fósseis e biocombustíveis; geração, transmissão e distribuição de energia elétrica; implantação de obras de infraestrutura hídrica para contenção e adução de água, saneamento e macrodrenagem (MORAES; SANTOS, 2014). Os projetos destinados a infraestrutura de transporte são focados para as vias terrestres, para construção e reabilitação de pontes, trechos de rodoviários e ferroviários.

Moraes e Santos (2014) tecem críticas a respeito da atuação do FOCEM, sobre dois pontos: a insuficiência de recursos financeiros, que demandaria maiores aportes públicos e privados; e a não prioridade desses recursos às áreas menos desenvolvidas, condição que exige melhorar a planificação na utilização dos financiamentos disponíveis. Acrescentam que os conflitos de interesses entre os países e internamente atrapalham, ainda mais, a integração entre os membros.

No entanto, dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento (2014) apontam que o Paraguai é o país que mais recebeu financiamentos (63,2%, com 17 projetos em execução), seguido pelo Uruguai (25,9% e 9 projetos em execução). Desta forma, as duas economias menores do bloco conquistaram quase 90% dos recursos do Focem. As contribuições financeiras, desde a criação do Fundo até 31 de junho de 2014, totalizaram US\$877,92 milhões, sendo que US\$674,99 milhões corresponderam as cotas regulares dos Estados Partes, e US\$202,93 milhões concedida voluntariamente pelo Brasil. Dos 45 projetos aprovados, 21 são

destinados a obras de infraestrutura (não somente para os modais de transportes) e comprometeram 88,7% do montante destinado as linhas financiáveis.

Apesar de todos os valores destinados ao FOCEM, esses não são suficientes para resolver os problemas socioeconômicos e de infraestrutura dos países menos desenvolvidos do bloco. Além disso, os projetos aprovados priorizam demandas nacionais e não são direcionados investimentos específicos para melhorar as condições de vida e de infraestrutura para a conectividades nas faixas de fronteiras.

Por fim, vale mencionar que no 1º semestre de 2016, o MERCOSUL oficializou a criação do SGT nº 18 Integração Fronteiriça, ligado ao GMC, para tratar de temas correlatos a saúde, educação, trabalho, migração, transporte, infraestrutura, desenvolvimento urbano, desenvolvimento econômico, povos indígenas, cooperação, integração produtiva e outras destinadas a impulsionar a integração entre comunidades de fronteira. O SGT nº 18 não é objeto de estudo dessa pesquisa, mas espera-se que suas reuniões e recomendações às instâncias decisórias possibilitem alavancar melhorias nas faixas de fronteiras dos países do MERCOSUL.

5.3 Os modais e as infraestrutura de transportes no MERCOSUL.

Para Rückert e Dietz (2013) é necessário lembrar sempre, que o processo de formação do espaço platino foi palco de grandes conflitos e de rivalidades geopolíticas, sobretudo entre Argentina e Brasil, e na década de 1980, em virtude do processo de redemocratização e aproximação entre esses países, novas relações comerciais e políticas levaram a constituição de vários acordos de cooperação, que frutificaram com a criação do MERCOSUL, junto com Paraguai e Uruguai. Nesse contexto, Buenos Aires e São Paulo tornaram-se difusores econômicos e políticos para a região e estabeleceram um conjunto de corredores comercial-produtivo-logístico.

Arroyo (1997) destaca que os projetos de integração levados a cabo pelos principais centros econômicos do MERCOSUL, Brasil e Argentina, são orientados pelo grande capital, com vistas à garantia da fluidez territorial por meio da infraestrutura viária e de comunicações, que facilitam os fluxos (mercadorias, capitais, informações) e a integração entre os subespaços dos territórios estatais. Esta fluidez territorial diz respeito a capacidade dos territórios nacionais que

permitem um aceleração dos fluxos que o compõem, cada vez maior, por meio do apoio material formado por um grupo de objetos engendrados para certificar a efetivação do movimento. A porosidade territorial, por sua vez, diz respeito a como os territórios nacionais estabelecem sua relação com o exterior, por meio de uma estrutura institucional orientada para a regulamentação do movimento proveniente dos fluxos internacionais (ARROYO, 2005).

O comércio internacional entre os países membros do MERCOSUL evoluiu de tal forma nos primeiros anos, que os governos reconheceram a importância dos transportes para suportar as demandas dos novos fluxos regionais.

De acordo com Hoffmann, Coutinho e Kfuri (2008) existem três fases desses fluxos comerciais regionais: de 1991 a 1997; de 1998 a 2002; e a partir de 2003. De 1991 a 1997, fase de estabelecimento da arquitetura institucional do MERCOSUL, o comércio em relação ao bloco apresentou elevadas taxas de crescimento, resultando em saldos positivos nas exportações (17,07% em 1997). No período de 1998 a 2002, as trocas comerciais inter-regionais diminuíram como consequência de crises internacionais (Crise Asiática (1997) e Crise Russa (1998)) que refletiram no Brasil e na Argentina, em 1999 e 2002, respectivamente. Todos estes fatos colocaram em xeque a viabilidade do MERCOSUL. A partir de 2003, o comércio intrabloco voltou a crescer, em virtude da estabilidade econômica que Brasil e Argentina alcançaram após as crises (HOFFMANN; COUTINHO; KFURI, 2008).

Arroyo (2010) aponta que o comércio intrabloco sai de US\$ 25,597 milhões em 2003, para US\$ 42,142 milhões em 2005, e continua crescendo até alcançar US\$ 82,81 milhões em 2008. No entanto, a partir de 2009, devido a nova crise, o comércio intrabloco cai para US\$ 63,49 milhões, desacelerando o ritmo do crescimento econômico. Oliveira Cruz (2017) afirma que nos últimos anos, a agenda de exportação do bloco aumentou o volume de produtos primários e diminuiu de produtos manufaturados, tornando os países cada vez mais dependentes das relações comerciais com Estados Unidos, China e Europa, que importam as *commodities* sul-americanas.

Os fluxos comerciais intrabloco e extrabloco poderiam ser ainda mais eficientes e competitivos se investimentos voltados para a infraestrutura de transporte regional fossem feitos. Entretanto, uma série de impasses e fragilidades dificultam para uma matriz de transporte bem distribuída e conectada. Inclusive, segundo Roseira (2011) os gargalos nos sistemas de transporte urbano e intra-

regional (em escala nacional) somam-se as deficiências em infraestruturas de integração sub-continental e regional.

Souza (2015) defende que os investimentos em projetos regionais sul-americanos devem estar atrelados aos projetos realizados nacionalmente (e sub-regionais) para que, em conjunto, possam garantir o estabelecimento de uma matriz de transportes mais equilibrada. No entanto, os efeitos sobre a fluidez territorial ocorrem com intensidades diferentes, pois o desenvolvimento tende a ser desigual e combinado.

Atualmente, as principais malhas viárias (ferrovias, rodovias, hidrovias, dutovias) da América do Sul apresentam a configuração ilustrada na figura 8:

Figura 8: Principais malhas viárias da América do Sul

As condições históricas de ocupação (nativos e colonização europeia) e as combinações geográficas (características físicas e biológicas), juntamente com as técnicas disponíveis, propiciou uma configuração diferenciada da ocupação humana, dos sistemas produtivos e das redes de transportes no continente sul-americano. A respeito da configuração da rede de transportes sul-americana, Souza (2019, p. 141) a descreve:

[...] a rede de transporte Sul-americana apresenta-se como uma malha incompleta em que se destacavam as seguintes características: a) uma rede fragmentada que se expandiu de fora para dentro a partir dos eixos —porto-enclavell de cada país; b) disparidades físicas, evidentes nas redes ferroviárias nacionais que apresentavam diferentes bitolas e nas rodovias com diferentes capacidades de peso; c) descontinuidades físicas notáveis em diversos segmentos das redes ferroviárias e rodoviárias; d) a recorrente falta de coordenação multimodal resultantes da polarização que o porto exerceu historicamente no momento de construção das demais redes de infraestrutura de transportes.

A rede ferroviária do Cone Sul foi moldada para atender as economias agroexportadoras, conectando as principais bacias urbanas (Buenos Aires e São Paulo-Santos) com as cidades portuárias de seus países, cujos fixos estavam/estão destinados a atender ao capital mercantil (EGLER, 2006).

As ferrovias que foram construídas no Brasil e na Argentina são de bitolas diferentes, porque na época, esses países estavam em conflitos, e justificou-se optar por bitolas de tamanhos distintos para que um exército não invadissem o território do outro por esta via. As ferrovias se tornaram insignificantes para os conflitos e deixaram “uma cicatriz aberta na infraestrutura logística do Cone Sul”, e hoje são vitais para o comércio intrarregional e desenvolvimento econômico dos países do MERCOSUL (LACERDA, 2009).

No caso do Brasil, as primeiras ferrovias foram construídas para atender aos interesses dos investidores privados e com intervenções de alguns parlamentares para que essas vias passassem por suas zonas políticas e/ou fazendas. A ausência de visão estratégica resultou em linhas ferroviárias com diferentes bitolas dentro do país, desconectadas, que demandava vários transbordos das mercadorias da origem até o destino final, agravadas quando se tratava de conexões internacionais (SOUZA, 2019).

Essa configuração diferenciada da malha ferroviária criou disparidades em termos de equipamentos utilizados, conseqüentemente, se tornou um desafio para o processo de integração dos países (NATAL, 1991). Somada a esta questão

histórica, o desinteresse das autoridades governamentais em investir no modal ferroviário, em favor do modal rodoviário, levou ao sucateamento e a baixa provisão de ferrovias pelos territórios do MERCOSUL (MORAES; SANTOS, 2014).

Na última década, as malhas ferroviárias brasileiras receberam novos dormentes, trilhos, vagões e extensões de linha. No entanto, a continuidade das bitolas diferentes não permite que as cargas transportadas possam seguir viagem quando chegam no final de cada linha, sem que seja feito o transbordo, atrasando o tempo da viagem e o preço do frete.

O setor rodoviário recebeu muitos investimentos ao longo do século XX na América do Sul, em especial a partir da década de 1950, com o objetivo de consolidar e ampliar essa malha em escala nacional e internacional, cuja construção requeria investimentos menores, possibilitava a adoção de traçados mais maleáveis, interligaria os núcleos de ocupação existentes (consolidados e promissores), possibilitaria o estabelecimento de novas ocupações. Com as crises a partir da década de 1970, houve redução dos investimentos ao setor e os países voltaram-se, simplesmente, a manutenção da rede de transporte nacional, postergando a construção de muitos projetos que estavam destinados a rede de transporte e comunicação internacionais (SOUZA, 2019).

A rede rodoviária tornou-se a mais importante, em extensão e volume (veículos, cargas e pessoas) que circulam por suas vias, em todos os países da América do Sul. No entanto, a quantidade e a qualidade das rodovias sul-americanas são insuficientes para atender com eficiência os fluxos intrarregionais e internacionais. Se comparada com as redes de outras regiões e países do mundo, como Europa e Estados Unidos, a rede sul-americana ainda fica aquém. A atual configuração das principais ligações rodoviárias na América do Sul pode ser vista na figura 9.

Figura 9: Principais ligações rodoviárias na América do Sul

Fonte: ANTT (2018).

Lentamente, obras de infraestrutura de transporte foram sendo construídas ao longo do século XX que possibilitaram articulações meridionais nos conjuntos de nodais fronteiriços, cujo centro gravitacional passou a ser exercida pelos países do MERCOSUL, com influência até Chile, Bolívia e Peru, conforme descrito por Huertas (2015, p. 152):

Do lado argentino, a construção da *Ruta Nacional 14* nos anos 1930 proporcionou a ligação de Buenos Aires com Paso de los Libres (a estrada segue até Bernardo de Irigoyen, na fronteira entre Misiones e Santa Catarina). Do lado brasileiro, a construção das BRs 277 (Paranaguá-Foz do Iguaçu), no Paraná, e 290 (Uruguaiana-Osório) e 472, no Rio Grande do Sul, permitiu a conexão com Paraguai e Argentina, respectivamente. Ademais, a fluidez não estaria completa sem as pontes Internacional, no Rio Uruguai, inaugurada em 1945 para ligar Paso de los Libres a Uruguaiana; e da Amizade, no Rio Paraná, entregue ao tráfego em 1965 para ligar Foz do Iguaçu a Ciudad del Este (na época Puerto Stroessner).

Egler (2006) descreve que a industrialização para substituição das importações marcou o padrão de conectividade rodoviário, com o estabelecimento de nós logísticos de apoio à ocupação econômica nas regiões de fronteira, a exemplo do que ocorreu na borda da Patagônia argentina, e em Goiânia-Brasília, em apoio a ocupação da Amazônia brasileira. As políticas territoriais do Brasil e da Argentina voltadas à integração nacional, do ponto de vista logístico dedicaram-se a rede rodoviária, que se mostravam decisivas para a formação dos mercados internos destinados às indústrias.

Nos anos de 1990 a celebração do Acordo de Transportes Internacionais Terrestres (ATIT), assinado no ano de 1990 por Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai, Peru e Uruguai, instituiu a base normativa para aumentar os fluxos em parte dos territórios da América do Sul. No próximo capítulo serão detalhadas algumas normas do ATIT, por servirem de base normativa para a construção da política de transportes no âmbito do MERCOSUL.

Arroyo (2005) aponta que o ATIT permitiu melhor regulamentar os movimentos para além das fronteiras dos países da região, definiu os direitos e deveres de usuários e das empresas de transportes, criou um documento comum e obrigatório – Conhecimento Internacional de Transporte Rodoviário (CRT) – o qual deve constar o serviço prestado e detalhes relacionados a valor, natureza da carga, prazos, seguros, etc.

Dados da Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT) do Brasil apontam que quase 70% dos fluxos de comércio do Brasil com Argentina, Paraguai, Uruguai, Chile, Bolívia, Peru e Venezuela são realizados pela via rodoviária, com normas específicas circunscrita aos limites de cada território nacional. Alguns documentos são obrigatórios para autorizar o transporte internacional, como o Manifesto Internacional de Carga e Declaração de Trânsito Aduaneiro (MIC/DTA) e o Conhecimento Internacional de Transporte Rodoviário (CRT) (HUERTAS, 2015).

No que tange as dinâmicas territoriais relacionadas ao Transporte Terrestre Internacional de Cargas nos territórios do Cone Sul, os principais postos de fronteira são Pacaraíma/BR-174 (Brasil/Roraima - Venezuela), Porto Murtinho/BR-267, Bela Vista/BR-60, Ponta Porã/BR-463+MS-164, Mundo Novo/BR-163 (Brasil/Mato Grosso do Sul - Paraguai), nos nodais fronteirços de Foz do Iguaçu (PR) e no eixo São Borja-Uruguaiana (HUERTAS, 2015).

Em torno de 60% do fluxo comercial do Brasil é realizada pela via rodoviária. Todavia, no Brasil existe a restrição legal ao tráfego de motoristas autônomos, que só podem cruzar as fronteiras se tiverem uma autorização bilingue expendida pelas autoridades competentes e pela empresa de transporte de cargas subcontratante do serviço, ou pela Cooperativa dos Transportes de Carga de Uruguaiana (Cootransau). Essa situação gera “reserva de mercado” para as empresas transportadoras do circuito superior (HUERTAS, 2013; 2015).

Se os motoristas autônomos pudessem usufruir dos mesmos direitos e deveres contidos no Acordo de Transporte Internacional Terrestre, sem depender de uma terceira parte para “legalizar” sua circulação para além das fronteiras, possivelmente, haveria maior facilitação para circulação de bens e impactaria no valor do frete pelo aumento da oferta do serviço. Tal liberação afetaria as empresas de transporte de cargas, que operam em ambiente de negócios de capital muito intensivo, com custos relacionados aos veículos de carga, combustíveis, pneus, peças, salários...; sem contar o pagamento de impostos sobre o faturamento e os custos fixos para manutenção de sede e filiais etc. (ANUÁRIO NTC&LOGÍSTICA 2017-2018, 2018).

No que tange à qualidade das rodovias, o *ranking* elaborado pelo *World Economic Forum* (2013-2014) classificou 144 países, e os membros do MERCOSUL estavam nas seguintes posições: Uruguai 88^a, Argentina 103^a; Brasil 120^a; Paraguai 132^a. As respectivas classificações demonstram o atraso destes países em relação

aos demais elencados no *ranking*, mas também a discrepância entre os membros do MERCOSUL.

Sobre as ligações aeroviárias, Egler (2006) afirma que Buenos Aires concentra os fluxos aéreos na Argentina, enquanto no Brasil, várias capitais participam dessa rede, e Brasília destaca-se como centro de conexão inter-regional, conforme ilustrado na figura 10. Dentre os vinte aeroportos mais movimentados da América do Sul, baseados na quantidade de vôos decolados, 9 estão localizados no Brasil (Guarulhos (SP); Congonhas (SP); Brasília (DF); Galeão (RJ); Confins (MG); Campinas (SP); Santos Dumont (RJ); Porto Alegre (RS); Salvador (BA)); 2 na Argentina (Aeroparque e o Azeiza, ambos em Buenos Aires) e 1 na Venezuela (Caracas) (ASSOCIAÇÃO DE AGÊNCIAS DE TURISMO OPERADORAS DE EVENTOS, 2017). Os principais fluxos aéreos no MERCOSUL também se concentram no eixo São Paulo – Buenos Aires.

Figura 10: Conexões Aeroviárias Cone Sul

Fonte: EGLER (2019)

Em relação ao transporte hidroviário, a América do Sul possui diversas vias estratégicas por onde circulam diferentes fluxos de mercadorias e pessoas. Todavia, embora a navegação interior apresente baixo custo de transporte, elevada capacidade de carga e menor impacto ambiental, depende da intermodalidade com os transportes terrestres (ferrovia, rodovia e dutovia) para fazer os transbordos e atender plenamente as demandas.

Souza (2019) baseado em dados da CEPAL, defende que existe elevada potencialidade do modal hidroviário no(a) Brasil, Bolívia, Peru e Argentina, por possuírem densidades de vias navegáveis (interior) superiores em relação a Europa. Além disso, mais de 70% da economia regional está concentrada na região costeira.

A CEPAL (2018) publica relatórios anuais sobre os movimentos de carga em contêineres que circulam pelos portos da América Latina e Caribe, com base nas informações disponibilizadas pelas autoridades portuárias e empresas que atuam nos terminais marítimos. Estima-se que, em 2018, a atividade cresceu 7,7% nos 118 portos analisados, com volume aproximado de 53,2 milhões de TEU (*Twenty Foot Equivalent Unit* – corresponde a 1 contêiner de 20 pés). A figura 11 ilustra o volume em TEUs movimentado nos portos dos países da América Latina e Caribe.

Os dados compilados pela CEPAL (2018b) indicam que a costa leste da América do Sul (CEAS) registrou aumento da atividade dos portos e zonas portuárias de 12%, medida pelo volume operado, com destaque ao Brasil que movimentou mais de 10 milhões de TEUs. Enquanto a costa oeste da América do Sul (COAS) continuou com uma leve progressão de alta, crescendo 7% em 2018 na comparação com os 6% registrados entre 2016 e 2017, e destacam-se Chile e Colômbia com mais de 4 milhões de TEUs de cargas movimentadas.

Figura 11: Movimento portuário de cargas nos países da América Latina e Caribe

Fonte: CEPAL (2018b)

Felipe Junior e Silveira (2008) defendem a importância do planejamento e da parceria entre os setores público e privado, para impulsionar a criação e melhoria de portos fluviais e marítimos e conexões intermodais, pois a multimodalidade possibilita a criação de novos centros de distribuição e armazenamento de cargas, resultando em nós de convergência de mercadorias.

De acordo com Rodrigue (2017), quase metade dos fluxos do comércio internacional acontece em localidades com mais de 3.000 km de distância, o que comprova a crescente importância do modal marítimo. No entanto, na América do Sul, os transportes terrestres, notadamente o rodoviário, tiveram maior visibilidade devido a contiguidade territorial entre os países. Essa configuração da matriz de

transporte se expressa nas exportações do Brasil para o MERCOSUL que ocorre principalmente pelo modal rodoviário.

Como fora discutido anteriormente, as redes de transporte refletem a configuração implementada desde o período colonial, visando, sobretudo, garantir a exploração econômica do subcontinente. As heranças deixadas pelo modelo colonial de ocupação territorial refletem-se nas cidades portuárias e litorâneas em detrimento dos espaços localizados no interior dos países e nas zonas de fronteira. A coesão territorial foi tardia, tanto no âmbito nacional, mas também no regional, quando se trata da integração física.

A integração física da América do Sul depende dos projetos de interligação das infraestruturas de logística e transportes e energia construídas por iniciativas nacionais, bilaterais e regionais. O Brasil tem diversos acordos bilaterais com todos os países do subcontinente, permitindo-lhe ampliar a rede de circulação sul-americana, com projetos mais audaciosos como os corredores bioceânicos (Ferrovia Bioceânica e a Rodovia Bioceânica) e outros de menor escala, mas também importantes para o adensamento das articulações fronteiriças, como pontes, rodovias regionais e infraestrutura urbana compartilhada em cidades de fronteira (COSTA, 2018).

Costa (2018) elenca os projetos implantados ou em execução nas últimas décadas, muitos já implantados e outros em execução, como as pontes Brasil-Argentina (São Borja-Santo Tomé), Brasil-Peru (Assis Brasil-Inãpari), Brasil-Guiana (Bonfim-Lethem), Brasil-Guiana Francesa (Rio Oiapoque), a rodovia Manaus-Caracas e Macapá-Caiena, a rodovia do Pacífico que conecta Cuiabá, Porto Velho, Rio Branco e Assis Brasil no Brasil a Inãpari, Cuzco e depois bifurca para Lima e Arequipa no Peru.

Dentre os empreendimentos em fase de projetos, dois deles têm grande importância para o processo de adensamento das relações no âmbito do MERCOSUL e especialmente da Bacia do Prata. A Ferrovia Bioceânica, entre o Porto de Santos no Brasil o Porto de Ilo, no Peru, passando por Campo Grande e Corumbá no Brasil e Puerto Suarez, Santa Cruz, Cochabamba e La Paz na Bolívia, aproveitando a rede paulista e a antiga ferrovia que conecta Bauru a Santa Cruz. E o outro é o Corredor Bioceânico, rodovia que conectará o Porto de Santos aos portos de Iquique e Antofagasta no Chile, passando por Campo Grande e Porto Murtinho

no Brasil, Mariscal Estigarriba e Pozo Hondo no Paraguai e Jujuy e Salta na Argentina (COSTA, 2018).

Com vistas à superação da falta de coesão territorial, a IIRSA, criada no ano 2000 para planejar obras de infraestrutura (transportes, energéticas e de comunicações) em todos os países da América do Sul, e se configurou como uma das estratégias dos países para modificar a condição de precariedade infraestrutural, e teve como princípios norteadores o regionalismo aberto, os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID) e a Sustentabilidade (econômica, social, ambiental, político-institucional).

Os países do MERCOSUL também participaram dessa Iniciativa, e tiveram seus territórios abarcados em 4 dentre os 10 EIDs: 1) Eixo Interoceânico Central; 2) Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná; 3) Eixo de Capricórnio; 4) Eixo MERCOSUL-Chile. Esta amplitude demonstra a importância estratégica da bacia do Prata, devido as dimensões econômicas, populacionais, produtivas, estruturais (transporte, energia e comunicação), políticas, institucionalidades interestatais, e os diversos acordos bilaterais e multilaterais que foram estabelecidos.

O Eixo Interoceânico Central (figura 12) atravessa transversalmente a América do Sul e alcança uma superfície de 3.461.461km², incorpora os principais portos do Pacífico e do Atlântico, articulando os territórios do Brasil, Bolívia, Chile, Paraguai e Peru. Entretanto, é importante ressaltar que neste EID, a rede ferroviária não conecta os dois oceanos, pois na Bolívia existe uma descontinuidade entre as duas redes ferroviárias leste e oeste (IIRSA, 2011).

Figura 12: Eixo Interoceânico Central

Fonte: IIRSA (2011).

Para cada EID, existem grupos de trabalho com diferentes funções estratégicas. Para o EID Interoceânico Central existem 5 grupos responsáveis pelo aprofundamento de obras voltadas aos setores de transporte, energia e telecomunicação (IIRSA, 2011):

- Grupo 1 (Conexão Brasil - Chile – Bolívia – Paraguai - Brasil) tem como função interconectar zonas produtivas regionais (transporte, energia e comunicações); e conceder acesso do *hinterland* ao oceano Pacífico, articulando territórios isolados.

- Grupo 2 (Otimização do corredor Corumbá - São Paulo - Santos - Rio de Janeiro) tem como função reduzir de forma significativa os custos de transporte para cargas brasileiras, bolivianas e paraguaias até o oceano Atlântico e entre os países correspondentes; aumentar a complementariedade econômica dos países e do componente ferroviário na matriz de transporte regional; e apoiar o setor de turismo na região do Pantanal.

- Grupo 3 (Conexão Santa Cruz - Puerto Suarez - Corumbá) também tem como função aumentar a complementariedade econômica dos países e apoiar o setor de turismo na região do Pantanal, mas também visa a complementação da conexão viária e ferroviária ao longo do EID; e reduzir os custos de transporte para

cargas brasileiras, bolivianas e paraguaias até o oceano Atlântico, o Pacífico, e entre os demais países.

- Grupo 4 (Conexão Santa Cruz - Cuiabá) tem como função conectar a região leste da Bolívia com o Mato Grosso, visando facilitar o acesso das duas regiões aos portos do Atlântico e do Pacífico; e apoiar o desenvolvimento do potencial agrícola da região centro-leste da Bolívia.

- Grupo 5 (Conexão Ilo/Matarani - Desaguadero - La Paz + Arica - La Paz + Iquique - Oruro - Cochabamba - Santa Cruz) tem como função aumentar os fluxos comerciais entre os países e com os mercados internacionais; reduzir o custo de transporte e importação do EID ao Pacífico; aumentar a sinergia entre os grupos de projetos; elevar a confiança e os padrões de transporte do grupo; estimular e consolidar o comércio fronteiriço e prover uma conexão física ao MERCOSUL.

A rede viária dos países que abarcam o Eixo Interoceânico Central (figura abaixo) alcança uma longitude total de 1.854.372km² de estradas, das quais 14% se encontram pavimentadas. No que tange à rede ferroviária, esta alcança 40.146km². O sistema portuário marítimo é composto por 29 portos principais, localizados, em sua maioria, na costa do oceano Atlântico, Pacífico e do rio Paraguai. O transporte fluvial comercial se concentra, majoritariamente, no rio Paraguai e, em menor proporção, no rio Paraná. Em relação ao transporte aeroportuário, contempla 30 aeroportos, sendo 15 internacionais. Na Carteira de Projetos do Cosiplan (2017), consta que o Eixo Interoceânico Central contava com 63 projetos, sendo 59 para o setor de transportes: 6 aéreo; 32 rodoviário; 6 ferroviário; 5 marítimo; 2 multimodal; 8 de passagens de fronteira.

O Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná, contempla os territórios da(o) Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, interligados pelos rios Paraguai, Paraná, Tietê e Uruguai. A área de influência deste EID (Figura13) alcança uma superfície de 4.201.862km², sendo o segundo eixo mais vasto, com 20% da superfície da América do Sul. Além disso, é caracterizado por uma forte dinâmica econômica e comercial por meio das exportações de *commodities* para os mercados regionais e extrarregionais.

Figura 13: Eixo Hidrovia Paraguai-Paraná

Fonte: IIRSA (2011).

O EID Hidrovia Paraguai-Paraná conta com 5 grupos de trabalho (IIRSA, 2011):

- Grupo 1 (Rio Paraguai, Assunção-Corumbá) tem como responsabilidade melhorar a integração econômica e social das regiões do Paraguai, Bolívia e Brasil que compartilham as águas/terras da bacia; fortalecer e estimular a integração das cadeias produtivas ao longo do eixo e a competitividade dos países e localidades por meio da conexão eficiente até o Atlântico.

- Grupo 2 (Tietê-Paraná - Itaipu) tem como função fortalecer a dinâmica socioeconômica da área de influência desse eixo; melhorar a integração de zonas produtivas e de consumo das bacias do Tietê e do Paraná; fortalecer a competitividade dos países e regiões envolvidas por meio da conexão eficiente até o Atlântico.

- Grupo 3 (Paraguai-Paraná - Assunção-Delta do Paraná) tem como função fortalecer e estimular a integração das cadeias produtivas ao longo do eixo; fortalecer a integração dos países e regiões envolvidas com mercados globais por meio da conexão eficiente até o Atlântico; melhorar a eficiência do sistema produtivo da região e a qualidade de vida da população residente nas áreas de influência do grupo.

- Grupo 4 (Rio Paraná - Itaipu-Confluência) possui as mesmas funções do grupo 2.

- Grupo 5 (Rio Uruguai) tem como função implementar um sistema regional eficiente de atividades fluviais e portuárias com vistas a saída para o oceano Atlântico.

A infraestrutura existente e planejada para a região do EID da Hidrovia Paraguai-Paraná é estruturada pelo canal dos rios Paraguai e Paraná que possuem saída para o oceano Atlântico. Deste modo, as principais obras e projetos para este eixo se concentram no melhoramento da navegação, acessibilidade da hidrovia e sua conectividade com outros modais de transporte (rodoviário e ferroviário). Segundo a Carteira de Projetos do Cosiplan (2017), a rede rodoviária do eixo alcança a extensão de 2.108.784 km, das quais somente 14% se encontram pavimentadas. A rede ferroviária deste eixo alcança 62.359 km, dos quais, cerca de 87% se encontram em condições de operação.

O sistema portuário, marítimo e fluvial do eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná é composto por 46 portos principais, sendo que 7 possuem movimentações que ultrapassam 10 milhões de toneladas ao ano, como o Porto de Santos e o Porto de Paranaguá. Em relação ao transporte fluvial, conta com uma rota principal de, aproximadamente, 3.300 km conformada pela Hidrovia Paraguai-Paraná, utilizada para o trânsito de cargas entre os portos de águas profundas do interior da hidrovia e pelo Rio da Prata. O transporte aeroviário, por sua vez, conta com 53 aeroportos principais, todos eles distribuídos uniformemente pelos territórios (COSIPLAN, 2017). Na Carteira de Projetos do Cosiplan (2017), consta que o EID Hidrovia Paraguai-Paraná continha 84 projetos, sendo que 73 são voltados para o setor de transportes: 1 aéreo; 21 rodoviário; 11 ferroviário; 39 marítimo; e 3 multimodal (COSIPLAN, 2017).

O EID de Capricórnio se estende pela costa do oceano Pacífico no Chile, a região andina da Bolívia, o norte da Argentina, todo o território do Paraguai e os estados brasileiros da costa do oceano Atlântico, abarcando uma superfície de 2.680.308 km² (Figura 14). A região que compreende este eixo é reconhecida pela grande quantidade de recursos minerais, tais como cobre, ferro, prata, dentre outros. Ademais, o eixo Capricórnio representa um amplo mercado e ampla área de influência (IIRSA, 2011).

Figura 14: Eixo Capricórnio

Fonte: IIRSA (2011).

Para o EID Capricórnio seus 5 grupos de trabalho são (IIRSA (2011):

- Grupo 1 (Antofagasta-Passo de Jama-Jujuy-Resistencia-Formosa-Assunção) tem como função estratégica melhorar as opções de abastecimento do noroeste argentino, sul da Bolívia e Paraguai; promover a saída de produção do noroeste argentino e sul da Bolívia e Paraguai para o oceano Pacífico; aumentar a competitividade dos produtos do eixo; fazer a conectividade do noroeste argentino com o Chile; e promover o desenvolvimento do turismo integrado;
- Grupo 2 (Salta – Villazón – Yacuiba – Mariscal Estigarribia) tem como função reduzir custos e maior segurança no comércio de bens e serviços entre Argentina, Bolívia e Paraguai; e articular os eixos Interoceânico Central e o Capricórnio.
- Grupo 3 (Assunção – Paranaguá) tem como função consolidar um sistema de alta capacidade, com baixos custos, a movimentação de produtos a granel que se destina aos mercados internacionais; e promover o desenvolvimento socioeconômico do eixo.
- Grupo 4 (Presidente Franco – Puerto Iguazú – Pilar – Resistencia) tem como função promover a dinamização do desenvolvimento econômico intrarregional; e

melhorar as opções de saída para os produtos da região via Hidrovia Paraguai-Paraná.

- Grupo 5 (Capricórnio Sul) tem como função articular a intermodalidade entre os grupos do Eixo Capricórnio, Eixo MERCOSUL-Chile, Eixo Interoceânico Central e Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná; melhorar o desenvolvimento socioeconômico, a conectividade e a integração intrarregional; e possibilitar nova alternativa de fluxos de comércio entre a região e os mercados pelo oceano Pacífico.

Em relação aos transportes, a rede viária dos países que conformam o Eixo Capricórnio, alcança a extensão de 2.117.539 km, dos quais somente 15% se encontram pavimentados. A rede ferroviária alcança 63.355 km, dos quais aproximadamente 87% se encontram em condições de operação, vinculando os portos do oceano Pacífico e Atlântico com o interior dos países. O sistema portuário é constituído por 27 portos principais, e o transporte fluvial se concentra nos rios Paraguai e Paraná, principais vias de comunicação fluvial da região, com importância para a produção agrícola de origem paraguaia e boliviana, que buscam saída para o mar. Por fim, o sistema aeroportuário é composto por 39 aeroportos, sendo 17 internacionais e, no que tange o transporte de carga por via aérea, este é considerado muito limitado e está orientado para a importação de produtos manufaturados industriais advindos de países de fora do Eixo. Na Carteira de Projetos do Cosiplan, EID Capricórnio dispunha de 77 projetos, sendo que 74 são voltados para o setor de transportes: 1 aéreo; 42 rodoviário; 14 ferroviário; 4 marítimo; 3 fluvial; 19 multimodal; 9 passagens de fronteira (COSIPLAN, 2017).

O Eixo MERCOSUL-Chile (Figura 15), o que mais possui projetos na Carteira do Cosiplan, integra porções importantes da Argentina, do Brasil, do Paraguai, do Uruguai em sua totalidade, e a zona central do Chile, correspondendo a 18% do território sul-americano.

Figura 15: Eixo MERCOSUL-Chile

Fonte: IIRSA (2011).

Por se tratar de uma das regiões mais desenvolvidas do Cone Sul e com zonas produtivas de grande potencial econômico e comercial, o Eixo MERCOSUL-Chile conta com 6 grupos de trabalho (IIRSA, 2011):

- Grupo 1 (Belo Horizonte – Fronteira Argentina/Brasil – Buenos Aires) tem como função estratégica alcançar, consolidar e melhorar os padrões de infraestrutura e logística necessários para o bom desempenho da região nos mercados globais; aproveitar as condições de escala e demanda da área para atrair investimentos público-privados e difundir as experiências com outros eixos; otimizar os fluxos de comércio e serviços entre os centros econômicos de Brasil e Argentina; e otimizar a base logística para que as indústrias locais possam adquirir maior competitividade em nível global.

- Grupo 2 (Porto Alegre – Limite Argentina/Uruguai – Buenos Aires) possui as mesmas funções estratégicas do Grupo 1.

- Grupo 3 (Valparaíso – Buenos Aires) também possui as mesmas funções do Grupo 1 e 2, além disso, deve facilitar para que o Chile sirva de plataforma logística para os demais países do MERCOSUL, de modo que seus mercados, produtos e serviços possam direcionar-se para a Ásia.

- Grupo 4 (Coquimbo – Região Centro Argentina – Paysandú) tem como função estratégica otimizar os fluxos de comércio e serviço entre os centros econômicos de Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai; articular fluxos comerciais e de serviços com o Eixo da Hidrovia Paraguai Paraná; promover o desenvolvimento e o ecoturismo na região; e desenvolver as cadeias produtivas regionais.

- Grupo 5 (Grupo Energético) tem como função aumentar a confiabilidade dos sistemas elétricos e gasíferos da zona; consolidar e aumentar a capacidade de geração de energia para atender as populações e a produção industrial intensas; e diversificar a matriz energética dos países do MERCOSUL.

- Grupo 6 (Pehuenche) tem como função oferecer alternativas de conectividade e serviços aos fluxos comerciais dos países do MERCOSUL e Chile; dinamizar o desenvolvimento intrarregional; e promover o desenvolvimento do turismo na região.

A rede rodoviária dos países que compõem o Eixo MERCOSUL-Chile alcança a extensão de 1.973.802 km, dos quais somente 15% se encontram pavimentadas. A rede ferroviária, por sua vez, alcança 66.424 km, das quais 80% estão em condições de operar. O sistema portuário marítimo e fluvial do eixo é constituído por 46 portos principais, e o transporte fluvial se concentra nos rios Paraguai e Paraná e, em menor medida, no rio Uruguai. Ademais, existem rotas de cabotagem marítima consolidadas entre Brasil e Argentina, orientadas principalmente para o transporte de veículos e autopeças. O sistema aeroportuário é composto por 65 aeroportos, sendo 31 internacionais. Na Carteira de Projetos do Cosiplan, o EID MERCOSUL-Chile contava com 115 projetos, dos quais 96 são voltados para o setor de transportes: 8 aéreo; 55 rodoviário; 6 ferroviário; 9 marítimo; 7 fluvial; 2 multimodal; 9 passagens de fronteira (COSIPLAN, 2017).

Dentre os 4 Eixos levantados, a maioria dos projetos são voltados para o sistema rodoviário; embora no Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná a maior quantidade de projetos era destinada ao setor marítimo. Observa-se que a estratégia de transporte se volta amplamente para o rodoviarismo entre os países, resultando em investimentos insuficientes para o modal marítimo e fluvial na América do Sul.

Destaca-se que em outras partes do mundo, os projetos de integração física regional destinaram esforços para o transporte marítimo, como é o caso da União Europeia, a Asean e a iniciativa chinesa *One Belt, One Road*, que visa reestabelecer

e fortalecer a histórica Rota da Seda. Na América do Sul, isso não aconteceu, e diversos projetos voltados para o setor marítimo e fluvial foram excluídos. Além disso, diminuiu a possibilidade de articular os fluxos de comércio pela via marítima de cabotagem no subcontinente, onde as faixas litorâneas dos países são dotadas de maior densidade urbana (SOUZA, 2019).

Vale lembrar que quando a IIRSA foi incorporada ao COSIPLAN/UNASUL, foi feita a revisão dos EIDs, que os incorporou e os reestruturou na Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API). Entretanto, dois outros aspectos fragilizam os projetos de infraestrutura planejados no âmbito da IIRSA/COSIPLAN/UNASUL precisam ser destacados: as fontes de financiamento e os impactos socioambientais.

Senhoras e Vitte (2008) destacam que apesar dos avanços das negociações transnacionais, a tecnoburocracia não permitia a construção de processos de gestão ou a negociação de melhores formas de intervenção/regulação territorial, prevalecendo o lobby das grandes empreiteiras de construção. Identificaram que havia um déficit democrático no processo de formulação do planejamento territorial da IIRSA, que deveria envolver canais participativos *bottom-up* de atores e, na realidade, a agenda de negociações se mostrava fechada ou seletiva à participação de alguns atores da sociedade civil.

Os autores também apontaram que as estratégias de integração foram elaboradas a partir da análise da localização das principais riquezas naturais da América do Sul, que poderiam ser utilizadas e a infraestrutura necessária para seu aproveitamento, desta forma, a integração física consolidaria as cadeias produtivas, reduziria custos e aumentar a fluidez do território facilitando o escoamento dos recursos naturais e dos principais produtos da pauta de exportação dos principais países da região. No entanto, entraves financeiros e uma diversidade de conflitos ambientais e sociais tenderiam a frear a expansão da malha física na América do Sul.

Oliveira Cruz (2017) afirma que a UNASUL não conta com um fundo específico para o financiamento de projetos, questão debatida desde sua fundação, que seria viabilizado com o exercício do Banco do Sul. As principais fontes de financiamento dos projetos do IIRSA/COSIPLAN/IIRSA provêm do FONPLATA, CAF, BID e do BNDES (quando são projetos desenvolvidos no Brasil ou em outros países por empresas brasileiras). A China também passou a investir em diversos

projetos, como o trecho argentino do corredor ferroviário Bioceânico Paranaguá-Antofagasta. A aproximação da China com a América do Sul se deu com o estreitamento dos laços de Cooperação Sul-Sul (a partir de 2003) e com a criação dos BRICS (2006), que abriram oportunidades de financiamento de projetos de infraestruturas (transportes e energia), devido ao país asiático ser um dos principais parceiros comerciais de vários países da América do Sul e importador de *commodities*.

Apesar do planejamento territorial e o desenvolvimento de estudos de Avaliação Ambiental e Social Estratégicos (EASE), obras de infraestrutura podem causar vários impactos sociais e ambientais. Nesse sentido, Carneiro Filho, Matoso e Santos (2018) afirmam que, muitas vezes, os documentos da IIRSA/COSIPLAN/UNASUL e dos órgãos de fomento tratavam de forma secundária a complexidade dos biomas, dos domínios morfoclimáticos e as especificidades das comunidades tradicionais presentes nas áreas onde os projetos seriam/foram implementados.

5.4 Tendências no setor de transporte relacionadas ao desenvolvimento sustentável

Os modais e as infraestruturas de transportes podem causar muitos impactos negativos sobre os espaços e as paisagens naturais e geográficas e, consequentemente, na vida das pessoas e nos ecossistemas terrestres e aquáticos. Esses impactos agravaram-se conforme a evolução dos modais e crescimento nos fluxos de transporte, com o objetivo de atender as diversas necessidades de circulação de pessoas e produtos nos espaços nacionais, urbanos e rurais, e internacionais, no mesmo continente e/ou entre continentes.

Cada sistema de transporte transforma o espaço conforme suas especificidades. Dentre os impactos provocados pelos sistemas de transportes pode-se citar, de forma geral, alguns: 1) O uso de recursos energéticos como combustível, principalmente de origem fóssil, como derivados do petróleo, ao serem consumidos emitem poluentes na atmosfera, e acabam por intensificar os fenômenos relacionados às mudanças climáticas, afetam a saúde das pessoas e degradam os ecossistemas em casos de derramamento; 2) A construção de infraestrutura para transportes, como rodovias, aeroportos, hidrovias e portos,

também modificam as características naturais do espaço, moldando o território ao constituir as redes de circulação e, conseqüentemente, pode provocar desequilíbrio nos ecossistemas naturais, destruir vestígios arqueológicos, levar a migração forçosa de comunidades, e provocar poluição visual; 3) Poluição sonora devido ao intenso tráfego dos modais; 4) Os resíduos (sólidos e orgânicos) gerados em portos, aeroportos, terminais rodoviários e ferroviários também devem ser considerados, sejam estes produzidos por usuários, trabalhadores ou de dentro dos modais que circulam por esses fixos; 5) Resíduos dos próprios modais, seja para manutenção e/ou reparo, podem ser considerados perigosos ou contaminantes, como lubrificantes, vernizes, solventes, baterias, pneus, restos materiais do modal (deteriorado), entre outros, podem impactar o ambiente e as pessoas, se não forem cumpridas as normas de gestão de resíduos; 6) Risco de acidentes nas vias de circulação que podem afetar a vida humana, animal e vegetal.

Segundo o relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (SIMS et al, 2014), o setor de transporte emite cerca de 25% das emissões globais de gases do efeito estufa. O consumo global de petróleo é usado em 53% para atendimento de 94% da demanda total de energia para transportes, enquanto os biocombustíveis fornecem 2%, a eletricidade 1% e o gás natural e outros combustíveis 3%. Os modais rodoviário e aéreo são os que mais consomem recursos energéticos não-renováveis e, conseqüentemente, os que mais emitem poluentes na atmosfera.

O documentário “O custo do transporte global” (*Freightened: The Real Price of Shipping*, Espanha/França, 2016) aponta que 90% dos bens de consumo são produzidos em locais diferentes daqueles onde serão consumidos; por isso, os fluxos de transporte internacional de cargas por via marítima cresceram vertiginosamente, ao nível de impactar ecossistemas marinhos e as condições de vidas de milhares de pessoas que vivem nas regiões litorâneas e insulares. Além disso, cerca de 80% dos resíduos encontrados nos oceanos são provenientes dos continentes devido ao descarte inadequado.

Os modais aquaviários, apesar de serem considerados os menos poluentes comparando a quantidade de produtos/pessoas que podem transportar por viagem, também causam impactos além daqueles mencionados acima, como: introdução de espécies exóticas transportadas pela água de lastro das embarcações que fazem transporte internacional; lançamento de dejetos em corpos d'água;

vazamento/derramamentos de combustíveis; assoreamento de margens de rios; dentre outros.

Para tentar reverter esses impactos, os Estados têm assinado acordos internacionais, projetos de cooperação e implementado políticas nacionais para incentivar a eficiência energética, a gestão de resíduos, o combate às mudanças climáticas, a promoção da segurança viária, cumprimento de normas internacionais, dentre outras medidas.

O setor produtivo de veículos terrestres, embarcações, aviões, que estão preocupados em atender às exigências de responsabilidade socioambiental requeridas pelos países e mercado consumidor, inclusive considerando a importância da inovação e das vantagens comparativas, têm feito investimentos em pesquisa e tecnologia para o desenvolvimento de modais (rodoviário, ferroviário, aquático) e motores mais eficientes em relação aos materiais e combustíveis que emitem menos carbono e tem melhor desempenho.

Os construtores de infraestrutura de transporte também tiveram que atender aos requisitos de responsabilidade social e ambiental, com o emprego de técnicas, materiais e tecnologias que causam menor impacto ambiental durante a construção e utilização do empreendimento. Os órgãos regulatórios federais e estaduais dos países, no caso do Brasil pode-se citar o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB), são os responsáveis por acompanhar os processos de licenciamento ambiental dos empreendimentos, desde a fase de projeto que devem acompanhar o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e as medidas compensatórias de passivo ambiental, requisitos obrigatórios para a Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO) para que rodovias, hidrovias, portos e aeroportos possam ser construídos e, posteriormente, receber os fluxos e os respectivos modais.

Além disso, mudanças também estão ocorrendo no comportamento das pessoas em relação aos transportes, que tem buscado morar mais próximo do trabalho, utilizar bicicletas e/ou veículos elétricos, compartilhar caronas, usar carros por aplicativos, comprar pela internet, exigir dos governos que os transportes coletivos estejam em melhores condições para atender ao fluxo e com rede mais capilarizada.

Vale mencionar que as empresas prestadoras dos serviços logísticos e de transportes, bem como todas as cadeias produtivas que dependem da circulação de insumos, trabalhadores e a distribuição dos produtos até os mercados de destino, são diretamente influenciadas e influenciadoras por essas demandas, políticas, investimentos e comportamentos.

As transformações na geopolítica do meio ambiente, na economia, no comportamento, nas tecnologias, foram acompanhadas pelos instrumentos financeiros. Financiamentos internacionais destinados a empreendimentos passaram a exigir as licenças ambientais emitidas pelos governos nacionais, da localidade onde cada obra será feita.

Inclusive, nessa perspectiva de destinar recursos à transição para economias menos impactantes (economia de baixo carbono), um novo tipo de título de dívida foi criado, seguindo os preceitos do desenvolvimento sustentável, chamados *green bonds*. Os *green bonds* (títulos verdes) são títulos de renda fixa utilizados na captação de recursos para financiar ou refinarar projetos - privados ou públicos – considerados sustentáveis e que sejam destinados à tratamento e distribuição de água, desenvolvimento e implementação de transportes de baixo carbono, tecnologias para eficiência energética, produção de energia renovável, gestão de resíduos e poluição, produção e manejo de agricultura sustentável e florestas, e adaptações climáticas.

Em consonância com esses movimentos descritos acima, relatórios e políticas globais relacionadas aos sistemas de transportes também estão sendo desenvolvidas no âmbito da Organização das Nações Unidas.

A primeira vez que a relação entre sistemas de transporte e desenvolvimento sustentável foi pautada e recomendada ocorreu na Rio-92, nos capítulos 7 e 9 da Agenda 21, que tratam da Atmosfera e dos Assentamentos Humanos, respectivamente. Na 19ª Sessão da Assembleia Geral da ONU, na reavaliação da implementação da Agenda 21, em 1997, apontou-se que o transporte seria a principal força motriz na crescente demanda por energia. Nas Conferências das Partes sobre mudanças climáticas e implementação/evolução do Protocolo de Quito, os transportes e seus impactos sempre foram tratados. Nas reuniões da Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, os transportes continuaram em pauta até os preparativos da Rio +20. Na Rio +20, no documento “Futuro que Queremos”, os parágrafos 132 e 133, apontam a importância do

transporte para a economia de baixo carbono. Em 2014, foi criado o Grupo Consultivo de Alto Nível da Secretaria Geral para Transporte Sustentável. Na Agenda 2030, algumas metas estão direta e/ou indiretamente ligadas a sistemas de transportes sustentáveis e acessíveis para mais pessoas em todas as regiões do mundo (SUSTAINABLE DEVELOPMENT UNITED NATIONS, 2016).

A Agenda 2030 e os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), oficialmente apresentados durante a Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, em setembro de 2015, foi acordada pelos 193 Estados-membros da ONU, em continuidade aos esforços empreendidos nos 8 Objetivos do Milênio (Agenda 2015) (NACIONES UNIDAS, 2018), mas ampliou-se o plano de ações para a erradicar a pobreza, garantir a dignidade e igualdade entre as Pessoas, proteger do Planeta, garantir a Prosperidade em harmonia com a natureza, promover a Paz, implementar Parcerias globais sólidas (5P's da Agenda) (PLATAFORMA AGENDA 2030, 2016).

Para o alcance dos 17 ODS foram estabelecidas 169 metas, algumas relacionadas aos sistemas de transportes, infraestrutura, segurança viária e mobilidade urbana, conforme disposto no quadro 8:

Quadro 8: Agenda 2030/ODS: Metas relacionadas aos impactos dos sistemas de transportes.

ODS	Meta
3. Saúde e bem-estar	3.6 Até 2020, reduzir pela metade o número de mortes e ferimentos globais causados por acidentes de trânsito . 3.9 Até 2030, reduzir substancialmente o número de mortes e doenças por produtos químicos perigosos, contaminação e poluição do ar, água e solo .
7. Energia acessível e limpa	7.3.a. Até 2030, reforçar a cooperação internacional para facilitar o acesso a pesquisa e tecnologias de energia limpa, incluindo energias renováveis, eficiência energética e tecnologias de combustíveis fósseis avançadas e mais limpas , e promover o investimento em infraestrutura de energia e em tecnologias de energia limpa.
9. Indústria, inovação e infraestrutura	9.1 Desenvolver infraestrutura de qualidade, confiável, sustentável e robusta, incluindo infraestrutura regional e transfronteiriça , para apoiar o desenvolvimento econômico e o bem-estar humano, com foco no acesso equitativo e a preços acessíveis para todos.
11. Cidades e comunidades sustentáveis	11.2 Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transportes seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão de transportes públicos , com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos. 11.6 Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar , gestão de resíduos municipais e outros.
12. Assegurar	12.3 Até 2030, reduzir pela metade o desperdício de alimentos per capita

padrões de produção e de consumos sustentáveis	mundial, em nível de varejo e do consumidor, e reduzir as perdas de alimentos ao longo das cadeias de produção e abastecimento , incluindo as perdas pós-colheitas. 12.8 c. Racionalizar subsídios ineficientes aos combustíveis fósseis, que encorajam o consumo exagerado , eliminando as distorções de mercado, de acordo com as circunstâncias nacionais, inclusive por meio da reestruturação fiscal e a eliminação gradual desses subsídios prejudiciais, caso existam, para refletir seus impactos ambientais , tendo plenamente em conta as necessidades específicas e condições dos países em desenvolvimento e minimizando os possíveis impactos adversos sobre seu desenvolvimento de maneira que proteja os pobres e as comunidades afetadas.
13. Ação contra a mudança global do clima	13.2 Integrar medidas da mudança do clima nas políticas, estratégias e planejamentos nacionais .
14. Vida debaixo da água	14.1 Até 2025, prevenir e reduzir significativamente a poluição marinha de todos os tipos , especialmente advinda de atividades terrestres, incluindo detritos marinhos e a poluição por nutrientes.
15. Vida sobre a terra	15.1 Até 2020, assegurar conservação, recuperação e uso sustentável de ecossistemas terrestres e de água [...] , em conformidade com as obrigações decorrentes dos acordos internacionais .
17.	17.11 Aumentar significativamente as exportações dos países em desenvolvimento , [...] e duplicar a participação dos países menos desenvolvidos nas exportações globais até 2020.

Fonte: Plataforma Agenda 2030 (2016); COSTA (2019)

Organização: GARCIA, Tatiana de S. L. (2019)

Paralelamente, em maio de 2011, foi lançada a Década de Ação pela Segurança no Trânsito 2011-2020, no qual os Estados Membros das Nações Unidas se comprometeram a tomar medidas para prevenir acidentes no trânsito, classificada com a 9ª causa de mortes em todo mundo, sem incluir as milhões de pessoas que são feridas por acidentes de trânsito anualmente.

Em abril de 2014, a Assembleia Geral da ONU aprovou a Resolução sobre a “Melhoria da Segurança Global no Trânsito” e aceitou a oferta do Brasil para sediar a 2ª Conferência Global de Alto Nível em Segurança no Trânsito. Esta Conferência ocorreu em novembro de 2015, cidade de Brasília, e produziu a Declaração de Brasília, aprovada por mais de 120 países, com o apoio de representantes da sociedade civil, da academia e do setor privado, posteriormente endossada pela Assembleia Geral. A Declaração de Brasília aponta caminhos para implementar os compromissos de redução de mortes e lesões no trânsito previstos na Década de Ação das Nações Unidas para a Segurança no Trânsito 2011-2020 e na Agenda 2030, cujo ODS 3 estabelece a meta de até 2020, reduzir pela metade as mortes e ferimentos globais por acidentes nas estradas. O texto dispõe de 30 recomendações, ressalta a importância de promover a mobilidade e os modos

sustentáveis de transporte, instrumentos essenciais na busca por um trânsito mais seguro, e inova ao destacar que a segurança de pedestres, ciclistas, motociclistas e usuários de transporte público, é fundamental por serem os grupos mais vulneráveis (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2015)

A Segurança Viária é um tema tratado no MERCOSUL desde 1995, quando o GMC criou o Regulamento Único de Trânsito e Segurança Viária e, para acompanhar o cumprimento e possíveis itens a serem melhorados, dispõe da Comissão Permanente de Segurança Viária do MERCOSUL (CPSV), vinculada ao SGT nº 5 Transportes.

Conforme citado anteriormente, em 2014, o Secretário Geral das Nações Unidas criou o Grupo Consultivo de Alto Nível sobre Transporte Sustentável, com a responsabilidade de formular recomendações sobre transporte e desenvolvimento sustentável para os níveis global, nacional, local e setorial. Esse Grupo trabalhou com governos, fornecedores de transporte (aviação, marinha, balsa, ferrovia, rodovia e transporte público urbano), empresas, instituições financeiras, sociedade civil e outras partes interessadas, na formulação de recomendações para a promoção de sistemas de transporte sustentáveis, integrados com estratégias e políticas de crescimento inclusivo e equitativo, desenvolvimento social, proteção ao meio ambiente. O primeiro relatório *“Mobilizing Sustainable Transport for Development”*³⁴ foi publicado em outubro de 2016 (SUSTAINABLE DEVELOPMENT UNITED NATIONS, 2016).

A 1ª Conferência Global para Transporte Sustentáveis das Nações Unidas aconteceu em novembro de 2016, em Ashgabat no Turcomenistão. Nessa Conferência reuniram-se as principais partes interessadas dos governos, sistema das Nações Unidas e outras organizações internacionais, setor privado e sociedade civil, com o objetivo de iniciar um diálogo ao reconhecerem a condição integrada e transversal do transporte sustentável e seus múltiplos papéis na conquista dos ODS. Trataram dos modos de transporte - rodoviário, ferroviário, aéreo e fluvial - passageiros e cargas – com atenção especial a situação dos países menos desenvolvidos, países em desenvolvimento sem litoral e os pequenos Estados insulares. Os participantes reafirmaram na “Declaração Ashgabat sobre

³⁴ Disponível em:

<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2375Mobilizing%20Sustainable%20Transport.pdf>

compromissos e recomendações de políticas”, seus compromissos de incentivar o transporte sustentável na conexão de pessoas, empregos, escolas e serviços de saúde, entrega de bens e serviços às comunidades rurais e urbanas, com oportunidades iguais e “sem deixar ninguém para trás” (dilema da Agenda 2030) (GLOBAL SUSTAINABLE TRANSPORT CONFERENCE, 2016). A 2ª Conferência será em maio de 2020, em Beijing, na China.

Os Estados Partes do MERCOSUL são signatários da Agenda 2030, por isso, cada país deve estabelecer suas metas nacionais, em concordância com as metas dos ODS, para que possam estabelecer as estratégias e os respectivos planos de ação. No entanto, não foi possível identificar se esses países também participaram da 1ª Conferência Global para Transporte Sustentáveis das Nações Unidas. Vale mencionar que a prefeitura de Santiago (Chile) é membro do Grupo Consultivo de Alto Nível sobre Transporte Sustentável, e este Estado é associado ao MERCOSUL e participa de várias reuniões dos Subgrupos de Trabalho.

O Brasil criou, em outubro de 2016, a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), como uma instância colegiada, de natureza consultiva, integrante da estrutura da Secretaria de Governo da Presidência da República, com a responsabilidade de conduzir o processo de articulação, mobilização e diálogo com os entes federativos e a sociedade civil. A Comissão delegou ao Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), a coordenação do processo de elaboração de propostas das metas brasileiras³⁵. O CNODS lançou o Plano de Ação 2017-2019³⁶ em dezembro de 2017, visando a internalização e implementação da Agenda 2030 e dos ODS no país.

A Argentina estabeleceu, em 2016, o *Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia*, através de sua Secretaria Executiva, para coordenar as ações de implementação da Agenda 2030 no país³⁷. O Paraguai estabeleceu a Comissão de coordenação Interinstitucional para implementação e monitoramento dos compromissos internacionais assumidos no âmbito dos ODS

³⁵ IPEA (2018). Agenda 2030 – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180801_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf

³⁶ Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Plano-Acao-ComissaoNacional-ODS.pdf

³⁷ Disponível em: <https://www.odsargentina.gob.ar/>

(*SDG Comission Paraguay 2030*³⁸), em setembro de 2016. O Uruguai também estabeleceu uma Comissão de ODS, vinculada a *Oficina de Planeamento y Presupuesto*, e publicou o Informe Nacional Voluntário nos 2017, 2018, 2019³⁹.

Durante a 52ª Cúpula dos Presidentes do MERCOSUL, em junho de 2018, foi publicado o Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes e Associados do MERCOSUL, no qual consta a adoção da “Declaração de Assunção “Redução da Pobreza e Desenvolvimento Sustentável – Não deixar ninguém para trás – Agenda 2030””. Está a cargo do Grupo de Cooperação Internacional (GCI) do MERCOSUL gerar sinergia entre os cooperantes, apresentar política e estratégias de cooperação, desenhar projetos transversais que envolvam pelo menos três órgãos ou foros do bloco, identificar convocatórias e possíveis estratégias de cooperação Sul-Sul e Triangular no âmbito dos ODS. No capítulo anterior, identificou-se que Agenda 2030 foi item de pauta de algumas reuniões do SGT nº6 Meio Ambiente.

Diante do panorama apresentado sobre os sistemas de transportes no MERCOSUL e algumas tendências internacionais relacionadas ao desenvolvimento sustentável, a seguir, será apresentada a pesquisa documental referente a como os temas correlatos aos transportes são negociados no âmbito do MERCOSUL, que levaram ao estabelecimento de normas e políticas regionais.

³⁸ Disponível em: <http://comisionods.mre.gov.py/>

³⁹ Disponível em: <http://www.ods.gub.uy/index.php>

CAPÍTULO 6: POLÍTICAS DE TRANSPORTE NO MERCOSUL (2009-2019)

6.1 As instâncias técnicas responsáveis por transportes no MERCOSUL.

Desde o Tratado de Assunção, em 1991, já estava previsto no anexo V, a constituição de Subgrupos de Trabalho (SGTs) para prestar suporte técnico à instância executiva Grupo Mercado Comum. Naquele momento, para lidar com as questões relacionada a transportes, que tivessem impacto sobre os objetivos aventados para o processo de integração do bloco, dentre os 10 Subgrupos criados, estava o SGT nº 5 Transporte Terrestre e o SGT nº 6 Transporte Marítimo.

Na 5ª reunião do GMC, ocorrida entre março a abril de 1992, seguindo as recomendações do SGT nº5, adotou-se o **Regulamento Único de Trânsito e Segurança Viária**; e foi solicitado à esta instância técnica que desse continuidade aos estudos para a harmonização das regulamentações e aos instrumentos normativos relativos a transporte multimodal e padronização de pesos e dimensões de veículos. Ao SGT nº 6 foi designado coordenar ações junto ao Comitê da Hidrovia Paraguai-Paraná e, na 7ª reunião do GMC, realizada de 30 de setembro a 02 de outubro de 1992, ampliou-se o escopo de trabalho com temas relacionados a transporte fluvial e assuntos portuários (BOTELHO, 2010).

Durante as reuniões do GMC nos anos seguintes, em especial no ano de 1994, várias Resoluções foram aprovadas com tratativas relacionadas a circulação de pessoas, cargas e modais de transporte como: Acordo de Alcance Parcial para a Facilitação do Transporte Multimodal de Mercadorias; Norma relativa à circulação de veículos comunitários do MERCOSUL de uso particular exclusivo para turistas; Seguro de responsabilidade civil do proprietário; Controles informatizados de cargas; Norma sobre a operação aduaneira para transporte de correspondência e encomendas em ônibus de passageiros de linha regular, habilitados para viagens internacionais; Regulamento técnico sobre características de placas de identificação de veículos; Identificação de veículos; entre outros.

Na 18ª reunião do GMC, realizada em Assunção em outubro de 1995, através da Resolução nº20/95, com a justificativa de apoiar a União Aduaneira do MERCOSUL, que havia entrado em funcionamento em 1º de janeiro de 1995, os Estados Partes optaram por modificar as nomenclaturas e atribuições de alguns

Subgrupos de Trabalho e, a partir de então, o SGT nº 5 passou a designar Transporte e Infraestrutura e o SGT nº 6 Meio Ambiente (MERCOSUL, 1995a)

Ainda em dezembro de 1995, através da Resolução GMC nº 38/95, foram definidas as pautas negociadoras dos Subgrupos de Trabalho. Ao SGT nº5 foram definidas as seguintes tarefas prioritárias (MERCOSUL, 1995b, p. 23-34):

A) TRANSPORTE TERRESTRE (ESTRADAS E FERROVIAS)

- Análise, simplificação, implementação e consolidação dos acordos e regulamentações existentes no âmbito MERCOSUL/ALADI sobre transportes terrestres;
- Segurança no transporte terrestre;
- Estudos de viabilidade de transporte multimodal;
- Facilitação fronteiriça;
- Definições relativas a transporte de cargas por Estrada;
- Acordo sobre transporte de cargas perigosas no MERCOSUL;
- Análise dos procedimentos para concessão de licenças de transporte internacional de carga no âmbito do MERCOSUL;
- Requisitos para a concessão das licenças profissionais para motoristas;
- Inspeção técnica de veículos;
- Glossário de termos a serem utilizados nas negociações sobre o transporte internacional de passageiros no MERCOSUL;
- Acordo sobre transporte de encomendas e correspondência em ônibus de linhas regulares
- Análise dos fluxos por ferrovias e determinação dos corredores prioritários com elaboração da lista de obras;
- Recopilação das regulamentações vigentes sobre a habilitação e o funcionamento de empresas operadoras de tráfego ferroviário internacional, visando a simplificação e unificação;
- Estudos para atenuação das assimetrias vinculadas ao transporte rodoviário e ferroviário.

B) TRANSPORTE FLUVIAL E MARÍTIMO

- Acordo multilateral do transporte de cargas;
- Registro de embarcações do MERCOSUL;
- Facilitação e acordo relativo aos processos aduaneiros e administrativos;
- Tratamento de assimetrias econômico-tributárias.

C) INFRAESTRUTURA PARA TRANSPORTES

- Lineamentos básicos para à integração física dos países do MERCOSUL;
- Estudos e acompanhamento dos aspectos vinculados à infra-estrutura dos países do MERCOSUL;
- Recopilação e harmonização de normas de desenho para a construção de estradas;
- Âmbitos de ação em infra-estrutura portuária;

Além de todas essas ações, também atribui-se ao SGT nº5 o trabalho conjunto com o SGT nº2 (Assuntos Aduaneiros) para tratar da facilitação fronteiriça e dos processos aduaneiros e administrativos; com o SGT Nº 1 (Comunicações) e o CT Nº2 (Assuntos Aduaneiros) no "Acordo sobre Transporte de Encomendas e Correspondência em ônibus de Linhas Regulares", e com o CT Nº 7 (Defesa do Consumidor) e CT Nº 8 (Restrições e Medidas Não Tarifárias) da CCM, referente à defesa do usuário e barreiras não tarifárias no "Transporte Fluvial e Marítimo: Acordo Multilateral de Transporte de Carga" (MERCOSUL, 1995b).

Diante de tantas tarefas e compromissos que os Estados Partes adjudicaram ao MERCOSUL, uma nova modificação das nomenclaturas e criação de novos Subgrupos de Trabalho, foram instituídos pelo Conselho Mercado Comum, através da Decisão nº 59/00, visando a reestruturação dos órgãos dependentes do Grupo Mercado Comum e da Comissão de Comércio do MERCOSUL. Com isso, o SGT nº5 passou a lidar especificamente com Transportes.

As questões relacionadas à infraestrutura passaram a ser analisadas na Reunião Especializada de Infra-Estrutura e Integração, posteriormente, extinta. Em 2004, através da Decisão CMC nº45/04, foi criado o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), com início de operação em 2007, destinado a financiar programas para aumentar a convergência estrutural, competitividade e coesão social, especialmente das economias menores e regiões menos desenvolvidas, de modo a diminuir as assimetrias e fortalecer a integração regional. Atualmente, os projetos financiados pelo FOCEM são destinados às seguintes áreas temáticas: competitividade, direitos humanos, energia, ensino, ferrovias, institucionais, moradia, promoção social, rodovias, saneamento, saúde humana e animal, turismo. Desta forma, o FOCEM passou a lidar com os financiamentos de

infraestrutura de rodovias e ferrovias, em parceria com instâncias do MERCOSUL e outras extrabloco, como o FONPLATA e o BID.

Ribeiro (2016) afirma que apesar do MERCOSUL não ter criado uma reunião ministerial específica para tratar de transporte ou de infraestrutura, o SGT N°5 Transportes é aliado aos projetos financiados pelo FOCEM, que complementam as linhas de atuação do COSIPLAN, quando inseridas na sub-região dos países do MERCOSUL.

Vale mencionar que outros Subgrupos de Trabalho também têm responsabilidades que, de alguma forma, impactam as questões relacionadas a transportes no MERCOSUL. Botelho (2010) aponta que o SGT nº 3 trabalhou na harmonização das normas técnicas sobre os Requisitos de Segurança, Ruídos e Emissões de Veículos Automotores e, a partir de 1992, tornou-se uma exigência a fim de derrubar as barreiras não tarifárias e normatizar regionalmente a circulação, comercialização, certificação e matrícula de veículos automotores nos Estados Partes do bloco. O SGT nº3 foi criado em 1991 com o título “Normas Técnicas”, em 1995, também teve sua nomenclatura modificada para “Regulamentos Técnicos” e, em 2000, para “Regulamentos Técnicos e Avaliação de Conformidade”.

Com o passar dos anos, o Conselho Mercado Comum também criou Grupos ad Hoc, Grupos de Trabalho e Comissões para lidar com temas que demandavam tratamento técnico especializado. Atualmente existem as seguintes instâncias relacionadas a transporte: Comissão de Especialistas em Transporte Marítimo do MERCOSUL (CETM); Comissão de Harmonização de Procedimentos de Fiscalização do Transporte Internacional por Rodovia (CF); Comissão de Integração das Informações de Transportes de Passageiros e Cargas – Sistematização de Dados (CIIT); Comissão de Transporte Ferroviário (CTF); Comissão Permanente de Segurança Viária do MERCOSUL (CPSV); Comissão de Facilitação Fronteiriça (CFF); Grupo de Trabalho sobre Transporte Terrestre de Mercadorias Perigosas no MERCOSUL (GTMP); Grupo ad Hoc para elaboração e implementação da Patente MERCOSUL.

Nas delegações nacionais dos Estados Partes, que participam das reuniões do SGT nº 5, das Comissões, Conselhos e Grupos que lidam com temas relacionados a transporte, contam com representantes das seguintes instâncias:

Argentina: Ministerio de Transporte, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), Gendarmería Nacional Argentina, Ministerio Seguridad Nacional, Aduana.

Brasil: Ministério dos Transportes, Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Ministério das Relações Exteriores, Marinha do Brasil, Polícia Rodoviária Federal.

Paraguai: Dirección Nacional de Transporte (DINATRA), Vice Ministerio de Transporte, Agencia Nacional de Transito y Seguridad Vial (ANTSV), Ministerio Relaciones Exteriores, Aduana Paraguay, Secretaria Nacional de Turismo (SENATUR), Marina Mercante, Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP), Ministerio de Obras Publicas y Comunicaciones (MOPC).

Uruguai: Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP), Dirección Nacional de Aduanas (DNT), Administración Nacional de Puertos (ANP).

A participação do setor privado é ativa nas reuniões preparatórias e ordinárias do SGT nº5, na condição de observadores. As empresas e associações de transporte rodoviário de cargas e passageiros realizam reuniões prévias e apresentam suas propostas aos Coordenadores Nacionais do SGT nº 5, ao ponto da agenda regional constar o item “exposição setor privado”. As participações do setor privado se fazem por representantes das empresas/associações/federações nas reuniões técnicas no âmbito do MERCOSUL, bem como pelas propostas e atas produzidas em reuniões prévias e apresentadas pelo CONDESUL (Conselho Empresarial de Transportes Rodoviário de Cargas do MERCOSUL) e o Foro de Empresários do Transporte de Passageiros por rodovias do MERCOSUL. Essas instâncias empresariais contam com membros da(o) Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai. Essas informações foram identificadas na pesquisa documental e na entrevista.

6.2 Análise documental do SGT nº 5 Transportes e das instâncias decisórias do MERCOSUL (GMC e CMC) sobre temas relacionados a transportes (2009-2019).

Para a realização dessa pesquisa documental, os levantamentos foram feitos no site da Secretaria MERCOSUL e da Agência Nacional de Transportes Terrestres

(ANTT) do Brasil. O objetivo era levantar, catalogar, identificar e analisar os documentos produzidos pelo SGT nº 5 e pelas instâncias decisórias (Grupo Mercado Comum e Conselho Mercado Comum) para saber os principais assuntos de transporte que foram discutidos no âmbito regional, entre os anos de 2009 a 2019 (até outubro).

No site da Secretaria do MERCOSUL, as informações relacionadas a transportes podem ser encontradas separadamente, quando se seleciona o SGT nº 5 ou cada uma das instâncias especializadas existentes. No Portal da ANTT, aparecem cronologicamente todas as reuniões ordinárias, preparatórias e documentos públicos do SGT nº 5, intercalados com as aquelas produzidas pelas(os) comissões, conselhos e grupos ad hoc especializados em determinado assunto de transportes.

Para esta pesquisa, optou-se por detalhar as reuniões ordinárias do SGT nº5, ao averiguar que essas abarcam os principais temas que são tratados nas reuniões preparatórias, bem como nas outras instâncias técnicas especializadas, como a Comissão Ferroviária (CF), o Grupo de Trabalho de Mercadorias Perigosas (GTMP) e o Grupo Ad Hoc para elaboração e implementação da Patente MERCOSUL. Assim, apresenta-se abaixo a compilação dos documentos produzidos nas reuniões ordinárias do SGT nº 5 Transportes, realizadas entre 2009 a 2019.

Quadro 9: Compilação dos documentos resultantes das reuniões ordinárias do SGT nº5 Transportes - 2009 a 2019.

Número Tipo Sistema	Local Data	Participantes	Agenda (temas)	Resumo da Ata	Documentos extras publicados
XXXVII Ordinária presencial	Assunção maio/2009	Delegações ? Argentina ? Brasil 55 Paraguai ? Uruguai Setor privado ? Argentina ? Brasil 47 Paraguai ? Uruguai	1. Inspeção Técnica Veicular 2. Contrato do Limite de Responsabilidade Civil 3. Reunião Conjunta com CT nº 2 “Assuntos Aduaneiros” 4. Transporte Produtos Perigosos – Regime de multas e sanções 5. Comissão de Seguridade Viária 6. Princípios Gerais da profissão de motorista 7. Acordo Multilateral Transporte Marítimo 8. Diretrizes controle sanitário veículos transporte terrestre de passageiros que transitam pelos Estados do MERCOSUL 9. Cooperação Técnica Programa Marco Ciência, Tecnologia e Inovação do MERCOSUL 10. Proposta de Integração das informações de transporte de passageiros e cargas – sistematização dados 11. Assuntos variados 11.1 Planejamento delegação brasileira 11.2 Transporte ferroviário 11.3 Reunião comissão ATIT 11.4 participação setor privado	Todos os assuntos foram tratados, exceto os temas 2 e 10 que foram postergados.	- Regime de infrações e penalidades do Acordo para facilitação de produtos perigosos do MERCOSUL (Rodoviário e Ferroviário) - Paraguai – Resolução DINATRAM sobre organização das reuniões SGT nº 5 - Notas de considerações do Peru, Paraguai e Uruguai - Projeto de Recomendação sobre modelo harmonizado de Certificação de Inspeção Técnica Veicular (Paraguai) - Projeto de Acordo sobre Responsabilidade Civil Contratual no Transporte Internacional Rodoviário de Passageiros (Paraguai) - Memória da Reunião Conjunta do SGT 5 e CT Nº 2 - Ata CPSV - Conselho Permanente de Segurança Viária do MERCOSUL - Ata CETM - Comissão de Especialistas em Transporte Marítimo do MERCOSUL - Nota do Setor Privado sobre Transporte de Passageiros e Cargas por Rodoviária
XXXVIII Ordinária presencial	Montevideo nov./2009	Delegações 14 Argentina 16 Brasil	1. Inspeção técnica veicular 2. Responsabilidade civil contratual de transporte internacional de passageiros	- No Resumo da Ata consta que todos os	- Grau cumprimento 2009 e Programa de Trabalho 2010 - Documentos ao CT nº 2 Assuntos

		<p>12 Paraguai 30 Uruguai 2 Chile</p> <p>Setor privado 18 Argentina 21 Brasil 8 Paraguai 41 Uruguai 2 Chile</p>	<p>3. Sistema Integrado de Trânsito Internacional Aduaneiro 4. Transporte de mercadorias perigosas 5. Andamento Resoluções nº64/08 e 65/08 6. Conselho Permanente de Segurança Viária MERCOSUL 7. Princípios gerais de acesso a profissão de motorista e seu exercício no âmbito do MERCOSUL 8. Transporte marítimo 9. Diretrizes “Procedimentos para controle de vetores em portos, aeroportos, terminais e passos de fronteira terrestre do MERCOSUL” 10. Proposta integração das informações de transporte de passageiros e cargas – sistematização dados 11. transportes de passageiros 12. transporte ferroviário 13. programa de trabalho 2009 14. apresentação setor privado</p>	<p>itens foram tratados, mas não há detalhes das posições dos participantes.</p>	<p>Aduaneiros e SGT nº 10 Assuntos Trabalhistas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Documento harmonização do Certificado de Inspeção Veicular - Ata Reunião da Comissão Especialistas em Transporte Marítimo - Projeto sobre identificação de luzes veicular apresentado Brasil - Reunião Preparatória do SGT Nº 5 - Participação Setor Privado
XXXXIX Ordinária presencial	Salta (Arg.) maio/2010	<p>Delegações 28 Argentina 15 Brasil 13 Paraguai 4 Uruguai 2 Chile 3 Bolívia</p> <p>Setor privado 28 Argentina 15 Brasil 4 Paraguai 4 Uruguai</p>	<p>1. Inspeção técnica veicular 2. Responsabilidade civil contratual de transporte internacional de passageiros 3. Transporte Mercadorias Perigosas 4. Andamento Resoluções nº64/08 e 65/08 5. Conselho Permanente de Segurança Viária MERCOSUL 6. Princípios gerias de acesso a profissão de motorista e seu exercício no âmbito do MERCOSUL 7. Transporte marítimo 8. Transporte ferroviário</p>	<p>- Todos os temas foram tratados e constam na Ata.</p>	<p>- Proposta de Acordo sobre responsabilidade civil contratual para transporte internacional rodoviário de passageiros entre os países do MERCOSUL</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recomendação de reunião com o SGT nº 3 com o Conselho Permanente de Segurança Viária - Melhorias nas Resoluções de 2008: Manual de especificações técnicas veículos de transporte de passageiros - Projeto de Acordo sobre profissionalização da atividade de

		4 Chile 2 Bolívia	9. Transporte aeronáutico 10. Proposta integração das informações de transporte de passageiros e cargas – sistematização dados 11. transportes de passageiros 12. diretrizes controle sanitário transporte coletivo de passageiros que transitam pelos Estados Partes do MERCOSUL 13. outros temas 14. apresentação setor privado		motorista de estrada do MERCOSUL - Ata Comissão Transporte Marítimo - Ata reunião cooperação técnica MERCOSUL – União Europeia - apresentação setor privado
XL Ordinária presencial	João Pessoa (Br) out./2010	Delegações 16 Argentina 35 Brasil 12 Paraguai 6 Uruguai 1 Chile Setor privado 10 Argentina 28 Brasil 10 Paraguai 3 Uruguai 10 Chile	1. Inspeção técnica veicular 2. Responsabilidade civil contratual no transporte rodoviário de passageiros 3. Transporte Mercadorias Perigosas – cartilha e internalização do Acordo 4. Andamento Resoluções nº64/08 e 65/08 5. Conselho Permanente de Segurança Viária MERCOSUL 6. Atividade do transportador no âmbito do MERCOSUL 7. Transporte ferroviário 8. Transporte aéreo 9. Proposta de Integração das informações de transporte de passageiros e cargas – sistematização dados 10. transportes de passageiros 11. diretrizes controle sanitário transporte passageiros 12. outros temas 13. acordo sobre localidades fronteiriças vinculadas 14. transporte marítimo	- Ata disponível no site da ANTT constava todos os anexos, lista de participantes e o detalhamento dos temas da agenda	- Especificações do certificado de inspeção técnica veicular para os veículos de transporte de passageiros e de carga no MERCOSUL - Plano de Trabalho 2011 e Acompanhamento Plano de Trabalho 2010 - Responsabilidade Civil Contratual - Documento-Cartilha “O Transporte Terrestre de Mercadorias Perigosas no MERCOSUL” Documento-Cartilha “O Transporte Terrestre de Mercadorias Perigosas do Brasil” - Minuta de Termo de Referência “Solicitude de Assistência Técnica – Contratação de especialista em Transporte Mercadorias Perigosas” - Profissionalização da Atividade de Transportador Internacional Rodoviário no MERCOSUL - memorando entendimento MERCOSUL e Corporação Andina de Fomento

			15. reconhecimento de documentos de seguros assinados eletronicamente 16. programa de trabalho 2011 17. apresentação setor privado		<ul style="list-style-type: none"> - Proposta Brasil revisão ATIT - Documentos sobre infraestrutura e legislação do modal ferroviário e conexões rodoviárias do(a) Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai - Dicionário de dados e tabela auxiliar para frota transporte rodoviário de cargas e passageiros - Proposta de Estrutura de WebServices consulta veículo placa – transporte cargas e passageiros - Metodologia de Cálculo Tarifário adotada pela ANTT, Paraguai e Argentina - Idade da Frota Brasileira habilitada para o Transporte Internacional de Passageiros - legislação brasileira – pesos e dimensões veículos - pesos e dimensões frota transporte de passageiros/ônibus – Uruguai e Argentina - documento a ser encaminhado ao SGT nº 11 sobre diretrizes para controle sanitário em veículos coletivos de passageiros - proposta acordo sobre localidades fronteiriças vinculadas - ata comissão especialistas transporte marítimo - apresentação setor privado
XLI Ordinária presencial	Assunção maio/2011	Delegações 19 Argentina 6 Brasil 50 Paraguai	1. Inspeção técnica veicular 2. Responsabilidade civil contratual no transporte rodoviário de passageiros 3. Transporte Mercadorias Perigosas	- No resumo da Ata disponível pela Secretaria	- Programa de Trabalho 2011 - Resolução DINATRA – Paraguai certificado Único de Inspeção técnica veicular

		<p>5 Uruguai 1 Chile</p> <p>Setor privado 30 Argentina 17 Brasil 22 Paraguai 2 Uruguai 5 Chile</p>	<p>4. Seguimento acordo pesos e dimensões 5. Conselho Permanente de Segurança Viária MERCOSUL 6. Atividade do transportador no âmbito do MERCOSUL 7. Integração das informações de transporte de passageiros e cargas – sistematização dados 8. Transporte de passageiros 9. Diretrizes controle sanitário transporte passageiros 10. Outros assuntos 11. Procedimentos para obtenção de licenças complementares 12. transporte marítimo 13. transporte ferroviário 14. programa de trabalho 2011</p>	<p>MERCOSUL todos os itens foram tratados, mas não consta os posicionamentos dos participantes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Cartilha sobre Cargas Perigosas apresentadas pelo Brasil - Cooperação Técnica em países em Desenvolvimento apresentado pelo Brasil - Atas SGT 10 Trabalho e SGT 11 Saúde - Cabina Dormitório em Transporte de Carga - Previsão de Enfermidades em Transporte de Carga e Passageiros - Renovação de Permissão Complementar para Transporte Internacional de Carga - Ata da Comissão de Transporte Marítimo - Apresentação da Argentina sobre Transporte Ferroviário - Apresentação Setor Privado sobre o Transporte Rodoviário
XLII Ordinária presencial	Montevideu Out./2011	<p>Delegações 17 Argentina 10 Brasil 12 Paraguai 24 Uruguai</p> <p>Setor privado 15 Argentina 14 Brasil 3 Paraguai 23 Uruguai</p>	<p>1. Inspeção técnica veicular 2. Responsabilidade civil contratual no transporte rodoviário de passageiros 3. Transporte Mercadorias Perigosas – cartilha, internalização do Acordo, contratação consultoria 4. Pesos e dimensões veículos transporte por rodovias 5. Horas de condução do condutor 6. Profissionalização da atividade de transporte internacional por rodovia 7. Integração das informações de transporte de passageiros e cargas – sistematização dados 8. cabine dormitório veículos de carga</p>	<p>- Conforme ata disponível pela Secretaria MERCOSUL, todos os itens da agenda foram tratados, mas sem detalhamento das posições dos participantes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Documentos elevados ao GMC - Ata Reunião Técnica Preparatória - Nomenclatura dos itens do Certificado de Inspeção Técnica - Projeto de Acordo sobre Responsabilidade Cíveis em Transporte Terrestre de Passageiros - Cartilha para o Transporte de Produtos Perigosos e sua Interface com o GHS - Ata da Comissão para a Integração da Informação - Cartilha sobre Prevenção de Doenças no Transporte Terrestre - Documentos sobre Questões

			9. Sistema de medição de carga útil dos veículos de transporte internacional de cargas 10. diretrizes controle sanitário veículos terrestres de transporte de passageiros 11. prevenção de enfermidades no transporte terrestre 12. instruções ao GMC 13. Outros assuntos: 13.1 Patente MERCOSUL 13.2 Dano ambiental e transporte terrestre 14. transporte ferroviário 15. transporte marítimo 16. participação setor privado		Ambientais e Transporte Internacional - Ata da XI Reunião do Grupo Ad Hoc Integração Fronteira - Ata da Comissão Ferroviário - Ata Comissão Transporte Marítimo - Apresentações do Setor Privado
XLIII Ordinária Presencial	Buenos Aires jun./2012	Delegações 34 Argentina 9 Brasil 12 Paraguai 5 Uruguai 1 Chile 2 Bolívia Setor privado 35 Argentina 24 Brasil 9 Paraguai 3 Uruguai 4 Chile	1. Inspeção técnica veicular 2. Transporte Mercadorias Perigosas – internalização do Acordo e contratação consultoria 3. Pesos e dimensões veículos transporte por rodovias 4. Horas de condução do condutor 5. Profissionalização da atividade de transporte internacional por rodovia 6. Integração das informações de transporte de passageiros e cargas – sistematização dados 7. cabine dormitório veículos de carga 8. Sistema de medição de carga útil dos veículos de transporte internacional de cargas 9. Transporte marítimo 10. transporte ferroviário 11. temas derivados SGT nº3 Comissão Automotiva	- Conforme ata disponível pela Secretaria MERCOSUL, todos os itens da agenda foram tratados, mas sem detalhamento das posições dos participantes.	- Proposta Argentina Unificação de Critério para pesos e dimensões ônibus, comprimento ônibus de dois andares, e caixas de carga. - Estudo Uruguai de comprimento de Caixa - Estudo Brasil de Estabilidade de Ônibus de Dois Andares - Lista das Medidas de Altura de Ônibus - Regulamento de Horas de Condução do Brasil - Ata Comissão Transporte Marítimo - Ata Comissão Transporte ferroviário - Resoluções a serem tratadas pelo SGT N° 3: cinto de segurança, limitadores de velocidade, pneus - Seguro Cartão Azul - Ata Reunião Empresários de Transporte de Carga – CONDESUL

			12. outros assuntos - seguros 13. participação setor privado		- Ata Reunião do Foro de Empresários do Transporte de Passageiros do MERCOSUL
XLIV Ordinária Presencial	Ipojuca (Br) nov./2012	Delegações 5 Argentina 28 Brasil 0 Paraguai 8 Uruguai Setor privado 5 Argentina 28 Brasil 0 Paraguai 5 Uruguai 2 Secretaria MERCOSUL	1. Inspeção técnica veicular 2. Transporte Mercadorias Perigosas 3. Elementos complementares ao acordo pesos e dimensões veículos transporte por rodovias 4. Tempo direção motorista 5. Profissionalização da atividade de transporte internacional por rodovia 6. Integração das informações de transporte de passageiros e cargas – sistematização dados 7. cabine dormitório veículos de carga – resultado GMC 8. Sistema normalizado de medição de carga útil dos veículos de transporte internacional de cargas – resultado GMC 9. Transporte ferroviário 10. transporte marítimo 11. temas derivados SGT nº3 Comissão Automotiva 12. outros assuntos 12.1 Avaliação Programa de Trabalho 2012 e aprovação programa de trabalho 2013-2014 12.2 seguros 12.3 anexo aduaneiro 12.4 Convocação reunião para elaboração de proposta de objetivos 12.5 proposta de grupo para harmonização procedimentos fiscalização do transporte rodoviário internacional	- Conforme resumo da ata disponível pela Secretaria MERCOSUL, todos os itens da agenda foram tratados, mas sem detalhamento das posições dos participantes.	- Proposta Argentina para aumento de peso dos eixos de ônibus duplo andar - Projeto de Atualização do Acordo para Facilitação do Transporte Terrestre de Produtos Perigosos - Estudos Técnicos Realizados pela Câmara Temática de Assuntos Veiculares do CONTRAN - Ensaio sobre Segurança Passiva de Veículos de dois andares - Lei Nº 12.619/2012 e na Resolução CONTRAN Nº 405 – Tempo direção motorista - Documento sobre Acesso e Condições de ser exercida a Atividade Profissional de Transportador Internacional de Cargas por Rodovias e seu Exercício no Âmbito do MERCOSUL - Documento Básico de Trabalho sobre a Lógica de Intercâmbio de Dados no Transporte de Cargas, apresentado pelo Uruguai - Dicionário de Dados – Informações Complementares Webservice de Passageiros apresentado pelo Brasil - Ata da Comissão de Transporte Marítimo - Ata do SGT Nº 3 “Normas Técnicas e Avaliação da Conformidade” - Comissão da Indústria Automotiva - Relatório de Cumprimento do

			<p>12.6 informe brasileiro acessibilidade transporte passageiros</p> <p>12.7 veículos de carga com câmara frigorífica para transporte de cargas pesadas</p> <p>13. participação setor privado</p>		<p>Programa de Trabalho de 2012</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa de Trabalho para 2013 - Resolução ANTT Nº 3871/2012 sobre acessibilidade apresentada pelo Brasil - Documento Conselho Empresarial de Transporte Rodoviário de Cargas do MERCOSUL, Bolívia e Chile – CONDESUL e Declaração feita pelo setor privado uruguaio
XLV Ordinária presencial	Montevideu maio/2013	<p>Delegações</p> <p>13 Argentina</p> <p>10 Brasil</p> <p>0 Paraguai</p> <p>27 Uruguai</p> <p>Setor privado</p> <p>15 Argentina</p> <p>18 Brasil</p> <p>0 Paraguai</p> <p>27 Uruguai</p> <p>2 ALADI</p>	<p>1. Inspeção técnica veicular - OBLEA</p> <p>2. Transporte Mercadorias Perigosas</p> <p>3. Pesos e dimensões veículos transporte por rodovias</p> <p>4. Profissionalização da atividade de transporte internacional por rodovia</p> <p>5. Integração das informações de transporte de passageiros e cargas – sistematização dados</p> <p>6. Temas derivados SGT nº3 Comissão Industria Automotiva</p> <p>7. Garantias aduaneiras</p> <p>8. Reunião Autoridades de transporte dos Estados Partes</p> <p>9. Proposta de criação de grupo para harmonização dos procedimentos de fiscalização do transporte internacional por rodovias</p> <p>10. Adoção ATIT</p> <p>11. Outros assuntos</p> <p>11.1 Eventos Brasil</p> <p>11.2., 11.3, 11.4 Multas no âmbito do MERCOSUL</p> <p>12. Transporte ferroviário</p> <p>13. Transporte marítimo</p>	<p>- Conforme resumo da ata disponível pela Secretaria MERCOSUL, todos os itens da agenda foram tratados, mas sem detalhamento das posições dos participantes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Res Nº 01/13 "Acordo de Alcance Parcial sobre Transporte Terrestre (ATIT)" - Ata da Reunião Preparatória da XLV Reunião do SGT Nº 5 - Cronograma de atualização da Resolução ANTT Nº 420/04 - Brasil - Proposta de Regime de infrações sobre descumprimento dos pesos para veículos de transporte por rodovias no MERCOSUL - Ata da Comissão de Integração de Informação de Transporte de Passageiros e Cargas - Nota ao GMC - Solicitação do SGT 5 de envio ao SGT 3 - Ata da reunião extraordinária de Organismos de Aplicação do ATIT - Documento "Breve relatório de gestão - trâmites de cargas automotor" - Ata da Comissão de Transporte Ferroviário - Ata da Comissão de Transporte Marítimo - Apresentações do Setor Privado

			14. Participação setor privado		- Projeto de Resolução sobre atividade da empresa transportadora - Uruguai
XLVI Ordinária Presencial	Caracas nov./2013	Delegações 0 Argentina 3 Brasil 0 Paraguai 0 Uruguai 24 Venezuela Setor privado 4 Argentina 1 Brasil 0 Paraguai 0 Uruguai	1. Transporte Mercadorias Perigosas 2. Pesos e dimensões veículos transporte por rodovias 3. Profissionalização da atividade de transporte internacional por rodovia 4. Integração das informações de transporte de passageiros e cargas – sistematização dados 5. Temas derivados SGT nº3 Comissão Industria Automotiva 6. Proposta criação de grupo para harmonização dos procedimentos de fiscalização do transporte internacional por rodovias 7. Adoção ATIT 8. Outros assuntos – facilitação transporte passageiros eventos no Brasil 9. Comissão ferroviária 10. Comissão marítima	- Resumo da ata disponível na Secretaria do MERCOSUL indicam que todos os itens foram tratados. Mas não há nenhum detalhamento e nem posicionamento dos participantes. Resumo muito menor em comparação aos anteriores.	- Projeto de Resolução sobre atividade da empresa transportadora - Uruguai - Ata da Reunião Técnica Preparatória da XLVI Reunião do SGT Nº 5 - Normativa Aplicável em Questões de Altura dos Ônibus, apresentada pela Venezuela - Requisitos da ANTT para o Transporte Internacional, apresentado pelo Brasil - Modelo de Base de Dados do INTT, apresentado pela Venezuela - Ata da Comissão Ferroviária - Ata da Comissão Marítima
XLVII Ordinária presencial	Salta (Arg.) nov./2014	Delegações 35 Argentina 8 Brasil 8 Paraguai 4 Uruguai 6 Venezuela 1 Chile Setor privado 13 Argentina 20 Brasil 6 Paraguai 2 Uruguai 3 Chile	1. Transporte Marítimo 2. Facilitação fronteira – criação comissão 3. Proposta de criação de grupo para harmonização dos procedimentos de fiscalização de transporte internacional por rodovias 4. transporte ferroviário 5. transporte mercadorias perigosas 6. pesos e dimensões de veículos de transporte por rodovias 7. profissionalização da atividade de transporte internacional por rodovia 8. integração das informações de	- No resumo da ata consta que todos os itens foram tratados, porém não são apresentadas as posições dos participantes	- Ata Comissão de Especialistas em Transporte Marítimo do MERCOSUL (CETM) - Ata Comissão Facilitação Fronteira (CFF) - Ata Comissão de Especialistas de Transporte Ferroviário (CTF) - Documento sobre veículo duplo andar, quantidade de passageiros – Argentina - Documento Técnico sobre limites de importância por eixo nos veículos utilizados no transporte rodoviário de passageiros – Brasil

		1 Secretaria MERCOSUL	<p>transporte de passageiros e cargas – sistematização dados</p> <p>9. Temas derivados do SGT nº3 – indústria automotiva</p> <p>10. adoção ATIT</p> <p>11. Tarefas Comissão segurança Viária</p> <p>12. Resolução</p> <p>13. Informe cumprimento plano de trabalho 2013-2014 e programa de trabalho 2015-2016</p> <p>14. Projeto de resolução sobre revisão técnica obrigatória</p> <p>15. garantias aduaneiras</p> <p>16. outros assuntos</p> <p>17. Exposição setor privado</p> <p>18. próxima reunião</p>		<p>- Documento técnico sobre o peso por eixo dos veículos de carga e passageiros e seu impacto na deterioração do pavimento – Brasil</p> <p>- Tabela comparada de tolerância por eixos entre os Estados Partes – Uruguai</p> <p>- WS Cargas desenvolvidos – Uruguai</p> <p>- relatório de Cumprimento do Programa de Trabalho 2013-2014</p> <p>- Programa de Trabalho 2015-2016</p> <p>- Projeto de Resolução Nº 01/14 “Especificações do distintivo ou oblea de inspeção técnica veicular”</p> <p>- Documento Recapitulativo Sistema Informático de Trânsito Internacional Aduaneiro (SINTIA)</p> <p>- Ata da 43ª Reunião do CONDESUL</p> <p>- Certificado de Revisão Técnica de Veículos - Brasil</p>
XLVIII Ordinária presencial	Gramado maio/2015	<p>Delegações</p> <p>10 Argentina</p> <p>26 Brasil</p> <p>8 Paraguai</p> <p>3 Uruguai</p> <p>Setor privado</p> <p>49 observadores</p>	<p>1. Apresentação setor privado</p> <p>2. Comissão Facilitação Fronteira</p> <p>3. Comissão harmonização de procedimento de fiscalização do transporte rodoviário internacional por rodovia</p> <p>4. Comissão Transporte Ferroviário</p> <p>5. Comissão Transporte Marítimo</p> <p>6. Grupo de Trabalho sobre Transporte terrestre de Mercadorias Perigosas</p> <p>7. Pesos e dimensões de veículos de transporte por rodovias</p> <p>8. Comissão de integração das informações de transporte de passageiros e cargas – Sistematização</p>	<p>- No Resumo da Ata consta que todos os temas da agenda foram tratados.</p> <p>- Não há descrição e nem posição dos participantes</p>	<p>- Documentos apresentados pelo CONDESUL e pelo Foro de Empresas de Transporte dos Passageiros do MERCOSUL</p> <p>- Ata Nº 01/15 - Comissão de Facilitação Fronteira</p> <p>- Proposta de Manual de Fiscalização – Brasil</p> <p>- Ata Nº 01/15 - Comissão de Transporte Ferroviário</p> <p>- Ata Nº 01/15 - Comissão de Especialistas em Transporte Marítimo</p> <p>- Ata Nº 02/15 - Comissão de Transporte Terrestre de Mercadorias Perigosas</p>

			de Dados (CIIT) 9. Temas derivados do SGT nº 3 – Comissão da indústria automotiva 10. Adoção do ATIT 11. Resolução Geral nº3450/13 e 3550/13 12. Outros assuntos 12.1 Identificação eletrônica de veículos 12.2. seguros 12.3 multas 12.4 adequação estrutura SGT nº5 12.5 Informação Copa América de Futebol – Chile 12.6 Informação visita Papa ao Paraguai		- Ata Nº 02/15 - Comissão de Integração das Informações de Transportes de Passageiros e Cargas - Sistematização de Dados - Passos Fronteiriços habilitados Copa América - Chile
XLIX Ordinária presencial	Assunção nov./2015	Delegações 9 Argentina 8 Brasil 25 Paraguai 3 Uruguai 1 Chile Setor privado 11 Argentina 10 Brasil 16 Paraguai 2 Uruguai 2 Chile	1. Facilitação Fronteira 2. Harmonização procedimentos de fiscalização de transporte rodoviário internacional 3. Transporte Ferroviário 4. Transporte Marítimo 5. Transporte de Mercadorias Perigosas 6. Pesos e dimensões de veículos de transporte por rodovias 7. Integração das informações de transporte de passageiros e cargas – Sistematização de Dados (CIIT) 8. Temas derivados do SGT nº 3 – Comissão da indústria automotiva 9. Adoção do ATIT 10. Outros assuntos 10.1 Identificação eletrônica de veículos 10.2. seguros 10.3 multas 10.4 Resolução Geral nº3450/13 e 3550/13	- Ata consta todos os itens da agenda, com detalhes e posição dos participantes	- Ata 02/15 da Comissão de Especialistas de Transporte Marítimo - Documentos vinculados ao tema informático - Apresentação do Paraguai sobre sistema informático - Documentação apresentada pelo setor privado

			10.5 Instruções recebidas GMC 10.6 Registro de habilitação para dirigir 10.7 Empresas concessionárias 10.8 Serviços urbanos internacionais com um motorista 10.9 Apresentação setor privado		
L Ordinária presencial	Montevideu junho/2016	Delegações 8 Argentina 7 Brasil 6 Paraguai 31 Uruguai 1 Chile Setor privado 18 Argentina 21 Brasil 1 Paraguai 31 Uruguai 1 Chile 4 ALADI	1. Facilitação Fronteiriça 2. Harmonização procedimentos de fiscalização de transporte rodoviário internacional 3. Transporte Ferroviário 4. Transporte Marítimo 5. Transporte de Mercadorias Perigosas 6. Pesos e dimensões de veículos de transporte por rodovias 7. Análises procedimentos para melhorar agilidade na implementação de soluções no MERCOSUL 8. Integração das informações de transporte de passageiros e cargas – Sistematização de Dados (CIIT) 9. Temas derivados do SGT nº 3 – Comissão da indústria automotiva 10. Adoção do ATIT 11. Outros assuntos 11.1 Seguro responsabilidade civil 11.2. inspeção técnica veicular 11.3 bandas refletivas 11.4 Solicitação ALADI 11.5 Nova normativa Argentina 11.6 Nova Normativa Brasil 11.7 Apresentação setor privado	- No Resumo da Ata consta que todos os temas da agenda foram tratados. - Não há descrição e nem posição dos participantes.	- Resolução nº01/16 Uso de Faixas Refletivas em Veículos de Transporte Rodoviário de Cargas ou Passageiros - Planilha complementar sobre documentos de porte obrigatório para carga – Brasil - Planilha comparativa de porte obrigatório frente a Fiscalização dos Organismos Nacionais de Aplicação do ATIT - Declaração do Brasil e Uruguai sobre Transporte Ferroviário - Ata da Comissão de Especialistas de Transporte Marítimo do MERCOSUL - Prescrições relativas à construção e o ensaio de embalagens, recipientes, cisternas portáteis, contêiner – Paraguai - Combustíveis gasosos – Paraguai - Ata da II Reunião Bilateral Extraordinária Brasil/Uruguai dos organismos nacionais de aplicação do ATIT - Lista de produtos alimentares - Tabelas de registros de peso - Lei Nº 13.281 (2016) – alteração código de trânsito brasileiro - Relatório da situação dos Protocolos Adicionais relativos transporte de

					produtos perigosos - ALADI - Ata reunião da Comissão da Integração de Informações de Transporte de Passageiros e cargas – Sistematização de Dados (CIIT) - Projeto de Resolução sobre Inspeção Técnica Veicular – Uruguai - Normativa Biocombustíveis - Argentina - Resolução sobre especificações técnicas para choque traseiro de veículos - Brasil - Ata reunião da CONDESUL - Ata reunião Foro de Empresários de Transporte de Passageiros por rodovia do MERCOSUL
LI Ordinária Presencial	Buenos Aires maio a junho/2017	Delegações 37 Argentina 5 Brasil 14 Paraguai 5 Uruguai 2 Bolívia 1 Chile Setor Privado Não consta nos documentos publicados	1. Harmonização procedimentos de fiscalização de transporte rodoviário internacional 2. Transporte de Mercadorias Perigosas 3. pesos e dimensões de veículos de transporte em rodovias 4. harmonização dos limites de peso por eixo 5. Integração digital das informações de transporte passageiros e cargas – sistematização de dados 6. Temas derivados do SGT nº 3 – Comissão da indústria automotiva 7. Identificação eletrônica veículos 8. Identificação equipamentos 9. Seguro no âmbito do MERCOSUL 10. Veículos de passageiros antigos 11. Freios ABS em caminhões e reboques	Observação: a lista de participantes, ata e documentos complementar es dessa reunião não constava no site da Secretaria do MERCOSUL. No arquivo disponível no site da ANTT, constavam as atas das comissões e	- Ata do Grupo de Trabalho sobre Transporte Terrestre de Mercadorias Perigosas no MERCOSUL - Modelo de certificado de inspeção de cisterna – Paraguai - Proposta de características de ônibus MERCOSUL - Sistemas de freios ABS, reboques e semi-reboques - Ata reunião CONDESUL - Declaração Transporte Ferroviário - Scanner diagnostico multimarca - Onibus MERCOSUL – Proposta Argentina - Programa de trabalho 2016-2017 - Proposta webserviços - Proposta Tolerância de medição peso - Acordo Alcance parcial para a facilitação de transporte de

			12. Transporte Marítimo – projeto de Acordo 13. Transporte Ferroviário 14. Informe cumprimento programa de trabalho 2015-2016 e programa de trabalho 2017-2018 15. Apresentação setor privado 16. Outros assuntos 16.1 Taxas migratórias 16.2 projeto norma SGT nº10	não do SGT.	mercadorias perigosas do MERCOSUL
LII Ordinária Presencial	Florianópolis (Br) nov./2017	Delegações 9 Argentina 31 Brasil 9 Paraguai 4 Uruguai 1 Bolívia 1 Chile 1 ALADI Setor Privado Argentina 31 Brasil 5 Paraguai 3 Uruguai 1 Chile	1. Harmonização de procedimentos de fiscalização de transporte internacional por rodovia 2. Transporte terrestre de mercadorias perigosas 3. Pesos e dimensões de veículos de transporte por rodovia 4. Integração digital das informações transporte de passageiros e cargas - sistematização dados do SGT nº 5 5. Temas derivados do SGT nº 3 - "regulamentos técnicos e avaliação da conformidade" / comissão da indústria automotiva 5.1. Limitador de velocidade 5.2. Cintos de segurança 5.3. Luzes de identificação veicular 5.4. Revisão da Res. GMC nº 35/94 "classificação de veículos" 5.5. Itens de segurança veicular 6. Identificação eletrônica de veículos 7. Identificação de bagagem 8. Seguros no âmbito do MERCOSUL 9. Freios abs em caminhões e equipamentos arrastados (reboques e	- A Ata disponível no site da ANTT detalha todos os temas da agenda, e apresenta os posicionamentos das delegações dos países presentes na reunião.	- Relatório Subcomissão Assuntos Técnicos e Projeto de Decisão Nº 01/17 - Ata Reunião Preparatória SGT nº 5 - Proposta do Manual Diretrizes de Fiscalização do Transporte Rodoviário Internacional de Cargas no âmbito do MERCOSUL - Ata Comissão de Produtos Perigosos (CPP) - Ata Comissão de Especialistas em Transporte Marítimo do MERCOSUL (CETM) - Nota ao SGT Nº 18 sobre taxa migratória. - Resposta ao SGT Nº 10 sobre Projeto de Resolução "Diretrizes para a inspeção de trabalho sobre jornada laboral de motoristas de autotransporte internacional" - Resultados Reunião CONDESUL - Apresentação sobre Aplicações de Sistemas Inteligentes no Transporte Rodoviário de Cargas e de Passageiros no Brasil

			semirreboques) 10. Outros assuntos 10.1. Transporte próprio realizado por veículos coletivos 10.2. Operador logístico/operador econômico autorizado 10.3. Visita do papa ao Chile 10.4. Taxa migratória 10.5. Resposta ao SGT nº 10 11. Apresentação do setor privado		- Apresentação Canal Verde Brasil
LIII Ordinária Presencial	Assunção maio a junho/2018	Delegações 5 Argentina 11 Brasil 35 Paraguai 3 Uruguai 1 Chile Setor Privado 13 Argentina 11 Brasil 22 Paraguai 3 Uruguai	1. Harmonização procedimentos fiscalização de transporte internacional terrestre 2. Transporte mercadorias perigosas 3. Comissão técnica 4. Integração digital das informações de transporte de passageiros e cargas – sistema de dados SGT nº5 5. Identificação eletrônica de veículos 6. Identificação de equipamentos 7. Seguro no âmbito do MERCOSUL 8. Transporte marítimo 9. Outros assuntos 9.1 Veículos coletivos 9.2 Operador logístico/operador econômico autorizado 9.3 Harmonização procedimentos para complementação de permissões e modificações de frotas 9.4 transferência de linhas e titularidade 9.5 Corredores Bioceânico 9.6 Patente MERCOSUL 9.7 Taxa migratória 9.8 Taxa consular 9.9 Temas derivados do Setor Privado	- A Ata disponível no site da ANTT detalha todos os temas da agenda, e apresenta as posições das delegações presentes, exceto os itens do tema 9.	- Certificado de Inspeção para transporte de produtos perigosos (CIPP) – modelo INMETRO/Brasil - <i>Ata Subcomissão de Assuntos Técnicos</i> - Programa Brasil OEA Segurança e Conformidade Comércio Internacional - Esboço regimes de multas por descumprimento pesos máximos para veículos de carga por rodovias - Especificações sobre Leitores RFID apresentado pelo Paraguai - Argentina: Faixas de segurança - Ata da Comissão de Especialistas sobre Transporte Marítimo - Uruguai - Tramite de modificação de frota e licenças - Procedimentos para transferência de linhas do serviço de transporte coletivo rodoviário interestadual de passageiros junto ANTT - Regulamento para exportação de serviços de transporte de pessoas por rodovia - Esboço Paraguai corredores

					bioceânicos - Ata reunião CONDESUL
LIV Ordinária Presencial	Montevide unov./2018	Delegações 5 Argentina 11 Brasil 20 Paraguai 35 Uruguai 1 Chile Setor Privado 11 Argentina 18 Brasil 6 Paraguai 23 Uruguai	1. Harmonização dos procedimentos de fiscalização do transporte internacional terrestre 2. Transporte de Mercadorias Perigosas 2.1 Situação do projeto de Acordo para Facilitação do Transporte de Produtos Perigosos no MERCOSUL; 2.2 Requisitos ficha de emergencia; 2.3 Harmonização procedimentos de controle de transporte por rodovia de mercadorias perigosas. 3. Pesos e dimensões dos veículos de transporte terrestre 3.1 Emprego de pneus super largos para eixos dianteiros com suspensão pneumática em onibus 3.2 Onibus MERCOSUL 3.3 Tolerancia peso por eixo e bruto total veículos por rodovia 3.4 Certificado de Inspeção técnica veicular (CITV) para veiculos especiais 4. Temas derivados do SGT nº3: comissão industria automobilística 4.1 limitador velocidade 4.2 cinturão de segurança 4.3 luzes de identificação veicular 4.4 freios ABS em caminhões e semi-reboques 5. Integração digital das informações dos transportes terrestres de passageiros e cargas – sistematização de dados 6. Identificação eletrônica de veículos 7. Identificação de equipamentos	- A Ata disponível no site da ANTT detalha todos os temas da agenda, e apresenta os posicionament os das delegações dos países presentes na reunião.	- Ata inspeção conjunta - Informações Paraguai sobre tipos de carteira de motorista - Declaração documentos de porte obrigatório - Memoria Grupo de Trabalho sobre Transporte Terrestre de Mercadorias Perigosas - Proposta Uruguai sobre peso no eixo dianteiro ônibus - Documento Brasil – multas por excesso de peso no transporte rodoviário internacional - Nota SGT nº 5 ao GCM sobre projeto de Resolução sobre Regulamentos técnicos para limitadores de velocidade - Ata da Comissão para a Integração da Informação sobre Transporte de Passageiros e Carga - Sistematização de Dados (CIIT) - Norma da Comissão Nacional de Comunicações da Argentina - requisitos técnicos de equipamentos e dispositivos de RFID - Projeto de Resolução nº 02/18 "Identificação de bagagem associada ao passageiro" - Paraguai - Superintendência de Seguros - Nota Observação dos Coordenadores SGT Nº 5 ao SGT Nº 4 - Ata da Comissão de Transporte Ferroviário (CTF)

			8. Seguros no âmbito do MERCOSUL 9. Transporte marítimo 10. Transporte ferroviário 11. Outros assuntos 11.1 Veículos coletivos 11.2 Operador logístico/operador económico autorizado 11.3 Harmonização procedimentos para complementação de permissões e modificações de frotas 11.4 sistema de carga veículos eletrônicos 11.5 Estatuto Cidadania MERCOSUL 11.6 Informe cumprimento 2017-2018 e programa de trabalho 2019-2020 11.7 Decisão CMC nº35/08 sobre atualização acervo normativo do MERCOSUL 11.8 Estrutura interna SGT nº 5 11.9 Contribuições Setor Privado		- Ata da Comissão de Transporte Ferroviário (CTF) - Uruguai – apresentação alfandega Argentina - Implementação de Veículos Elétricos - Paraguai – Permisos e modificação da frota - Paraguai – Relatório veículos elétricos - Apresentação SM/SAT Estatuto Cidadania - Relatório cumprimento 2017-2018 e Programa de Trabalho 2019-2020 - Projeto Resolução “Especificações do Selo de Inspeção Técnica Veicular” - Nota Uruguai em resposta ao CONDESUR
LV Ordinária Presencial	Buenos Aires julho/2019	Delegações 52 Argentina 7 Brasil 15 Paraguai 3 Uruguai 1 Chile 2 ALADI Setor Privado 30 Argentina 11 Brasil 7 Paraguai 4 Uruguai	1. Harmonização dos procedimentos de fiscalização do transporte internacional terrestre 2. Transporte de Mercadorias Perigosas 2.1 Situação do projeto de Acordo para Facilitação do Transporte de Produtos Perigosos no MERCOSUL; 2.2 Requisitos ficha de emergência 2.3 Harmonização procedimentos de controle de transporte por rodovia de mercadorias perigosas 3. Pesos e dimensões dos veículos de transporte terrestre 3.1 Emprego de pneus super largos para eixos dianteiros com suspensão pneumática em onibus	- A Ata disponível no site da ANTT detalha todos os temas da agenda, e apresenta os posicionamentos das delegações dos países presentes na reunião.	- Projetos - Reunião Preparatória - Manual de fiscalização - Mercadorias Perigosas - Proposta de penumáticos - Proposta excesso de peso - Trabalho luzes - Ata comissão de integração digital - Licença de transporte MERCOSUL - Licença de Condutor - Participação Setor Privado - Resposta ao Setor Privado - Comissão Transporte Ferroviário

			3.2 Onibus MERCOSUL 3.3 Tolerancia peso por eixo e bruto total veiculos por rodovia 3.4 Certificado de Inspeção técnica veicular (CITV) para veiculos especiais 4. Temas derivados do SGT nº3: comissão industria automobilística 4.1 limitador velocidade 4.2 luzes de identificação veicular 4.3 freios ABS em caminhões e semi-reboques 5. Integração digital das informações dos transportes terrestres de passageiros e cargas – sistematização de dados 6. Identificação eletrônica de veículos 7. Seguros no âmbito do MERCOSUL 8. Outros assuntos 8.1 Operador logístico/operador econômico autorizado 8.2 sistema de carga veículos eletrônicos 8.3 licença de habilitação 8.4 certificados eletrônicos 8.5 instruções GMC. 9. Contribuições Setor Privado 10. Comissão transporte ferroviário 11. Comissão transporte marítimo		
--	--	--	--	--	--

Fontes: Secretaria MERCOSUL – Reuniões/Documents oficiais; Portal da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)

Organização: GARCIA, Tatiana de S. L. (2019)

Baseado no levantamento documental e período escolhido (2009-2019) pode-se verificar que foram realizadas 19 reuniões ordinárias do SGT nº 5. A periodicidade foi, em média, duas reuniões ordinárias do SGT nº5 por ano, exceto nos anos de 2014 e 2016, que aconteceu somente uma reunião. As reuniões aconteceram no país que estava na Presidência Pró Tempore (PPT) do bloco (período semestral). A Coordenação Nacional da PPT é a responsável pela organização da reunião, desde a divulgação da agenda, até o envio dos documentos resultantes para a Secretaria do MERCOSUL. Não foram contabilizadas as reuniões preparatórias e das instâncias de estudos especializados, que prestam suporte e alimentam com relatórios/atas as reuniões ordinárias do SGT nº5, porque os temas se repetem.

No que se refere a presença das delegações dos Estados Partes, verificou-se que o Brasil participou de todas as 19 reuniões, enquanto Argentina, Uruguai e Paraguai ausentaram-se da reunião que ocorreu em Caracas (Venezuela), em novembro de 2013. O Paraguai também não compareceu na reunião realizada em maio de 2013, porque estava suspenso do bloco. A Venezuela participou somente de duas reuniões, novembro de 2013, quando estava na PPT, e novembro 2014. O Chile, na condição de membro associado, participou de 13 reuniões, demonstrando seu alto interesse nas tratativas de transportes no Cone Sul. A Bolívia participou de 4 reuniões no período analisado. Representantes da ALADI participaram de algumas reuniões o SGT nº5, provavelmente, quando o tema da agenda tratava do Acordo de Transporte Internacional Terrestre (ATIT), estabelecido no âmbito desta instância, dado que os Estados membros e associados do MERCOSUL são signatários. Sobre o ATIT será detalhado nesse capítulo posteriormente. Em todas as reuniões, o setor privado participou com número expressivo de representantes.

A alta quantidade de documentos disponíveis nos sites pesquisados, a quantidade significativa de atas completas com detalhes das posições das delegações sobre cada item da agenda e a presença maciça do setor privado nas reuniões do SGT nº5, demonstram que essa instância conta com participação ativa de atores não estatais e estrutura documental mais robusta e completa, se comparada com o SGT nº6 Meio Ambiente, que não mostrou evidências da participação de atores não estatais e muitas atas eram pouco elucidativas.

Tal condição pode decorrer do reconhecimento da interdependência dos transportes sobre as economias e a vida das pessoas, e o empresariado é um

stakeholder importante, porque a maioria dos serviços de transporte de carga e passageiros é feita por empresas. Além disso, nesse caso, o *lobby* do setor privado não precisa ficar velado, dada a oportunidade de participação como observador nas reuniões técnicas.

Ao comparar os nomes dos participantes (delegações dos Estados Partes e setor privado) que constam nas listas de presenças publicadas, pode-se verificar que algumas pessoas estão há vários anos participando dessas negociações. Essa continuidade na participação das mesmas pessoas, possibilita o estreitamento da comunicação, graças aos laços de convivência que são construídos, que propiciam diálogos mais profícuos e convergentes e, conseqüentemente, a evolução dos temas técnicos da agenda, mesmo quando existem mudanças de governos.

Tal afirmação pode ser constatada ao identificar que os itens da agenda das reuniões analisadas (ordinárias – 2009 a 2019), vão ao encontro da pauta negociadora estabelecida em 1995. Desta forma, pode-se inferir que os principais assuntos tratados nas reuniões ordinárias do SGT nº 5 Transportes, entre 2009 e 2019, foram:

- Adoção ATIT;
- Facilitação Fronteiriça;
- Harmonização de procedimentos de fiscalização do transporte internacional terrestre nas fronteiras e nos territórios do MERCOSUL;
- Harmonização de procedimentos para facilitação e controle de transporte de produtos perigosos por ferrovias e rodovias do MERCOSUL;
- Estabelecimentos de padrões comuns de medidas relacionadas a dimensão, peso, pneus e itens de segurança dos veículos de cargas e passageiros;
- Inspeção Técnica Veicular e Certificado (CITV) para veículos de carga que circulam pelos territórios do MERCOSUL;
- Documentações e licenças para circulação de veículos de cargas e passageiros;
- Temas derivados do SGT nº3 que impactam nos transportes: limitador velocidade, cinto de segurança, luzes de identificação veicular, freios ABS etc;
- Integração digital das informações dos transportes terrestres de passageiros e cargas – sistematização de dados;
- Identificação eletrônica de veículos;

- Seguros obrigatórios para veículos de passeio, carga e passageiros que circulam pelos territórios do MERCOSUL;
- Transporte marítimo;
- Transporte ferroviário;
- Segurança Viária;
- Princípios gerais de acesso a profissão de motorista, seu exercício no âmbito do MERCOSUL e horas de trabalho;
- Diretrizes controle sanitário transporte coletivo de passageiros que transitam pelos Estados Partes do MERCOSUL;
- Responsabilidade civil contratual no transporte rodoviário de passageiros;
- Contribuições do setor privado;
- Informe de cumprimento e programas de trabalho do SGT nº5.

Três pontos podem ser destacados sobre os assuntos da pauta negociadora e das reuniões ordinárias do SGT nº 5. Primeiro, o transporte aéreo não está no escopo de trabalho do SGT nº 5. Segundo, não foram detectadas influências de variáveis internacionais na agenda de transporte do MERCOSUL, visto que é praticamente inexistente projetos/acordos de cooperação internacional com países de outras regiões do mundo, blocos regionais ou organizações internacionais. Terceiro, o principal foco do SGT nº 5 está na harmonização de normas e padronização de medidas, licenças, seguros e segurança dos veículos de cargas, passageiros e passeios do modal rodoviário.

O SGT nº5 está ligado hierarquicamente ao Grupo Mercado Comum (GMC), que é o órgão executivo do MERCOSUL e se manifesta por **Resoluções**. Elas são obrigatórias a serem cumpridas pelos Estados Partes, sendo que alguns desses documentos devem ser internalizados nos países, como decreto ou lei após ratificação, enquanto outros não necessitam incorporação aos ordenamentos jurídico nacionais, porque regulamenta aspectos da organização/ funcionamento do bloco.

O Conselho Mercado Comum (CMC) é o órgão superior do bloco, responsável pela condução política do processo de integração, e manifesta-se por **Decisões**, que são obrigatórias para os Estados Partes. Este órgão também pode manifestar-se por **Recomendações**, mas não tem caráter vinculante aos membros e, sim, estabelece orientações gerais, planos de ações ou incentivo a iniciativas que fortaleçam a integração.

Considerando o peso dessas instâncias executiva e decisória no bloco, prosseguimos com a pesquisa documental, e buscamos na base de dados do site da Secretaria do MERCOSUL “Normativas dos órgãos decisórios do MERCOSUL”, as Resoluções e Decisões que tratassem de temas correlatos a transportes, aprovadas e publicadas entre 2009 e 2019, conforme foram catalogadas nos quadros a seguir.

Quadro 10: Resoluções GMC relacionadas a transportes - 2009 a 2019

Ano	Total Normas	Normas relacionadas a transporte (direta ou indireta)
2009	41	Res. nº 32/09 Certificado único de inspeção técnica veicular Res. nº 37/09 Glossário de controle sanitário de portos, aeroportos, terminais e pontos de fronteira
2010	58	Res. nº 52/10 Especificações do certificado único de inspeção técnica veicular
2011	41	Res. nº 14/11 Cronograma para implementação da Patente MERCOSUL Res. nº 25/11 Cabine dormitório em veículos afetos ao transporte internacional automotor de cargas Res. nº 26/11 Sistema normatizado de medição de carga útil dos veículos de transporte internacional de cargas Res. nº 38/11 Cronograma de implementação da Patente MERCOSUL
2012	52	Res. nº 43/12 Especificações do selo de inspeção técnica veicular
2013	19	Não houve resoluções sobre transporte
2014	64	Res. nº 14/14 Regime de infrações e sanções aplicáveis por descumprimento dos limites de peso por veículos de transporte rodoviário internacional no MERCOSUL Res. nº 15/14 Valores mínimos para o seguro de responsabilidade civil do transportador rodoviário em viagem internacional Res. nº 33/14 Patente e sistema de consulta sobre veículos do MERCOSUL Res. nº 43/14 Procedimentos mínimos para controle sanitário na preparação, acondicionamento, armazenamento e distribuição de alimentos em portos, aeroportos, terminais internacionais de carga e passageiros, fronteiras terrestres do MERCOSUL e os meios de transporte internacional que por eles circulam Res. nº 44/14 Especificações do selo de inspeção técnica veicular
2015	60	Não houve resoluções sobre transporte
2016	31	Não houve resoluções sobre transporte
2017	48	Res. nº 05/17 Uso de faixas refletivas em veículos de transporte rodoviário de cargas ou passageiros Res. nº 06/17 Negociações em matéria de transporte terrestre entre os Estados Partes Res. nº 12/17 Placa MERCOSUL (modificação da Res. nº 33/14)
2018	64	Res. nº 53/18 Especificações do selo de inspeção técnica veicular Res. nº 54/18 Regime de identificação de bagagem aplicável aos serviços de

		transporte rodoviário internacional de passageiros
2019	48	Res. nº 24/19 Procedimento de reconhecimento de estações de radiocomunicações para uso das empresas de transporte rodoviário (revogação da resolução GMC nº 146/96) Res. nº 34/19 Documentos de porte obrigatório no transporte rodoviário de passageiros e de cargas Res. nº 35/19 Regulamento técnico MERCOSUL limitadores de velocidade

Fonte: Secretaria do MERCOSUL - Normativas dos órgãos decisórios do MERCOSUL

Disponível em: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>

Acesso em: dezembro/2018 e outubro/2019

Organização: GARCIA, Tatiana de S. L. (2019)

Pela catalogação disposta no quadro acima, pode-se verificar que existe convergência dos assuntos aprovados pelo GMC que foram previamente indicados pelo SGT nº 5. Das 526 (quinhentas e vinte e seis) Resoluções aprovadas entre 2009 a 2019, 21 (vinte e uma) referem-se a assuntos relacionados a transportes: Certificado único e selo de inspeção técnica veicular; Placa MERCOSUL; documentos obrigatórios e faixas refletivas no transporte rodoviário de passageiros e cargas; regime de infrações por descumprimento dos limites de peso por veículos de transporte rodoviário internacional; valores mínimos para seguro de responsabilidade civil do transportador rodoviário em viagem internacional.

Quadro 11: Decisões CMC relacionados a transportes - 2009 a 2019

Ano	Total normas	Decisões relacionadas a transportes (direta ou indireta)
2009	33	Dec. nº 19/09 Regime de infrações e sanções do acordo para a facilitação do transporte de produtos perigosos no MERCOSUL
2010	67	Dec. nº 06/10 Fundo para a convergência estrutural do MERCOSUL - projeto "reabilitação e pavimentação asfáltica do trecho Concepción – Puerto Vallemi" Dec. nº 52/10 Fundo para a convergência estrutural do MERCOSUL - projeto "reabilitação de ferrovia, linha Rivera: trecho Pintado (km 144) – Fronteira (km 566)" Dec. nº 53/10 Placa MERCOSUL
2011	39	Dec. nº 02/11 Fundo para a convergência estrutural do MERCOSUL - projeto "construção da autopista Ñu Guazú: Assunção - luque (6,3 km)" Dec. nº 19/11 Liberdade de trânsito
2012	68	Dec. nº 06/12 Fundo para a convergência estrutural do MERCOSUL - projeto "construção da avenida costeira norte de Assunção – 2ª etapa (11,522 km)" Dec. nº 42/12 Fundo para a convergência estrutural do MERCOSUL - rescisão do projeto "construção da autopista Ñu Guazú: Assunção - luque (6,3 km)" Dec. nº 43/12 Fundo para a convergência estrutural do MERCOSUL - projeto "reabilitação de ferrovia II, (trechos Piedra Sola–Tres Árboles–Algorta–Paysandú,

		Queguay–Salto–Salto grande”)
2013	18	Nenhuma decisão relacionada a transporte
2014	47	Dec. nº9/14 Fundo para a convergência estrutural do MERCOSUL – projeto “Reabilitação da rota 8 treinta y três – Melo/ Trecho I: Km 310 ao KM 338”. Dec. nº10/14 Fundo para a convergência estrutural do MERCOSUL – “Reabilitação da rota 8 treinta y três – Melo/ Trecho II: Km 336 ao KM 393,1”. Dec. nº 33/14 Fundo para a convergência estrutural do MERCOSUL - projeto “construção da avenida costeira norte de Assunção - 2ª etapa e conexão (av. Primer Presidente) com a rodovia nacional nº 9”
2015	58	Dec. nº38/12 Fundo para a convergência estrutural do MERCOSUL – Modificação do cronograma de desembolsos do projeto “Reabilitação de ferrovia II, (trechos Piedra Sola–Tres Árboles–Algorta–Paysandú, Queguay–Salto–Salto Grande)”
2016	10	Nenhuma decisão relacionada a transporte
2017	37	Dec. Nº 08/17 Fundo para a convergência estrutural do MERCOSUL - projeto “reabilitação da rodovia 30 - trecho I: ramal: rodovia 3 - Tomás Gomensoro, departamento de Artigas” Dec. Nº 09/17 Fundo para a convergência estrutural do MERCOSUL - projeto “reabilitação da rodovia 30 - trecho II: Tomás Gomensoro – acesso oeste Arroio Cuaró, departamento de Artigas” Dec. Nº 10/17 Fundo para a convergência estrutural do MERCOSUL - projeto “reabilitação da rodovia 30 - trecho III : acesso leste Arroio Cuaró - Javier Dec. Nº 11/17 Fundo para a convergência estrutural do MERCOSUL - projeto “reabilitação da rodovia 30 - trecho IV: Javier de Viana – Arroio Chiflero, departamento de Artigas”
2018	22	Nenhuma decisão relacionada a transporte
2019	9	Nenhuma decisão relacionada a transporte

Fonte: Secretaria do MERCOSUL. Normativas dos órgãos decisórios do MERCOSUL

Disponível em: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>

Acesso em: out./2019.

Organização: GARCIA, Tatiana de S. L. (2019)

Pela compilação disposta no quadro acima, pode-se verificar que foram aprovadas 408 (quatrocentas e oito) Decisões pelo CMC entre 2009 a 2019, sendo que 3 (três) vão ao encontro de assuntos tratados previamente pelo SGT nº5, que são: regimes de infrações do acordo para facilitação do transporte de produtos perigosos; liberdade de trânsito de produtos e transportes que estão de passagem pelos territórios do MERCOSUL; e sobre a Placa MERCOSUL. Também foram identificadas 14 (catorze) Decisões cujos assuntos versam sobre infraestrutura de vias de circulação, que são propostas provenientes do FOCM, e devido à necessidade de aprovação dos valores a serem investidos nas obras, demanda a aprovação do CMC.

Apesar de poucos temas relacionados a transporte serem aprovados como Resoluções ou Decisões, pode-se inferir que existe um processo de construção

coletiva e de amadurecimento de normas comunitárias que vão constituir a Política Regional de Transporte do MERCOSUL. Essas políticas de transporte contam com o duplo processo de *top down* e *bottom up*, tornando suas harmonizações e implementações mais democráticas e coerentes com a realidade dos Estados Partes.

6.3 Evolução das políticas de transportes no MERCOSUL

As negociações nas arenas técnicas e políticas do MERCOSUL para regular os fluxos de pessoas e veículos pelos territórios e fronteiras de seus países-membros (plenos e associados) geraram normas para lidar com assuntos específicos e correlatos.

A Cartilha da Cidadania do MERCOSUL (MERCOSUL, 2019c) compila parte dessas normas, especialmente aquelas relacionadas aos direitos e deveres dos cidadãos dos países membros do bloco, que dispõe sobre os seguintes temas: circulação de pessoas e bens; trabalho e seguridade social; educação; defesa do consumidor; apoio à produção e ao comércio; correspondência e encomendas; cooperação consular jurídica; direitos humanos; integração cultural; aspectos sanitários e de saúde; dimensão social; e temas diversos.

No que tange à **circulação de pessoas para viagens nos países do MERCOSUL**, quatro Decisões do CMC (nº18/08; nº21/12; nº37/14; nº46/15) normatizam os documentos necessários. Essas normas estão em vigor na(o) Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. Para viajar nos territórios dos países supracitados, os cidadãos podem apresentar o documento que corresponde a carteira/cédula/registro nacional de identidade ou o passaporte, desde que estejam em boas condições e emitido nos últimos dez anos. Estrangeiros que possuem documento de identificação emitido por algum dos países membros do MERCOSUL, também podem apresentá-lo ao transitar pelos países do bloco. A circulação de pessoas não é assunto da pauta do SGT nº5 Transportes; mas introduzimos essas informações, porque essas normas são condições *sine qua non* para aqueles que utilizam dos meios de transporte para transpassar as fronteiras e circular pelos territórios dos Estados Partes e associados do MERCOSUL.

Existe um **regime de bagagem**, em vigor na Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, o qual estabelece que o cidadão de qualquer Estado Parte do MERCOSUL estará livre de impostos relativos a roupas, objetos de uso pessoal, livros, folhetos e jornais. Ao entrar em outro Estado-parte, que ainda não faz parte desse regime, se for por via aérea ou marítima, poderá levar bens até o limite de US\$300; e se for por via terrestre, o limite será de US\$150. Também está contida na Decisão CMC nº 53/08 sobre os limites de compras em lojas francas no valor de até US\$300, adicionado aos bens contidos em sua bagagem, no valor de até US\$300. Aos produtos que excederem os limites, será cobrado imposto de 50% sobre seu valor (MERCOSUL, 2019c).

Na Decisão nº 03/18 sobre Regime aduaneiro de bagagem no MERCOSUL, que deverá ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados Partes em 2019, estabeleceu-se que o viajante que ingressar em um Estado Parte por via aérea ou marítima gozará de isenção para outros bens, até o limite de US\$ 500 ou o equivalente em outra moeda, e se for por fronteira terrestre, os Estados Partes poderão fixar um limite de isenção não inferior a US\$ 300 (trezentos dólares estadunidenses) ou o equivalente em outra moeda” (MERCOSUL, 2018).

Para o transporte internacional de cargas e passageiros na América do Sul, contemplados os modais ferroviário e rodoviário, em setembro de 1990, foi celebrado no âmbito da ALADI, o Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre – ATIT, que se tornou o marco jurídico para seus países signatários – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai.

Dentre as normas estabelecidas no ATIT, destaca-se as seguintes: o transporte internacional de passageiros ou cargas somente poderá ser realizado por empresas autorizadas (art. 2º); os veículos de transporte rodoviário habilitados por um dos países signatários não poderão realizar transporte local em território dos outros países signatários (art. 7º); os países signatários adotarão medidas especiais para o transporte de cargas ou produtos que possam tornar-se perigosos ou representem riscos para a saúde das pessoas, a segurança pública ou ao meio ambiente (art. 8º); os documentos de habilitação para condução de veículos, expedidos por um país signatário, serão reconhecidos como válidos pelos demais países signatários, e não poderão ser retidos em caso de infrações de trânsito (art. 9º); as empresas de transporte terrestre que realizem viagens internacionais deverão contratar seguros (art. 13º); o transporte próprio será regido por regime especial

acordados entre os países de forma bilateral ou multilateral, para regular a frequência, os volumes de carga e a quantidade de veículos aplicáveis a essa modalidade (art. 35º); para o transporte ferroviário será obrigatório a adoção de documento único para o tráfego internacional por ferrovia, designado Conhecimento-carta de Porte Internacional – TIF, aprovado pelos Órgãos de Aplicação do Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre, que deve ser preenchido pelo remetente ou pelo transportador (art. 42º, inciso 2) (BRASIL, 1990).

Os países que não fazem parte desses Acordos multilaterais optam por estabelecer bilateralmente, a exemplo do Brasil que acordou com a Guiana, o Acordo de Transporte Rodoviário Internacional de Passageiros e Cargas, em 7 de fevereiro de 2003; e com a França, em 19 de março de 2014, referente ao transporte rodoviário internacional de passageiros e cargas pelo território da Guiana Francesa (ANTTLEGIS, 2019).

O MERCOSUL absorveu o ATIT e avançou com novas negociações e adoção de normas técnicas e comunitárias. Dentre os acordos estabelecidos no âmbito do bloco, pode-se mencionar as normatizações relacionadas a circulação de veículos de turistas, transporte de passageiros, cargas, produtos perigosos e o acordo sobre trânsito.

Em julho de 2002, através da Decisão nº11/02 do Conselho Mercado Comum, criaram o “Acordo de jurisdição relativo ao contrato de transporte internacional de carga entre os Estados Partes do MERCOSUL”, com o objetivo de complementar o Protocolo de Buenos Aires sobre Jurisdição Internacional em Matéria de Contrato, porém não contemplava os contratos de transporte. Brasil ratificou o Acordo de jurisdição de contrato de transporte e o depositou no Ministério do Paraguai em 2004. No entanto, os outros Estados Partes não completaram esse procedimento e o Acordo está pendente e não entrou em vigor. Desta forma, continuou prevalecendo os termos estabelecidos no âmbito da ATIT.

Para a **circulação de veículos de turistas, particular ou de aluguel, nos Estados Partes do MERCOSUL**, foi estabelecido, através da Resolução GMC nº 35/02, que qualquer veículo emplacado em um Estado Parte pode circular livremente nos territórios dos demais Estados Partes. No entanto, o veículo (automóvel, motocicleta, casa rodante, embarcação de lazer ou esportiva etc.) deve estar registrado e/ou emplacado em um dos Estados Partes; ser de propriedade de uma pessoa residente em um dos Estados Partes; o motorista deve portar

documento de identidade válido, carteira de habilitação e documento que comprove a propriedade do veículo e a apólice de seguro vigente. Se for carro de aluguel, deverá apresentar a "Autorização para Circulação no MERCOSUL" (MERCOSUL, 2019c).

Além dos requisitos mencionados acima, também foi estabelecido na Resolução GMC nº120/94 o **Seguro de responsabilidade civil do proprietário**, na época recomendado pelo SGT nº 4 Políticas Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio, e entrou em vigor em 1º de julho de 1995. Essa norma de responsabilidade civil do condutor e/ou proprietário de veículos automotores terrestres, quando em viagem a turismo por países do MERCOSUL, define a obrigatoriedade de contratação de seguro para em caso de acidentes que provoque danos a terceiros, cubra financeiramente as despesas pessoais, materiais, hospitalares, parte dos honorários advocatícios e processuais.

O seguro, chamado “Carta Verde”, deve ser feito para o veículo de passeio, particular ou alugado, que não esteja licenciado no país de ingresso da viagem; desta forma, o seguro deve ser emitido no país de registro do veículo. A apólice deve ser em português e espanhol, e o custo é calculado em dólares americanos e dependerá da quantidade de dias que o veículo circulará pelos países do bloco e o valor da cobertura/indenização. Este seguro é obrigatório na(o) Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia e, a partir de 6 de novembro de 2013, o Chile instituiu uma lei que também exige a Carta Verde, como um dos pré-requisitos do automóvel estrangeiro para entrada em seu território (INSTITUTO MERCOSUL, 2019).

A Carta Verde (figura 16) pode ser feita em corretoras de seguro, consulados ou agências bancárias; no entanto, a seguradora responsável pela apólice do seguro internacional precisa ter convênio com seguradoras dos países onde o veículo irá circular, para que seja possível contatar e fazer as exigências legais em caso de acidentes provocados em terceiros.

Figura 16: Carta Verde MERCOSUL

1. CERTIFICADO INTERNACIONAL DE SEGURO DE AUTOMÓVIL 1. INTERNATIONAL MOTOR INSURANCE CARD 1. CARTE INTERNATIONALE D'ASSURANCE AUTOMOBILISTE				2. ENTIDAD CON LA AUTORIZACIÓN DE: 2. ISSUED UNDER THE AUTHORITY OF: 2. OFICINA ESPAÑOLA DE ASSEGUADORES DE AUTOMÓVILES 2. SPAIN'S OFFICIAL MOTOR INSURANCE BUREAU			
3. VALIDEZ Y VALID 3. VALIDITY 3. VALIDITE				4. CATEGORÍA DE VEHÍCULO 4. CATEGORY OF VEHICLE 4. CATEGORIE DE VEHICULE			
5. NÚMERO DE MATRÍCULA DEL VEHÍCULO, número de placa o número de registro 5. REGISTRATION No. per l'auto (Chassis o Châssis No.)				6. CATEGORÍA DE VEHÍCULO 6. CATEGORY OF VEHICLE 6. CATEGORIE DE VEHICULE			
7. VALOR DE SEGURO 7. INSURANCE VALUE 7. VALEUR DU SEGURO				8. NOMBRE DEL SEGURO 8. NAME OF THE INSURANCE 8. NOM DU SEGURO			
9. NOMBRE DEL SEGURO 9. NAME OF THE INSURANCE 9. NOM DU SEGURO				10. NOMBRE DEL SEGURO 10. NAME OF THE INSURANCE 10. NOM DU SEGURO			
11. NOMBRE DEL SEGURO 11. NAME OF THE INSURANCE 11. NOM DU SEGURO				12. NOMBRE DEL SEGURO 12. NAME OF THE INSURANCE 12. NOM DU SEGURO			
13. NOMBRE DEL SEGURO 13. NAME OF THE INSURANCE 13. NOM DU SEGURO				14. NOMBRE DEL SEGURO 14. NAME OF THE INSURANCE 14. NOM DU SEGURO			
15. NOMBRE DEL SEGURO 15. NAME OF THE INSURANCE 15. NOM DU SEGURO				16. NOMBRE DEL SEGURO 16. NAME OF THE INSURANCE 16. NOM DU SEGURO			
17. NOMBRE DEL SEGURO 17. NAME OF THE INSURANCE 17. NOM DU SEGURO				18. NOMBRE DEL SEGURO 18. NAME OF THE INSURANCE 18. NOM DU SEGURO			
19. NOMBRE DEL SEGURO 19. NAME OF THE INSURANCE 19. NOM DU SEGURO				20. NOMBRE DEL SEGURO 20. NAME OF THE INSURANCE 20. NOM DU SEGURO			
21. NOMBRE DEL SEGURO 21. NAME OF THE INSURANCE 21. NOM DU SEGURO				22. NOMBRE DEL SEGURO 22. NAME OF THE INSURANCE 22. NOM DU SEGURO			
23. NOMBRE DEL SEGURO 23. NAME OF THE INSURANCE 23. NOM DU SEGURO				24. NOMBRE DEL SEGURO 24. NAME OF THE INSURANCE 24. NOM DU SEGURO			
25. NOMBRE DEL SEGURO 25. NAME OF THE INSURANCE 25. NOM DU SEGURO				26. NOMBRE DEL SEGURO 26. NAME OF THE INSURANCE 26. NOM DU SEGURO			
27. NOMBRE DEL SEGURO 27. NAME OF THE INSURANCE 27. NOM DU SEGURO				28. NOMBRE DEL SEGURO 28. NAME OF THE INSURANCE 28. NOM DU SEGURO			
29. NOMBRE DEL SEGURO 29. NAME OF THE INSURANCE 29. NOM DU SEGURO				30. NOMBRE DEL SEGURO 30. NAME OF THE INSURANCE 30. NOM DU SEGURO			
31. NOMBRE DEL SEGURO 31. NAME OF THE INSURANCE 31. NOM DU SEGURO				32. NOMBRE DEL SEGURO 32. NAME OF THE INSURANCE 32. NOM DU SEGURO			
33. NOMBRE DEL SEGURO 33. NAME OF THE INSURANCE 33. NOM DU SEGURO				34. NOMBRE DEL SEGURO 34. NAME OF THE INSURANCE 34. NOM DU SEGURO			
35. NOMBRE DEL SEGURO 35. NAME OF THE INSURANCE 35. NOM DU SEGURO				36. NOMBRE DEL SEGURO 36. NAME OF THE INSURANCE 36. NOM DU SEGURO			
37. NOMBRE DEL SEGURO 37. NAME OF THE INSURANCE 37. NOM DU SEGURO				38. NOMBRE DEL SEGURO 38. NAME OF THE INSURANCE 38. NOM DU SEGURO			
39. NOMBRE DEL SEGURO 39. NAME OF THE INSURANCE 39. NOM DU SEGURO				40. NOMBRE DEL SEGURO 40. NAME OF THE INSURANCE 40. NOM DU SEGURO			
41. NOMBRE DEL SEGURO 41. NAME OF THE INSURANCE 41. NOM DU SEGURO				42. NOMBRE DEL SEGURO 42. NAME OF THE INSURANCE 42. NOM DU SEGURO			
43. NOMBRE DEL SEGURO 43. NAME OF THE INSURANCE 43. NOM DU SEGURO				44. NOMBRE DEL SEGURO 44. NAME OF THE INSURANCE 44. NOM DU SEGURO			
45. NOMBRE DEL SEGURO 45. NAME OF THE INSURANCE 45. NOM DU SEGURO				46. NOMBRE DEL SEGURO 46. NAME OF THE INSURANCE 46. NOM DU SEGURO			
47. NOMBRE DEL SEGURO 47. NAME OF THE INSURANCE 47. NOM DU SEGURO				48. NOMBRE DEL SEGURO 48. NAME OF THE INSURANCE 48. NOM DU SEGURO			
49. NOMBRE DEL SEGURO 49. NAME OF THE INSURANCE 49. NOM DU SEGURO				50. NOMBRE DEL SEGURO 50. NAME OF THE INSURANCE 50. NOM DU SEGURO			
51. NOMBRE DEL SEGURO 51. NAME OF THE INSURANCE 51. NOM DU SEGURO				52. NOMBRE DEL SEGURO 52. NAME OF THE INSURANCE 52. NOM DU SEGURO			
53. NOMBRE DEL SEGURO 53. NAME OF THE INSURANCE 53. NOM DU SEGURO				54. NOMBRE DEL SEGURO 54. NAME OF THE INSURANCE 54. NOM DU SEGURO			
55. NOMBRE DEL SEGURO 55. NAME OF THE INSURANCE 55. NOM DU SEGURO				56. NOMBRE DEL SEGURO 56. NAME OF THE INSURANCE 56. NOM DU SEGURO			
57. NOMBRE DEL SEGURO 57. NAME OF THE INSURANCE 57. NOM DU SEGURO				58. NOMBRE DEL SEGURO 58. NAME OF THE INSURANCE 58. NOM DU SEGURO			
59. NOMBRE DEL SEGURO 59. NAME OF THE INSURANCE 59. NOM DU SEGURO				60. NOMBRE DEL SEGURO 60. NAME OF THE INSURANCE 60. NOM DU SEGURO			
61. NOMBRE DEL SEGURO 61. NAME OF THE INSURANCE 61. NOM DU SEGURO				62. NOMBRE DEL SEGURO 62. NAME OF THE INSURANCE 62. NOM DU SEGURO			
63. NOMBRE DEL SEGURO 63. NAME OF THE INSURANCE 63. NOM DU SEGURO				64. NOMBRE DEL SEGURO 64. NAME OF THE INSURANCE 64. NOM DU SEGURO			
65. NOMBRE DEL SEGURO 65. NAME OF THE INSURANCE 65. NOM DU SEGURO				66. NOMBRE DEL SEGURO 66. NAME OF THE INSURANCE 66. NOM DU SEGURO			
67. NOMBRE DEL SEGURO 67. NAME OF THE INSURANCE 67. NOM DU SEGURO				68. NOMBRE DEL SEGURO 68. NAME OF THE INSURANCE 68. NOM DU SEGURO			
69. NOMBRE DEL SEGURO 69. NAME OF THE INSURANCE 69. NOM DU SEGURO				70. NOMBRE DEL SEGURO 70. NAME OF THE INSURANCE 70. NOM DU SEGURO			
71. NOMBRE DEL SEGURO 71. NAME OF THE INSURANCE 71. NOM DU SEGURO				72. NOMBRE DEL SEGURO 72. NAME OF THE INSURANCE 72. NOM DU SEGURO			
73. NOMBRE DEL SEGURO 73. NAME OF THE INSURANCE 73. NOM DU SEGURO				74. NOMBRE DEL SEGURO 74. NAME OF THE INSURANCE 74. NOM DU SEGURO			
75. NOMBRE DEL SEGURO 75. NAME OF THE INSURANCE 75. NOM DU SEGURO				76. NOMBRE DEL SEGURO 76. NAME OF THE INSURANCE 76. NOM DU SEGURO			
77. NOMBRE DEL SEGURO 77. NAME OF THE INSURANCE 77. NOM DU SEGURO				78. NOMBRE DEL SEGURO 78. NAME OF THE INSURANCE 78. NOM DU SEGURO			
79. NOMBRE DEL SEGURO 79. NAME OF THE INSURANCE 79. NOM DU SEGURO				80. NOMBRE DEL SEGURO 80. NAME OF THE INSURANCE 80. NOM DU SEGURO			
81. NOMBRE DEL SEGURO 81. NAME OF THE INSURANCE 81. NOM DU SEGURO				82. NOMBRE DEL SEGURO 82. NAME OF THE INSURANCE 82. NOM DU SEGURO			
83. NOMBRE DEL SEGURO 83. NAME OF THE INSURANCE 83. NOM DU SEGURO				84. NOMBRE DEL SEGURO 84. NAME OF THE INSURANCE 84. NOM DU SEGURO			
85. NOMBRE DEL SEGURO 85. NAME OF THE INSURANCE 85. NOM DU SEGURO				86. NOMBRE DEL SEGURO 86. NAME OF THE INSURANCE 86. NOM DU SEGURO			
87. NOMBRE DEL SEGURO 87. NAME OF THE INSURANCE 87. NOM DU SEGURO				88. NOMBRE DEL SEGURO 88. NAME OF THE INSURANCE 88. NOM DU SEGURO			
89. NOMBRE DEL SEGURO 89. NAME OF THE INSURANCE 89. NOM DU SEGURO				90. NOMBRE DEL SEGURO 90. NAME OF THE INSURANCE 90. NOM DU SEGURO			
91. NOMBRE DEL SEGURO 91. NAME OF THE INSURANCE 91. NOM DU SEGURO				92. NOMBRE DEL SEGURO 92. NAME OF THE INSURANCE 92. NOM DU SEGURO			
93. NOMBRE DEL SEGURO 93. NAME OF THE INSURANCE 93. NOM DU SEGURO				94. NOMBRE DEL SEGURO 94. NAME OF THE INSURANCE 94. NOM DU SEGURO			
95. NOMBRE DEL SEGURO 95. NAME OF THE INSURANCE 95. NOM DU SEGURO				96. NOMBRE DEL SEGURO 96. NAME OF THE INSURANCE 96. NOM DU SEGURO			
97. NOMBRE DEL SEGURO 97. NAME OF THE INSURANCE 97. NOM DU SEGURO				98. NOMBRE DEL SEGURO 98. NAME OF THE INSURANCE 98. NOM DU SEGURO			
99. NOMBRE DEL SEGURO 99. NAME OF THE INSURANCE 99. NOM DU SEGURO				100. NOMBRE DEL SEGURO 100. NAME OF THE INSURANCE 100. NOM DU SEGURO			

Fonte: Instinto viajante (2019).

Vale mencionar que existem outros seguros obrigatórios para o trânsito de veículos de passeio por alguns países da América do Sul. O SOAT (*Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito*) é obrigatório no Peru e na Colômbia, aceito no Chile e na Bolívia. O SOAPEX (*Seguro Obligatorio de Accidentes Personales Causados por Vehículos Motorizados con Matrícula Extranjera*) é obrigatório no Chile, mas pode ser substituído pelo SOAP e a Carta Verde. Na Guiana Francesa, além da exigência do passaporte com validade mínima de 3 meses e o visto europeu para turismo, o seguro de responsabilidade civil é o *motor liability insurance*. Na Guiana, exige-se o passaporte com validade mínima de 6 meses, visto de turista e seguro para o automóvel, normalmente, contratado na cidade de Lethen, no banco Guyana Bank for Trade & Industry (INSTINTO VIAJANTE, 2019). Os custos desses seguros e as respectivas coberturas são diferentes; no entanto, acredito que a tendência é a harmonização desses critérios e a adoção de um seguro único que sirva para a maioria dos países da região.

Em várias fronteiras, próximas aos limites entre os países do MERCOSUL, os documentos mencionados anteriormente (veículo e pessoas) devem ser apresentados na Aduana e/ou Posto Policial para fazer o registro de saída/entrada

no país. Também é possível a ocorrência de revista do carro e das bagagens para verificar se os valores e os produtos transportados estão dentro das normas nacionais e MERCOSULinas. Crianças desacompanhadas do pai e/ou mãe, devem portar a autorização daquele que não está presente, devidamente registrada em cartório.

Também foi estabelecido o seguro para o transporte de cargas e passageiros pela via rodoviária, chamada de “Carta Azul”. A Carta Azul é obrigatória para os veículos automotores terrestres para transporte de passageiros ou cargas, cuja matrícula de registro é diferente dos países destinos signatários do ATIT. Este seguro cobre a responsabilidade civil do proprietário do veículo segurado, do empresário do transporte e/ou o condutor do veículo, em casos de danos a pessoas ou coisas, transportadas ou não, à exceção da carga transportada. A Carta Azul deve ser feita antes do início da circulação do veículo, que será contratado em dólares norte-americanos, cujos valores são definidos pelo tipo de veículo, quantidade de carga e/ou passageiros e o destino. A seguradora precisa ter convênio com as seguradoras dos países signatários do ATIT, para possível atendimento e encaminhamento dos sinistros (acidentes). Esse seguro cobre por reembolso ou indenização e variam de acordo com as leis estabelecidas por cada país. A apresentação desse documento é obrigatória nas fronteiras dos países signatários e, caso contrário, o veículo pode ser impedido de circular no país destino (ESCOLA NACIONAL DE SEGUROS, 2019).

Existem **Áreas de controle integrado de fronteira** onde são verificadas as normas de entrada e saída de pessoas, mercadorias e meios de transporte pelos pontos de fronteira, por funcionários dos distintos órgãos competentes, ao mesmo tempo ou sucessivamente, com procedimentos administrativos e operativos semelhantes. Essas Áreas de controle integrado funcionam de segunda a sexta-feira, das 7 às 19 horas, e a institucionalização e harmonização dos procedimentos foram estabelecidos pela Resolução GMC nº77/99 e pelas Decisões CMC nº 04/00, nº05/00 e nº18/14 (MERCOSUL, 2019c).

Na Resolução GMC nº 29/07 foi estabelecida a relação nominal e as respectivas localizações de pontos de fronteiras que passaram a servir como Áreas de Controle Integrado entre os Estados Partes do MERCOSUL, e atualmente são as seguintes (MERCOSUL, 2007, p.3-5):

Fronteira Argentina - Brasil

Controle Integrado de Trânsito Vicinal e Turístico

- Puerto Iguazú/Foz do Iguaçu (ambas as cabeceiras)
- Paso de los Libres (única cabeceira)
- Andresito (única cabeceira)
- Bernardo de Irigoyen (única cabeceira)
- Santo Tomé (única cabeceira)
- Alvear - Itaquí (a definir)

Controle de Cargas - Transporte Automotor

- Puerto Iguazú/Foz do Iguaçu (ambas as cabeceiras)
- Paso de los Libres/Uruguiana (ambas as cabeceiras)
- Andresito (única cabeceira)
- Dionísio Cerqueira (única cabeceira)
- Santo Tomé (única cabeceira)
- Alvear - Itaquí (a definir)

Controle de Cargas - Via Férrea

- Uruguiana (única cabeceira)

Fronteira Argentina - Paraguai

Controle Integrado de Trânsito Vicinal e Turístico

- Posadas (única cabeceira)
- Clorinda/Puerto Falcón (ambas as cabeceiras)

Controle Integrado de Cargas - Transporte Automotor

- Encarnación (única cabeceira)
- Clorinda/Puerto Falcón (ambas as cabeceiras)

Controle Integrado de Cargas - Via Férrea

- Encarnación (única cabeceira)

Fronteira Argentina – Uruguai

Controle Integrado de Trânsito Vicinal e Turístico

- Fray Bentos (única cabeceira)
- Paysandú (única cabeceira)
- Concordia (única cabeceira)

Controle Integrado de Cargas – Transporte Automotor

- Fray Bentos (única cabeceira)
- Paysandú (única cabeceira)
- Concordia (única cabeceira)

Controle Integrado de Cargas - Via Férrea

- Salto (única cabeceira experimental)

Fronteira Brasil - Paraguai

Controle Integrado de Trânsito Vicinal e Turístico

- Foz do Iguaçu (única cabeceira)
- Pedro Juan Caballero (única cabeceira)
- Salto del Guairá (única cabeceira)
- Santa Helena (única cabeceira)

Controle Integrado de Cargas – Transporte Automotor

- Foz do Iguaçu/ Ciudad del Este (ambas as cabeceiras)
- Pedro Juan Caballero (única cabeceira))
- Salto del Guairá (única cabeceira)
- Santa Helena (única cabeceira)

Fronteira Brasil - Uruguai

Controle Integrado de Trânsito Vicinal e Turístico

- Bella Unión (única cabeceira)
- Quaraí (única cabeceira)
- Rivera (única cabeceira)
- Aceguá (única cabeceira)
- Río Branco (única cabeceira)
- Chuí (única cabeceira)

Controle Integrado de Cargas – Transporte Automotor

- Bella Unión (única cabeceira)
- Artigas (única cabeceira)
- Santana do Livramento (única cabeceira)
- Aceguá (única cabeceira)
- Jaguarão (única cabeceira)
- Chuí (única cabeceira)

Na Decisão CMC nº18/14, os Estados Partes estabeleceram o “Acordo de Complementação ao “Acordo de Recife” em matéria migratória, com a intenção de implementar mais **medidas para facilitar o movimento de pessoas pelas fronteiras** da região. Essa Decisão teve que ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados Partes e a Venezuela foi concedido 180 dias para incorporação, contados a partir da incorporação das Decisões e Acordos anteriores que tratavam sobre o tema.

Nessa Decisão reiterou-se a importância da integração dos procedimentos administrativos e operacionais, aplicados simultaneamente pelos funcionários dos órgãos competentes no controle das fronteiras e, sempre que possível, com um único registro em um sistema informatizado compartilhado e vinculado. Os artigos descrevem os procedimentos da atividade controle, a responsabilidade financeira de cada país pela infraestrutura de comunicação para a execução do controle integrado migratório, a confidencialidade, tramites para liberação e não autorização de ingresso e saída, e esforços de cooperação e implementação (MERCOSUL, 2014)

No que se refere ao **regulamento único de trânsito e segurança viária**, foi estabelecido através da Resolução GMC nº8/92, e já se encontra em vigor nos quatro países fundadores do MERCOSUL. Nesse documento constam os critérios mínimos de regulação da circulação de veículos, definições de termos e expressões sobre o tema, respeito às velocidades, preferências de passagem, viragens e cruzamentos, estacionamento, condicionamento de cargas, perturbações ao trânsito, documentos obrigatórios para dirigir e dos veículos, dispositivos mínimos para a segurança viária, regras para a sinalização viária, e orientações em caso de acidente e a obrigatoriedade de seguro (MERCOSUL, 1992). As leis de trânsito no território de cada Estado-parte continuam de responsabilidade dos respectivos governos, cabendo ao motorista (nacional e/ou estrangeiro) a obrigação de tomar conhecimento e segui-las.

Nessa Resolução não há menção sobre multas aplicadas aos motoristas que circularam pelos países do MERCOSUL. Esse assunto encontra-se em negociação pelas instâncias técnicas e políticas do bloco, com orientações dos órgãos nacionais competentes que lidam com a questão.

A criação de um sistema de comunicação regional para registrar o fluxo de veículos automotivos terrestres que transitam pelas fronteiras/territórios dos países do MERCOSUL, bem como as multas e a fiscalização/coibição de roubos de

veículos, são questões que vão ao encontro da tentativa de padronização da placa identificativa de veículos terrestres registrados nos Estados Partes.

A respeito da **Patente MERCOSUL**, também conhecida como Placa MERCOSUL, é uma placa identificativa com combinação alfanumérica de 7 caracteres, criada com o objetivo de facilitar a circulação, identificação e fiscalização dos veículos registrados nos Estados partes em circulação nos territórios do bloco.

O início do processo de harmonização das placas de veículos habilitados para transporte rodoviário internacional de cargas e passageiros pelo bloco foi instituído com a Decisão nº53/10, durante a 15ª reunião do Conselho Mercado Comum, em Foz do Iguaçu (Brasil), em dezembro de 2010. Nesse documento, mencionam a criação, no âmbito do GMC, do Grupo Ad Hoc para Elaboração e Implementação da Placa MERCOSUL, a intenção de expandir a adoção da placa para as demais categorias de veículos e o Certificado de Inspeção Técnica Veicular – CITV, como instrumento base para início da implementação da placa MERCOSUL nos veículos de cargas e passageiros. Prevvia-se a implementação a partir de 1º de janeiro de 2016 para os veículos de cargas e passageiros, e a partir de 1º de janeiro de 2018 para as outras categorias de veículos (MERCOSUL, 2010)

Nas Resoluções nº14/11 e 28/11 foram estabelecidos os cronogramas para implementação da Patente MERCOSUL em veículos de carga e passageiros habilitados para o transporte internacional nos territórios dos Estados Partes. Com bases nos estudos e propostas feitos pelo Grupo Ah Hoc para Elaboração e Implementação da Patente MERCOSUL, que definiram as tarefas dos Estados Partes visando a harmonização das legislações nacionais de trânsito concernente a autorização, controle e fiscalização das placas veiculares, bem como as etapas para incorporação da normativa harmonizada, considerando aspectos legais, administrativos e operacionais.

Em dezembro de 2012, através da Decisão nº52/12, os Estados Partes optaram por modificar a decisão anterior e decidiram que a placa MERCOSUL (a partir de então chamada de Patente MERCOSUL) seria para todo veículo registrado pela primeira vez em um dos Estados Partes e valer a partir de 1º janeiro de 2016. Também se decidiu que a Patente seria exigida somente aos Estados Partes que adotaram o sistema de consultas e de intercâmbio de informações sobre a circulação de veículos (MERCOSUL, 2012).

Tudo indica que o lobby do setor rodoviário, empresas de transporte de cargas e passageiros e sindicatos/associações que representam os caminhoneiros autônomos, pressionaram para que a Decisão anterior não fosse obrigatória a toda frota que já circula pelos países, somente aos novos veículos que passassem a operar por rotas pelos territórios do MERCOSUL, emplacados a partir da data estipulada.

Concomitante à adoção da placa veicular, os Estados partes também acordaram um sistema de intercâmbio de consultas e compartilhamento de informações relativos à circulação de veículos, como dados do proprietário e do veículo (modelo, marca, ano de fabricação, número de chassi, etc.). Com esse sistema de intercâmbio de informações, os Estados Partes intencionam progredir na integração visando a circulação de veículos, mas também o combate às fraudes, às falsificações, os roubos de veículos, tráfico de pessoas e narcotráfico, dentre outros delitos transfronteiriços (MERCOSUL, 2019c).

Na Resolução GMC nº33/14, contando com a participação dos Estados fundadores mais a Venezuela, deu-se seguimento as tratativas relacionadas a Patente e Sistema de Consulta sobre veículos do MERCOSUL e, para tanto, foi feita a primeira aprovação do desenho da placa identificativa e estabeleceu-se os dados mínimos a serem compartilhados entre os Estados Partes. No anexo desta Resolução, consta as especificações dos desenhos, tamanhos e espaçamentos na placa, a constar os elementos de segurança (bandeira do país, emblema MERCOSUL, marca d'agua, efeito difrativo e onda senoidal), faixa azul na parte superior, cores das letras conforme o uso do veículo, dimensões da placa para veículos e motos, tipo de letra e espessura, dentre outros elementos. No desenho do anexo já constava a combinação de três números e quatro letras, mas não estava claro que as posições desses caracteres seriam combinadas pelas autoridades de cada país.

Na Resolução GMC nº12/17, intitulada Placa MERCOSUL, não havia menções às mudanças dos elementos da placa; e sim, a substituição de dois artigos da Resolução anterior. Um dos novos artigos afirma que a Placa MERCOSUL será de uso obrigatório em todos os Estados Partes para os veículos que forem registrados, pela primeira vez, a partir de 1º de janeiro de 2016. E o outro artigo refere-se ao item “tipo de cor conforme uso do veículo”, que será de uso opcional por cada Estado Parte

O modelo da placa MERCOSUL passou por algumas mudanças, com inclusão do brasão do município onde o veículo foi registrado e lacre, mas depois foram abolidos, além da inclusão de mais elementos de segurança, como o código bidimensional (QR Code).

Em resumo, os veículos que devem ser emplacados no novo modelo da placa MERCOSUL são os veículos novos em seu primeiro emplacamento, ou quando o veículo já em circulação, cuja placa foi furtada, extraviada, roubada ou danificada que precisa ser repostada, ou devido a mudança de categoria do veículo.

A placa MERCOSUL já foi implementada no Uruguai (2015) e na Argentina (2016), seguindo as normas estabelecidas nas Decisões e Resoluções, e escolhidas a disposição dos caracteres e o nome do oficial do país impressos na placa veicular. O Paraguai iniciou a implementação em julho de 2019. O Brasil adiou algumas vezes e, quando implementou em 2018, sete estados aderiram (Rio de Janeiro, Amazonas, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Paraná, Rio Grande do Norte e Bahia). Em outubro do mesmo ano houve uma suspensão temporária pelo Conselho Nacional de Transportes (CONTRAN), mas no ano seguinte, voltou a cumprir seus compromissos no processo de integração, e através da Resolução 780 do Conselho Nacional de Trânsito, publicado em 26 de junho de 2019, obrigou todos os estados brasileiros a implantarem a placa de identificação veicular no padrão MERCOSUL até 31 de janeiro de 2020.

Na Resolução nº780, de 26 de junho de 2019, procedente do Ministério da Infraestrutura/Conselho Nacional de Trânsito, o governo brasileiro determinou que o novo sistema de Placas de Identificação Veicular no Brasil deve seguir as informações dispostas acima, mas também obriga a instalação da nova placa quando o registro do veículo trocar de município ou de unidade federativa. No entanto, no atual modelo da Placa MERCOSUL (Figura 17), não há obrigatoriedade de identificação regional doméstica, como estava estabelecido na Resolução anterior (Resolução CONTRAN nº729, de 2018), que obrigava a constar na placa a impressão dos brasões do município e da bandeira da unidade federativa, que aumentava o custo da mesma e foi largamente criticada por ONGs e cidadãos.

Figura 17: Modelo Placa MERCOSUL (2019)

Fonte: Denatran

Infográfico atualizado em: 28/06/2019

Custo da placa, mudanças nos elementos da placa, apesar de alguns já terem executado o emplacamento no modelo MERCOSUL, obrigatoriedade, burocracia, diferenças de preços, exigências legais diferentes de cada país e dos departamentos estaduais competentes, divergências e confusão nas informações provenientes dos órgãos responsáveis por registro e emplacamentos dos veículos, são algumas das críticas que podem ser encontradas em notícias jornalísticas e *feedback* de pessoas afetadas pelo assunto.

Por exemplo, o preço das placas é diferente entre os quatros países, e no Brasil, além de ser mais caro em comparação aos demais, também há diferenças de valores no emplacamento em um estado e outro. Os valores das placas variam porque são definidos pelos fabricantes credenciados junto aos órgãos do governo,

que justificam a variação devido aos preços dos insumos, mão de obra, dentre outros custos relacionados a produção e distribuição das placas veiculares, seguindo as normas nacionais e MERCOSULinas.

Apesar da autonomia parcial dos Estados na escolha das posições dos caracteres e a inclusão de novos elementos de segurança; acredito que seria fundamental a maior padronização possível das placas, bem como a definição de uma sequência lógica para a disposição dos caracteres, pois é preciso pensar no impacto sobre o dia-a-dia dos motoristas.

A padronização das placas para facilitar a circulação de veículos pelos territórios do MERCOSUL, e aumentar a agilidade na identificação e fiscalização, de modo que possa evitar fraudes e aprimorar os mecanismo de prevenção e repressão a roubo/furto, só será efetiva se o sistema de comunicação regional estiver plenamente integrado e funcionando em todas as partes dos países membros.

Outra política comum já adotada pelos países membros, diz respeito à **inspeção técnica veicular para veículos de transporte internacional de passageiros e cargas**, habilitados segundo os termos acordados no ATIT. No âmbito do MERCOSUL foram firmadas as Resoluções GMC nº 75/97, 32/09, 52/10 e 43/12, que tiveram que ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos dos Estados partes.

Estabeleceu-se que os organismos nacionais competentes para a implementação dessas normas seriam o Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios/Subsecretaría de Transporte Automotor da Argentina, o Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) do Brasil, a Direção Nacional de Transporte (DINATRAN) do Paraguai, e o Ministério de Transporte e Obras Públicas/Direção Nacional de Transporte do Uruguai.

As Resoluções nº 32/09 e 52/10 consagram a harmonização das medidas de inspeção e as especificações técnicas do Certificados de Inspeção Técnica Veicular (CITV), que passa a ser obrigatório para os veículos de carga e passageiros que fazem transporte internacional pelos territórios dos países signatários do ATIT. Nesse Certificado, os dados solicitados estão em português e espanhol (Figura 18) e sua impressão deve seguir as especificações do tipo de papel, gramatura, cores, faixas de segurança, numeração, formato, descritos na Resolução GMC nº 52/10.

Figura 18: Certificados de Inspeção Técnica Veicular (CITV)**ANEXO**

AUTORIDADES DE LOS ESTADOS PARTES		AUTENTICACIÓN ELECTRÓNICA:
AUTORIDADES DOS ESTADOS PARTES		AUTENTICAÇÃO ELETRÔNICA:
CERTIFICADO Nº	DIMENSIONES DEL VEHÍCULO / DIMENSÕES DO VEÍCULO	
CERTIFICADO DE APTITUD TÉCNICA-CERTIFICADO DE APTITUDE TÉCNICA = CAT CERTIFICADO DE REVISIÓN TÉCNICA/CERTIFICADO DE REVISÃO TÉCNICA CERTIFICADO DE INSPEÇÃO TÉCNICA VEICULAR = CITV CERTIFICADO DE INSPECCIÓN TÉCNICA VEICULAR VTP VTC Certifico que el vehículo identificado en el presente, cumple las exigencias establecidas en la Resolución GMC Nº 75/97 Certifico que o veículo identificado no presente, cumpre as exigências estabelecidas na Resolução GMC Nº 75/97	20 ALTURA / ALTURA: 21 ANCHO / LARGURA: 22 LARGO/COMPRIMENTO:	
	CHASIS BASTIDOR / CHASSI	
	23 MARCA / MARCA: 24 MODELO / MODELO: 25 NÚMERO / NÚMERO: 26 CANTIDAD DE EJES / QUANTIDADE DE EIXOS: 27 TIPO DE TREN/EJES / TIPO DE EIXO (*):	
	28 TARA / TARA(*): 29 PESO BRUTO TOTAL / PESO BRUTO TOTAL: 30 CAPACIDAD / LOTAÇÃO (*): 31 CMT / CMT (*):	
01 TITULAR / PROPRIETÁRIO DO VEÍCULO: 02 RUT / CUIT / CNPJ / CPF: 03 DOMICILIO / ENDEREÇO: 04 CIUDAD / MUNICÍPIO: 05 CÓDIGO POSTAL/CEP (*): 06 TELÉFONO / TELEFONE: 07 E - MAIL / E - MAIL (*): 08 DEPARTAMENTO / PROVINCIA / UF:	MOTOR / MOTOR 32 NÚMERO / NÚMERO(*): 33 COMBUSTIBLE / COMBUSTIVEL(*): 34 POTENCIA / POTÊNCIA(*):	
09 MATRÍCULA / DOMINIO / PLACA: 10 REGISTRO / RENAVAM: 11 AÑO / ANO: 12 CATEGORÍA VEHÍCULO / CATEGORIA VEÍCULO:	PARA VEHÍCULOS DE PASAJEROS / PARA VEÍCULOS DE PASSAGEIROS 35 MARCA CARROCERÍA / MARCA CARROÇARIA: 36 CLASE DE SERVICIO / CLASSE DE SERVIÇO: 37 TIPO / TIPO:	
13 FECHA DE INSPECCIÓN / DATA DE INSPEÇÃO: 14 FECHA DE EMISIÓN / DATA DE APROVAÇÃO: 15 FECHA DE VENCIMIENTO / DATA DE VENCIMENTO: 16 CENTRO DE REVISIÓN TÉCNICA: NOME DO ORGÃO DE INSPEÇÃO: 17 CÓDIGO CENTRO DE REVISIÓN: CÓDIGO DO ORGÃO DE INSPEÇÃO: 18 RESPONSABLE TÉCNICO: RESPONSÁVEL TÉCNICO: 19 Nº DE REGISTRO / Nº DE REGISTRO: <div style="text-align: right;"> FIRMA RESP. TÉCNICO ASSINATURA RESP. TÉCNICO </div>	38 CANTIDAD DE ASIENTOS / QUANTIDADE ASSENTOS: PARA VEHÍCULOS DE CARGA / PARA VEÍCULOS DE CARGA 39 CLASE DE CARGA / CLASSE DA CARGA: 40 TIPO DE VEHÍCULO / CLASSE DE VEÍCULO: 41 TIPO DE CAJA / TIPO DE CAIXA:	
	TACÓGRAFO REGISTRADOR DE VELOCIDAD / REGISTRADOR DE VELOCIDADE: 42 MARCA/MARCA (*): 43 NÚMERO / NÚMERO (*):	
	OBSERVACIONES / OBSERVAÇÕES:	
(*) Llenado no obligatorio/ Item de preenchimento facultativo		

Fonte: MERCOSUL (2009)

Para agilizar a fiscalização das autoridades competentes dos veículos de transporte de passageiros e cargas, nos termos do Acordo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre dos Países do Cone Sul (ATIT), foi estabelecido o Selo de Inspeção Técnica Veicular.

A Resolução nº43/12 trata das especificações relacionadas ao Selo (figura 19) que comprova a aprovação na inspeção veicular, que deve ser colado no para-brisas do veículo, como prova de ter sido aprovado na inspeção técnica, para facilitar a tarefa de fiscalização das autoridades competentes. O selo é perfurado com o mês e

ano de vencimento da validade da inspeção, com cor específica para o ano de emissão (quadro 12).

Figura 19: Modelo do selo de inspeção veicular de acordo com as especificações

Fonte: MERCOSUL (2012)

Quadro 12: Cor por ano do selo de inspeção veicular

Ano	Cor	Padrão RGB
2013	Marrom	R:242 G:105 B:051
2014	Verde	R:058 G:252 B:113
2015	Amarelo	R:252 G:236 B:091
2016	Azul	R:078 G:148 B:252
2017	Vermelho	R:252 G:028 B:043
2018	Branco	R:242 G:242 B:242
2019	Marrom	R:242 G:105 B:051

Fonte: MERCOSUL (2012)

Para a obtenção do Certificado de Inspeção Veicular (CITV) e do respectivo Selo de Aprovação na Inspeção Técnica Veicular (SAIV), o veículo passa por uma inspeção anual (validade 12 meses), quando é atestado o funcionamento técnico do

veículo, bem como dos itens de segurança, seguindo as normas nacionais, alinhadas aquelas estabelecidas no âmbito do ATIT e MERCOSUL, e após a inspeção é emitido o laudo de Certificado de Segurança Veicular (CSV).

Outra política instituída no MERCOSUL diz respeito ao **transporte de encomendas em ônibus de passageiros de linha regular habilitados para viagens internacionais**, já em vigor nos Estados Partes.

As encomendas transportadas em ônibus de passageiros em viagens internacionais podem gozar do direito de suspensão de impostos de importação contido no Regime de Trânsito Aduaneiro Internacional. Com a finalização do transporte, as encomendas devem ser despachadas para o consumo de acordo com o regime geral de importação do Estado de destino.

Para regular esse regime no âmbito do MERCOSUL, a Resolução GMC nº 28/05 estabelece que são encomendas isentas de impostos de importação: documentos, impressos ou papéis que não estão sujeitos ao envio exclusivo pelos Serviços Postais dos Estados Partes; amostras com valor FOB⁴⁰ não superior a US\$ 3 mil e com peso de até 50 Kg; mercadorias, com ou sem valor comercial, com valor FOB não superior a US\$ 3 mil e com peso de até 50 Kg.

No entanto, mesmo estando dentro dos valores e pesos mencionados, existem mercadorias que não se aplicam nesse regime que são as armas de fogo, explosivos e munições; substâncias inflamáveis, psicotrópicas ou entorpecentes; mercadorias proibidas pelos Estados Partes; produtos e resíduos perigosos que representem riscos para a saúde das pessoas, a segurança pública e o meio ambiente; mercadorias sujeitas à licença das autoridades sanitárias, fitossanitárias e zoossanitárias em cada Estado Parte; material nuclear, mísseis e elementos com fins de guerra; produtos fracionados que em conjunto superem os valores e pesos permitidos (MERCOSUL, 2005).

Existem procedimentos, caixa de acondicionamento da encomenda e documentos específicos (inclusive o documento “Conhecimento de Encomendas Internacionais”) que precisam ser apresentados na Aduana de Partida para que as encomendas tenham a isenção de importação. Após verificação e validação na Aduana de Partida, esta deve transmitir em sistema informatizado as informações

⁴⁰ FOB (*Free On Board*) é uma modalidade de repartição de responsabilidade, direitos e custos entre o vendedor e o comprador no comércio internacional. Em linhas gerais, no FOB, o exportador é responsável pelos custos de transporte e seguro da carga até o ponto de saída do país de origem; o importador passa a ser o responsável pelo pagamento do frete e do seguro até o destino final.

referentes a encomenda, transporte e dispositivos de segurança para as demais Aduanas (Fronteira e Destino) que serão encontradas até a o final da operação (MERCOSUL, 2005).

Outro assunto que também foi normatizado no âmbito do MERCOSUL refere-se ao **transporte terrestre de produtos perigosos**. Em 30 de dezembro de 1994, foi assinado o “Acordo de Alcance Parcial para Facilitação do Transporte de Produtos Perigosos”, entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai.

Este Acordo está baseado na 7ª edição das recomendações do Comitê de Peritos em Transporte de Produtos Perigosos das Nações Unidas, contidos no Orange Book. Essas recomendações são atualizadas periodicamente. O Acordo Europeu para transporte rodoviário de produtos perigosos (ADR) também serviu de referência para as definições das normas relacionadas a esse assunto no âmbito do MERCOSUL (ANTT, 2012).

As Resoluções nº. 10/00, nº. 82/00 do Grupo Mercado Comum, somadas as Decisões Nº 02/94, 14/94, 08/97 e 32/07 do Conselho do Mercado Comum, normatizam às condições do transporte dos produtos, documentação, obrigações e responsabilidades, infrações aplicáveis, bem como os procedimentos para a fiscalização dos transportes rodoviário e ferroviário que carregam os produtos perigosos pelos territórios do MERCOSUL. A Decisão nº19/09 é uma revisão do regime de infrações e sanções do Acordo supracitado, decorrente das atualizações do Regulamento Modelo das Nações Unidas – Orange Book, e especificidades solicitadas pelos Estados Partes e empresas que prestam esse serviço na região.

São considerados produtos perigosos, os artigos ou as substâncias com perigo de explosão, incêndio, vazamento e contaminação, que se forem transportadas de forma incorreta e imprudente, representam riscos à saúde de pessoas, à segurança pública e ao meio ambiente. Os produtos perigosos são classificados em classes de riscos, recebem rótulo específico e um número ONU (Figura). Os veículos e equipamentos de transporte de produtos perigosos também devem receber rótulo de tipo de risco e painéis de segurança com o número do risco e número ONU (ANTT, 2012).

No Orange Book das Nações Unidas, que atualmente está na 19ª versão, os produtos perigosos são classificados em nove classes, conforme sua composição e tipo de risco: explosivos; gases; líquidos inflamáveis; sólidos inflamáveis e substâncias sujeitas à combustão espontânea e substâncias que em contato com

água emitem gases inflamáveis; substâncias oxidantes e peróxidos orgânicos; substâncias tóxicas e substâncias infectantes; material radioativo; substâncias corrosivas; e substâncias e artigos perigosos.

Figura 20: Classe de risco e rótulos de produtos perigosos

Fonte: ANTT (2012)

No transporte terrestre (veículos ou trens) de produtos perigosos existem documentos obrigatórios a serem portados durante o trajeto, que são: declaração de carga emitida pelo expedidor com a descrição completa do produto perigoso transportado; instruções escritas e claras sobre procedimentos em caso de acidente; documento comprobatório que o motorista fez o curso de movimentação e operação de produtos perigosos (MOPP); certificado de inspeção técnica veicular (CITV);

certificado de inspeção para transporte de produtos perigosos a granel (CIPP); demais declarações, autorizações e licenças solicitados pelos órgãos competentes em consonância com as legislações nacionais (ANTTLEGIS, 2019).

No Brasil, existem leis e Resoluções da ANTT que regulamentam o transporte terrestre de produtos perigosos. No que tange os regulamentos para as operações de armazenagem, manuseio e transporte de cargas perigosas no transporte marítimo, cabe a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), a responsabilidade de estabelecer os padrões e normas técnicas relativos com base do regulamento internacional estabelecido pela Organização Marítima Internacional e o *International Maritime Dangerous Coogs Code* (IMDG Code). No transporte aéreo, a Agência Nacional de Aviação Aérea (ANAC) obriga o expedidor ou embarcador de mercadorias perigosas transportados por via área cumprir com a regulamentação internacional contidas nos Manuais da Organização de Aviação Civil Internacional (ICAO), da Associação Internacional de Transporte Aéreo (IATA) e outras regulamentações específicas dos países de origem, trânsito e destino.

6.4 Entrevista com representante do Brasil nas negociações do SGT nº5

A Agência Nacional de Transportes Terrestres, criada em 2002, é uma autarquia em regime especial, cuja sede e foro está em Brasília, e conta com unidades regionais e postos de fiscalização por todo território nacional. A missão da ANTT é regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes (cargas e passageiros por rodovias e ferrovias), exercidas por terceiros, bem como, harmonizar os interesses dos usuários com os das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas, arrendatárias e entidades delegadas, com respeito ao interesse público, e se necessário, a arbitragem de conflitos para impedir situações que configurem competição imperfeita ou infração contra a ordem econômica.

Quando a ANTT foi criada, recebeu a responsabilidade de servir como organismo de aplicação do ATIT, por isso, passou a representar o Brasil nas negociações internacionais para tratar sobre os assuntos técnicos relacionados a transporte terrestre (rodoviário e ferroviário), assim como exerce no MERCOSUL. Quando os itens da agenda do SGT nº 5 dizem respeito a transporte hidroviário, conta com representantes da ANTAQ.

Em 12 de dezembro de 2018 realizou-se entrevista com o Sr. Noboru Ofugi, que participa das reuniões do SGT nº 5 desde 2002 e atualmente é Chefe da Assessoria Internacional da ANTT. A entrevista foi realizada na sede da ANTT, no Lago Sul do Distrito Federal, durou mais de uma hora, teve como base um questionário semiestruturado, e contou com a permissão do entrevistado para a gravação. Muitas informações disponibilizadas pelo entrevistado confirmaram nossas hipóteses sobre os temas e os atores em questão.

A primeira refere-se ao escalonamento dos temas e interesses pelos atores políticos e econômicos relacionados a transporte. Considera-se que as demandas provenientes do nível doméstico são prioritárias, e só quando há convergência com parceiros regionais, justifica tratar de determinados assuntos bilateralmente ou eleva-los para o âmbito multilateral, no caso o MERCOSUL.

Segundo o entrevistado, a ANTT reúne-se previamente com os operadores nacionais para saber quais são os temas prioritários e suas respectivas posições a respeito. Relatou que é mais comum as negociações e acordos externos acontecerem bilateralmente primeiro; e quando as partes julgam que o assunto merece tratamento multilateral ou a necessidade de criação de uma norma regional, então indicam para a agenda de reuniões do SGT nº 5. Acrescentou que quando os acordos bilaterais ou trilaterais são bem-sucedidos, outros Estados e atores privados passam a se interessar (efeito *spillover*).

A respeito das variáveis internacionais, o entrevistado mencionou que não existe influência no tema da agenda e, sim, referências que ao serem consideradas bem-sucedidas, são trazidas para reflexão como viabilidade de melhoria; por exemplo, ônibus de dois andares e largura/material de pneus, ambos usados largamente na Europa.

A segunda hipótese é que a governança, em linhas gerais, compreendida como a construção de soluções coletivas para problemas comuns, contando com o engajamento de múltiplos atores, torna o processo mais viável para a efetivação de políticas, por propiciar melhores mecanismos de legitimidade, democracia e distribuição de responsabilidades, de acordo com as competências de cada ator.

Nesse sentido, o entrevistado mencionou que o diferencial das negociações de transporte é que permitem a participação do setor privado. Além disso, a depender do assunto, também são realizadas reuniões de concertação junto ao DENATRAN (Departamento Nacional de Trânsito), Polícia Rodoviária Federal,

SUSEP (Superintendência de Seguros Privados), Associação Nacional de Transporte de Cargas e Logística (NTC), Associação Brasileira de Transporte Internacional (ABTI) e Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO). No âmbito do MERCOSUL, qualquer decisão deve ser tomada por consenso, ou seja, depende da aprovação de todos os Estados Partes.

Desta forma, as governanças nacional e regional para as tratativas de transportes são construídas com a participação de múltiplos atores, que estão diretamente envolvidos e engajados em resolver as questões; sendo assim, quando as normas são criadas, baseadas em proposições coletivas, o processo de aceitação, internalização e cumprimento se torna mais factível.

O entrevistado mencionou casos que o Brasil está em negociação com a Argentina, em defesa dos interesses dos operadores de transporte e, após suas respectivas conclusões, pretendem levar o assunto para o MERCOSUL para regulamentar regionalmente.

Situação inversa aconteceu a respeito do Protocolo de infrações e sanções relativas a pesos e medidas dos veículos de transporte internacional de cargas nos termos do ATIT, que também foi adotado no âmbito do MERCOSUL. Nesse Protocolo, as multas por excesso de peso estão definidas com o valor de dois mil dólares, independentemente da carga excedida. Brasil, Argentina e Uruguai estabeleceram um acordo trilateral de cumprirem com a normativa MERCOSUL referente aos pesos e medidas, porém o valor da multa em caso de infração, será determinada e cobrada conforme a lei nacional em que ocorreu a infração.

A respeito das notificações de infração provocadas por veículos terrestre de cargas ou passageiros, toda empresa que opera o serviço de transporte internacional, precisa ter um representante legal nesses países onde circulam para as possíveis providências comerciais e legais, conforme estabelecido no ATIT. O entrevistado citou que o ATIT é sucesso porque facilitou a circulação de transporte rodoviário pelos territórios dos países signatários e evita os custos de transbordo nas fronteiras, que encarecem o frete e impactam na competitividade.

A terceira hipótese refere-se a importância das pessoas que participam das negociações, considerando a capacidade técnica e a noção de processo e evolução do tema, bem como da continuidade do mesmo negociador em várias etapas da negociação, que possibilita a construção de confiança entre os pares.

O entrevistado mencionou que participa das negociações no SGT nº 5 desde 2002, ou seja, há 16 anos, e que já se tornou colega dos negociadores dos outros países, ao ponto de resolver por telefone questões que não se referiam às negociações em curso no âmbito do MERCOSUL.

Dentre os desafios a serem enfrentados para melhorar os fluxos de transportes no MERCOSUL, o entrevistado apontou dois pontos: as fronteiras, no que tange ao tempo dispendido para fiscalização dos veículos terrestres e cargas; e a retomada dos investimentos em ferrovias e integração das malhas, mas especialmente a construção do corredor ferroviário bioceânico porque há demanda e carga, mas falta bom projeto.

Diante das informações levantadas, que foram analisadas e descritas nesse capítulo, pode-se afirmar que a agenda política e as normas técnicas relacionadas aos transportes no âmbito do MERCOSUL avançaram muito, desde a criação do SGT nº5 Transportes. Os fluxos internacionais de transportes, seja de cargas, passageiros ou passeios, impactam diretamente as economias dos Estados Partes e vida das pessoas, e expressam a territorialização do MERCOSUL.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao olhar o mundo e a América do Sul na atual conjuntura, sob um recorte temporal de curto prazo, poder-se-ia inferir que o multilateralismo e o regionalismo se encontram em crise. No entanto, ao analisarmos sob uma perspectiva histórica-evolutiva, o regionalismo cresceu em número de iniciativas e consolidou-se em arranjos regionais institucionalizados em todo o mundo. Provavelmente, os arranjos regionais continuarão existindo e se fortalecendo como mecanismo de política externa e de institucionalização da cooperação no âmbito regional. Não se pretende apontar quais arranjos permanecerão, desaparecerão ou serão criados.

O regionalismo é um movimento voluntário das partes (Estados, atores públicos subnacionais e/ou atores sociais e econômicos) resultante da convergência de ideias, princípios e interesses, que os levam a agruparem-se em diferentes arranjos, para lidar com assuntos específicos conjuntamente, que podem ou não gerar institucionalização. Também pode ser movido pela percepção dos atores de que não conseguiriam sozinhos resistir às pressões externas e, para tanto, estabelecem uma coalização que lhes permite unir suas forças para suportar cenários adversos e competitivos. Esse processo pode resultar desde parcerias informais até acordos formais. O regionalismo é um movimento geopolítico e não se restringe à lógica econômica.

A integração regional demanda a institucionalização da cooperação entre os Estados, que abdicam de parte de sua soberania para constituir uma Organização Intergovernamental que atuará na escala regional, com ações comerciais prioritárias, que propiciem a melhoria dos indicadores socioeconômicos, a diminuição das assimetrias entre os membros e seus reposicionamentos no cenário internacional em outros patamares. Para tanto, os Estados membros definem as abrangência e profundidade do comprometimento que as decisões tomadas no âmbito regional terão nas escalas domésticas, bem como quais atores (estatais e não estatais) participarão do processo de governança político-institucional. Apesar da integração regional ter prioridade para lidar com questões comerciais, pode assumir as dimensões econômica, social e política, se for de interesse dos membros.

Nessa perspectiva, o regionalismo e a integração regional evidenciam a importância da região na escala inter-Estatal (localizada entre o local-nacional e o internacional); e a região transfronteiriça é o território que a dinamicidade das

relações sociais, dos fluxos comerciais e das características biogeográficas, que estariam subscritas nos limites dos Estados, dificilmente são barradas pelas fronteiras políticas e naturais. Assim, as regiões transfronteiriças são fundamentais na compreensão do regionalismo e da integração regional, porque são os espaços de encontro entre duas ou mais escalas locais, provenientes de unidades político-administrativas distintas, onde acontecem intensos fluxos de bens e pessoas, de contatos sociais e culturais, de parcerias entre aqueles que compartilham problemas comuns, condições reais que antecedem os arranjos formais que são estabelecidos pelos governos centrais.

Diversas abordagens teóricas foram criadas com o propósito de justificar e entender as ondas de regionalismo e os processos de integração econômica regional. Não se pretendeu julgá-las por sua capacidade explicativa, nem apontar que existisse competição entre elas e, sim, identificar suas complementariedades devido suas capacidades de darem luz a elementos distintos que compõe os arranjos regionais.

A América do Sul também vivenciou várias iniciativas de regionalismo e convive com vários arranjos regionais. Críticos apontam que existe um emaranhado e sobreposição que podem levar à fragmentação ou não aprofundamento dos processos. A fragmentação dos arranjos regionais ocorre devido as fricções/tensões entre os membros ou quando o interesse individual de um Estado difere do que a maioria almeja para aquela instância. A coexistência de arranjos regionais formados por membros comuns pode dificultar a consolidação dos processos, porque os esforços são divididos, mas podem complementar suas ações se existirem articulações. Além disso, o alargamento das estruturas dentro de um arranjo regional, bem como a inclusão de novos temas e novos membros, que pode dificultar o aprofundamento dos processos destinados ao avanço institucional, por outro lado, é uma estratégia que permite ampliar os laços cooperativos.

O MERCOSUL ainda se configura como o principal arranjo nas dimensões política, econômica, comercial e normativa na região; mesmo convivendo com crises institucionais, que são reflexos das mudanças de governos dos países membros, dos desalinhamentos político-ideológicos e das instabilidades econômicas. Apesar de ainda não ter alcançado seu objetivo principal, uma série de mudanças na sua estrutura organizacional foram feitas para atender as transformações que ocorriam no plano doméstico e internacional, que mostram sua capacidade de resiliência. A

busca do Brasil como líder regional deveria ser acompanhada dos custos como *paymaster* do MERCOSUL.

Considerando que o principal objetivo do MERCOSUL são as relações comerciais, a maioria dos estudos acadêmicos sobre esse arranjo abordam aspectos comerciais, políticos e jurídicos. Contudo, sua estrutura institucional transcende para outras áreas e, mesmo assim, poucos estudos destinaram-se a conhecer as tratativas relacionadas a meio ambiente, e raros trataram das políticas normativas de transportes.

A Hipótese 1 propunha que: “os temas ambientais negociados no MERCOSUL são influenciados pelo setor acadêmico, sociedade civil organizada, Organizações Internacionais e setor privado legitimamente interessados nessas questões”.

Com base no levantamento bibliográfico e documental (2009-2019) pode-se verificar que:

1.1 - A política ambiental avançou muito até os anos 2000 e as legislações ambientais nacionais dos Estados Plenos foram harmonizadas gradativamente.

1.2 - Sobre a participação dos atores nas negociações do SGT nº6, o Brasil é o mais presente e o Paraguai o mais ausente. Em várias reuniões estavam presentes representantes de instâncias da Organização das Nações Unidas (FAO e PNUMA), da União Europeia e da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento). A participação de sociedade civil é praticamente inexistente, com o último registro na reunião de maio de 2009.

1.3 - Nas reuniões do SGT nº6 Meio Ambiente e da Reunião de Ministros de Meio Ambiente predominaram os temas que estavam em voga nas relações internacionais, como Rio+20, Agenda 2030, intercâmbio de posições nos foros ambientais internacionais, cooperação MERCOSUL-União Europeia (ECONORMAS e Acordo de Livre Comércio), Cooperação MERCOSUL e Agência Espanhola para a construção do Sistema de Informação Ambiental do MERCOSUL, dentre outros itens. Os temas de demanda nacional/regional versaram sobre planos de ação para manejo de fogo, gestão de produtos químicos e assistência em casos de emergência ambiental.

A catalogação das Resoluções (GMC) e Decisões (CMC), no período de 2009 a 2019, possibilitou identificar que poucos documentos relacionados as tratativas ambientais tornaram-se novas normas da Política Ambiental do MERCOSUL;

entretanto, os temas que estavam ligados a cooperação com Organizações Internacionais foram referendados pelas instâncias decisórias.

A Hipótese 2 propunha que: “Os temas de transportes são influenciados pelos atores privados em razão da demanda comercial e a necessidade de facilitação dos fluxos de produtos e pessoas pelos territórios dos Estados membros”.

Com base no levantamento bibliográfico e documental (2009-2019) pode-se verificar que:

2.1 – A política de transportes no MERCOSUL versa sobre normas técnicas e jurídicas para padronizar documentos, procedimentos de fiscalização nas fronteiras, pesos e medidas dos veículos e cargas para facilitar a circulação de cargas, passageiros e veículos a passeio, predominantemente, pelas vias terrestres (rodoviária e ferroviária). Assuntos ligados a via aquaviária também são tratados, em especial de escopo comercial. Importante destacar que o ATIT (Acordo de Transporte Internacional Terrestre), criado no âmbito da ALADI, foi incorporado pelo MERCOSUL e serve de base jurídica, demonstrando a complementariedade desses arranjos regionais.

2.2 – A participação nas reuniões do SGT nº5 Transportes conta com os Estados Plenos, e o Chile, como membro associado, participou de muitas reuniões, demonstrando seu alto interesse nos fluxos de transportes na região. Representantes da ALADI participaram de algumas reuniões, quando o tema da agenda trata do ATIT. O setor privado esteve presente em todas as reuniões na condição de observadores, lembrando que consta no item da agenda “exposição setor privado”. As participações do setor privado se fazem por representantes das empresas/associações/federações nas reuniões técnicas no âmbito do MERCOSUL, bem como pelas propostas e atas produzidas em reuniões prévias e apresentadas pelo Conselho Empresarial de Transportes Rodoviário de Cargas do MERCOSUL e o Foro de Empresários do Transporte de Passageiros por rodovias do MERCOSUL. Essas instâncias empresariais contam com membros da(o) Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai.

2.3 – Nas reuniões do SGT nº5 Transportes pode-se constatar que os temas versam sobre interesses nacionais/regionais, como a adoção do ATIT, a harmonização e padronização de normas, medidas, pesos e documentos dos motoristas, dos veículos, das cargas e seguros, procedimentos de fiscalização nas fronteiras e ações de segurança viária, transporte marítimo e ferroviário. O tema

relacionado a transporte de produtos perigosos vai ao encontro das normas estabelecidas no Orange Book da ONU. No entanto, não foram detectadas influências de variáveis internacionais na agenda de transporte do MERCOSUL, sendo que é praticamente inexistente projetos/acordos sobre transportes que tenham sido feitos com países de outras regiões ou com organizações internacionais. Todos esses temas reforçam a continuidade e evolução da política de transportes no MERCOSUL.

Infraestruturas de transportes não é um tema da agenda das reuniões do SGT nº5 desde a Resolução GMC nº 59 do ano 2000. Vale lembrar que a IIRSA foi criada no ano 2000, para planejar a infraestrutura de transporte, energética e comunicação da América do Sul, posteriormente incorporada à secretaria técnica no COSIPLAN/UNASUL. Em 2007, o MERCOSUL cria o FOCEM, para financiar vários projetos de convergência estrutural, inclusive de infraestrutura de rodovias e ferrovias dos países menos desenvolvidos do bloco, em parceria com instâncias extrabloco, como o FONPLATA e o BID.

Os transportes aéreos não são assunto da agenda do SGT nº5, provavelmente porque a base jurídica e permissão para adentrar os espaços aéreos provêm de acordos bilaterais e normas da aviação civil e comercial, que seguem as regras internacionais estabelecidas no âmbito da OACI (Organização da Aviação Civil Internacional e da IATA (Associação Internacional de Transportes Aéreos).

A alta quantidade de documentos disponíveis nos sites pesquisados, a quantidade significativa de atas completas com detalhes das posições das delegações sobre cada item da agenda e a presença maciça do setor privado nas reuniões do SGT nº5, demonstram que essa instância conta com participa ativa de atores não estatais e estrutura documental mais robusta e completa, se comparada com o SGT nº6 Meio Ambiente, que não mostrou evidências da participação de atores não estatais e muitas atas eram pouco elucidativas.

A pesquisa reforça a relevância do MERCOSUL como principal arranjo sul-americano na construção da governança regional, porque além de articular as questões comerciais, também possibilita o estabelecimento de normas regionais para lidar com outras questões, como meio ambiente e transportes.

REFERÊNCIAS

ABRELPE. Panorama dos resíduos sólidos no Brasil - 2017. Disponível em: <<http://abrelpe.org.br/>>. Acesso em: agosto/2019

AB'SABER, Aziz N. **Os domínios da natureza no Brasil**: potencialidades paisagísticas. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

AB'SABER, Aziz N. Os domínios morfoclimáticos na América do Sul – primeira aproximação. In: LEMOS, Amalia I. G. de; ROSS, Jurandyr L. S; LUCHIARI, Ailton (orgs.). **América Latina**: sociedade e meio ambiente. São Paulo: Expressão Popular, p. 19-33, 2008.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTE TERRESTRE (ANTT). **Sistema Sul-Americano de Transportes**: Principais ligações rodoviárias na América do Sul. Brasília, 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). **Reuniões do MERCOSUL**. Disponível em: <http://portal.antt.gov.br/index.php/content/view/5062/Reunioes_do_MERCOSUL.html> Acesso em: 12 dez. 2018.

ALEIXO, José Carlos Brandi. O Brasil e o Congresso Anfictiônico do Panamá. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 43 (2), p. 170-191, 2000. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v43n2/v43n2a08.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2018.

ALEXANDRESCU, Mihai. **David Mitrany**: From Federalism to Functionalism. *Transylvanian Review*, vol. 17, n. 1, 2007. Disponível em: < https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2775465>. Acesso em: 15 ago. 2019.

ALMEIDA, Paulo R. **Integração regional**: uma introdução. São Paulo: Saraiva, 2013.

ANUÁRIO NTC&LOGÍSTICA 2017-2018. **Especial da Revista Brasil Transportes**. São Paulo, 2018. Disponível em: https://www.portalntc.org.br/images/jce/arq_down/anuario_NTC_2017-2018.pdf .

ARROYO, Mónica. A América Latina numa encruzilhada: o caso do projeto de integração? **GeoTextos**, vol. 13, n. 1, p. 13-28, 2017.

_____. A Internacionalização do externo no ambiente dos negócios: novos elementos da dinâmica territorial. In: CASTELLO, I. et al (org.). **Fronteiras na América Latina**: espaços em transformação. Porto Alegre: Editora UFRGS, 1997, p. 27-43.

_____. Fluidez e porosidade do território brasileiro no contexto da integração continental. In: SILVEIRA, María Laura (org.). **Continente em chamus**: globalização e território na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 209-242.

_____. MERCOSUL: redefinição do pacto territorial vinte anos depois. In: ARROYO, M.; ZUSMAN, P. **Argentina e Brasil: possibilidades e obstáculos**. São Paulo: Humanitas, 2010, p. 59-79.

ASSOCIAÇÃO LATINO AMERICANA DE INTEGRAÇÃO (ALADI). **Normas Institucionais**. Disponível em: <<http://www.aladi.org>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

ASSOCIAÇÃO DE AGÊNCIAS DE TURISMO OPERADORAS DE EVENTOS. **Brasil tem 9 dos maiores aeroportos da América Latina**. Disponível em: <<http://www.eventpool.org.br/brasil-tem-9-dos-maiores-aeroportos-da-america-latina/>>. Acesso em: 15 de out. 2019.

BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew. Themes and issues in multi-level governance en Ian Bache y Matthew Flinders (Ed.). **Multi-level governance**. Oxford: Oxford University Press, p. 1-11, 2004.

BALASSA, Bela. **Teoria da integração Econômica**. Tradução de Maria Filipa Gonçalves e Maria Elsa Ferreira. Lisboa: Clássica Editora, 1961.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Informe MERCOSUL nº 19. Buenos Aires, 2014.

BANDEIRA, L. A. M. **Geopolítica e Política Exterior**. Estados Unidos, Brasil e América do Sul. Brasília: Funag, 2009.

BARROS, G. S. C.; CASTRO, N. T. Produto Interno Bruto do agronegócio e a crise brasileira. **Revista de Economia e Agronegócio**, v. 15, p. 156-162, 2017.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. A Política Externa Ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 251-281.

BASCO, Ana I. **Techno-integration of Latin America: institutions, exponential trade, and equality in the era of algorithms**. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/en/publication/17331/techno-integration-latin-america-institutions-exponential-trade-and-equality-era>> Acesso em: 02 abr. 2019.

BATTISTELLA, Dario. **Teoria das Relações Internacionais**. Tradução de Camila do Nascimento Fialho. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2014.

BOTELHO, Martinho M. **Desafios e possibilidades jurídicas para o desenvolvimento dos transportes no MERCOSUL: a opção pela multimodalidade**. 2010. 354 f. Tese (Doutorado em Integração da América Latina). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

BRAGA, Leonardo M. O histórico da incipiente política ambiental do MERCOSUL. **MUNDORAMA**, 2014. Disponível em: <<https://www.mundorama.net/?p=14289>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 333, de 2003.** Aprova o texto do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente, assinado em Assunção, no âmbito do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, em 22 de junho de 2001. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2003/decretolegislativo-333-24-julho-2003-494160-acordo-quadro-1-pl.html>>. Acesso em: 03 mai. 2018.

_____. **Decreto nº 99.704, de 20 de novembro de 1990.** Dispõe sobre a execução no Brasil do Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre, entre o Brasil, a Argentina, a Bolívia, o Chile, o Paraguai, o Peru e o Uruguai. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99704.htm>. Acesso em 03 mai. 2018.

_____. **Decreto nº 7.940, de 20 de fevereiro de 2013.** Promulga o Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL em Matéria de Cooperação e Assistência frente a Emergências Ambientais, adotado pela Decisão 14/04 do Conselho do Mercado Comum, em 7 de julho de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7940.htm>. Acesso em: 04 mai. 2018.

BRENNER, Neil. **New State Spaces:** urban governance and the rescaling of statehood. Oxford: Oxford University Press, 2004.

BRESSAN, Regiane N.; LUCIANO, Bruno T. A Comunidade Andina no século XXI: entre bolivarianos e a Aliança do Pacífico. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 26, n. 65, p. 62-80, 2018.

BRICEÑO, José. **La integración regional em América Latina y el Caribe:** procesos históricos y realidades comparadas. Venezeula: Universidad de Los Andes, 2012.

BRUCKMANN, Monica. Recursos naturais e a geopolítica da integração sul-americana. In: VIANA, A. R.; BARROS, P. S.; CALIXTRE, A. B. (orgs.). **Governança global e integração da América do Sul.** Brasília: Ipea, 2011, p. 197-243.

BUDINI, Terra F. **Encontros com o MERCOSUL:** a atuação de organizações da sociedade civil brasileira na integração regional. 2015. 162 p. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

BUENO, C.; CERVO, A. L. **História da política exterior do Brasil.** 4 ed rev. ampl. Brasília: Universidade de Brasília, 2012.

BUENO, C.; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. Uma Perspectiva de Longo Período sobre a Integração Latino-americana Vista pelo Brasil. **Contexto Internacional.** Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, jul./dez. 2014, p. 549-583.

BUENO, Elen P.; OLIVEIRA, Victor A.P. El Congreso de Panamá (1826): perspectivas políticas, teóricas y jurídicas en las relaciones internacionales. **Papel**

Político, v. 20, p. 321-351, 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v20n1/v20n1a09.pdf>>. Acesso em: 12 Set. 2018.

CADASTRO NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (MMA). **Número de UCs e Percentual em relação ao Bioma – Brasil**. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiMDNmZTA5Y2ltNmFkMy00Njk2LWI4YjYtZDJINzFkOGM5NWQ4IiwidCI6IjJiMjY2ZmE5LTNmOTMtNGJiMS05ODMwLTYzNDY3NTJmMDNINCislmiOjF9>>_Acesso em: 07 ago. 2019.

CAETANO, Gerardo; VÁZQUEZ, Mariana; VENTURA, Deisy. Reforma institucional del Mercosur. Análisis de un reto. In: CAETANO, Gerardo (org). **La reforma institucional del Mercosur: del diagnóstico a las propuestas**. Centro de Formacion para la Integracion Regional: Montevideo, 2009. p. 21-76.

CARNEIRO FILHO, Camilo P. **Processos de Transfronteirização na Bacia do Prata: a tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai**. 2013. 225 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

CARNEIRO FILHO, Camilo P.; MATOSO, Felipe P.; SANTOS Katucy. Os impactos ambientais da IIRSA-COSIPLAN no Arco Central da fronteira brasileira. **Albuquerque: revista de história**. v. 10, n. 20, ago./dez. 2018.

CAUBET, Christian G. **As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata**. São Paulo: Acadêmica, 1989.

CERVO, Amado L. Integração da América do Sul depende do Brasil. **Meridiano 47**, v. 9, n. 96, 2008.

CHEREM, M. T. C. S. A proteção do meio ambiente nas dimensões do MERCOSUL. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 8, n. 1, p.123-143, jan./abr. 2003.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMERICA LATINA E CARIBE (CEPAL). **Sobre a Cepal**. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/cepal-0>> Acesso em: set./2018a.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). **Informe da Atividade Portuária da América Latina e Caribe 2018**. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/infografias/atividade-portuaria-2018-os-portos-top-20-america-latina-caribe>>. Santiago, 2018b.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – RIO +20. **Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20)**. O Futuro Que Queremos. Rio de Janeiro, Brasil, 20 a 22 de junho de 2012. Versão em português. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf>> Acesso em: 07 mai. 2018.

CONSELHO SUL-AMERICANO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO (COSIPLAN). **Informe de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN 2017**. Disponível em: <<https://www.flipsnack.com/IIRSA/informe-de-la-cartera-de-proyectos-del-cosiplan-2017.html>>. Acesso em: 3 nov. 2017.

CONTI, José B; FURLAN, Sueli A. Geoeologia: o clima, os solos e a biota. In: ROSS, Jurandyr. **Geografia do Brasil**. 3 ed. São Paulo: EDUSP, 2000, p. 67-208.

CORREA, Roberto L. **Região e organização espacial**. São Paulo: Ática, 1990.

COSTA, Luma C. **Mobilidade Urbana e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. Confederação Nacional de Municípios. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Mobilidade%20Urbana%20e%20os%20Objetivos%20de%20Desenvolvimento%20Sustent%C3%A1vel.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2019.

COSTA, Wanderley M. da; MORAES, Antonio C. R. **Geografia crítica: a valorização do espaço**. São Paulo: Hucitec, 1993.

COSTA, Wanderley M. da. O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. **Confins**, 7, 2009.

_____. Crise da integração e tendências geopolíticas na América do Sul. In: COSTA, W. M.; VASCONCELOS, D. B. (orgs.) **Geografia e geopolítica da América do Sul: integrações e conflitos**. São Paulo: Humanitas, 2018, p. 17-36.

COUTO E SILVA, Golbery do. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1967.

COUTO, Leandro F. A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana – IIRSA como instrumento da política exterior do Brasil para a América do Sul. **Revista Oikos**, v. 5, n. 1, Rio de Janeiro, 2006.

DECLARAÇÃO DE IGUAÇU. **Divisão de Atos Internacionais (1985)**. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20070622045515/http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_256_733.htm>. Acesso em: 15 Mai. 2019.

DIAS, Reinaldo. **A política ambiental do MERCOSUL (1991-1999): Um novo espaço de articulação**. 2001. 245 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

DORATIOTO, F. A formação dos Estados nacionais no Cone Sul: a América do Sul e a integração regional. Brasília: Funag, 2012 p. 19-41.

DRI, Clarissa F.; PAIVA, Maria E. Parlasul, um novo ator no processo decisório do MERCOSUL? **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 31-48, mar. 2016.

DUARTE, Lilian C. B. **Política externa e meio ambiente**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

EGLER, Claudio A. G. MERCOSUL: um território em construção? **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 58, n.1, p.24-28, 2006.

_____. Integração Econômica e Redes Logísticas no Cone Sul. Disponível em: <<http://www.egler.com.br/pdf/Conesul.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2019.

ESCOLA NACIONAL DE SEGUROS. Tudo sobre seguros: Portal de Referência sobre seguros, previdência e capitalização. **Entenda o seguro Carta Azul**. Disponível em: <<https://www.tudosobreseguros.org.br/?s=carta+azul>>. Acesso em: 08 out. 2019.

FARIA, C. A. P. de. Integração regional e políticas públicas nacionais. In: _____. **Políticas públicas e relações internacionais**. Brasília: Enap, 2018. p. 61-78.

FELIPE JUNIOR, N. F.; SILVEIRA, M. R. Transporte hidroviário interior de cargas: articulação espacial e internacionalização dos mercados. **Revista Geografia e Pesquisa**, Ourinhos, v. 2, n. 1, jan./jun. 2008. Disponível em: <<http://www.ourinhos.unesp.br/seer/index.php/geografiaepesquisa/article/view/78>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

FREITAS, Rogério E. Produtividade Agrícola no Brasil. In: NEGRI, Fernanda; CAVALCANTE, Luiz R. **Produtividade no Brasil**: desempenho e determinantes. v. 1. Brasília: IPEA, 2014, p. 373-409.

FURTADO, Celso. **Ensaio sobre a Venezuela**: subdesenvolvimento com abundância de divisas. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado/Editora Contraponto, 2008.

GARCIA, Tatiana de S. L.; JESUS, Bianca de O. Fronteiras na Bacia do Prata: geopolítica, história e contemporaneidade. In: COSTA, W. M.; VASCONCELOS, D. B. (orgs.). **Geografia política e geopolítica na América do Sul**. São Paulo: Humanitas, 2018, p. 337-355.

GARCIA, Tatiana de S.L; JESUS, Bianca de O. Hidrovia Paraguai-Paraná: um projeto do passado ou do futuro? In: Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 7., 2019, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: PUC, 2019.

GARDI, C. et al (eds.). **Atlas de Solos de América Latina e do Caribe**. Luxemburgo: Comissão Europeia – Serviço de Publicações da União Europeia, 2015.

GASQUES, J. G.; BACCHI, M. R. P.; BASTOS, E. T. Crescimento e produtividade da agricultura brasileira de 1975 a 2016. Nota Técnica IV. **Carta de Conjuntura**, nº 38 – 1º trimestre de 2018, p. 1-9. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8326/1/cc38_nt_crescimento_e_producao_da_agricultura_brasileira_1975_a_2016.pdf>. Acesso em: 17 set. 2019.

GLOBAL SUSTAINABLE TRANSPORT CONFERENCE. Disponível em <<https://sustainabledevelopment.un.org/Global-Sustainable-Transport-Conference-2016>>. Acesso em: 05 dez. 2016.

GOMES, Paulo C. C. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. **Geografia: conceitos e temas**. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, p. 49-76.

GONÇALVES, Alcindo. Regimes Internacionais como Ações de Governança Global. **Meridiano 47**, vol. 12, n. 125, mai./jun. 2011, p. 40-45.

GUIMARÃES, Samuel P.. Argentina e Brasil: integração, soberania e território. In: LLADÓS, José M. L.; GUIMARÃES, Samuel P. (Ed.). **Perspectivas Brasil e Argentina**, v. 2. Brasília: IPRI, CARI, 1999. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/iea/textos/guimaraesargbrasil.pdf>>. Acesso em: 02 mai. 2019.

HAESBAERT, Rogério. Região, regionalização e regionalidade: questões contemporâneas. **ANTARES**, nº 3 – Jan./jun, 2010a.

_____. **Regional-Global: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010b.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier: Campus, 2004.

HOCHSTETLER, Kathryn; INOUE, Cristina Y. A. South-South relations and global environmental governance: Brazilian international development cooperation. **Rev. Bras. Polít. Int.**, Brasília, v. 62, n. 2, 2019. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292019000200204&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 07 ago. 2019.

HOFFMAN, Rodolfo. A Agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos no Brasil? **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, 21(1), p. 417-421, 2014.

HOFFMAN, R.; COUTINHO, M.; KFURI, R. Indicadores e análise multidimensional do processo de integração do Cone Sul. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, 2008.

HOFFMANN, Stanley. Obstinate or Obsolete? The fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. **Daedalus**, v. 95, n. 3, p. 862-915, 1966.

HOFMANN, Stephanie; MÉRAND, Frédéric. Regional Organizations à la Carte: the Effects of Institutional Elasticity. In: Thazha Varkey Paul (ed), **International Relations Theory and Regional Transformation**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 133–157, 2012.

HUERTAS, Daniel M. Nodais do transporte rodoviário de carga na relação Brasil-MERCOSUL. **Revista Transporte y Territorio**, n. 12, 2015.

_____. **Território e circulação: transporte rodoviário de carga no Brasil**. 2013. 443 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

HURRELL, Andrew. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, n.17, v. 1, p. 23-59, jan./jun.1995.

INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA (IIRSA). **Agenda de Projetos Prioritários de integração (API) 2011.** Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_agenda_de_projetos_port.pdf > Acesso em: 17 abr. 2019.

INSTITUTO MERCOSUL. **Seguro Carta Verde.** Disponível em: <http://www.institutoMERCOSUL.org.br/noticias/seguro-carta-verde>>. Acesso em 07 out. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DO ESTADO PLURINACIONAL DE BOLÍVIA (INE). **Aspectos Geográficos.** Disponível em: <https://www.ine.gob.bo/index.php/bolivia/aspectos-geograficos>> Acesso em: 09 mar.2019.

INSTITUTO VIAJANTE. Disponível em: <https://instintoviajante.com/> Acesso em jul./2019.

IRACHANDE, A. M.; ALMEIDA, L. B. de; VIEIRA, M. M. A. O MERCOSUL e a construção de uma política ambiental para os países do Cone Sul. **Política & Sociedade.** v. 9, n. 16, São Paulo, 2010, p. 205-223.

JUNQUEIRA, Cairo G. B. **A inserção internacional dos atores subnacionais e os processos de integração regional:** uma análise da União Europeia e do MERCOSUL. 2014. 269 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

KEOHANE, Robert O. **International Institutions and State Power, Boulder, Colo.** Westview, 1989.

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

LACERDA, Sander M. Ferrovias Sul-Americanas: A Integração Possível. **Revista do BNDES**, v. 16, n. 31, p. 185-214, 2009.

LAGO, André C. do. **Conferências do Desenvolvimento Sustentável.** Brasília: Instituto Rio Branco/Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

LEITE, M. L. T. de A. O Retrato do meio ambiente no MERCOSUL: o caso do Aquífero Guarani. In: Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 6., 2017, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: PUC, 2017.

_____. **O Acordo Aquífero Guarani e Ótica da Integração Regional.** 2018. 240 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programação de Pós Graduação San Tiago Dantas, São Paulo, 2018.

LENCIONI, Sandra. Perspectivas Contemporâneas da Geografia Regional. In:_____. **Região e Geografia**. São Paulo: Edusp, 2003. p. 175-196.

LESSA, Antônio Carlos. **O Pretérito Mais que Perfeito**: a evolução da ordem e da inserção internacional do Brasil (1945-2000). Brasília: Mimeo, 2001.

LUIGI JUNIOR, Ricardo A. **A integração regional na América do Sul**: a efetividade da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). 2017. 211 f. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

MALAMUD, Andrés. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. **Brazilian Journal of International Relations**. Marília, v.1, n.3, p. 367-397 set./dez. 2012.

_____. Presidential Diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur. An Empirical Examination. **Latin American Research Review**, v. 40, n. 1, p.138-164, 2005.

_____; GARDINI, Gian L. Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons, **The International Spectator**: Italian Journal of International Affairs 47(1): 116–133, 2012.

MARIANO, Karina P. Globalização, integração e o Estado. **Lua Nova**, São Paulo, 71: 123-168, 2007.

MARIANO, Karina L. P. **Regionalismo na América do Sul**: um novo esquema de análise experiência do MERCOSUL. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

MARIANO, Karina L. P; RIBEIRO, Clarissa C. N. Processos regionais na América do Sul: sobreposição institucional? **Anais...Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu, Minas Gerais, 2016.

MARIANO, Marcelo P. **A estrutura institucional do MERCOSUL**. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

MELLO, Leonel I. A. **A geopolítica do Brasil e a bacia do Prata**. Manaus: Edua, 1997

MARKS, Gary. Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: CAFRUNY, Alan; ROSENTHAL, Glenda. **The State of the European Community**. Boulder: Lynne Rienner, 1993, p. 391- 410.

MARKS, Gary; HOOGHE, Liesbert. Contrasting visions of multi-level governance. BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew (Ed.). **Multi-level governance**. Oxford: Oxford University Press, 2004. p. 15-30.

MARTINS, Elvio R. Região e Geografia Regional. In: FANI, Ana F. C; CRUZ, Rita de C. A (orgs.) **A necessidade da Geografia**. São Paulo: Contexto, 2019. p. 119-130.

MATTLI, Walter. Sovereignty Bargain in Regional Integration. **International Studies Review**, v. 02, n. 02, summer 2000, p.149-180.

MENEZES, A. M.; PENNA FILHO, P. **Integração regional**: os blocos econômicos nas relações internacionais. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). **Organograma completo do MERCOSUL (14/02/19)**. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/institucional/organograma-MERCOSUL/>>. Acesso em: 05 mar. 2019.

_____. **Países do MERCOSUL**. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/paises-do-MERCOSUL/>> Acesso em: 10 Fev. 2019a.

_____. **Protocolo de Olivos para Solução de Controvérsias no MERCOSUL**. 18 de fevereiro de 2002. Disponível em:<<https://www.mercosur.int/pt-br/documento/protocolo-de-olivos-para-solucao-de-controversias-no-MERCOSUL/>>. Acesso em: 17 mar. 2019b.

_____. **Protocolo de Ouro Preto (Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL)**. 16 de dezembro de 1994. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/documento/protocolo-de-ouro-preto-adicional-ao-tratado-de-assuncao-sobre-a-estrutura-institucional-do-MERCOSUL/>>. Acesso em: 17 mar. 2019c.

_____. **Protocolo de Ushuaia Sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile**. 24 de julho de 1998. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/documento/protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico-no-MERCOSUL-bolivia-e-chile/>>. Acesso em: 18 mar. 2019d.

_____. **Tratado de Assunção. 26 de março de 1991**. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/documento/tratado-de-assuncao-para-a-constituicao-de-um-mercado-comum/>>. Acesso em: 18 mar. 2019e.

_____. **Protocolo Constitutivo do Parlamento MERCOSUL**. 9 de dezembro de 2005. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/documento/protocolo-constitutivo-do-parlamento-MERCOSUL/>> Acesso em: 18 mar.2019f

_____. **Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL)**. Disponível em:<<https://www.camara.leg.br/noticias/510412-parlamento-do-MERCOSUL-decide-pela-permanencia-da-venezuela-no-bloco/>>. Acesso em: 15 abr. 2019f.

_____. **Decisão CMC nº18/14**. Acordo de complementação ao “Acordo de Recife” em matéria migratória. Brasil/Paraná, 2014.

_____. **Decisão CMC nº52/12**. Patente MERCOSUL. Brasília, 2012.

_____. **Decisão CMC nº53/10**. Placa MERCOSUL. Foz do Iguaçu, 2010.

_____. **Decisão nº03/18.** Regime aduaneiro de bagagem no MERCOSUL. Montevideú, 2018.

_____. **Decisão nº59/00.** Reestruturação dos órgãos dependentes do Grupo Mercado Comum e da Comissão de Comércio do MERCOSUL. Florianópolis, 2000.

_____. Presidência Pro Tempore Brasileira. **A Temática Ambiental no MERCOSUL:** Evolução e Perspectivas. IX Reunião de Ministros do Meio Ambiente do MERCOSUL. Rio de Janeiro, 14 de novembro de 2008.

_____. **Resolução GMC nº 29/07.** Relação nominal de pontos de fronteira de Controles Integrados entre os Estados Partes. Montevideú, 2007.

_____. **Resolução GMC nº 8/92.** Regulamento único de trânsito, segurança viária. Buenos Aires, 1992.

_____. **Resolução GMC nº12/17.** Placa MERCOSUL (modificação da Res. CMC nº33/14). Buenos Aires, 2017.

_____. **Resolução GMC nº20/95.** Estrutura do GMC. Assunção, 1995a.

_____. **Resolução GMC nº28/05.** Norma Relativa al transporte de encomendas em ómnibus de pasajeros de línea regular habilitados para viajes internacionales. Montevideo, 2005.

_____. **Resolução GMC nº33/14.** Patente e Sistema de Consulta sobre veículos do MERCOSUL. Buenos Aires, 2014.

_____. **Resolução GMC nº38/95.** Pautas Negociadoras dos Subgrupos de Trabalho, das Reuniões Especializadas e Grupos Ad Hoc. Punta del Este, 1995b

_____. **Resolução GMC nº43/12.** Especificações do selo de inspeção técnica veicular. Brasília, 2012.

_____. **Resolução nº32/09.** Certificado Único de Inspeção Técnica Veicular. Montevideú, 2009.

_____. **Cartilha de Cidadania do MERCOSUL.** Disponível em: <<http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/website/pt>>. Acesso em: 12 set. 2019c.

_____. **Medio Ambiente en el MERCOSUR.** 2006. Disponível em: <[www.mercosur.int/msweb/SM/es/Publicaciones/Medio%20Ambiente%20en%](http://www.mercosur.int/msweb/SM/es/Publicaciones/Medio%20Ambiente%20en%20)>. Acesso em: 15 mai. 2018.

_____. **Acuerdo Marco Sobre Medio Ambiente del Mercosur.** 2001. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRAT_ADO_ES_Asuncion.pdf>. Acesso em: 15 Mai. 2018.

MERCURE, J.F. et al. System complexity and policy integration challenges: The Brazilian Energy-Water-Food Nexus. **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, v. 105, p. 230-243, 2019.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **O Brasil e a Bacia do Prata**: interesses e divergências. Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.1, n.2, jul/dez.2012, p.24-39

MINGST, Karen. **Princípios de relações internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA. **Mapa da América do Sul**. Disponível em: <http://www.infraestrutura.gov.br/images/BIT_TESTE/Mapas/americadosul.pdf> Acesso em: 21 mar. 2019.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Associação Latino-Americana de Integração**. Brasília. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/690-associacao-latino-americana-de-integracao-aladi>> Acesso em: 12 fev. 2019a.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Declaração de Brasília**. Segunda Conferência Global de Alto Nível sobre Segurança no Trânsito – Brasília, 18-19 de novembro de 2015. Brasília: 20 Novembro, 2015.

_____. **Estado da Implementação do Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL – Nota 296**. Publicado em 13 de agosto de 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14596-estado-da-implementacao-do-protocolo-de-adesao-da-venezuela-ao-MERCOSUL>>. Acesso em: 12 fev. 2019b.

_____. **Estado Plurinacional da Bolívia**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/4870-estado-plurinacional-da-bolivia>>. Acesso em: 06 mar. 2019c.

_____. **Organização Mundial do Comércio**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/132-organizacao-mundial-do-comercio-omc>>. Acesso em: 12 abr. 2019d.

_____. **Resumo Informativo sobre o Acordo MERCOSUL-EU elaborado pelo governo brasileiro**. Publicado em 4 de julho de 2019. Brasília. 2019e. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/2019_07_03_Resumo_Acordo_MERCOSUL_UE.pdf>. Acesso em: 09 Ago. 2019e.

_____. **Trade part of the EU-Mercosur Association Agreement**: Chapter Trade and Sustainable Development. 2019b. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/Comrcio_e_Developmento_Sustentvel.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2019f.

MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA (MME). **Energia na América do Sul**. 2011. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/documents/10584/3597100/07+-+Energia+na+Am%C3%A9rica+do+Sul+%28PDF%29/26075d84-ab26-43df-bc4a-28c9d047c772;jsessionid=0A92344B74B406F0B63138D44746128F.srv155>>. Acesso em: 23 mai. 2019.

_____. **Resenha Energética Brasileira. Exercício 2018**. Brasília. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/documents/1138787/1732840/Resenha+Energ%C3%A9tica+Brasileira+-+edi%C3%A7%C3%A3o+2019+v3.pdf/767fd42f-2fc2-43cc-8265-f67f299aca0d>>. Acesso em: 17 ago. 2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO DO BRASIL (MDIC). **Adesão da Venezuela ao MERCOSUL**. 2018. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/206-assuntos/categ-comercio-exterior/sgp-sistema-geral-de-preferencias/1806-sgp-adesao-da-venezuela-ao-MERCOSUL>> . Acesso em: 07 fev. 2019.

_____. **Brasil - Exportações, Importações e Balança Comercial - Parceiro: MERCOSUL**. 2019. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis/frame-bloco?bloco=MERCOSUL>>. Acesso em: 23 mai. 2019.

MORAES, Michelle L.; SANTOS, Thauan. Focem e assimetrias infraestruturais no MERCOSUL: as principais características apresentadas nos últimos anos. **Revista Estudos Sociais**, n.32, v. 16, 2014.

MORAVCSIK, Andrew. Introduction: International and Domestic Theories of International Bargaining. In: EVANS, P.; JACOBSON, H.; PUTNAM, R. (Eds.). **Double-Edged Diplomacy**. International Bargaining and Domestic Politics. London: University of California Press, 1993, p. 3-42.

MORAVCSIK, Andrew. **The Choice for Europe**: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht. Londres: UCL Press. 1998.

MORAVCSIK, Andrew; SCHIMMELFENNIG, Frank. Liberal Intergovernmentalism. In: DIEZ, Thomas; WIENER, Antje. (orgs.). **European Integration Theories**. 2. ed. Nova Iorque: Oxford, 2009, p. 1-24.

NACIONES UNIDAS. **Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015**. A/RES/70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S>. Acesso em: 15 out. 2018.

NATAL J. L. A. **Transporte, ocupação do espaço e desenvolvimento capitalista no Brasil**: história e perspectivas. Ensaios FEE, v. 12, n 2, 1991.

NOLTE, Detlef; COMINI, Nicolás Matías. UNASUR: Regional Pluralism as a Strategic Outcome. **Contexto Internacional**. v.38, n. 2. Rio de Janeiro, 2016.

NOLTE, Detlef; WEHNER, Leslie E. Geopolitics in Latin America, Old and New. **Handbook of Latin American Security**. London: Routledge, 2015, p. 33-43.

NYE, Joseph S. **Cooperação e conflito nas relações internacionais**. São Paulo: Editora Gente, 2009.

OLIVEIRA CRUZ, Dayana A. M. de. **Geopolítica e integração regional**: uma análise dos projetos de infraestrutura de transportes entre Brasil e Paraguai. 2017. 133 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2017.

OLIVEIRA, C.M de; ESPINDOLA, I. B. Harmonização das Normas Jurídicas Ambientais nos Países do MERCOSUL. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. XVIII, n. 4, p. 1-18, 2015.

OLIVEIRA, Lucas K.; GARCIA, Tatiana de S. L. O conceito de Heartland na Geopolítica Clássica: funcionalidade e limites para a análise da região central da América do Sul. In: Encontro Nacional da ANPPAS, 5., **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO); ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). **América Latina e o Caribe Panorama da Segurança Alimentar e Nutricional**: Sistemas Alimentares Sustentáveis para acabar com a fome e a má nutrição. Santiago, 2017. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i6977o.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Sobre a OEA**. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/>>. Acesso em: 10 set. 2018.

ORGANIZATION OF THE PETROLEUM EXPORTING COUNTRIES (OPEC). **Annual Statistical Bulletin**. Disponível em: https://www.opec.org/opec_web/en/publications/202.htm Acesso em dez./2018

PADULA, Raphael. Da IIRSA ao COSIPLAN da UNASUL: A integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. In: DESIDERÁ NETO, W. A. (org.). **O Brasil e as novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014, p. 291-352.

PECEQUILO, Cristina S. **Introdução às Relações Internacionais**: temas, atores e visões. Petrópolis: Vozes, 2004.

PENNA FILHO, Pio. A América Latina, sua integração e sua inserção no mundo globalizado. In: OLIVEIRA, H. A. de; LESSA, A. C. (orgs). **Política Internacional contemporânea**: mundo em transformação. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 61-82.

PEREIRA, Marlene de P. et al. Harmonização das políticas ambientais no âmbito do MERCOSUL. **Revista de C. Humanas**, v. 6, n. 1, p. 47-62, Jan./Jun.2006.

PFRIMER, Matheus Hoffmann. Heartland Sul-Americano? Dos discursos geopolíticos à territorialização de um novo triângulo estratégico boliviano. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, nº 29, 2011.

_____; ROSEIRA, Antônio M. Transformações Territoriais na Bolívia: Um Novo “Triângulo Estratégico”? In: Encuentro de Geógrafos de América Latina, 12., Montevideo. **Anais...** Montevideo: EGAL, 2009.

PILLAR, P. C.; SANT’ANNA, F. M. A água como fator de integração na América do Sul. In: LAGOS, Ricardo (coord.). **A América Latina no mundo**: desenvolvimento regional e governança internacional. São Paulo: Edusp, 2013, p. 251-266.

PLATAFORMA AGENDA 2030. **Agenda 2030**. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br>>. Acesso em 05 dez. 2016.

PORTAL ELETRÔNICO DA LEGISLAÇÃO AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTE TERRESTRE (ANTTLEGIS). Legislação da ANTT. Disponível em: <<https://anttlegis.datalegis.inf.br>>. Acesso em: 05 out. 2019.

PORTO-GONÇALVES, Carlos W. Ou inventamos ou erramos – encruzilhadas da integração regional sul-americana. In: VIANA, A. R.; BARROS, P. S.; CALIXTRE, A. B. (orgs.). **Governança global e integração da América do Sul**. Brasília: IPEA, 2011, p. 133 – 176.

QUEIROZ, Fabio A. D. **Hidropolítica e segurança**: as bacias Platina e Amazônica em perspectiva comparada. Brasília: FUNAG, 2012.

RAMANZINI JUNIOR, Haroldo; MARIANO, Marcelo O. As relações com a América do Sul (2008-2015). In: DESIDERA NETO, W. A. et al (orgs.) **Política externa brasileira em debate**: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008. Brasília: IPEA, 2018, p. 235-271.

REBORATTI, Carlos E. América de Sul, Brasil e la cuestión ambiental. In: COSTA, S.; SANGMEISTER, H.; STECKBAUER, S. (orgs.). **O Brasil na América Latina**: interações, percepções e interdependências. São Paulo: Annablume; Adlaf; Fundação Heirinch Böll, 2007, p. 163-176.

REUNIÃO DE PRESIDENTES DA AMERICA DO SUL. **Organización de Estados Iberoamericanos**. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.oei.es/historico/oeivirt/cimeira1.htm>> Acesso em: 17 abr. 2019.

RIBEIRO, Clarissa C. N. **Overlapping regionalism e proliferação de instituições na América Latina**: complementariedade e fragmentação nas agendas regionais. 2016. 130 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programação de Pós Graduação San Tiago Dantas, São Paulo, 2016.

RIBEIRO, Wagner C. Uso compartilhado da água transfronteiriça na bacia do Prata: utopia ou realidade? **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. XX, n. 3, p. 263-276, jul.-set. 2017.

RIBOCOM, Arnaldo Eugênio. **O Parque do Iguaçu como Unidade de Conservação da Natureza no Âmbito do MERCOSUL: os problemas decorrentes da degradação ambiental.** 2001. 226 p. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2001.

RICHARD, Yahn. Integração regional, regionalização, regionalismo: as palavras e as coisas. **Confins**, n. 20, 2014.

RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016).** Rio de Janeiro: Versal, 2017.

ROCHA, Maria E. G. T. A incorporação das normativas MERCOSULinas e as constituições dos estados-partes: o desafio das superações da normatividade estatal. **Univ. Rel. Int.**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 1-37, jan./jun. 2011.

RODRIGUE, Jean-Paul. **The Geography of Transport Systems.** New York: Routledge, 2017.

RODRIGUES, Bernardo S. **Geopolítica dos recursos naturais estratégicos sul-americanos no século XXI.** 2015. 147 p. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

ROLON, José A. **Paraguai: transição democrática e política externa.** São Paulo: Annablume, 2011.

ROSAMOND, Ben. **Theories of european integration.** Houndmills: Macmillan press, 2000.

ROSEIRA, Antonio M. **Nova Ordem Sul-Americana: reorganização geopolítica do espaço mundial e projeção internacional do Brasil.** 2011. 351 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2011.

ROSS, Jurandyr L. S. O relevo brasileiro no contexto da América do Sul. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 1, p. 21-58, jan./jun. 2016.

_____. Os Fundamentos da Geografia da Natureza. In: _____(org.) **Geografia do Brasil.** 3 ed. São Paulo: EDUSP, 2000, p. 13-66.

ROSS, Michael L. The Political Economy of the Resource Curse. **World Politics**, January 1999, p. 297-322.

RÜCKERT, Aldomar A; DIETZ, Circe I. Integração regional, a região transfronteiriça da bacia do Rio da Prata e os projetos de infraestruturas de conexão. **Confins**, n.17, 2013.

SACHS, Ignacy. **Os caminhos para o desenvolvimento sustentável.** São Paulo: Garamond, 2000.

SANTOS, J. E. S. S.; SOUZA, G. A. **Uma análise do espaço na geografia dos transportes dentro da ciência geográfica**. In: Congresso Luso-Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado, Sustentável, 4., 2010, Portugal. **Anais...**Portugal: Universidade do Algarve Faro, 2010.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4 ed. São Paulo: EdUSP, 2004.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**. 6 ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

SCHMITTER, Philippe C. A experiência da integração europeia e seu potencial para integração regional. **Lua Nova**, n.80, p.9-44, 2010.

SCHMITTER, Philippe C. A Revised Theory of Regional Integration. **International Organization**, 24, p. 836-868, 1970.

SECRETARIA DO MERCOSUL (SM). **Resolução GMC nº 08/05**. Atas e documentos do MERCOSUL. Montevideu, 2005.

_____. **Reuniões/Documentos oficiais**. Disponível em: <<https://documentos.mercosur.int/>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

SEITENFUS, R. A. S. A ALCSA e a agonia do mercado comum. **Folha de S. Paulo**, 6 de jun. 1994. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/6/06/dinheiro/5.html>> Acesso em: 08 abr. 2019.

_____. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

SENHORAS, Elói M. Geopolítica dos conflitos socioambientais na América do Sul. **Mundorama**. 2010.

SENHORAS, Elói M. A Episteme da Geografia das Relações Internacionais. **Intellector**. Rio de Janeiro, v. XI, n. 22 p. 01-35, 2015.

SENHORAS, Elói M.; VITTE, Claudete de C. S. Planejamento territorial e a agenda transregional em infraestrutura na América do Sul. **Mercator**, Fortaleza, v. 6, n. 11, p. 7-16, nov. 2008.

SILVA, Fabrício Pereira da. **Quinze anos da onda rosa latino-americana**: balanço e perspectivas. Observatório Político Sul-Americano, v.9, n. 12, 2014.

SILVA, Luis P. **Hidropolítica sul-americana e a Bacia do Prata**: o lugar das sub-bacias em zonas de fronteira internacional. 2017, 288f. Tese (Doutorado em Geografia). Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2017.

SILVEIRA, Marcio R. Geografia da Circulação, Transportes e Logística: construção epistemológica e perspectivas. In: SILVEIRA, M. R. (org.) **Circulação, transportes e logística**: diferentes perspectivas. São Paulo: Outras expressões, 2011, p. 21-68.

SIMÕES, Tales H. N. **Liderança regional em questão**: o Brasil sob a ótica dos países sul-americanos. 2019. 238p. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

SÖDERBAUM, F. Introduction: theories of new regionalism. In: _____; SHAW, T. M. (eds.). **Theories of new regionalism**. A Palgrave Reader. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.

_____. Rethinking Regions and Regionalism. **Georgetown Journal of International Affairs**, 2013, p.9-18.

SOUZA, V. H. P. **A política de transporte regional no século XXI**: o caso da IIRSA/COSIPLAN na América do Sul. 2019. 319 f. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

_____. Integração territorial no MERCOSUL: o caso da IIRSA/COSIPLAN. **Sociedade & Natureza**: Uberlândia, v.27, n.1, 2015, p. 21-36.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT UNITED NATIONS. **Sustainable Transport**. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sustainabletransport#>>. Acesso em: 05 dez. 2016.

TEIXEIRA JUNIOR, Augusto W. M. **De que forma o regionalismo modifica a geopolítica regional de potências emergentes como o Brasil e a Índia?** Instituições, polaridade e preponderância. 2010. 154 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

TORRES, A. Políticas ambientales: el convidado de piedra de la integración regional. In: CAETANO, G. (coord.) **El Mercosur de las políticas regionales**. Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional, 2012. p. 219-228.

TRAVASSOS, Mario. **Projeção continental do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Nacional, 1935.

UNITED SPACE IN EUROPE (ESA). **Principais Habitats e Unidades de Conservação na América do Sul**. Disponível em: <http://www.esa.int/images/biodiversidad_UNEP_2.jpg>. Acesso em: 23 mai. 2019.

VIGEVANI, Tullo; VEIGA, João Paulo. MERCOSUL e os interesses políticos e sociais. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, Fundação Seade, v.5, n.3, jul.-set. 1991.

VILLAR, P. C. O papel do Comitê Intergovernamental Coordenador da Bacia do Prata (CIC) na cooperação internacional das águas transfronteiriças. In:

ENCONTRO NACIONAL DA ABRI, 5., 2015, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: PUC, 2015. p. 1-12.

VIOLA, Eduardo. Impasses e Perspectivas da Negociação Climática Global e Mudanças na Posição Brasileira. **Revista Breves Cindes**, 2009. p.1-24.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías; RIBEIRO, Thaís Lemos. Climate governance in an international system under conservative hegemony: the role of major powers. **Rev. Bras. Polít. Int.**, Brasília, v. 55, p. 9-29, 2012.

WILLIAMSON, John. **What Washington means by policy reform**. In: _____ (ed.). *Latin American Adjustment: how much has happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990.

WORLD ECONOMIC FORUM (WEF). **The Global Competitiveness Report 2013-2014**. Genebra, 2014.

YAHN FILHO, Armando G. **Conflito e cooperação na Bacia do Prata em relação aos cursos d'água internacionais (de 1966 a 1992)**. 2005. 147 f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas, 2005.

YAHN FILHO, Armando G. Mercocidades e governança multinível no processo de integração regional sulamericano. In: Encontro Nacional da ABRI, 3., 2011, São Paulo. **Proceedings online...** São Paulo: USP, 2011. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000100029&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 13 set. 2019.