



TRANSIÇÃO ECOLÓGICA EM PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: UNIÃO EUROPEIA E MERCOSUL

*Solange Teles da Silva¹,
Higor Cauê de Souza Oliveira²*

RESUMO

A transição ecológica fundamenta-se na ideia da necessidade de uma mutação progressiva nos nossos modos de produção e consumo, do nosso modo de trabalhar e de viver em sociedade rumo a sustentabilidade. Considerando que a transição deve ser realizada em múltiplas esferas – local, nacional, regional e global – aqui nos debruçamos sobre os processos de integração regional: União Europeia e Mercosul. O objetivo do presente artigo é realizar algumas considerações sobre a transição ecológica na União Europeia (UE) e Mercosul, observando se as diretrizes adotadas para tanto possibilitam ou não uma mutação ou adaptação progressiva rumo a sustentabilidade. A indagação central que conduz nossas reflexões gira em torno do fato da existência ou não de normas jurídicas – fundamentos normativos – que indicam caminhos para essa transição na UE e Mercosul, ao permitirem lidar com as mudanças irreversíveis em curso. Assim, realizamos inicialmente uma discussão sobre o conceito de transição ecológica, identificando que há discursos que apontam para diferentes caminhos jurídicos para a sua concretização. Em seguida, a partir de uma pesquisa exploratória, observamos que no direito comunitário há normas que tratam especificamente da transição ecológica, enquanto no Mercosul apenas recentemente essas discussões se iniciaram. Entretanto, embora existam essas normas, há igualmente contradições entre as políticas adotadas, o que conduz a necessidade de aprofundamento das pesquisas. Por fim, foi possível então trazer a luz algumas das condições jurídicas que consideramos relevantes para essa transição ecológica.

Palavras-chave: Transição ecológica. Transição justa. Sustentabilidade. União Europeia. Mercosul

ECOLOGICAL TRANSITION IN REGIONAL INTEGRATION PROCESSES: EUROPEAN UNION AND MERCOSUR

ABSTRACT

The ecological transition is based on the idea of the need for a progressive change in our modes of production and consumption, our way of working and living in society towards sustainability. Considering that the transition must be carried out in multiple spheres – local, national, regional and global – here we focus on the processes of regional integration: European Union and Mercosur. The objective of this article is to make some considerations about the ecological

¹Professora da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM/São Paulo). Professora Adjunta da Faculdade de Direito da Universidade de New England (UNE/Austrália). Doutora em Direito pela Universidade Paris I - Panthéon-Sorbonne. Bolsista Produtividade em Pesquisa CNPq. Líder do Grupo de Pesquisa CNPq Direito e Desenvolvimento Sustentável. solange.teles@mackenzie.br

²Mestrando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Penal e Criminologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Bacharel em Direito pelo Universidade Salesiana de São Paulo - campus Lorena-SP. Integrante do Grupo de Pesquisa: Estado e Direito no Pensamento Social Brasileiro. E-mail: dhigorcaue@gmail.com

transition in the European Union (EU) and Mercosur, observing whether or not the guidelines adopted for this purpose enable a progressive mutation or adaptation towards sustainability. The central question that drives our reflections revolves around the existence or not of legal norms – normative foundations – that indicate paths for this transition in the EU and Mercosur, by allowing us to deal with the irreversible changes underway. Therefore, we initially held a discussion on the concept of ecological transition, identifying that there are discourses that point to different legal paths for its implementation. Then, based on exploratory research, we observed that in community law there are norms that specifically deal with the ecological transition, while in Mercosur these discussions have only recently begun. However, although these standards exist, there are also contradictions between the policies adopted, which leads to the need for further research. Finally, it was possible to bring to light some of the legal conditions that we consider relevant for this ecological transition.

Keywords: Ecological transition. Just transition. Sustainability. European Union. Mercosur

INTRODUÇÃO

A transição ecológica fundamenta-se na ideia da necessidade de uma mutação progressiva nos nossos modos de produção e consumo, do nosso modo de trabalhar e de viver em sociedade rumo a sustentabilidade. Em sua gênese, essa noção tinha como eixo central essencialmente uma trajetória em direção ao decrescimento, e não se baseava em uma perspectiva de crescimento verde³. Todavia, com a sua progressiva institucionalização, observa-se que transição ecológica passou precipuamente a difundir soluções “verdes”, considerando-se a prevalência do progresso tecnológico e do crescimento verde. Como ressalta SEMAL (2014) estaríamos aqui então entre polos completamente opostos de uma perspectiva de um “colapso” – o que demandaria uma verdadeira revolução e transformação das sociedades – ou uma ideia de “transição” *en douceur*... depositando na tecnologia todas as esperanças? Para sair desse dilema, o autor propõe designar essa transição de “transição ecológica em catástrofe”, ponderando que esse “catastrofismo” deve ser visto sob uma perspectiva política, e poderíamos acrescentar, também socioeconômica, em prol da construção de uma mudança ecológica, global e irreversível.

Em realidade, “não se trata de uma transição ideal [e ingênua] num mundo virtualmente ilimitado, mas sim da melhor transição possível rumo ao pós-crescimento, num mundo concretamente limitado pela catástrofe ecológica global” (tradução livre, SEMAL, 2014, p. 22). Estaríamos então diante de uma estratégia política e socioeconômica que teria como objetivo primordial a otimização da margem de manobra que resta às sociedades contemporâneas para lidar com mudanças irreversíveis já em curso? Nesse sentido, podemos nos indagar sobre as condições jurídicas necessárias para a implementação dessa transição ecológica. Para tanto, aqui, nos debruçamos sob o prisma dos processos de integração regional, que pouco a pouco, agregaram as preocupações ambientais, compreendendo, todavia que a transição deve ser realizada em múltiplas esferas: local, nacional, regional e global. Ocorre que os processos de integração regional incorporaram passo a passo a variável ambiental e climática e, portanto,

³ SEMAL, Luc. Une mosaïque de transitions en catastrophe. Réflexions sur les marges de manœuvre décroissantes de la transition écologique. In *La Pensée Ecologique* 2014, n. 1, <https://doi.org/10.3917/lpe.001.0145>

pode-se indagar se foi possível, até o momento, vislumbrar a adoção de parâmetros, de condições jurídicas em prol de uma transição ecológica?

O objetivo do presente ensaio é, portanto, realizar algumas considerações sobre a transição ecológica na União Europeia (UE) e Mercosul, observando se as diretrizes adotadas para tanto possibilitam ou não uma mutação ou adaptação progressiva rumo a sustentabilidade. A indagação central que conduz nossas reflexões gira em torno do fato da existência ou não de normas jurídicas – fundamentos normativos – que indicam caminhos para essa transição na UE e Mercosul ao permitirem lidar com as mudanças irreversíveis em curso. Todavia, assumimos que, se por um lado, a transição não se faz apenas a partir do direito positivo, por outro lado, consideramos que em espaços de integração regional, essas normas jurídicas podem ter um papel importante, estabelecendo condições necessárias para a transição ecológica, a partir de movimentos de harmonização normativa e construção de diretrizes comuns.

Inicialmente, entretanto, é necessário compreender o próprio discurso da transição, sua emergência e evolução. Em seguida, a partir das visões de transição ecológica, estudamos em paralelo a emergência das considerações sobre transição ecológica e sustentabilidade na EU e Mercosul considerando, notadamente, as normas adotadas nesses espaços de integração regional.

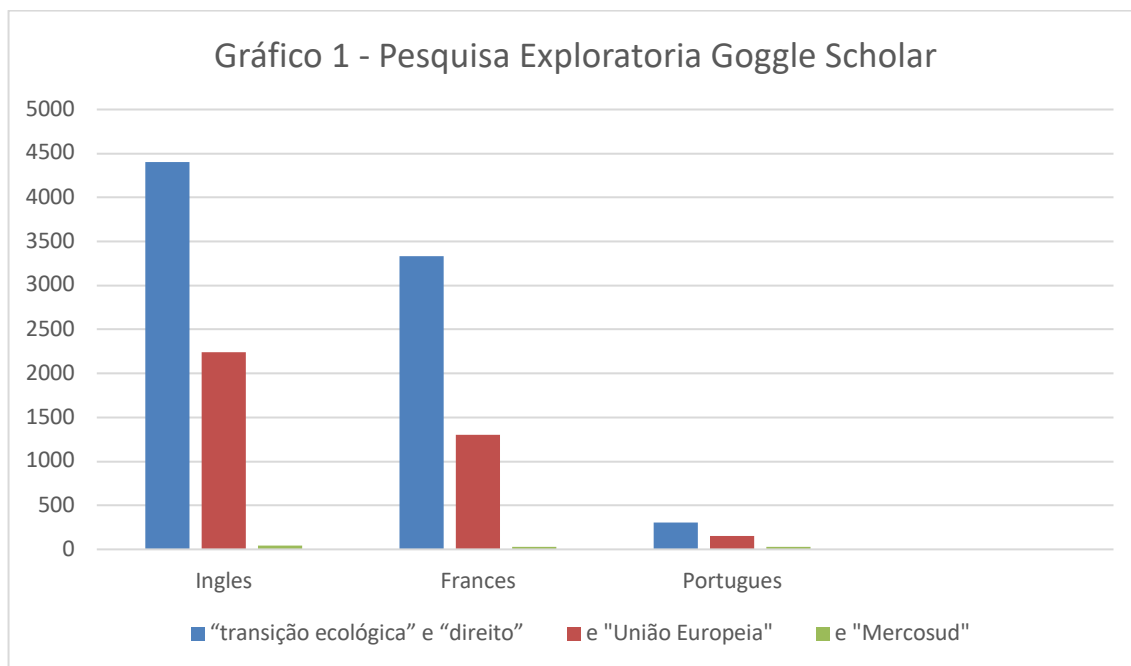
1. O DISCURSO DA TRANSIÇÃO ECOLÓGICA

Para melhor delimitar o significado e alcance da expressão transição ecológica realizamos uma pesquisa exploratória⁴ com o intuito de observar se as discussões sobre essa temática foram inseridas no campo de reflexões acadêmicas, notadamente considerando o período pós-pandemia e, portanto, constatando se essa transição está associada a uma ideia de enfrentamento da crise ecológica e de reconstrução. Assim, na base de dados *Web of Science* com as palavras chaves “ecological transition” and “law” identificamos a existência de 47 (quarenta e sete) artigos, dentre os quais 8 (oito) na área do direito⁵. Escolhemos igualmente três revistas de direito ambiental – Revista de Direito Ambiental (Brasil), *Environmental Law Review* (Reino Unido) e *Revue Juridique de l’Environnement* – nas quais com a expressão “transição ecológica” identificamos apenas 1 (um) artigo.

Nessa pesquisa exploratória também utilizamos o *Google Scholar* a partir de 2022 com as palavras-chaves “transição ecológica” e “direito” em inglês, francês e português e depois adicionamos as palavras-chaves as seguintes palavras-chaves nesses mesmos idiomas”: Uniao Europeia e Mercosur.

⁴ Essas pesquisas foram realizadas inicialmente no início de 2023 e em seguida para a finalização desse artigo realizamos novamente em 04/12/2023.

⁵ Desses 8 (oito) artigos as temáticas tratadas referiam-se a: (i) transição ecológica e direito agroalimentar, (ii) revolução verde e transição ecológica na Itália, (iii) premissas para uma constituição ecológica, (iv) transição ecológica na Uniao Europeia, (v) a regulação das atividades de eletricidade na Espanha, (vi) a nova agenda do consumidor e informações em consumo sustentável, (vii) apresentações de dossier temático.



Foi possível então observar *a priori* que a temática da transição ecológica ainda precisa ser objeto de análise na língua portuguesa. Em relação aos processos de integração regional, observa-se que as discussões sobre transição ecológica ocupam um espaço maior na UE do que no Mercosul. Uma hipótese que pode ser levantada refere-se à menção expressa da transição ecológica na UE e Mercosul, visto que, no Mercosul não há nenhuma citação expressa desse termo em atos normativos.⁶ Assim, ao acoplar a expressão “União Europeia” na pesquisa, o resultado de artigos referindo-se a essa temática foi de 2240 (inglês), 1300 (francês) e 149 (português), no caso de acrescentar a palavra Mercosul, obtivemos respectivamente o seguinte resultado: 40 (inglês), 31 (francês) e 26 (português).

Entretanto, a noção de transição não é tão recente assim. O Relatório do Clube de Roma, já em 1972 abordava essa necessária “transição” de um modo de crescimento a um “estado de equilíbrio global”, considerando os riscos ecológicos (MEADOWS et al. 1978). E, o Relatório Nosso Futuro Comum de 1987 também apelava para uma transição, apontando que isso deveria ocorrer em direção ao desenvolvimento sustentável (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991).

A partir de 2005, o termo “transição ecológica” ganha destaque com o movimento “*Transitions Towns*”, com Rob Hopkins e, encontra na sequência grande interesse e sucesso ao ser divulgado por ambientalistas em um movimento de retomada da própria noção de desenvolvimento sustentável (HOPKINS, 2008). Transição ecológica e desenvolvimento sustentável passam a caminhar juntos. Isso pode ser observado nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) de 2015 que estabelecem diretrizes para essa transição ecológica, figurando como uma verdadeira bússola para auxiliar nesse processo, a partir de uma lógica de engajamento político dos governos, sociedade e

⁶ Realizamos uma pesquisa aos 13/10/2023, com a expressão “transição ecológica” nas bases de dados de normas da União Europeia com o filtro “no título” (Euro-Lex - <https://eur-lex.europa.eu/advanced-search-form.html?action=update&qid=1697310476929>) e do Mercosul (<https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/>)

mercado. Dentre os 17 (dezessete) ODS, 7 (sete) podem estruturar a transição ecológica e climática. Transição ecológica aponta, portanto, para uma necessária transformação das sociedades contemporâneas em direção a sustentabilidade face às ameaças planetárias.

Contudo, transição ecológica não é uma expressão unívoca e pode ser compreendida e contemplar a transição verde, climática, energética, digital, ou ainda ser qualificada como transição justa e inclusiva. Ela pode ainda, de forma mais radical e concreta, ser analisada enquanto uma transição do sistema de produção e nesse sentido estar orientada para uma conversão ecológica, que implica em enfrentar as questões do imperativo do abandono da energia fóssil (CARDUCCI, 2020).

Há, entretanto, discursos que apontam caminhos para a concretização da transição ecológica e preconizam diferentes condições jurídicas para a sua implementação, a depender da visão que se tenha da transição ecológica. Esses dois discursos podem ser classificados como: (a) tecnocentrista e intervencionista e, (b) ecocentrista e localista. Como descreve AUDET (2016), o discurso tecnocentrista promovido por organizações internacionais do sistema onusiano foca, notadamente nas possibilidades do desenvolvimento de tecnologias limpas para uma transição ecológica. Mas, essa transição ecológica pode também ser analisada enquanto: (i) transição energética, para alcançar os objetivos definidos na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (CQNUMC) e Acordo de Paris, (ii) transição justa, considerando que transformações no mercado de energia e de tecnologias limpas propiciarão a criação de empregos verdes. O papel da intervenção do Estado aqui emerge como fundamental para adotar políticas públicas incitativas, estabelecer as regras do jogo dos investimentos e fomentar as inovações tecnológicas, quer dizer as “ecoinovações”. O autor elenca que, de acordo com essa perspectiva de transição ecológica, quatro tipos de políticas públicas poderiam ser adotadas considerando-se: (i) a reorientação dos investimentos e despesas públicas nos setores verdes, (ii) a implementação de um preço sobre o carbono, com a internalização dos valores dos bens e serviços ecossistêmicos, (iii) o desenvolvimento de medidas de salvaguarda no setor do trabalho, em razão das perdas de emprego, (iv) a harmonização das normas com maior previsibilidade, transparência e segurança para as decisões de planificação governamental para a transição. Pode-se, portanto, observar que as condições jurídicas para a transição ecológica aqui estão associadas a intervenção estatal e a planificação para a transição.

Já no que diz respeito ao discurso ecocentrista e localista, AUDET (2016) observa em sua essência o movimento cidades em transição, a rede *Energy Cities* e a *New Economic Foundation*, tendo como pressuposto – guardadas as suas diferenças – a transformação da ação local territorial através de um processo participativo da tomada de decisão e mudança progressiva dos valores. Há temas que são dominantes no desenvolvimento desse discurso, tais como localização, resiliência e mudança cultural. Aqui é o papel das comunidades e atores locais que acaba por ganhar centralidade, indicando que a transição ecológica demanda mudanças na maneira local de utilização dos recursos e energia. Embora, o Estado tenha uma tarefa de coordenação da transição ecológica, há a necessidade de reforçar o papel da governança local, com uma descentralização política. Descentralização democrática traz assim para o centro do debate o papel das

autoridades locais, enquanto condutoras da organização do processo de transição, assegurando à inovação espaço e liberdade. O princípio da subsidiariedade ganha força, mas ainda há a necessidade de uma coordenação central por parte do Estado e, como aponta o autor é fundamental uma “internalização das externalidades, por exemplo com a implementação de uma taxa carbono” (AUDET, 2016, p. 19). Trata-se de observar e fomentar uma lógica construída em um processo de baixo para cima, do local para o nacional e em seguida para o regional e o global. O desenvolvimento da resiliência das comunidades permitiria então colocar ênfase em saberes e práticas outrora esquecidos. Nesse sentido, as condições jurídicas para uma transição estariam associadas à descentralização democrática e ação local, promovendo a governança local.

O autor ainda indica uma terceira via entre o tecnocentrismo e o ecocentrismo, e, aponta que ela teria, por um lado, como fundamentação o campo científico da *sustainability transition*, que contempla diferentes perspectivas : (i) a sociotécnica, que tem como foco primordial a tecnologia e inovações, (ii) a socioinstitucional, a partir de uma análise das relações de poder, das redes, da inovação social governança; (iii) a socioecológica, considerando as relações entre ecologia e a sociedade, as vulnerabilidades dos sistemas e sua capacidade de transformação, resiliência e adaptação (LOORBACH et al., 2017). Por outro lado, essa terceira via estaria associada a iniciativas de consultas reunindo atores da sociedade civil e o Poder Público, com exemplos nacionais da transição ecológica. Aqui, observa-se, portanto, que as condições jurídicas da transição ecológica poderiam contemplar tanto o papel do Estado ao promover inovações, como das instituições e da sociedade, propiciando a governança e a capacidade de transformação dos sistemas.

Exemplos nacionais que traduzem uma ideia de uma transição ecológica, notadamente enquanto discurso político tem institucionalizado essa transição ecológica de forma a adotar uma visão tecnocentrista e intervencionista, refletindo uma abordagem da transição ecológica

“muito mais em termos ambientalistas que ecologistas, através de um processo de distanciamento da ideia de limites ao crescimento, (...) Esse processo de institucionalização contribui também a consolidar a ideia de uma transição perfeitamente dominada tanto política como tecnicamente, que mobiliza um imaginário de controle, de coordenação, de deliberação, de antecipação (...).”(Tradução livre, SEMAL, 2014)

Assim, a expressão “transição ecológica” faz parte do vocabulário político, por exemplo, na França e no Brasil, ainda que em diferentes estágios de implementação. Na França, os trabalhos para a realização de uma planificação ecológica iniciaram-se em setembro de 2022, a partir de uma construção em conjunto desse plano de ação para acelerar a transição ecológica. Esse plano considera então 6 (seis) temáticas centrais – mobilidade, moradia, preservação e valorização dos ecossistemas, produção, alimentação e consumo – como também evidencia a necessidade do financiamento para assegurar o sucesso dessa planificação. Já no Brasil, em 2023 foi apresentado para consulta o Plano de Transformação Ecológica – Taxonomia Sustentável Brasileira/Plano de ação para consulta – proposto pelo governo a partir de 3 (três) objetivos estratégicos e 6 (seis) eixos. Dentre os objetivos estratégicos estão a mobilização e reorientação do

financiamento e investimentos públicos e privados para o desenvolvimento sustentável; o adensamento tecnológico voltado a sustentabilidade ambiental, climática, social e econômica; a criação de bases para a produção de informações confiáveis estimulando a transparência e integridade. Já os eixos referem-se a: finanças sustentáveis, adensamento tecnológico, bioeconomia, transição energética, economia circular, nova infraestrutura (MINISTERIO DA FAZENDA, 2023). Cabe ressaltar que, em ambos os casos, uma análise aprofundada ainda deve ser realizada para compreender se essas ações em termos de transição ou transformação ecológica serão efetivamente transversais implicando em uma reestruturação da forma de atuação estatal ou se apenas servem como uma maquiagem “verde”.

Além disso, essas discussões conduzem a uma reflexão sobre quais as perspectivas de implementação de mecanismos para operacionalizar a transição ecológica e qual o papel do direito nesse processo. Como aponta Touzeau-Mouflard (2023) o conceito de transição ecológica comporta uma complexidade que se relaciona:

- (i) com o tempo, enquanto um processo em quatro fases (pre-desenvolvimento, decolagem, aceleração e estabilização) que demanda uma planificação adaptativa;
- (ii) com os diversos atores, que conduz a uma dinâmica de compreensão de direitos coletivos e de governança na construção dos processos decisórios;
- (iii) com o método, uma vez que a transição deve ser compreendida como um objetivo e ao mesmo tempo como método, o que leva a adoção de uma estratégia que contemple diferentes mecanismos jurídicos, econômicos e políticos de forma coordenada e simultânea.

Ou, em outras palavras, as condições jurídicas necessárias para assegurar a transição ecológica relacionam-se com a adoção de mecanismos que possibilitem uma ampla participação⁷, pautada na informação e transparência, para construção de uma planificação estratégica local, nacional, regional e global.

2. A TRANSIÇÃO ECOLÓGICA NA UNIAO EUROPEIA E MERCOSUL

É possível analisar se essa ideia ou noção de transição ecológica e sustentabilidade estão presentes ou não na UE e Mercosul, a partir de uma análise das normas adotadas nesses espaços de integração regional. Entretanto, antes de realizar essa análise, deve-se ter em mente as peculiaridades desses espaços de integração regional no que diz respeito a existência ou não de um direito comunitário.

⁷ No Brasil essa participação ainda deve ser assegurada. Um exemplo disso foi a realização de um evento em São Paulo, no qual ONGs e movimentos sociais foram chamados para participar aos 17/11/2023. Participei desse evento representando o Movimento Ciência Cidadã (MCC). Esse evento foi realizado em dois momentos: uma discussão interna na parte da manhã para uma análise do plano e à tarde uma discussão com os Ministros Fernando Haddad e Marina Silva sobre questões relevantes. Entretanto, em termos de participação, críticas podem ser realizadas já que o convite realizado para uma parte das ONGs participarem foi realizado apenas para estarem presentes na parte da tarde, alijando-as da discussão fundamental sobre o plano. Observamos igualmente que o espaço dado para discussão para as ONGs e movimentos ambientalistas não foi plenamente assegurado.

Por um lado, na UE existe um direito comunitário, distinguindo-se as fontes *fundamentais* (o direito comunitário primário – *Tratados europeus* e diversos protocolos no ápice da pirâmide das normas comunitárias – e o direito comunitário convencional) e as *fontes do direito derivado* (o regulamento, a diretiva, a decisão, as recomendações e os pareceres). O regulamento, a diretiva e a decisão constituem atos jurídicos obrigatórios: o regulamento é diretamente aplicável em todos os Estados membros; a diretiva deixa às instâncias nacionais de cada Estado membro uma margem quanto à forma e aos meios para sua transposição no direito interno desde que a forma escolhida possa assegurar a segurança jurídica; finalmente, a decisão é um ato administrativo individual.

Por outro lado, não se pode verdadeiramente falar de um direito “comunitário” do Mercosul, pois as suas normas provem do direito internacional público, não possuindo a mesma especificidade que o direito comunitário em relação à ordem jurídica internacional. As fontes do direito do Mercosul são compostas do direito originário que são os tratados constitutivos do Mercosul (Tratado de Assunção, 1991 e seus protocolos) e o direito derivado. Este último engloba as decisões do Conselho do mercado comum (C.M.C.), as resoluções do Grupo mercado comum (G.M.C.), as diretivas da Comissão do comércio do mercado comum (C.M.C.), como também protocolos e instrumentos que dispõem sobre aspectos fundamentais da integração regional. A incorporação de normas do Mercosul, normas do público convencional, segue procedimentos de direito interno de cada país membro para a incorporação em seu respectivo direito interno.

Assim, observa-se que, embora em sua origem o “direito comunitário” no espaço europeu tivesse como objetivo o estabelecimento do mercado interno e a luta contra obstáculos para a livre circulação de bens e mercadorias, ele relevou o “desafio lançado pela irresistível progressão das preocupações ambientais” (MORAND-DEVILLER, 2000, p. 4) e já em 1972 foi adotada uma Política Ambiental Europeia. Contudo, é a partir de 1999, com o Tratado de Amsterdam, que foi instituído o dever de integração da proteção ambiental em todas as políticas setoriais da UE, com o intuito de promover o desenvolvimento sustentável. A luta contra as alterações climáticas passou então a figurar como um objetivo específico da UE com o Tratado de Lisboa em 2009. O direito comunitário passou assim a adotar uma estratégia de transição ecológica e climática.

Pode-se observar, portanto, que o termo «transição ecológica» na UE refere-se à transição tanto da economia como da sociedade tendo como objetivo cumprir as metas climáticas e ambientais, notadamente através de políticas e investimentos, tal qual preconiza a Lei Europeia em matéria de Clima, Regulamento (EU) 2021/1119 do Parlamento Europeu e do Conselho. Esse regulamento transforma o compromisso político do Pacto Ecológico Europeu em uma obrigação vinculativa de alcançar a neutralidade climática até 2050, assegurando uma transição justa e inclusiva para todos, e estabelece um objetivo de alcançar, em seguida, emissões negativas. Ele também introduz regras para que sejam assegurados progressos contínuos para atingir as metas de adaptação às alterações climáticas previstas no Acordo de Paris.

Essa transição também pode ser analisada a partir de uma dupla estratégia preconizada pelo Pacto Ecológico Europeu enquanto transição ecológica e digital:

que visa transformar a União numa sociedade equitativa e próspera, dotada de uma economia sustentável, competitiva, com impacto neutro no clima e eficiente na utilização dos recursos, bem como proteger, preservar e reforçar

o capital natural da União, melhorando paralelamente a qualidade de vida das gerações atuais e futuras. A concretização rápida dos objetivos climáticos e ambientais, a par da proteção da saúde e do bem-estar das pessoas contra riscos e impactos ambientais, e garantir uma transição justa e inclusiva deverá ser uma prioridade. (Decisão (EU) 2022/591 do Parlamento Europeu e do Conselho de 6 de abril de 2022 relativa a um Programa Geral de Ação da União para 2030 em Matéria de Ambiente)

Nesse sentido, investimentos em setores essenciais para essa transição ecológica e digital devem ser realizados de acordo com o instrumento de recuperação *Next Generation EU* para “reforçar a resiliência e promover o crescimento e o emprego numa sociedade equitativa e inclusiva” (Decisão (EU) 2022/591). Dentre objetivos prioritários do 8º Programa de Ação em matéria de Ambiente estão a aceleração da transição para uma economia circular sem substâncias tóxicas e, dentre as condições favoráveis a concretização de tais objetivos “Transformar o sistema alimentar da União de modo a que este contribua, nomeadamente, para proteger e restaurar a biodiversidade dentro e fora da União e assegure um elevado nível de bem-estar dos animais, assegurando simultaneamente uma transição justa para as partes interessadas afetadas”. Entretanto a UE tem demonstrado dificuldades em assegurar esse objetivo, notadamente no que diz respeito a substâncias tóxicas relacionadas ao sistema alimentar. Um exemplo disso foi a prorrogação, na União Europeia, da licença para uso do glifosato – substância provavelmente cancerígena (IARC, 2015)⁸ – pela Comissão Europeia, em novembro de 2023, por mais 10 (dez) anos, em razão da inexistência de um acordo entre os 27 Estados-membros.

Na UE, observa-se que essa transição, ainda que apresentando pontos ou elementos de contradição, como o esboçado acima a título exemplificativo, refere-se às questões climáticas, ambientais, digital, sendo igualmente qualificada como justa e inclusiva. E, o Pacto Ecológico Europeu pode ser analisado em termos de transição enquanto um projeto ambicioso que renovação da estrutura da integração europeia sem retrocessos (CHITI, 2022). Isso corresponde, portanto, a uma estratégia da política europeia para lidar com mudanças irreversíveis já em curso, portanto a “transição em catástrofe”.

Pode-se então indagar-se se a expressão “transição ecológica” tem sido tratada de forma autônoma e como ela figura em documentos da UE. Para tanto, realizamos uma pesquisa na base de dados Euro-Lex, para identificar os atos jurídicos que trazem em seu título a expressão “transição ecológica”⁹. O resultado foi o seguinte: 35 documentos, dentre os quais, 2 referem-se a questões relacionadas com o Ministério da Transição Ecológica francês e, 33 tratam de 12 temas centrais. O quadro a seguir apresenta a síntese desses documentos e elenca a ideia central associada à transição ecológica, bem como indica os mecanismos que possibilitam concretizá-la.

⁸ A Agência Internacional de Pesquisa em Câncer (IARC) é um órgão da Organização Mundial da Saúde (OMS).

⁹ Uma pesquisa mais ampla identificou tanto no título do documento como no texto com a palavra chave “transição ecológica” 2029 documentos.

Quadro I - Transição Ecológica nas normas da União Europeia

Ano	Tema	Ideia central	Exemplos de mecanismos
2020	Uma Europa sustentável até 2030: o seguimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, a transição ecológica e o Acordo de Paris sobre as Alterações Climáticas	Transição ecológica e climática justa	<p>Economia circular</p> <p>Proteção do património natural, da biodiversidade e dos ecossistemas, a sustentabilidade dos sistemas agrícola e alimentar e a coerência e a coordenação entre as políticas agrícola, ambiental e climática, bem como setores da energia, dos edifícios e da mobilidade seguros, sustentáveis e hipocarbónicos.</p> <p>Mecanismos de mercado, tributação e medidas de incentivo.</p> <p>Supressão gradual dos subsídios diretos e indiretos aos combustíveis fósseis</p> <p>Incentivos para o desenvolvimento de novos sumidouros de carbono e substituições sustentáveis de materiais com uma elevada pegada de carbono por materiais com baixa pegada de carbono</p>
2020 2021	Energia e Clima	Transição ecológica e energética	<p>Estratégia do hidrogénio verde</p> <p>Planejamento integrado dos planos nacionais de energia e clima</p>
2021	Infraestruturas energéticas transeuropeias: um regulamento revisto adequado à transição ecológica e digital	Transição ecológica e digital	Princípios da subsidiariedade ativa e da proporcionalidade; cooperação regional em matéria de execução de projetos transfronteiriços.
2022	Transição ecológica - Equilíbrio necessário entre a aceitação social e os imperativos ambientais	Transição justa	Inclusão de análises de riscos climáticos e da vulnerabilidade às alterações climáticas em projetos de investimentos.

	para construir comunidades resilientes na perspectiva dos municípios e das regiões		Elaboração de planos e ações destinados a assegurar uma transição justa e inclusiva nas zonas carboníferas. Adaptação do quadro normativo em matéria de fiscalidade, contratação pública e auxílios estatais às necessidades da economia social
2022	Diálogo social no âmbito da transição ecológica	Transição justa	Diálogo social como elemento obrigatório das políticas nacionais para alcançar os objetivos da política climática para 2050
2022	Aprendizagem em prol da transição ecológica e do desenvolvimento sustentável	Transição ecológica	Aprendizagem em prol da transição ecológica e do desenvolvimento sustentável como domínio prioritário das políticas e dos programas de educação e formação
2022 2023	Capacitação dos consumidores para a transição ecológica através de uma melhor proteção contra práticas desleais e de melhor informação	Transição ecológica	Atualização da legislação em matéria de defesa do consumidor: Informação sobre a durabilidade e reparabilidade do produto, possibilitando a sensibilização dos consumidores no desenvolvimento de seu papel na economia circular e transição ecológica
2023	Desenvolvimento de competências e aptidões no contexto da dupla transição ecológica e digital	Transição ecológica e digital	Desenvolvimento de educação voltada a formação de mão de obra qualificada para pôr em prática a transição ecológica e digital
2023	Revisão da política fiscal para proteger os agregados familiares com baixos rendimentos e os grupos vulneráveis dos efeitos negativos da transição ecológica	Transição ecológica e energética justa	Medidas redistributivas para reduzir ao mínimo a exclusão social

2023	Papel dos jovens na transição ecológica	Transição justa	Participação nos processos de decisão, igualdade de gênero, projetos inovadores assegurando-se apoio financeiro
2023	Autoconsumo de energia individual e coletivo enquanto fator favorável à transição ecológica e energética e ao equilíbrio económico e social	Transição ecológica e energética justa	Reforçar e estabilizar o quadro regulamentar e prever incentivos financeiros, assegurar a isenção fiscal e contribuir para o custo de rede da energia consumida, não penalizar as baixas taxas de autoprodução, reforçar a confiança nos setores de energia fotovoltaica e eólica, permitir a revenda de excedentes no mercado da eletricidade e permitir ligações entre o autoconsumo individual e coletivo em caso de utilização limitada.
2023	Tributação das grandes fortunas para financiar a transição ecológica e social	Transição ecológica e social	Tributação das grandes fortunas

A expressão transição ecológica é frequentemente associada a transição climática justa, transição energética justa, transição digital ou simplesmente refere-se à transição justa. Assim, além de integrar as dinâmicas de estratégias para lidar com as questões relacionadas ao clima e energia, que demandam um planeamento integrado dos planos nacionais de energia e clima, emergem as discussões sobre educação, a formação de mão-de-obra qualificada e o papel dos jovens em relação à transição ecológica. Política fiscal e tributação ganham relevo, considerando-se medidas redistributivas para reduzir a exclusão social, bem como a inclusão de análises de riscos climáticos e da vulnerabilidade às alterações climáticas em projetos de investimentos e o fomento à economia circular. Um dos temas centrais da transição ecológica listados acima ensejou uma proposta de diretiva, qual seja a capacitação dos consumidores para a transição ecológica através de uma melhor proteção contra práticas desleais e de melhor informação.

Embora o termo figure nas normativas comunitárias, pode-se afirmar que ainda há uma certa imprecisão sobre como essa transição deve ser transversal e não conduzir a políticas antagônicas. Há dificuldades em reestruturar o sistema como um todo, pois isso significa romper com uma lógica produtiva, que não tem como eixo central a questão socioecológica e climática.

Ao realizar um paralelo do tratamento dado a transição ecológica na UE e no Mercosul, observa-se que, embora nenhuma normativa no Mercosul mencione o termo

“transição ecológica”, as preocupações ambientais também estão presentes nesse espaço de integração regional. O objetivo geral do Tratado de Assunção fez referência, ainda que timidamente, ao meio ambiente em seu preâmbulo ao estabelecer que a livre circulação de bens e serviços deveria ser alcançada através do “aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente e o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômica da complementação dos diferentes setores da economia”. Para tanto previu a aplicação dos princípios da gradualidade, da flexibilidade e do equilíbrio. Isso porque ao inserir a proteção ambiental em seu preâmbulo, os Estados-membros do Mercosul optaram por uma negociação gradual dessa agenda no Mercosul, servindo, todavia, como “um eixo norteador na interpretação de todo o texto” (OLIVEIRA, 2016). Em 2001 um Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente (AQMAM) foi adotado com o intuito de estabelecer uma agenda comum no bloco econômico em relação ao meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Esse texto previu “a incorporação da componente ambiental nas políticas setoriais e inclusão das considerações ambientais na tomada de decisões que se adotem no ambiente do MERCOSUL, para fortalecimento da integração” (art. 3º, b). Em seguida, em 2004, um Protocolo Adicional a esse Acordo-Quadro foi adotado para reforçar a cooperação e assistência entre os países face a emergências ambientais, compreendidas como “situação resultante de um fenômeno de origem natural ou antrópica que seja suscetível de provocar graves danos ao meio ambiente ou aos ecossistemas e que, por suas características, requeira assistência imediata” (art. 1º, a).

Além disso, a problemática ambiental foi inserida na estrutura dos órgãos do Mercosul, com a criação, em 1995, de um Subgrupo de Trabalho nº 6 (SGT 6), cujo objetivo é promover o desenvolvimento sustentável, considerando a transversalidade ambiental no processo de integração. Recentemente, aos 7 de novembro de 2023, na 76ª reunião ordinária do SGT 6 a temática da transição ecológica esteve em pauta. Foram então apresentados os objetivos do Plano brasileiro para a Transformação Ecológica: “renda maior e meio ambiente”, “nova relação com o meio ambiente” e “ganhos compartilhados e justos”, destacando-se que o lema desse plano é a promoção do desenvolvimento inclusivo e sustentável para lidar com a crise climática (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2023).

Por ocasião da LXIII Cúpula de Presidentes, comunicado conjunto dos Presidentes dos Estados-Partes do Mercosul e Estados associados, de 7 de dezembro de 2023 mencionam o termo “transição” 5 (cinco) vezes, conforme quadro a seguir.

Quadro II - Transição Ecológica em Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados-Partes do Mercosul e Estados Associados (2023)

Paragrafo	Transição	Políticas e Mecanismos
10	Transição justa	Fortalecimento da agricultura familiar e tradicional, segurança alimentar, redução da pobreza, o direito à alimentação adequada e

		a gestão integral dos recursos naturais pelos Estados
28	Transição ecológica e sustentável justa	Diálogo regional, cooperação, fontes de financiamento
29	Transição justa	Acesso mais amplo e facilitado de produtos e serviços sustentáveis baseados na biodiversidade aos mercados internacionais, valorizando o uso sustentável da biodiversidade e oferecendo alternativas de renda a povos indígenas e comunidades locais, entre outros
78	Transição energética de maneira sustentável, justa, equitativa e inclusiva	Incrementar a produção e o uso de energias renováveis, contribuindo para a segurança energética dos países da região.

Pode-se observar, que embora ainda de forma embrionária, a questão da transição ecológica começa a ser uma temática tratada no Mercosul, notadamente como uma transição justa.

CONCLUSÃO

Se, por um lado o conceito de transição ecológica comporta fragilidades tal qual a ideia ou princípio do desenvolvimento sustentável, uma vez que se observa que ele começa a ser utilizado nos discursos políticos, em planos de governo, em normas e comunicados, mas sem uma real dimensão de seu alcance; por outro lado, ele revela potencialidades, enquanto ponto de partida para a construção de um *locus* comum para a ecologização do direito na transição em catástrofe.

Daí a necessidade da compreensão de que essa transição ecológica, transformação ecológica ou conversão ecológica não é meramente tecnológica, mas requer uma profunda alteração nas sociedades, nos modos de produção e consumo. Nessa construção conceitual podem estar associadas condições jurídicas necessárias para garantir a equidade e justiça social e assim alcançar essa transição ecológica, justa e inclusiva com: (i) harmonização das normas em conformidade com a primazia socioecológica para a manutenção da vida em todas as suas formas, respeitando-se a socio e biodiversidade, sem que isso seja visto como uma barreira ao comércio, mas como fundamento para que ele ocorra em uma lógica global de proteção à vida; (ii) ampla participação, pautada na informação e transparência, promovendo a educação formal e informal, inclusive com a capacitação e desenvolvimento de competências para propiciar a transição digital; (iii) transição do sistema de produção, observando-se o ciclo de vida do produto e a saúde dos ecossistemas; (iv) transição do sistema alimentar, com a proibição de produção e utilização de substâncias tóxicas e cancerígenas, com a adoção de políticas

públicas de segurança alimentar e erradicação da fome, considerando-se o fundamental papel da agroecologia; (v) transição energética, com a adoção de fontes renováveis e uma moratória de perfuração de combustíveis fósseis ; (vi) planificação estratégica sustentável transversal que associe o local, nacional, regional e global.

REFERENCIAS

Audet, René (2016) « Discours autour de la transition écologique », dans Fortin Marie-José, François L'Italien et Yann Fournis (dir.). *La transition énergétique en chantier. Les configurations institutionnelles et territoriales de l'énergie*. Québec, Presses de l'Université Laval, p. 12 e sgts.

CARDUCCI, Michelle (2020) The premises of a "Constitutional Ecology". In *Veredas do Direito*, v. 17, n. 37, pp. 83-104, <https://doi.org/10.18623/rvd.v17i37.1760>

CHITI, Edoardo (2022) Managing the ecological transition of the EU: the European Green Deal as a regulatory process. In *Common Market Law Review*, vol. 59-1, pp. 19-47.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (1991). *Nosso futuro comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV.

HOPKINS, Rob (2008) *The Transition Handbook – From oil dependency to local resilience*. White River Junction, VT: Chelsea Green Publishing.

IARC (2017). Some organophosphate insecticides and herbicides – IARC Monographs on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans vol. 112 / IARC Working Group on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans. Lyon: France. Disponível em: <https://publications.iarc.fr/549> Acesso em 04.12.2023.

LOORBACH, Derk; FRANTZESKAKI, Niki; AVELINO, Flor (2017). Sustainability transitions Research: Transforming Science and Practice for Societal Change. In *Annual Review of Environment and Resources* 42: 599-626, <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-102014-021340>

MEADOWS, Donella H.; MEADOWS, Dennis L.; RANDERS, Jorgen; BEHRENS, William W. (1978) *Limites do crescimento: um relatório para o projeto do clube de Roma sobre o dilema da humanidade*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva.

MINISTERIO DA FAZENDA (2023). Plano para a Transformação Ecológica é destaque em debate do Mercosul. Disponível em: [<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/novembro/plano-para-a-transformacao-ecologica-ganha-destaque-em-debate-do-mercosul>] Acesso em 04.12.2023.

MORAND-DEVILLER, Jacqueline (2000) “Les principes généraux du droit communautaire sur la protection de l’environnement”, Colloque de l’Association internationale des avocats européens, juin 2000 in *Les Annonces de la Seine*, n° 47, p. 4-9.

OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva (2016) Direito ambiental do Mercosul: da negociação do protocolo adicional à ratificação do Acordo-Quadro sobre meio ambiente do Mercosul. In *Revista de Direito Ambiental*, vol. 83.

SEMAL, Luc (2014). Une mosaïque de transitions en catastrophe. Réflexions sur les marges de manœuvre décroissantes de la transition écologique. In *La Pensée Ecologique*, n. 1, <https://doi.org/10.3917/lpe.001.0145>

TOUZEAU-MOUFLARD, Line (2023) La transition écologique, nouveau lieu commun du droit de l’environnement ? *Revue Juridique de l’Environnement*, vol. 48, p. 417-426.