

HARMONIZAÇÃO DE LEIS AMBIENTAIS NOS DEZ ANOS DO MERCOSUL

PAULO ROBERTO PEREIRA DE SOUZA,
Professor e Ex-Reitor da Universidade Estadual de Maringá.¹

1. A Tutela Ambiental e o Mercosul

A partir da assinatura do Tratado de Assunção, uma intensa atividade econômica toma conta dos países que passaram a constituir o bloco de nações denominado MERCOSUL. O Tratado, firmado pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, em 26 de março de 1991, constitui um conjunto de normas para chegar a constituir um mercado comum, que se denomina Mercado Comum do Sul - MERCOSUL.

A constituição do MERCOSUL, resultará:

- na livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, eliminando-se os entraves à circulação de mercadorias, tais como os direitos alfandegários e as restrições não tarifárias ou outra qualquer medida de efeito equivalente;
- o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômicos-comerciais regionais e internacionais;
- a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, entre os Estados-parte, - de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços alfandegários, de transportes e comunicações e outras que se acordem, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados-partes, e o

¹ prps@nobel.br

compromisso dos Estados-partes de harmonizar suas legislações, nos itens pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração;

- inserção mais competitiva das economias dos quatro países, num mundo em que se consolidam grandes espaços econômicos e onde o progresso técnico se torna, cada vez mais, essencial para o êxito dos planos de desenvolvimento;
- favorecimento de economias de escala, reforçando as possibilidades de cada um dos países membros, com o incremento da produtividade;
- estímulo aos fluxos de comércio com o resto do mundo, tornando mais atraentes os investimentos na região;
- promoção de esforços de abertura nas economias do quatro países, que deverão conduzir à integração gradual da América Latina;
- balizamento das ações dos setores privados, e da sociedade como um todo, que deverão ser os principais setores do processo de integração.

Para atingir tais objetivos, o MERCOSUL deverá assegurar a livre circulação de bens e serviços e de fatores produtivos entre os países; fixar uma tarifa externa comum; adotar uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e coordenar posições, em foros regionais e internacionais; coordenar políticas macroeconômicas e setoriais - de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras.

O tema **meio ambiente** tem sido objeto das considerações de diferentes órgãos, subgrupos e grupos técnicos dentro do MERCOSUL, todavia é no Subgrupo 6, que são centralizadas as discussões.

O MERCOSUL emergiu ancorado na zona de livre comércio e na união aduaneira, o que incrementou os negócios entre os países membros. Como resultado desta intensa atividade comercial, a Argentina tornou-se o segundo parceiro

internacional do Brasil; nosso fluxo de comércio com esse país representou 13,2% das exportações brasileiras, contra 7,3% que ocorreram no ano de 1991, marco inicial do Mercosul; para uma melhor avaliação, considere-se que - de um comércio pouco superior a US\$ 1 bilhão em 1985 - passamos para US\$ 9,6 bilhões em 1995. Já o intercâmbio intra-Mercosul, que não superava a 5,3 Bilhões em 1991, passou para cerca de US\$ 15 bilhões em 1995 e mais de US\$ 17 bilhões em 1997, embora, no momento, esteja um pouco abalado, em decorrência das diferenças cambiais por conta da maxidesvalorização do Real.

O intercâmbio comercial, no entanto, não é o único objetivo do Tratado de Assunção, que prevê, no seu preâmbulo; como parte de seus objetivos, a preservação do meio ambiente e a justiça social.

A necessidade da preocupação com o meio ambiente fez com que fosse criada a Reunião Especializada em Meio Ambiente que, posteriormente, se tornou o Sub-Grupo 6, através das decisões constantes do Protocolo de Outro Preto em 1994.

O Tratado de Assunção e suas normas posteriores apresentam uma forte preocupação com a preservação ambiental e o desenvolvimento sustentável. O território do Mercosul abrange 56% do espaço ambiental da América do Sul. Esta área é de grande importância em termos ambientais em razão da biodiversidade, fontes energéticas, recursos mineiras, além de possuir importantes bacias hidrográficas, florestas, zonas costeiras, cerrados, o pampa, o chaco, o pantanal, regiões semi-desérticas e montanhas andinas. Com toda esta riqueza ambiental todo o território é alvo de intenso processo de desenvolvimento, o que torna freqüente e presente ameaças aos recursos naturais.

Diante de todos estes fatos e ameaças é imperativo a busca de harmonização das leis ambientais. A adoção de uma legislação uniforme para os países membros do MERCOSUL tem sido um desafio constante nas discussões do Conselho de Ministros, do Grupo Mercado Comum, da Comissão de Comércio ou do Subgrupo de Trabalho nº 6 *Meio Ambiente*, criado pela Resolução 38/95 do Grupo Mercado Comum, com a finalidade de analisar as restrições e medidas tarifárias que tenham relação com a temática ambiental e elaborar proposta de harmonização ou eliminação de tais medidas e restrições. Diversas iniciativas, como a Declaração de Canela, de 1992, recomendam a adoção de providências para harmonização da legislação sobre avaliação de impacto ambiental. Não há, até o momento, uma política ambiental do Mercosul, que resulte em uma ação preventiva e repressiva dos governos, por danos causados ao meio ambiente.

É necessário buscar, imediatamente, uma **internalização** do custo ambiental na produção, uma vez que diante da inexistência de legislação, a variável ambiental

não é considerada na formulação dos custos, bem como na formulação do conceito de **eficiência econômica**.

O conceito de eficiência econômica deve ser revisado e ampliado, levando-se em conta não, apenas, os critérios de preço e qualidade do produto final, mas fixando o conceito de acordo com os princípios do desenvolvimento sustentado. Para tanto, é urgente o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental mínimos, em nível dos quatro países. Os padrões adotados devem uniformizar exigências e procedimentos, de maneira a assegurar níveis iguais de competitividade, eliminando diferenças de custos de produtos e de vantagens que algumas empresas encontram em alguns países, na falta de harmonização das leis ambientais. A fixação dos padrões ambientais, também, evitará que empresas transfiram investimentos de um país para outro, em busca de vantagens competitivas, representadas pela ausência de legislação ambiental rígida. Essas empresas, conhecidas como *free riders*, em geral são empresas de poluição intensa, que buscam se aproveitar dos benefícios econômicos e, especialmente, das vantagens concedidas pela pobreza. Com efeito a falta de emprego, a recessão em alguns países do terceiro mundo, fazem com que governantes ofereçam seus países a tais empresas, dando margem à eclosão do conflito, já comentado, entre a preservação ambiental e a superação da pobreza. E é exatamente o problema da baixa renda *per capita* dessas populações que faz com que o consumidor não leve em conta a qualidade do produto ou se o mesmo, na sua elaboração, levou em conta ou não a preservação ambiental; simplesmente, procurará adquirir o produto mais barato.

O mundo tem hoje 6,1 bilhões de habitantes, dos quais 4,7 bilhões vivendo em países em desenvolvimento, que respondem por 98% do número global de pessoas. O crescimento maior ocorrerá nos países pobres, pois os países desenvolvidos deverão permanecer com o seu tamanho de hoje: 1,2 bilhão.

Em países do primeiro mundo, o meio ambiente representa uma preocupação crescente das populações, que levam em conta o modo de produção dos produtos, especialmente no que se refere à sua qualidade, aos danos que possam provocar à saúde e ao meio ambiente. O “selo verde” nos Estados Unidos, constituiu-se num importante instrumento utilizado para forçar as empresas a cuidarem melhor do meio ambiente. O próprio mercado, nos países de primeiro mundo, criou a certificação ambiental representada pela ISO 14000, importante certificação de qualidade, que considera, entre outros itens, o respeito ao meio ambiente e os cuidados tomados pelas empresas, para considerá-las ambientalmente corretas.

Na maioria dos países do Mercosul, carentes de leis de proteção ao consumidor, não podemos contar muito com a pressão dos consumidores como instrumentos

para compelir empresas a respeitar o meio ambiente, em ações como boicote de compras, denúncias pela imprensa, dentre outras.

No caso do Paraguai, novamente emerge a falta de efetividade das normas ambientais como o grande desafio dos países do MERCOSUL. Há um corpo de lei expressivo, que oferece boas condições para a proteção ambiental; no entanto tais leis não são cumpridas. Em muitos casos, foram resultado de exigências de organismos internacionais mas não foram assumidas pelos formuladores e executores de políticas públicas, assim como não são conhecidas pela maior parte da população.

Destaca-se na legislação Paraguaia o artigo 7 da Constituição Nacional de 1992, quando estatui que:

Toda pessoa tem direito a habitar um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado.

Constituem objetivos prioritários de interesse social a preservação, a recomposição e melhoramento do meio ambiente, assim como sua conciliação com o desenvolvimento humano integral. Estes propósitos orientarão a legislação e a política governamental pertinentes.

Toda pessoa ou grupo ameaçado de ser privado de tal direito pode exigir das autoridades a proteção ou a intervenção para impedir o dano.

Roberto Ruiz Díaz Labrano, analisando a matéria conclui que a Constituição Paraguaia ***contempla assim não só um direito mas também uma obrigação constitucional tanto para o Estado e instituições estatais, como também para todos os habitantes da República***².

E arremata o Mestre Paraguaio:

Seria inconstitucional por conseguinte toda lei genericamente entendida que ampare, por exemplo, um projeto industrial que não observe as medidas de caráter ambiental³.

² A Defesa e Preservação do Meio Ambiente no Ordenamento Jurídico do Paraguai, in *MERCOSUR Y MEDIO AMBIENTE*, p. 116-117.

³ In op. e loc. Cit.

Apesar do avanço da legislação, o contrabando de madeira e a acelerada destruição da cobertura florestal do Paraguai continuam impunes e crescente, exigindo uma ação internacional e uma pressão em nível do Sub-grupo 6, para que busque caminhos capazes de diminuir as agressões ambientais que ocorrem no vizinho País. Ali, no Paraguai, após a construção da Hidrelétrica de Itaipu, no Rio Paraná, milhares de brasileiros migraram para o lado paraguaio (municípios de Amambay, Alto Paraná, Canindeyu e Itapua), para o cultivo de soja. Hoje, são cerca de 350.000 brasileiros que vivem no Paraguai, e que são responsáveis por, aproximadamente, 65% da soja produzida naquele País. Esta ocupação estrangeira e nacional contribuiu para que 50% das florestas nativas do Paraguai fossem dizimadas, nos últimos 30 anos, ou seja, cerca de 400.000 hectares de florestas. Os brasileiros, ou **brasilguaaios**, como são conhecidos, têm sido responsável por grandes danos ambientais, consistentes na destruição de florestas e perda da fertilidade do solo, por falta de manejo adequado. Como consequência da instabilidade que marca a posse da terra por parte dos *brasilguaaios*, os mesmos não têm grandes perspectivas para o futuro, o que resulta em uma visão imediatista e extrativista, no sentido de extrair da terra tudo o que a mesma lhes puder oferecer, enquanto durar.

No Uruguai, 4% das terras situadas na fronteira com o Brasil (Departamentos de Artigas e Rivera) são de propriedade de brasileiros-gaúchos, que desenvolvem a pecuária, o cultivo da soja e, principalmente, do arroz. A expansão do cultivo do arroz, tanto por brasileiros quanto por uruguaios, nos últimos anos, vem ameaçando uma área conhecida como *Los humedales del Este* ou *Banhados de Rocha*, ecossistema protegido pela Convenção de Ramsar, em função das obras de irrigação, que vêm sendo construídas.

Na Argentina, o problema maior é a falta de uma lei nacional em matéria ambiental, uma vez que os estados provinciais – *Estados Provinciales* – têm poderes para legislar, entre outras matérias, sobre meio ambiente.⁴ A Argentina como Estado teve origem nos acordos que as Províncias celebraram, entre si, para criá-lo. Assim o artigo 121, da atual Constituição da Argentina, determina que: “As Províncias conservam todo o poder não delegado por esta Constituição ao Governo Federal, e o que expressamente tenham se reservado por pactos especiais ao tempo de sua incorporação”. Sobre matéria ambiental as Províncias não delegaram suas faculdades. Hoje, nos termos do artigo 41, há uma regra nacional constitucional, determinando o direito a um ambiente sadio, equilibrado e apto para o desenvolvimento humano e para que as atividades produtivas satisfaçam as necessidades presentes, sem comprometer às das gerações futuras

⁴ Vale repetir que, a nível local a maioria das Constituições provinciais, consagraram anteriormente à Constituição Nacional os direitos a um meio ambiente sadio, como aconteceu com La Rioja (art. 66), San Juan (art. 58), San Luis (art. 47), Salta (arts. 30 e 78), Santiago del Estero (arts. 30 e 58), Río Negro (arts. 84 e 85) e Córdoba (art. 66) (Conf. Leila Devia, *LEGISLACION AMBIENTAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA*, In: *MERCOSUR Y MEDIO AMBIENTE*, p. 88).

e todos têm o dever de preservá-lo. O dano ambiental gerará, prioritariamente, a obrigação de recompor o meio ambiente, segundo o estabeleça a lei.

Outro problema que dificulta uma tutela efetiva do meio ambiente, na Argentina, é a falta de uniformidade quanto à lei processual. Não há uma lei nacional sobre direitos difusos, sendo que apenas algumas Províncias, como Santa Fé – Lei 10.000/87 – e, San Juan – Lei 6006 – instituíram legislação específica para a tutela de direitos difusos. Em nível federal, ou em outras províncias, apenas através da doutrina e jurisprudência.

2. O Estudo de Impacto Ambiental no MERCOSUL

O Estudo de Impacto Ambiental surge nos países membros do MERCOSUL em decorrência de uma mobilização de setores da sociedade, como foi o caso do Brasil, ou em razão de exigências de instituições financeira internacionais, como o Banco Mundial e o BIRD Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Tais instituições influíram, ao condicionar a concessão de créditos a projetos de interesses dos países à previa avaliação de impactos ambientais. Posteriormente, passaram a exigir a incorporação do EIA/RIMA, nas legislações internas.

Nesse sentido, dos países signatários do Tratado de Assunção, apenas a Argentina não possui uma lei de âmbito geral válida para todo o seu território. A Constituição Argentina de 1994, não tratou da avaliação de impacto ambiental, no entanto estabelece, em seu artigo 42 que:

Todos os habitantes gozam do direito a um ambiente sadio, equilibrado, apto para o desenvolvimento humano e para que as atividades produtivas satisfaçam as necessidades presentes sem comprometer às das gerações futuras e têm o dever de preservá-lo. O dano ambiental gerará, prioritariamente, a obrigação de reparação, segundo estabeleça a lei.

Apesar de não existir uma lei geral, o sistema jurídico argentino determina a avaliação de impacto ambiental por instrumentos específicos:

- Lei de Conservação da Fauna Silvestre – nº 22.421/81;

- Obras de barragens para fins de geração de energia – Lei 23.879/90;
- Lei nº 24.051/92, regulamentada pelo Decreto 831/93, que determina o EIA/RIA para o registro e operação de atividades de tratamento e disposição final de resíduos perigosos;
- Lei nº 24.228/93, complementada pela Lei 24.585/95 – Acordo Federal Mineiro, que determina a necessidade de avaliação de impacto, para a prospecção, exploração, industrialização, armazenamento, transporte e comercialização de minerais;
- Lei 24.354/94, sobre Investimentos Públicos, que determina a realização de avaliação de impacto ambiental, para execução de planos, programas e obras de iniciativa do setor público, bem como de organizações privadas ou públicas que solicitem subsídios, avais, ou recursos do Estado ou qualquer outro benefício que afete direta ou indiretamente o patrimônio público nacional.

Além das leis e decretos, também resoluções de agências governamentais exigem a avaliação de impacto ambiental para variadas atividades.

A Constituição Argentina concede às Províncias competência para legislar sobre matéria ambiental. No entanto, em julho de 1993 a Nação e as Províncias firmaram o **Pacto Federal Ambiental**, com a finalidade de promover as políticas de desenvolvimento ambientalmente adequadas em todo o território nacional.⁵

No caso das Constituições Provinciais, legislaram sobre avaliação de impacto ambiental as seguintes Províncias: Buenos Aires (art. 28), Córdoba (art. 66), La Rioja (art. 66), San Juan (art. 58) San Luis (art. 47), Salta (arts. 30 e 78), Santiago del Estero (arts. 30 e 58), Río Negro (art. 84 IV e 85) e, da Tierra del Fuego (art. 55).

O Paraguai não instituiu, em sua Constituição, a obrigatoriedade da realização de avaliação de impacto ambiental. O artigo 8º da Constituição apenas determina que “as atividades suscetíveis de produzir alteração ambiental serão reguladas pela lei”.

⁵ Conf. Leila Devia, LEGISLACION AMBIENTAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, In: MERCOSUR Y MEDIO AMBIENTE, p. 88.

A avaliação de impacto ambiental no Paraguai é determinada pela Lei Nº 294/93 - *Ley de Evaluación de Impacto Ambiental* – que torna obrigatória tal avaliação para projetos, obras ou atividades públicas ou privadas relacionadas nos artigos 1º e 7º).

Carlos Fernández Gadea e Antonio Fretes, destacam, ao comentar a legislação paraguaia que:

É importante assinalar que a avaliação de impacto ambiental se exigira para todos os projetos de obras ou atividades públicas ou privadas, algumas das quais mencionaremos, como os assentamentos humanos, as colonizações e as urbanizações, seus planos diretores e reguladores, a exploração agrícola, pecuária, florestal e granjeira, os complexos e unidades industriais de qualquer tipo, a extração de minerais sólidos, na superfície ou subterrâneos e seus procedimentos, assim como de combustíveis fósseis, construção e operação de condutos de água, petróleo, gás, minerais, resíduos líquidos e efluentes industriais em geral, obras hidroelétricas em geral, obras viárias em geral e outros⁶.

A lei paraguaia determina que, completada a avaliação de impacto ambiental, a autoridade administrativa expedirá uma **Declaração de Impacto ambiental**, expressando a aprovação ou rejeição do projeto (art. 10), que será documento indispensável para iniciar ou prosseguir a obra ou atividade. Tal declaração será requisito indispensável para obtenção de financiamento ou garantias, da autorização de outros organismos públicos e de subsídios ou insenções tributárias.⁷

O Uruguai, através de uma Reforma Constitucional ocorrida em 1996, introduziu, por meio de seu artigo 47, elevou ao nível constitucional o conceito de Médio Ambiente, determinando a responsabilidade do Poder Público e coletividade na preservação e defesa geral do meio ambiente. Vários outros dispositivos constitucionais porém, oferecem suporte para uma garantia constitucional do meio ambiente. É o caso do artigo 7º, quando se refere ao direito à vida: ou do artigo 72, quando assegura, além dos direitos e garantias individuais relacionados por aquela Constituição, outros direitos inerentes à personalidade humana ou ainda do artigo 32, quando estabelece a função social da propriedade. O Uruguai tem apresentado uma evolução significativa em sua legislação ambiental, destacando-se entre outras leis o Código de Águas, de 1979, a incorporação ao Código Processual da Teoria dos Interesses Difusos, (artigo 42, em 1989), criação do

⁶ **In** **LEGISLACIÓN AGRAIRA Y AMBIENTAL**, Tomo II, p. 655.

⁷ Em recente evento, no Paraguai, ouvi manifestações de autoridades daquele País, dando conta que as regras de avaliação de impacto ambiental não são cumpridas e não há uma vontade política efetiva das autoridades de observar tal legislação. O Paraguai não tem levado a sério a legislação ambiental, e até facilita a instalação de indústrias poluentes fazendo disso uma vantagem competitiva em relação a outros países do MERCOSUL.

Ministério de *Médio Ambiente* (Lei Nº 16.112, de 30/05/90/); subscrição da Convenção da Biodiversidade, aprovada pela Lei Nº 16.408, de 1993; a avaliação de impacto ambiental é exigida pela Lei Nº 16.466/94 - Ley de Evaluación del Impacto Ambiental - que subordina a execução de atividades enumeradas em seu artigo 6º, à obtenção de uma licença prévia que será conferida após a realização do estudo de impacto ambiental. Esta lei foi regulamentada pelo Decreto nº 435/94 - *Reglamento de Evaluación del Impacto Ambiental*. aprovação da Lei Nº 16.588/97, conhecida como *Lei da Irrigação*, por meio da qual se institui a gestão tríplice de recursos hídricos, envolvendo os Ministérios: do Meio Ambiente, Transportes e Obras Públicas (que mantém um órgão especial, denominado Direção de Hidrografia) e, Agricultura (que tem uma área denominada *RENARE – Recursos Naturales Renovables*); Aprovação, em 1998, do Protocolo Ambiental do Mercosul; Aprovação da Lei Nº 17.234, de fevereiro de 2000, que criou um sistema de áreas protegidas e outorgou ao Ministério do Meio Ambiente a polícia ambiental, criou unidades em cada zona do País, envolvendo na sua implementação cooperativas, cidadãos e o apoio técnico da Universidade. Destaque especial deve ser dado à recente aprovação da Lei Nº 17.283, de fevereiro do 2001 que estabelece a Lei Geral de Preservação do Médio Ambiente, seguindo o mandato do artigo 47 da Constituição da República, explicitando a política nacional de meio ambiente do Uruguai. Além disso, destacam-se iniciativas louváveis como a criação do PROBIDES – órgão tripartido do estudo da biodiversidade, integrado pelo Ministério do Meio Ambiente e a Universidade (que o preside), além da fundação, em 1995, do *Grupo de Montevideo* das Universidades do Mercosul, o qual possui uma área ambiental, com intercâmbio de docentes, convênios, pesquisas, etc e uma área específica sobre águas.

O Uruguai e o Paraguai apresentam uma lista de projetos que deverão ser submetidos à avaliação de impacto ambiental, lista que se constitui em *numerus clausus*; ao contrário do Brasil, que dá à sua lista de atividades o caráter meramente exemplificativo.

Há grande semelhança nos processos autorizatórios adotados pelo Brasil Paraguai e Uruguai que condicionam o início da obra ao licenciamento ambiental, passando pela avaliação e expedição de licença para início das obras. Igualmente, os três países determinam a publicidade do processo de avaliação de impacto ambiental.

O destaque positivo, do estudo comparado das legislações dos países-membros do Mercosul foi encontrado na lei paraguaia, que em termos de integração, traz importante inovação ao determinar, no seu artigo 8º, que a autoridade administrativa informará ao Ministério das Relações Exteriores os casos em que a obra, projeto ou atividade, puder provocar efeitos transfronteiriços. Esta inovação deveria integrar as legislações dos países-membros, em caso de harmonização da

legislação. O ponto negativo constatado foi a falta de uma legislação de ordem geral e abrangência nacional, na Argentina.

3. Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL

Como parte dos esforços de integração do MERCOSUL, no mês de junho de 2001, foi aprovado em Assunção, o **Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul**⁸, substituindo o **Protocolo Ambiental do Mercosul**, até hoje não implementado. O Acordo reafirma seu compromisso com a busca de qualidade de vida e o desenvolvimento econômico, social e ambiental sustentável, reconhece a importância da cooperação entre os Estados Partes com o objetivo de apoiar e promover a implementação de seus compromissos internacionais em matéria ambiental, bem como reafirma os preceitos de desenvolvimento sustentável preconizados na Agenda 21, adotada durante a Rio-92. Finalmente considera que as políticas comerciais e ambientais devem complementar-se para assegurar o desenvolvimento sustentável no âmbito do Mercosul.

Objetivando a implementação e instrumentalização dos princípios enunciados na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, afirma que os Estados Partes deverão orientar-se em suas ações pelos seguintes princípios: a) promoção da proteção do meio ambiente e aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis mediante a coordenação de políticas setoriais, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio;

a) promoção da proteção do meio ambiente e aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis mediante a coordenação de políticas setoriais, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio

b) incorporação da componente ambiental nas políticas setoriais e inclusão das considerações ambientais na tomada de decisões que se adotem no âmbito do MERCOSUL para fortalecimento da integração;

c) promoção do desenvolvimento sustentável por meio do apoio recíproco entre os setores ambientais e econômicos, evitando a adoção de medidas

⁸ Decisão n° 02 do Conselho do Mercado Comum, tomada em Assunção, -Paraguai, em 22.6.01

que restrinjam ou distorçam de maneira arbitrária ou injustificável a livre circulação de bens e serviços no âmbito do MERCOSUL;

d) tratamento prioritário e integral às causas e fontes dos problemas ambientais;

e) promoção da efetiva participação da sociedade civil no tratamento das questões ambientais; e

f) fomento à internalização dos custos ambientais por meio do uso de instrumentos econômicos e regulatórios de gestão.

Merece destaque os compromissos propostos pelo Acordo-Quadro consistentes em: inserir a variável ambiental em todas as pautas de trabalho que contemplem as áreas temáticas previstas no Anexo do referido Instrumento e, especialmente promover o desenvolvimento sustentável como decorrência de uma articulação entre as dimensões econômica, social e a ambiental, contribuindo para uma melhor qualidade do meio ambiente e da vida das populações.

Outro ponto que merece destaque é a busca de efetividade nas ações por meio de um aprofundamento na análise dos problemas ambientais em cada sub-região, com a participação dos organismos nacionais competentes e das organizações da sociedade civil.

Para obter a efetividade da proteção ambiental no Mercosul, o Acordo-Quadro, propõe que os Estados Partes implementem, dentre outras, as seguintes ações:

a) incrementar o intercâmbio de informação sobre leis, regulamentos, procedimentos, políticas e práticas ambientais, assim como seus aspectos sociais, culturais, econômicos e de saúde, em particular aqueles que possam afetar o comércio ou as condições de competitividade no âmbito do MERCOSUL;

b) incentivar políticas e instrumentos nacionais em matéria ambiental, buscando otimizar a gestão do meio ambiente;

c) buscar a harmonização das legislações ambientais, levando em consideração as diferentes realidades ambientais, sociais e econômicas dos países do MERCOSUL;

d) identificar fontes de financiamento para o desenvolvimento das capacidades dos Estados Partes, visando a contribuir com a implementação do presente Acordo;

e) contribuir para a promoção de condições de trabalho ambientalmente saudáveis e seguras para, no marco de um desenvolvimento sustentável, possibilitar a melhoria da qualidade de vida, o bem-estar social e a geração de emprego;

f) contribuir para que os demais foros e instâncias do MERCOSUL considerem adequada e oportunamente os aspectos ambientais pertinentes;

g) promover a adoção de políticas, processos produtivos e serviços não degradantes do meio ambiente;

h) incentivar a pesquisa científica e o desenvolvimento de tecnologias limpas;

i) promover o uso de instrumentos econômicos de apoio à execução das políticas para o desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente;

j) estimular a harmonização das diretrizes legais e institucionais com o objetivo de prevenir, controlar e mitigar os impactos ambientais nos Estados Partes, com especial atenção às áreas fronteiriças;

k) prestar, de forma oportuna, informações sobre desastres e emergências ambientais que possam afetar os demais Estados Partes e, quando possível, apoio técnico e operacional;

l) promover a educação ambiental formal e não formal e fomentar conhecimentos, hábitos de conduta e a integração de valores orientados às transformações necessárias ao alcance do desenvolvimento sustentável no âmbito do MERCOSUL;

m) considerar os aspectos culturais, quando pertinente, nos processos de tomada de decisão em matéria ambiental; e

n) desenvolver acordos setoriais, em temas específicos, conforme seja necessário para a consecução do objetivo deste Acordo.⁹

Com a enumeração de princípios, indicação de ações e objetivos claramente determinados podemos dizer que pela primeira vez há uma preocupação séria com a variável ambiental no âmbito do MERCOSUL.

Vale ressaltar o espaço concedido à sociedade civil organizada para estimular as autoridades dos Estados membros a implementar efetivamente o Acordo-Quadro, especialmente no que se refere à agenda 21 que ainda continua como mera declaração de intenções na maioria dos Estados Partes.

Como se pode observar o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul, apresenta um elenco de objetivos, instrumentos e compromissos que muito poderá contribuir para tornar efetiva a tutela ambiental. No entanto a sua implementação dependerá, em muito, da atuação da comunidade científica e da sociedade civil organizada dos países-membros e, sua implementação poderá resultar em na mudança do perfil ambiental do Mercosul.

3. Propostas para harmonização de leis e políticas ambientais no MERCOSUL

Inicialmente, é necessário por em destaque a falta de transparência e de relação com a sociedade, de maneira geral, no que se refere à atuação dos subgrupos do MERCOSUL. A comunidade de maneira geral, não vem tomando conhecimento das propostas e deliberações dos ditos subgrupos.

Dessa forma, é fundamental o estabelecimento de um mecanismo de divulgação e inserção das conclusões destes no cotidiano da população. A harmonização de legislações, procedimentos e políticas exigirá que os subgrupos dediquem uma atenção especial à variável ambiental, em razão das implicações e reflexos diretos que suas decisões poderão provocar no meio ambiente.

⁹ Artigo 6º do Acordo- Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul

A inexistência de programas de conservação de solos gera um enorme passivo ambiental em todos os países do Mercosul, sendo indispensável a adoção de legislação comum sobre o tema, determinando-se o a obrigatoriedade da adoção de planos de manejo e adoção de práticas de conservação do solo. Para nivelar as exigências ambientais, faz-se necessário o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental comuns aos países-membros.

A falta de legislação sobre agrotóxicos, por exemplo, na maioria dos países do Mercosul, resulta em graves problemas ambientais, com conseqüências especialmente sobre o Pantanal, o Chaco paraguaio e a pampa úmida Argentina. Pesticidas proibidos em seus países de origem estão sendo comercializados em parte dos países do Mercosul, por falta de uma lei ambiental adequada.

Para resolver tal problema, devem os países-membros adotar normas uniformes sobre, o registro e a comercialização, a propaganda comercial; enfim, utilização pesquisa e a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte e armazenamento, embalagens, classificação, controle, inspeção e fiscalização de agrotóxicos.

Merece destaque, aqui, a questão do licenciamento de grandes obras com impactos diversos, em diferentes países, enfrentando temas como licenciamento, criação de organismo supranacional para avaliação dos resultados de EIA/RIMAs, audiências públicas regionais e internacionais.

A gestão de ecossistemas compartilhados e a poluição transfronteiriça constitui, também, tema da maior relevância, para constituir pauta de uma proposta de harmonização de leis.

Há muita coisa por fazer: há que se buscar a identificação de regra comum quanto à responsabilidade pela utilização dos recursos naturais, incorporando os princípios do poluidor pagador e do usuário pagador, fixando padrões comuns quanto à responsabilidade civil por danos ambientais; urge formular mecanismos comuns de consulta das populações nas decisões dos grandes temas legislativos e administrativos, com repercussão direta ou indireta sobre o meio ambiente, como os casos de licenciamento, adoção de organismos geneticamente modificados ou execução de grandes obras de infraestrutura; é preciso prever medidas fiscais comuns, estimuladoras de ações objetivando proteger ecossistemas compartilhados, ações como conversão de dívida externa e recursos para preservação, lançamento de debêntures ambientais em programas de servidão ambiental para seqüestro de carbono, imposto verde, onerando importações de matérias primas e produtos com impacto ambiental poderão representar importantes ferramentas para efetivar a tutela ambiental; é imperiosa a

harmonização de leis processuais e de medidas de facilitação de acesso à justiça, como a instituição das ações: civil pública, popular e mandado de segurança coletivo, no âmbito dos países membros, reconhecendo-se legitimidade processual a qualquer organização não governamental para propor ações que objetivem tutelar interesses difusos para proteção ou reparação de danos ambientais com repercussão no território de mais de um país-membro.

Igualmente é imperativo buscar-se a harmonização de leis processuais sobre jurisdição, criando-se mecanismos de direito comunitário, nos casos de cumprimento de cartas rogatórias, permitindo ao juiz da causa dirigir-se diretamente a seu colega no local de domicílio do Réu.

É importante a adoção de normas sobre importações de resíduos perigosos ou nocivos ao meio ambiente.¹⁰

A movimentação regional dos produtos e a livre circulação de bens exige uma lei uniforme sobre transportes terrestre, marítimo, fluvial, aéreo e ferroviário, exigindo legislação que trate da segurança e possíveis impactos ambientais na movimentação de cargas, especialmente cargas perigosas.

O aproveitamento energético requer a formatação de uma matriz energética para o MERCOSUL que defina, claramente, uma política comum de aproveitamento dos rios de maneira a manter um equilíbrio nos ecossistemas compartilhados, bem como, o estabelecimento de regras comuns sobre o processo de licenciamento, avaliação de impactos, consulta popular e órgão avaliados, para a construção de grandes barragens e definição da matriz energética.

A grande porção de terras úmidas que detêm Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, exige a uniformização de tratamento de uso, zoneamento, manejo e avaliação de impactos de projetos de infraestrutura e agropecuários, nas áreas úmidas como Pantanal, Chaco Paraguai e Pampa Úmida Argentina.

Enfim, a harmonização de políticas ambientais e de leis ambientais é imprescindível para a busca de melhoria da qualidade de vida das populações do Mercosul.

¹⁰ Os países individualmente já possuem leis à respeito e são signatários da Convenção de Basilea sobre o controle dos movimentos transfronteiriços dos resíduos perigosos e sua eliminação. No entanto, há diferenças entre as legislações internas o que indica a necessidade de formulação de uma regra do MERCOSUL.

É urgente uma ação integrada dos países membros para prevenir o enorme passivo ambiental que está sendo gerado, pela atividade econômica, em consequência ou da inexistência ou do desrespeito à lei.

Por um lado é necessário o aperfeiçoamento de mecanismos de cooperação regional para uma atuação coordenada entre os países e organismos internacionais com vistas à preservação do meio ambiente. Por outro lado, a atuação coordenada deve prever a criação de programas de educação ambiental capazes de conscientizar a população motivando-a a ter uma participação mais efetiva no debate dos temas ambientais e em pressionar governos, governantes, formuladores e executores de políticas públicas para fazer triunfar a supremacia do interesse coletivo.

O conceito de desenvolvimento sustentável deve estar presente na formulação das políticas, econômica, industrial, agrícola e ambiental dos Estados partes do Tratado de Assunção.

A inexistência de um sistema judiciário do Mercosul, tem dificultado a aplicação das leis e uma ação internacional, na preservação de ecossistemas que não podem ser tratados de acordo com divisas geográficas ou políticas, mas sim de forma integral, sob pena de comprometimento.

Assim, impõe-se a criação de um Tribunal supranacional com Jurisdição em todo o Mercosul, para o julgamento de causas envolvendo interesses dos países, a nível público e privado.

Impõe-se também a criação de um Parlamento do Mercosul, que hoje possui apenas uma Comissão Parlamentar Conjunta, sem poderes legislativos, para, a exemplo do Parlamento Europeu, poder formular um direito comunitário, promovendo a incorporação dos instrumentos de proteção ambiental nas políticas e na legislação dos países-membros, para efetivamente tutelar os direitos individuais e coletivos, públicos e privados.

A intensa atividade econômica que tomou conta dos países membros do MERCOSUL, especialmente Brasil e Argentina, não pode prevalecer sobre o interesse coletivo na preservação da qualidade de vida das populações.

É urgente a implementação do Acordo-Quadro Ambiental do MERCOSUL como meio de tornar efetiva a tutela ambiental nos Estados-Partes, garantindo assim, não apenas a integração econômica, mas sobretudo a integração moral, com a garantia e o respeito ao direito fundamental da vida com qualidade.

A dimensão ambiental não foi incorporada na legislação dos Estados-Partes e muito menos na vontade de seus governantes. Por outro lado, a mesma interação Poder Público e sociedade, que desejamos aconteça em nosso País, é imprescindível ao planejamento econômico e social das cidades, – no Brasil ou em qualquer país do MERCOSUL – cujo crescimento desordenado, lamentavelmente, acontece à revelia de qualquer plano diretor, que, onde existe, é mera formalidade. O princípio da intervenção estatal obrigatória deveria levar as autoridades administrativas, além da formulação e execução de uma política urbana abrangente e compreensiva, à integração das medidas administrativas, prevenindo-se, assim, por um lado a maior eficiência da lei, por outro a diminuição do poder dos interesses particulares, provocadores da discricionariedade que, na situação atual, tantas vezes prevalece e contraria os interesses fundamentais da maioria da população. Assim é fundamental uma grande mobilização da comunidade acadêmica, científica e da sociedade civil organizada para tornar efetivos os compromissos assumidos pelos Estados Partes durante a Conferência Mundial das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio 92, assim como dos novos enunciados pelo Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul.

Se mais uma vez os povos do MEROCUSL se omitirem na exigência da implementação de uma efetiva política ambiental como ação prioritária do Bloco, estaremos todos contribuindo para a ameaça à qualidade de vida das gerações vindouras.

BIBLIOGRAFIA

DEVIA, Leila, **LEGISLACION AMBIENTAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA**, in **MERCOSUR Y MEDIO AMBIENTE**, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996.

GADEA, Carlos Fernández e Antonio Fretes, **LEGISLACIÓN AGRARIA Y AMBIENTAL**, Tomo II. Assunción, Paraguay, Intercontinental Editora, 1999.

GOVERNO DO PARANÁ-GTZ, No Ciclo Da Ecosul – Mercosul E Meio Ambiente: Oportunidades E Desafios Para A Gestão Ambiental, Curitiba, GTZ, 1996.

HOSCHEWER, Raúl Walter, **IMPACTO DE LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL EN EL DERECHO**, Santa Fé, Argentina: Facultad de Ciencias Juridicas y Sociales da Universidad Nacional del Litoral, 1977.

LABRANO, Roberto Ruiz Díaz, **LA DEFENSA Y PRESERVACION DEL MEDIO AMBIENTE EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO DEL PARAGUAY**, in **MERCOSUR Y MEDIO AMBIENTE**, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996.

MACHADO, PAULO AFONSO LEME, **Direito Ambiental Brasileiro**, São Paulo, Ed. Malheiros, 1995

NERY JÚNIOR, Nelson, **Responsabilidade Civil e Meio Ambiente**, in *web page*, <http://www.jurinforma.com.br/artigos/0290.htm>

SILVA, José Afonso da, **Direito Urbanístico Brasileiro**, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1981

SOUZA, Paulo Roberto de, **O Direito Brasileiro, a Prevenção de Passivo Ambiental e Seus Efeitos no Mercosul**, in Revista do Curso de Mestrado em Direito negocial da UEL, Londrina: Ed. da UEL, 1997.

— **Conflitos Jurídicos, Econômicos e Ambientais – Estratégias para o Desenvolvimento de Políticas Ambientais e de Uso do Solo: Um Estudo de Caso da Flórida (USA) e Paraná (Brasil)**, Maringá: EDUEM, 1995.