

ACORDO AMBIENTAL NO MERCOSUL

Paulo Affonso Leme Machado¹

1. Das finalidades do Mercado Comum do Sul-MERCOSUL

O primeiro considerando do Tratado de Assunção, de 16 de março de 1991,² aponta como um dos seus objetivos a “ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração”.

O art. 1º do Tratado diz: “Os Estados-Partes decidem constituir um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará ‘Mercado Comum do Sul’ (MERCOSUL). Este Mercado Comum implica: a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente; o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados-Partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem –, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados-Partes; o compromisso dos Estados-Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração”.

Podemos extrair, pelo menos, seis diretrizes fundamentais do art. 1º do Tratado: 1) livre circulação de bens; 2) estabelecimento de tarifa externa comum; 3) adoção de política comercial comum em relação a terceiros Estados; 4) coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;

¹ Professor de Direito Ambiental na Universidade Metodista de Piracicaba e na Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – IB – Rio Claro. Professor Convidado na Universidade de Quebec em Montreal - Canadá (1984). Professor Convidado na Universidade da Córsega - França (2001), Professor Convidado na Universidade de Limoges – França (1986-2003). Autor dos livros *Direito Ambiental Brasileiro, Estudos de Direito Ambiental; Recursos Hídricos – direito brasileiro e internacional; Ação Civil Pública e Tombamento..* Prêmio Internacional de Direito Ambiental Elizabeth Haub (1985). Conselheiro do Conselho do Patrimônio Cultural do IPHAN (2004).

². DOU 22.11.1991, p. 26.443.

5) coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais visando a assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados-Partes; 6) obrigação de harmonização das legislações nas áreas pertinentes.

Como vemos, o Tratado de Assunção não é um tratado ambiental. Entretanto, nos *considerandos* sobre a metodologia do Tratado consta a “preservação do meio ambiente”.

Além disso, os acordos setoriais devem contemplar o melhoramento do ambiente (CMC 3/91).

A Declaração de Canela/92, subscrita pelos quatro signatários do Tratado de Assunção, mais o Chile, acentua que: “As transações comerciais devem incluir os custos ambientais causados nas etapas produtivas sem transferi-los às gerações futuras”.³ No ano de 1992, os países membros do Mercosul reuniram-se em Las Leñas (Argentina) e definiram as metas a serem atingidas e os prazos para a consecução das mesmas. Muitas dessas metas trataram de temas ambientais. Chegou-se à estruturação do “Sub-Grupo nº 6”, para tratar especificamente de Meio Ambiente, através da “Declaração de Taranco”, em reunião dos Ministros e Secretários de Meio Ambiente dos quatro países referidos, realizada no Uruguai, em 1995.

A partir da Resolução 38/95, o Grupo Mercado Comum aprovou a inserção na agenda do “Sub-Grupo nº 6” a elaboração de um “protocolo adicional de meio ambiente”.

Entre os princípios adotados pelo Tratado de Assunção estão os da “gradualidade, flexibilidade e equilíbrio”; e, assim, é de se esperar que, gradativamente, regras ambientais comecem a existir visando à “harmonização das legislações” dos Estados-Partes como elemento do processo de integração.

2. Responsabilidade ambiental dos Estados e soberania

Os Estados passaram a aceitar uma responsabilidade jurídico-ambiental no plano internacional não faz muito tempo. Neste século, através de um litígio que envolveu americanos e canadenses, caso conhecido como “Fundição Trail”, é que se firmou a idéia de que os Estados são responsáveis pelos atos poluidores dos particulares, quando essa poluição passe a fronteira.

Nessa linha, a Declaração de Estocolmo⁴ estabeleceu: “Conforme a Carta das Nações Unidas e os princípios de Direito Internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo sua política ambiental e têm o dever de agir de tal modo que as atividades exercidas nos limites de sua

³. Declaração de Canela dos Presidentes dos Países do Cone Sul com vistas à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, *O Estado de S. Paulo, Caderno “Cidades”*, ed. 21.2.1992, p. 4.

⁴. Adotada pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente – Resoluções das Nações Unidas 2.994/XXVII, 2.995/XXVII e 2.996/XXVII, de 15.12.1972.

jurisdição ou sob seu controle não causem prejuízo ao meio ambiente de outros Estados ou nas regiões que não dependam de qualquer jurisdição nacional” (Princípio 21). Nos *considerandos* da Convenção sobre a Poluição Atmosférica Transfronteiriça a Longa Distância⁵ afirma-se que o referido princípio da Declaração de Estocolmo exprime uma convicção comum, conforme a Carta das Nações Unidas e os princípios do Direito Internacional.

Desse princípio da Declaração de Estocolmo decorre claramente que os Estados têm uma liberdade relativa ou uma liberdade controlada para a exploração de seus recursos naturais. Nesse sentido, entende-se que a soberania “cria para os Estados obrigações que são corolário de seus próprios direitos”.⁶

Os Estados-Partes do Tratado do MERCOSUL continuam afirmando sua soberania, ainda que numa concepção de cooperação entre os mesmos. A Argentina (art. 31 da Constituição de 1994), o Brasil (art. 1º, I, da CF/88), o Paraguai (art. 2º da Constituição de 1992) e o Uruguai (art. 4º da Constituição de 1966, com Emenda de 1967) previram, com clareza, a soberania de seus respectivos países.

A Declaração de Canela/92 afirma: “Para atingir plenamente seus objetivos, os programas ambientais multilaterais têm de definir adequadamente as responsabilidades, respeitar as soberanias nacionais no quadro do Direito Internacional e tornar realidade uma interdependência que garanta benefícios eqüitativos às partes”. Em dois campos, concretamente, a Declaração mencionada insiste na questão da soberania – no da diversidade biológica e no das florestas, dizendo: “Os recursos biológicos são inequivocamente recursos naturais de cada país e, portanto, sobre eles é exercida a soberania nacional”; “o aproveitamento econômico dos recursos florestais” é “um direito soberano dos Estados” que “pode e deve ser compatibilizado com a proteção do meio ambiente”.⁷

3. As Constituições nacionais dos Estados-Partes e o meio ambiente.

A República da Argentina previu na reforma constitucional de 1994, no art. 41 que:

“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan la necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tiene el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponere, segundo o establece la ley”.

A República Federativa do Brasil preceitua em sua Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, “caput” que: “Todos têm direito ao meio ambiente

⁵. Assinada em Genebra aos 13 de dezembro de 1979.

⁶. Sinkondo, “Príncipe de souveraineté, droit des peuples et securité en Droit International contemporain”, *Revue de Droit International et de Droit Comparé* 4/309-333, Bruxelas, 1989.

⁷. Declaração de Canela dos Presidentes dos Países do Cone Sul com vistas à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, cit.

ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

A República do Paraguai prevê em sua Constituição de 1992, em seu art. 7º

“Toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado. Constituyen objetivos prioritarios de interés social la preservación, la conservación, la recomposición y mejoramiento del ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano integral. Estos propósitos orientarán la legislación y política gubernamental”.

A República Oriental do Uruguai, dispôs na reforma constitucional de 1996, no art.47:

“La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La Ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores”.

4.. O Federalismo e o MERCOSUL

O Tratado de Assunção, como norma de Direito Internacional, deverá aplicar-se para os Estados-Partes independentemente da forma federativa ou unitária desses Estados. “Nenhum Estado apresentaria como exceção seu próprio Direito interno para subtrair-se às suas obrigações internacionais.”⁸

Interessante examinar a aplicação do Direito da Comunidade Econômica Européia no que se refere aos sistemas existentes na Bélgica e na Alemanha. O Prof. Marc Boes, referindo-se à Bélgica, assinala que “cada Estado-membro é livre para organizar suas estruturas políticas como entender; entretanto, esse Estado-membro responde pela aplicação do Direito Comunitário Europeu na sua ordem jurídica. Ele não pode invocar, no caso de não aplicação, sua própria incompetência resultante da divisão interna dos poderes. Assim, se as diretivas concernentes às matérias de competência regional ou comunitária não são aplicadas, é o Estado belga que será responsável perante as instâncias européias, e não a região ou a comunidade em falta”.⁹

Na Alemanha, “ao lado da lei federal concernente ao regime dos rejeitos, diversas leis dos *Länder* regulam aspectos particulares deixados em aberto pela legislação federal ou específica para um *Land* determinado” – acentua o Prof. Heinhard Stieger. Anota o referido Professor que “é difícil, na época atual, dizer,

⁸. Ch. Rousseau, *Droit International Public*, t. I, Paris, Sirey, 1970, p. 46, in Ergac, “Droit International et les conflits au sein de l’Etat Fédéral”, *Revue de Droit International et de Droit Comparé* 4/333-345, Bruxelas, 1987.

exatamente, em que medida as competências nacionais, sejam federais ou particulares, serão substituídas ou superpostas pelas da Comunidade Européia. É preciso desenvolver uma concepção funcional para a delimitação entre a CE e os Estados-membros, levando em consideração, de uma parte, os objetivos limitados da CE e de outra parte, o interesse de os Estados guardarem na Comunidade sua originalidade, autonomia e estrutura constitucionais".¹⁰

A Corte de Justiça da Comunidade Européia já teve oportunidade de pronunciar-se, ao decidir sobre rejeitos, que a obrigação de comunicação de projetos de regulamentação prevista na Diretiva 75/442-CE "estende-se aos projetos de regulamentação baixados por todas as autoridades dos Estados-membros, compreendidas as autoridades descentralizadas, tais como os Municípios" – CJCE 13.7.1989, *Enichen Base c/ Município de Cinisello Balsamo*.¹¹

O Prof. Albert Utton diz que é preciso enxergar além "da miopia de nossos próprios interesses provinciais e nacionais, diante da demonstração de que, embora haja uma grande quantidade de diferenças legais e políticas, as emissões são de fato semelhantes e os resultados freqüentemente os mesmos".¹²

No que tange à facilitação do comércio entre os países do MERCOSUL, oportuno apontar a Declaração de Canela/92, que assinala: "As normas de proteção ambiental devem orientar-se para sua finalidade específica, sem transformarem-se em práticas discriminatórias ou barreiras comerciais dissimuladas".¹³

Não podemos deixar de analisar o federalismo ambiental existente no Brasil em face da Constituição de 1988. O controle da poluição, por exemplo, é matéria pertinente à competência concorrente para legislar entre a União, os Estados e o Distrito Federal (art. 24, VI). Assim, a União poderá estabelecer normas gerais sobre a poluição de veículos automotores (art. 24, § 1º, da CF), mas os Estados brasileiros poderiam suplementar essas normas, acrescentando normas mais severas (art. 24, § 2º, da CF). Portanto, não é impossível o surgimento de dificuldades para o desenvolvimento do comércio exterior, notadamente entre os Estados-Partes do MERCOSUL.

Acentue-se que a matéria não engloba somente comércio exterior, pois, então, se resolveria a questão invocando a competência privativa (art. 22, VIII, da CF). Da mesma forma, oportuno pesquisar-se a possibilidade constitucional das Províncias da Argentina no tocante à suplementariedade de sua legislação nacional. Brasil e Argentina são os dois Estados Federais do MERCOSUL.

⁹. "La repartition des competences entre la CEE, les regions, les communautés et les collectivités en Belgique", in *La Protection de l'Environnement par les Communautés Européennes*, Paris, Éditions A. Pedone, 1988, p. 170.

¹⁰. "La repartition des competences entre la CEE, les États et les collectivités regionales et locales en matière d'environnement – Le cas d'Allemagne", in *ob. cit.*

¹¹. D. Simon e Rigaux, *ob. cit.*

¹². "Book review: managing natural resources in a federal State", in *Transboundary Resources Report*, v. 3, Albuquerque CIRT, University of New Mexico, n. 2, 1989.

¹³. Declaração de Canela, *cit.*

O assunto invocado merece ser especificamente levantado, pois o Grupo Mercado Comum baixou a Resolução 9/91, que diz, em seu art. 1º: “A partir de 1º de janeiro de 1992, os Estados-Partes do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) não poderão limitar ou proibir a circulação, homologação, certificação, venda, importação, comercialização, matrícula ou uso de veículos automotores que cumpram o indicado no documento ‘Normas Técnicas Harmonizadas sobre Requisitos de Segurança, Ruídos e Emissão de Veículos’”.¹⁴

Focalizo a questão, estando à vontade para fazê-lo, pois entendo inconstitucional a competência do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) para fixar privativamente normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações.¹⁵ Contudo, com a reforma constitucional poder-se-á dar um novo enfoque no federalismo ambiental, de forma a que os interesses dos ecossistemas regionais sejam defendidos e que se possa promover o desenvolvimento durável ou auto-sustentado dos integrantes do “Mercado Comum do Sul”.

5. Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL

Aos 22 de junho de 2001, em Assunção, os quatro Estados-Partes assinaram o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente¹⁶. Esse acordo foi objeto de uma longa negociação. Tem onze artigos, estando dividido em Preâmbulo, quatro capítulos: I – Princípios, II – Objetivo, III – Cooperação em Matéria Ambiental, IV – Disposições Gerais e um Anexo – Áreas temáticas.

5.1. Os princípios no Direito Ambiental

5.1.1. Os Princípios no Acordo Ambiental

Houve a reafirmação do engajamento dos Estados-Partes em relação aos princípios da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, como também ficou aberta a possibilidade de ser instrumentalizada a aplicação dos princípios dessa Declaração, que não tenham objeto de tratados internacionais.

O Acordo prevê os princípios fundamentais em seis alíneas do art. 3º: proteção do meio ambiente e aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis; incorporação do componente ambiental nas políticas setoriais e inclusão das considerações ambientais na tomada de decisões para fortalecimento da integração;

¹⁴ DOU 8.1.1992, p. 273.

¹⁵ V. p. 99 deste livro.

¹⁶ Houve aprovação do Acordo, no Brasil, pelo Congresso Nacional, através do Decreto Legislativo nº 333 de 24.07.2003 e na Argentina, pelo Senado e pela Câmara de Deputados, reunidos em Congresso, através da Lei nº 25.841 de 20.11.2003.

promoção do desenvolvimento sustentável por meio de apoio recíproco entre os setores ambientais e econômicos; tratamento prioritário e integral às causas e fontes dos problemas ambientais; promoção da efetiva participação da sociedade civil no tratamento das questões ambientais e fomento à internalização dos custos ambientais por meio de uso de instrumentos econômicos e regulatórios de gestão.

A incorporação da “componente ambiental nas políticas setoriais e inclusão das considerações ambientais na tomada de decisões”, como princípio de integração, faz com que “o desenvolvimento sustentável deixe de ser um princípio teórico, para encontrar uma forma concreta”, salienta Roberta Garabello¹⁷. O princípio da integração foi também adotado pela Comunidade Européia¹⁸. Este princípio foi acolhido na Declaração do Rio de Janeiro/1992 (princípio nº 4). O objetivo primacial do Acordo é “o desenvolvimento sustentável mediante a articulação entre as dimensões econômica, social e ambiental” (art. 4º). Não se poderá continuar a planejar, no plano público e privado, vendo-se somente as vantagens econômicas imediatas, chamando-se o setor ambiental a opinar, quando tudo já está decidido.

O tratamento das causas e das fontes dos problemas ambientais deve ser focado de duas formas – prioritária e integral. O Acordo Ambiental do MERCOSUL deu um passo significativo no sentido da prevenção da degradação ambiental, não esperando que o tratamento seja deixado somente para os efeitos dos problemas ambientais. Por esse princípio, a prevenção dos riscos e dos danos tem prioridade sobre a reparação e não se trata de uma prevenção parcial, mas integral.

Os princípios inseridos no Acordo Ambiental se não forem objeto de estudo e de atenção fiscalizadora da sociedade civil e das instituições políticas, servirão somente de fachada para a tomada de decisões que nada mudam e continuam aviltando a saúde humana e empobrecendo o meio ambiente.

5.1.2. Os princípios ambientais no Direito dos países integrantes do MERCOSUL

O Uruguai inseriu alguns princípios de direito ambiental na “Ley nº 17.283 de 28 noviembre de 2000 – Ley general de protección del ambiente”: art. 2º -b). la prevención y previsión son criterios prioritarios frente a cualquier otro en la gestión ambiental y, cuando hubiere peligro de daño grave o irreversible, no podrá alegarse la falta de certeza técnica o científica absoluta como razón para no adoptar medidas preventivas”; c) constituye un supuesto para efectiva integración de la dimensión

¹⁷ The Treaty of Amsterdam and the developments of European integration in the field of the environment. *The protection of the environment in a context of regional economic integration*. Ed. by Tullio Scovazzi. Milano: Giuffrè Editore. p. 78-118. 2001.

¹⁸ Tratado de Amsterdam: assinado em 02.10.1997 e em vigor desde 01.05.1999.

ambiental al desarrollo económico y social, la incorporación gradual y progresiva de la nuevas exigencias, sin que por ello deba reconocerse la consolidación de situaciones preexistentes”.

A República Argentina adotou a Lei 25675 de 6 de novembro de 2002, “Ley General del Ambiente”, na qual, em seu art. 4º acolheu diversos princípios de direito ambiental, entre os quais saliento: “Princípio de congruência: a legislação provincial, municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga; Princípio de prevenção: las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se puedan producir; Princípio precautorio: la ausencia de información o certeza científica no será motivo para la inacción frente a un peligro de daño grave o irreversible en el ambiente, en la salud o en la seguridad pública.”

O Brasil, em seguimento ao que dispõem a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981) e a Constituição Federal (art. 225), estabeleceu uma relação dos princípios do Direito Ambiental, a saber: i - princípio da informação; ii - princípio da participação; iii - princípio da prevenção; iv - princípio da precaução; v - princípio da reparação; e vi - princípio do poluidor-pagador (Decreto nº5.098 de 3/6/2004).

Do ponto de vista doutrinário, tenho defendido a existência de nove princípios: princípio do direito à sadia qualidade de vida; princípio do acesso equitativo aos recursos naturais; princípio usuário-pagador e poluidor-pagador; princípio da precaução; princípio da prevenção; princípio da reparação; princípio da informação; princípio da participação; princípio da obrigatoriedade da intervenção do poder público¹⁹.

Constata-se que houve uma sensível evolução desses países na adesão aos princípios de direito ambiental internacionalmente reconhecidos: reafirmaram antigos princípios e houve a recepção de princípios mais novos, especialmente o princípio da precaução. Com o rumo tomado no direito interno da Argentina, Brasil e Uruguai, espera-se que, também, o Paraguai incorpore esses mesmos princípios, passando todos os Estados a terem a disposição de incluir os princípios dos direitos nacionais, faltantes no Acordo Ambiental.

Interessa sublinhar que Argentina e Uruguai tardaram em elaborar suas leis de política ambiental em relação ao Brasil, cuja lei é de 1981. Contudo, quando fizeram sua legislação ambiental básica, de caráter nacional, fizeram-no com coragem e adequados às preocupações ecológicas contemporâneas.

¹⁹ MACHADO, Paulo A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*. 12ª ed. São Paulo: Malheiros Editores. p. 47-93. 2004

5.2. A cooperação no Acordo Ambiental: sociedade civil e governos.

A cooperação entre os países membros do MERCOSUL está prevista em quatorze alíneas do art. 6º. Destaco a busca da harmonização das legislações ambientais, o incentivo à pesquisa científica e desenvolvimento de tecnologias limpas, a prestação de informações sobre desastres e emergências ambientais, a promoção da educação formal e não formal e o fomento de conhecimentos, hábitos de conduta e integração de valores orientados para as transformações necessárias para conseguir-se o desenvolvimento sustentável no MERCOSUL.

Vejo como fundamental a forma como se dará a cooperação em matéria ambiental: a sociedade civil passa a ter uma presença obrigatória. A grande novidade do Acordo é o reconhecimento da necessidade da participação das associações ou dos grupos sociais. dizendo o art. 6º "caput" – "Os Estados-Partes aprofundarão a análise dos problemas ambientais da sub-região, com a participação dos organismos nacionais competentes e das organizações da sociedade civil, devendo implementar as seguintes ações:"²⁰.

5.3. Áreas temáticas

Quatro são os eixos temáticos em meio ambiente: gestão sustentável dos recursos naturais, qualidade de vida e planejamento ambiental, instrumentos de política ambiental e atividades produtivas ambientalmente saudáveis.

5.3.1. Gestão sustentável dos recursos naturais: fauna e flora silvestres, florestas, áreas protegidas, diversidade biológica, biossegurança, recursos hídricos, recursos ictícolas e aquícolas e conservação do solo.

5.3.2. Qualidade de vida e planejamento ambiental: saneamento básico e água potável, resíduos urbanos e industriais, resíduos perigosos, substâncias e produtos perigosos, proteção da atmosfera/qualidade do ar, planejamento do uso do solo, transporte urbano, fontes renováveis e/ou alternativas de energia;

5.3.3. Instrumentos de política ambiental: legislação ambiental, instrumentos econômicos, educação, informação e comunicação ambiental, instrumentos de controle ambiental, avaliação de impacto ambiental, contabilidade ambiental, gerenciamento ambiental de empresas, tecnologias ambientais, sistemas de informação, emergências ambientais e valoração de produtos e serviços ambientais.

5.3.4. Atividades produtivas ambientalmente sustentáveis: ecoturismo, agropecuária sustentável, gestão ambiental empresarial, manejo florestal sustentável e pesca sustentável.

²⁰No Preâmbulo, consta como um dos motivos do Acordo, estarem os Estados Partes "convencidos dos benefícios da participação da sociedade civil na proteção do meio ambiente e na utilização sustentável dos recursos naturais". No Capítulo I, que trata dos Princípios, os Estados-Partes deverão orientar-se pela "promoção da efetiva participação da sociedade civil no tratamento das questões ambientais"(art. 3º, "e")