

Fabiana Neves de Vargas

## **MERCOSUL: VIABILIDADE DE UMA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL COMUM**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>a</sup> Virgínia Elisabeta Etges

Co-Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>a</sup> Wanderleia Elizabeth Brinckmann

Santa Cruz do Sul, dezembro de 2007

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Fabiana Neves de Vargas

## **MERCOSUL: VIABILIDADE DE UMA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL COMUM**

Esta Dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Dr<sup>a</sup> Virgínia Elisabeta Etges  
Professora Orientadora

Dr<sup>a</sup> Wanderleia Elizabeth Brinckmann  
Professora Co-Orientadora

Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araújo

Dr. Ivo Marcos Theis

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente à Deus, que criou a natureza e proporcionou aos homens um meio ambiente saudável, o qual temos a nobre missão de preservar e conservar para que as futuras gerações tenham uma boa qualidade de vida. Agradeço, também, por todos os acontecimentos de minha vida, até mesmo por aqueles que, por falta de sabedoria, não pude compreender. Obrigado pelo amor, cuidado, pela tolerância, pelo espírito. Enfim, agradeço por tudo que Ele em sua infinita bondade vem propiciando durante minha fugaz existência.

A meu querido esposo, companheiro incansável de todas as horas, pelo apoio e incentivo na realização deste trabalho.

A pequena Amanda, por tudo que representa para mim.

Aos meus pais e irmãos, presentes em todos os momentos, principalmente nos mais difíceis, que sabem entender e por em prática o sentido do termo preservação, outorgando-lhe o máximo prestígio, com quem compartilho a conquista da realização deste trabalho.

Às Professoras Doutoras Virgínia Elisabeta Etges (orientadora), e Wanderleia Elizabeth Brinckmann (co-orientadora), pesquisadoras cujas trajetórias brilhantes me enchem de admiração e respeito, muito obrigado por provaram-me que na academia ainda existem pesquisadores sérios, competentes e humildes, que fazem uma ciência voltada às pessoas reais, aos habitantes de um espaço que transformaram em território através de seu próprio trabalho; àqueles que, na maioria das vezes, têm relegada a sua cidadania e a sua própria condição humana frente às exigências de um mercado que desrespeita as leis de manutenção da vida na Terra, trabalhando para a construção de um mundo alicerçado na justiça e na igualdade de direitos e responsabilidades. Obrigada pelas críticas acuradas, pelo respeito e dedicação.

Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, responsáveis por guiar meus primeiros verdadeiros passos na pesquisa, alicerçando um

processo que também foi de desconstrução e reconstrução pessoal, o que se deu através dos meandros da insegurança e do medo de andar por caminhos incertos. Obrigado pelas exaustivas leituras, pelas dicas e observações sempre pertinentes.

Às secretárias do Programa, pela boa vontade e atenção durante todo o processo de consecução do trabalho, contribuindo de forma decisiva nesta reta final.

Aos colegas da turma de 2006, agradeço pela oportunidade de trocar idéias, o que me possibilitou conhecer e me arriscar no novo e pela alegria em compartilhar. Vocês me ajudam a seguir acreditando.

A vocês, que leram e lerão com complacência este trabalho, que não se pretende portador de verdades e que se sabe falho em tantos aspectos, meu sincero carinho.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a feitura desta dissertação, pelo estímulo e amizade, meu reconhecimento.

## SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADN/ARN	Ácido Desoxirribonucleico/ Ácido Ribonucleico
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre-Comércio
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana
APTES	Apelantes
Art.	Artigo
BENELUX	Bélgica, Holanda e Luxemburgo
CARICOM	Comunidade do Caribe
CC	Código Civil
CCM	Comissão de Comércio do MERCOSUL
CECA	Comunidade Européia de Carvão e Aço
CEE	Comunidade Econômica Européia
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CF	Constituição Federal
CFC	Cloro-flúor-carbono
CFDD	Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos
CJCE	Corte de Justiça da Comunidade Européia
CNEN	Comissão Nacional de Energia Nuclear
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
CMC	Conselho do Mercado Comum
COFEMA	Consejo Federal del Medio Ambiente (Argentina)
CONAMA	Conselho Nacional do Meio ambiente
CO <sub>2</sub>	Dióxido de carbono
CPC	Comissão Parlamentar Conjunta
DOU	Diário Oficial da União
DS	Desenvolvimento Sustentável

ECO-92	Conferência do Rio de Janeiro em 1992
EFTA	Associação Européia de Livre Comércio
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EUA	Estados Unidos da América
EUROTOM	Comunidade Européia de Energia Atômica
FCES	Foro Consultivo Econômico-Social
GMC	Grupo do Mercado Comum
j.	juizado
LACP	Lei de Ação Civil Pública
MCCA	Mercado Comum Centro-Americano
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
Min.	Ministro
MP	Ministério Público
MS	Mandado de Segurança
NAFTA	Acordo de Livre Comércio da América do Norte
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCEE	Organização para a Cooperação Econômica Européia
ODECA	Organização de Estudos Centro-Americanos
OGM	Organismos Geneticamente Modificados
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMPI	Organização Mundial da Propriedade Intelectual
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNRH	Plano Nacional de Recursos Hídricos
PROBIDES	Programa de Conservação de Biodiversidade e Desenvolvimento Sustentável do Uruguai
REL	Relator
REMA	Reunião Especializada do Meio ambiente
RENARE	Recursos Naturais Renováveis
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RTJ	Revista do Tribunal de Justiça

SEMA	Secretaria Especial do Meio ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio ambiente
SGT	Sub-Grupo de Trabalho
STF	Supremo Tribunal Federal
TJCE	Tribunal de Justiça da Comunidade Européia
TJRS	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul
TRIPS	Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio
UE	União Européia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
v.u.	volume único



## **RESUMO**

Antes de ser uma fórmula de integração econômica, o MERCOSUL é, sobretudo, uma comunidade política de nações, comprometida com a construção de uma liderança política regional, com a busca e a criação de instrumentos capazes de melhor inserir os seus povos no cenário internacional. Frente à conjuntura atual, a Globalização, a proteção ambiental é um fator preponderante no que se refere ao desenvolvimento regional. Através da metodologia utilizada na pesquisa, a Hermenêutica, foi possível identificar, interpretar e analisar a legislação ambiental presente nos países mercosulinos. Verificou-se que, para o incremento do processo de desenvolvimento do MERCOSUL, necessária se apresenta a harmonização da legislação ambiental, não só por ser importante ao fortalecimento do bloco, mas também porque o Tratado de Assunção estabelece que esse procedimento apresenta-se como meio para o alcance do fim maior: a constituição de um Mercado Comum inserido dentro de um bloco regional. O presente estudo levou em consideração, principalmente, o exemplo da União Européia, onde a harmonização em termos de leis ambientais já é uma realidade. Argumenta-se favoravelmente à harmonização jurídica no MERCOSUL, tendo em vista os vários aspectos legais que aproximam os países integrantes do bloco de uma legislação comunitária na área ambiental. A diversidade social, cultural, econômica, política, bem como a ambiental entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai não deve se constituir em entrave para o processo de harmonização de leis ambientais. Ao contrário, a riqueza das experiências de cada país só vem a contribuir para a construção de uma legislação comum no bloco regional. Aos quatro países associados cabe a difícil tarefa de se modernizar e, principalmente, de se harmonizar em matéria de legislação ambiental, ressaltando que o bom desempenho do MERCOSUL depende mais de vontade por parte dos representantes políticos, assim como da iniciativa privada, do que unicamente de soluções jurídicas.

**Palavras-chave:** MERCOSUL, harmonização, legislação ambiental, desenvolvimento.

## ABSTRACT

Beyond becoming a form of economic integration, MERCOSUL is overall a political community of nations, committed with the construction of a regional political leadership, searching and the implementing of instruments that are able to insert, in the best way, their people on the international scene. In the opposite to the current juncture, the Globalization, the environmental protection is a predominant factor in the regional development. Through the methodology used in this search, hermeneutic, it was possible to identify, analyze and interpret the environmental legislation in the MERCOSUL countries. It was possible to verify that the harmonization of environmental legislation is needed to increment the MERCOSUL development process. Not only because it's important to the strengthening of the bloc, but also because the Treaty of Asunción establish that this procedure is presented as a way to reach an highest order: a Common Market creation, inserted within a regional bloc. This study took into special consideration the example of the European Union, where the environmental law's harmonization is already a reality. It is argued in favor to the legal harmonization in MERCOSUL, considering the various legal aspects that approximate the countries - members of the block - to a communitary law in the environmental area. Social, cultural, economical, political as well as environmental diversity between Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay, should not be an obstacle in the process of environmental law's harmonization. Unlike, the reach experiences of each country only has to contribute to the building of a common legislation in the regional bloc. The four countries involved have the difficult task to modernize, and specially to harmonize the environmental law, pointing out that the good performance of MERCOSUL depends more on willingness on the part of the political representatives, as well as private initiative, than merely the legal solutions.

**Keywords:** MERCOSUL, harmonization, environmental legislation, development.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	11
1. REGIÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL .....	18
1.1. Integração e surgimento dos Blocos Regionais .....	30
1.2. A Formação do MERCOSUL como Bloco Regional .....	41
2. DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE .....	50
2.1. A legislação ambiental existente nos países do MERCOSUL .....	75
2.1.1. O Brasil .....	76
2.1.1.2. A Evolução da Legislação Brasileira sobre o Meio Ambiente .....	90
2.1.2. A Argentina .....	95
2.1.3. O Paraguai .....	103
2.1.4. O Uruguai .....	110
3. A POSSIBILIDADE DE CONSTRUÇÃO DE UMA LEGISLAÇÃO COMUM NA ÁREA DO MEIO AMBIENTE NO MERCOSUL .....	121
3.1. Convenções e Declarações Internacionais .....	135
3.2. A Construção de uma legislação comum na área do meio ambiente no MERCOSUL .....	144
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	159
REFERÊNCIAS .....	167
ANEXOS .....	180

## INTRODUÇÃO

A comunidade internacional vivencia hoje um período de transformações, nos mais diversos setores, especialmente na área econômico-jurídica. Nesse campo, uma nova ordem mundial, já sem o ônus da chamada Guerra Fria, experimenta um crescimento sem precedentes do comércio internacional e do fluxo dos investimentos, devido à globalização da economia, impondo às nações um intenso relacionamento, seja em âmbito mundial, por meio da Organização Mundial do Comércio, seja em âmbito regional, por intermédio dos processos de integração.

A observação de um mundo movido e estabelecido conforme regras de mercado e ligado por laços muito fortes de proximidades geográficas e interesses políticos, tem determinado que se busque a interação da ciência e a integração dos povos. As nações isoladas, totalmente auto-suficientes e indiferentes à sorte das outras, não mais existem. Mesmo que alguns verbalizem tal isolamento por questões políticas e como forma de justificar uma independência inexistente, os países continuam, na prática, ligando-se aos demais, seja através de acordos, tratados ou blocos econômicos.

O mundo vem se organizando em blocos desde os primórdios da humanidade. Esta, por sua vez, começou a se ordenar em cidades, nações, países e, finalmente, seus povos começaram a traçar alianças de diversas naturezas, como por exemplo, as cidades-estado gregas, que se agrupavam com finalidade tanto comercial quanto bélica.

Na atualidade a existência de facilidades de comunicação, de transporte de mercadorias e pessoas e de troca permanente de informações criou um mundo global, em que os atos de um Estado influenciam e são influenciados por outros, beneficiam ou prejudicam, sendo relevantes na ordem internacional. Até mesmo os Estados mais desenvolvidos economicamente estão ligados, em maior ou menor proporção, aos Estados menos desenvolvidos, pois estes são, no mais das vezes, fontes de produtos primários, notadamente nas áreas de alimentação e de recursos minerais. A globalização das informações faz nascer nos nacionais o desejo de possuir itens produzidos ou fabricados em outros países,

determinando a necessidade de fixação de regras muito claras de controle de produção e comercialização, sob pena de criar ou aumentar as possibilidades de contaminação das pessoas, dos animais, do meio ambiente, bem como de provocar perdas nas relações comerciais.

A tutela jurídica ambiental tomada nas dimensões atuais é um processo recente, aprofundado nas últimas décadas. O divisor de águas foi a Declaração Universal do Meio Ambiente, quando da Conferência das Nações Unidas em Estocolmo em 1972, que elencou uma série de princípios inspiradores e orientadores à humanidade sobre a importância da preservação e melhoria do ambiente, o qual foi alçado à categoria de direito fundamental.

Hoje, a propagação que um dano ecológico pode causar na dimensão mundial desconhece limites e, no mais das vezes, seus efeitos são imprevisíveis, por maiores que sejam os recursos tecnológicos utilizados para impedi-los. Partindo-se dessa percepção, surgiu a necessidade da proteção jurídica do meio ambiente, com o combate pela lei, de todas as formas de perturbação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, de onde foi surgindo uma legislação ambiental em todos os países, levando ao advento do regime jurídico do meio ambiente em nível global.

Face à desatenção e desprezo com as questões ambientais, já que a cada momento ocorrem fatos que deixam resultados desastrosos às gerações futuras, surge cada vez mais forte, o sentimento de mobilização social, de organização comunitária, de compromissos de instituições públicas e de pessoas, militantes e defensores da temática ambiental. Como contraponto, passam a sugerir um legado às futuras gerações, para que possam ter, em uma época não muito distante e em um mundo de extremas carências e dificuldades, uma vida com mais dignidade e qualidade do que é permitida, nos dias atuais, à grande maioria dos habitantes do planeta.

A proximidade física, muitas vezes marcada por cursos d'água, e a localização de indústrias em suas margens, permitem a visualização de situações de risco à saúde das pessoas. Também o estabelecimento de pontos de descarte de resíduos sólidos e líquidos ou a emissão de gases na atmosfera é motivo de grandes preocupações internacionais.

Tal preocupação com o meio ambiente se faz presente no mundo através dos tratados,

documentos cada vez mais utilizados pelos Estados soberanos para regular suas relações e dirimir eventuais conflitos, o que não está ausente nos países do MERCOSUL (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai), através de leis próprias ou derivadas de convenções aprovadas e internalizadas.

Mesmo sendo o Tratado do MERCOSUL um acordo econômico de facilitação de trânsito de pessoas, serviços e bens entre os territórios dos países participantes e a formação de um bloco que possa concorrer em igualdade de condições com outros blocos, certamente que a preocupação ambiental não pode ser esquecida. Tal preocupação deve existir não só para proteger os nacionais do MERCOSUL, mas também para oferecer à população dos demais Estados, principalmente os compradores de seus produtos, garantias de qualidade e segurança, itens hoje considerados mais definidores da escolha do que do preço.

Devido à tendência internacional da globalização e da respectiva reação a esta, constituída da regionalização, entende-se que as informações contidas nesta dissertação, resultado de um estudo exaustivo, podem vir a servir de referência para estudos voltados à harmonização de leis em matéria ambiental no âmbito do MERCOSUL.

Nos últimos anos, tem sido observado um intenso processo de aprimoramento da legislação ambiental existente nos quatro países-membros do Tratado, bem como um aprofundamento das discussões sobre os mais diversos temas referentes à qualidade de vida e do meio ambiente.

O MERCOSUL é uma realidade que se propõe a ser muito mais do que uma simples área de livre comércio, inclusive com intenções já expostas de harmonização das legislações e das ações entre os Estados-partes. Diante disso, é importante verificar as normas que protegem o meio ambiente, objetivando procedimentos similares na proteção a esses bens ambientais.

Neste contexto, o presente trabalho tem como objetivo contribuir para a discussão sobre a possibilidade, em termos ambientais, de se formular e implementar, no âmbito do MERCOSUL, uma ordem jurídica nos moldes do Direito Comunitário Europeu, ou seja, harmonizada e hierarquizada frente ao sistema jurídico interno dos Estados-partes, levando em consideração a noção de soberania vigente nos países que integram este bloco regional.

Assim, baseando-se em material já publicado, tais como livros, artigos, periódicos e documentos disponibilizados na Internet, a pesquisa pretende enfrentar o tema da harmonização da tutela jurídica do meio ambiente, identificando e analisando, por meio de um estudo comparado, as legislações de proteção ambiental do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, destacando aspectos que aproximam ou distanciam os países integrantes do bloco de uma legislação ambiental harmônica. A fixação de normas ambientais comuns também evitará que empresas de poluição intensa transfiram investimentos de um país para outro em busca de vantagens competitivas, representadas, na maioria das vezes, pela ausência de legislação ambiental rígida. Por isso, a preocupação primordial que orienta este estudo é a de ampliar a reflexão sobre a preservação do meio ambiente nos países-membros do Tratado, avançando com segurança desde uma perspectiva de proteção ambiental nacional até a implantação de normas regionais de proteção ambiental que contenham exigências pactuadas e de cumprimento viável por todos.

A análise aqui desenvolvida não visa chegar a uma conclusão definitiva sobre a questão da harmonização da legislação ambiental nos quatro países-membros. O presente estudo não tem a pretensão de esgotar o assunto, vasto demais e que apresenta alguma dificuldade bibliográfica, notadamente no que se refere à legislação de outros países, praticamente só disponível na rede internacional de computadores. De qualquer forma, procura-se buscar os dados em páginas virtuais oficiais, o que faz presumir serem os dados atualizados e confiáveis.

O estudo inicia pela abordagem de questões relativas à região e ao desenvolvimento regional. O tema da integração regional, levando-se em consideração o atual mundo globalizado, lembra os dizeres que aparecem nas tabuletas presentes em áreas em obras: *homens trabalhando*. As reflexões em torno das relações entre região e regionalização, quer no sentido da operacionalização, quer no sentido da ordenação na perspectiva de uma caminhada de mudanças, trazem à tona a idéia de transformações para alguns, não com vistas ao homem ideal, mas à cidadania do possível. Objetividade para melhor compreender as mudanças, ou melhor dizendo, o encaminhamento para as mudanças, num cenário regional, é a preocupação central nesta pesquisa.

No capítulo seguinte, serão abordadas noções de desenvolvimento e meio ambiente, inicialmente como fragmentos isolados em suas questões internas e em suas racionalidades,

posteriormente, como partes de um mundo globalizado e aproximado pelas facilidades de transporte, que ditaram a obrigatoriedade do estabelecimento de relações pacíficas de comércio e de solução de litígios.

Far-se-á uma abordagem a cerca da legislação ambiental dos quatro países-membros do MERCOSUL, iniciando-se o exame pela legislação brasileira. Na sequência, procura-se expor o que contêm as legislações ordinárias e constitucionais da Argentina, Paraguai e Uruguai, para concluir-se que praticamente todos os tratados internacionais relevantes na área ambiental foram incorporados ao ordenamento jurídico interno, além de outras convenções bilaterais ou regionais que buscam proteger, principalmente, as fronteiras e os cursos d'água de uso comum.

A comparação jurídica, na presente pesquisa, é de suma importância para uma proteção ambiental efetiva e harmônica no MERCOSUL. Os ordenamentos jurídicos dos países integrantes do MERCOSUL originaram-se a partir do mesmo sistema romano-germânico, também denominado civilista, que influenciou consideravelmente os países da América Latina, fazendo com que tenham um sistema jurídico similar.

A preservação do meio ambiente, que até o início do século XX era encarada apenas como atividade contemplativa do belo, passou a ser vista como necessidade para a continuidade da vida em termos seguros e adequados ao desenvolvimento da sociedade, determinando a preocupação de Estados em fixar regras internacionais, chegando-se aos tratados internacionais como fonte de direito acerca do assunto.

Os tratados internacionais de preservação ambiental, bilaterais ou multilaterais, a começar pelos assinados na Conferência de Estocolmo em 1972 e na Conferência do Rio de Janeiro em 1992, passando por acordos celebrados pelos países signatários do Tratado de Assunção, dão bem uma idéia da preocupação a cerca da matéria, não apenas em nível regional, mas também mundial.

A soberania, juntamente com o povo e o território, forma a noção moderna de Estado. Ela representa o poder supremo de ditar as próprias regras e de não se submeter às vontades e determinações estrangeiras, sendo vista, hoje, como relativa em função das necessárias relações internacionais, e examinada como elemento definidor dos rumos a serem tomados



por um povo. Por razões históricas e tradicionais, a ênfase na soberania nacional é questão marcadamente presente nos países latino-americanos. Por este motivo, tudo leva a crer que a concepção de soberania que se tem nestes países seja um elemento de obstáculo e de influência na escolha do tipo de integração e um determinante na criação e nos efeitos de uma ordem jurídica comunitária.

No presente estudo, o Direito Comunitário Europeu é apresentado como uma referência, uma vez que conta com sistema jurisdicional supranacional, inexistente no MERCOSUL. Os países do MERCOSUL, menos desenvolvidos que os europeus, são, por esta mesma razão, mais suscetíveis a acidentes pela má gestão de substâncias nocivas ao meio ambiente, tais como as utilizadas na geração de energia nuclear<sup>1</sup> e na indústria química destinada ao combate de pragas na agricultura.

Assim, questiona-se se é possível a adoção de uma legislação harmônica em termos de proteção ao meio ambiente no MERCOSUL e se é possível a adoção de políticas públicas comuns de proteção. Segundo grande parte da doutrina, essa possibilidade é factível, desde que a sociedade civil se organize para não permitir que as regras do mercado venham a determinar os rumos que devem ser tomados. Para tanto, nesses tempos de hegemonia das idéias liberais, onde se prefere defender que o mercado será capaz de comandar a vida dos países, inclusive sua dinâmica regional, a tutela do meio ambiente, com normatizações harmonizadas ou não, deve ser uma bandeira, uma aspiração, enfim, uma luta da cidadania e dos Movimentos Sociais.

Busca-se a resposta, a partir da análise da tutela jurídica do meio ambiente nos países-membros do MERCOSUL e, especialmente, analisando a experiência comunitária européia. Aborda-se o atual estágio da integração do MERCOSUL e o tratamento dispensado à proteção jurídica ambiental, com o escopo de verificar a viabilidade de ter nos países membros tratamento simétrico na defesa dos bens ambientais.

---

<sup>1</sup> A nível mundial, destaca-se o desastre nuclear da Usina de Chernobyl e, em âmbito regional, o acidente na usina nuclear Angra 1, no Brasil, em 28 de maio de 2001. Referido desastre foi relatado pela matéria *Angra 1 Vaza em Silêncio*, da Revista Época nº 175, de 24 de setembro de 2001, p. 116-121, e que só foi divulgado depois da reportagem referida, colocando em dúvida o sistema de segurança e a transparência pública das operações. A reportagem revela, ainda, irregularidades acontecidas em 1999, na estatal Indústrias Nucleares do Brasil, consistentes em testes sigilosos e sem autorização da comissão nacional de energia Nuclear com urânio enriquecido na fábrica de Resende, no Rio de Janeiro. A CNEN só havia permitido experimentos com material não enriquecido, um urânio menos tóxico e sem risco de combustão.

É fundamental, portanto, o estudo da relação entre proteção ambiental e livre circulação de mercadorias no MERCOSUL, e de até que ponto as ações de proteção ambiental podem implicar restrições à liberdade de circulação dos produtos provenientes do bloco. Considerando a possibilidade de que a inexistência de normas eficazes de proteção ao ambiente pode ensejar que produtos tóxicos e material poluente passem de um Estado a outro, ou, até mesmo, que uma empresa poluidora se instale no território do país cuja legislação seja mais flexível.

Assim, levando-se em consideração a ênfase que o próprio Tratado de Assunção deu ao assunto, em função de dispositivo que determinou como um dos objetivos do pacto a “harmonização legislativa” para permitir o desenvolvimento saudável dos Estados-partes, é de grande importância conhecê-la para concluir da necessidade ou não de modificações. Esse é tema de grande importância e atualidade, razão pela qual serão apresentadas considerações e comentários a esse respeito, com vistas à futura harmonização legislativa sobre a matéria.

## 1. REGIÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

*“... Quando a gente faz falar o território - que é um trabalho que creio que é o nosso, fazer falar o território, como os psicólogos fazem falar a alma, como o Darcy Ribeiro quis fazer falar o povo, como o Celso Furtado quis falar a economia -, o território também pode aparecer como uma voz ...”.*

*(MILTON SANTOS. Entrevista em Caros Amigos, nº 17. São Paulo, agosto de 1998).*

A definição de um conceito único e abrangente do vocábulo região tem ocupado muito os pesquisadores de diferentes áreas da Ciência e, em particular, da Geografia, especificamente da Geografia Regional. A esse respeito, Paulo César da Costa Gomes (1995, p. 49) afirma que o mais relevante, na verdade, não é estabelecer uma validade restritiva para este termo, “como se a ciência fosse um tribunal onde se julgasse o direito de vida e de morte das noções”, mas sim reconhecer a existência do conceito de região em outras áreas que não no interior de investigações científicas propriamente ditas e, mesmo dentro da Ciência, reconhecer e aceitar seu uso e suas diferentes formas de operacionalização, o que garantiria reconhecer, “nesta multiplicidade a riqueza e o objeto propriamente de uma investigação científica”.

A região enquanto escala de planejamento ou mecanismo de ordenamento territorial instrumento de ação, foi e continua sendo bastante estudada pela chamada Ciência Regional<sup>2</sup>, à qual se agregaram pesquisadores de diferentes áreas, constituindo um dos ramos mais recentes das Ciências Sociais e Econômicas. Oficialmente, a Ciência Regional foi fundada em 1954, pelo economista espacial Walter Isard, junto a uma associação chamada *Regional Science Association* (BENKO, 1999).

No decorrer da história das civilizações, as regiões foram configurando-se por meio de

---

<sup>2</sup> A Ciência Regional pode ser caracterizada, segundo Georges Benko (1999), como uma *ciência de síntese*, a qual, a partir de dados fornecidos por especialistas de diferentes áreas, procura discernir, de acordo com as particularidades de cada região, as leis fundamentais da lógica da distribuição das atividades. O objeto de estudo da Ciência Regional são as intervenções humanas no território, sendo que o objetivo de estudá-las é contribuir com a resolução de problemas que não possam ser adequadamente tratados com os métodos das demais Ciências.

processos orgânicos, expressos através da territorialidade absoluta de um grupo, onde prevaleciam suas características de identidade, exclusividade e limites, devidas à única presença desse grupo, sem outra mediação. A diferença entre áreas se devia a essa relação direta com o entorno. A solidariedade, característica da região, ocorria quase que exclusivamente em função dos arranjos locais. Mas a velocidade das transformações mundiais deste século, aceleradas vertiginosamente no período do Pós-guerra, fez com que a configuração regional do passado desmoronasse.

Na definição atual das regiões, conforme ensinamentos de Milton Santos (1999), longe esta a solidariedade orgânica que fora o próprio cerne da definição do fenômeno regional. O que se tem hoje são “solidariedades organizacionais”. As regiões existem porque sobre elas se impõem arranjos organizacionais, criadores de uma coesão organizacional, baseada em racionalidades de origens distantes que se tornam o fundamento da sua existência.

No atual mundo globalizado, com a ampliação da divisão internacional do trabalho e o aumento exponencial do intercâmbio, dão-se paralelamente uma aceleração do movimento e mudanças mais repetidas, na forma e no conteúdo das regiões. Assim, na concepção de Santos (1999, p. 197), “o que faz a região não é a longevidade do edifício, mas a coerência funcional, que a distingue das outras entidades, vizinhas ou não. O fato de ter vida curta não muda a definição do recorte territorial”.

Segundo Sandra Lencione (2003) a origem etimológica do termo região deriva do latim, língua na qual era usado para se referir à unidade político-territorial em que se dividia o Império Romano. Sua raiz está no verbo “*regere*”, que significa governar:

*Regione* nos tempos do Império Romano era a denominação utilizada para designar áreas que, ainda que dispusessem de uma administração local, estavam subordinadas às regras gerais e hegemônicas das magistraturas sediadas em Roma. Alguns filósofos interpretam a emergência deste conceito como uma necessidade de um momento histórico em que, pela primeira vez, surge, de forma ampla, a relação ente a centralização do poder em um local e a extensão dele sobre uma área de grande diversidade social, cultural e espacial. A contribuir com esta interpretação existe também o fato de que outros conceitos de natureza espacial tenham sido enunciados nesta mesma época, como o conceito mesmo de espaço (*spatium*), visto como “contínuo”, ou como intervalo, no qual estão dispostos os corpos seguindo uma certa ordem neste vazio, ou ainda o conceito de província (*provincere*), áreas atribuídas aos controles daqueles que a haviam submetido à ordem hegemônica romana (GOMES, 1995, p. 49-50).

Também a Igreja Católica, no período Medieval, reforçava a utilização da divisão do espaço em regiões, as quais, inicialmente, são determinadas pelas linhas de “fraturas” regionais provocadas pelo esfacelamento do Império Romano: “a subdivisão destas áreas constitui a origem espacial do poder autônomo dos feudos, predominante na Idade Média” (GOMES, 1995, p. 51). É sobre estas divisões regionais que a Igreja estabelece sua hierarquia administrativa.

O período de formação do Estado Moderno na Europa, segundo ensinamentos de Paulo César Gomes (1995), presencia o renascimento das discussões quanto aos conceitos de *região, nação, comunidades territoriais, diferenças espaciais*, etc., isso porque um dos discursos predominantes na legitimação do Estado no século XVIII gira em torno da necessidade de união regional diante de inimigos comerciais, culturais ou militares vindos do exterior.

Nos diversos relatos históricos referentes à constituição dos Estados europeus, podemos observar com clareza a complexidade das negociações e dos conflitos que envolveram a redefinição da autonomia do poder, da cultura, das atividades produtivas e de seus limites territoriais. Fundamentalmente, a questão que se recoloca é a que deu origem ao conceito de região na Antiguidade Clássica, ou seja, a questão da relação entre a centralização, a uniformização administrativa e a diversidade espacial, diversidade física, cultural, econômica e política, sobre a qual este poder centralizado deve ser exercido (GOMES, 1995, p. 51-52).

A partir destes breves comentários, é possível tecer algumas considerações: o termo região surge com uma conotação eminentemente política (LENCIONE, 2003; GOMES, 1995); coadunada à discussão acerca de região, está a questão da *espacialização das noções de autonomia, soberania, direito*, entre outras de cunho político, social e/ou econômico (GOMES, 1995); a Geografia é o campo a possibilitar o florescimento dessas discussões, pois que tem na região um de seus conceitos-chave, tomando para si a tarefa de sistematizar este tema (LENCIONE, 2003; GOMES, 1995).

Contemporaneamente, no chamado contexto da pós-modernidade, quando ocorre uma redefinição no papel do Estado, quebras de pactos territoriais que moldaram o mundo, verifica-se o ressurgimento das discussões sobre região. Na conjuntura do ressurgimento de discussões sobre nacionalismos e regionalismos, percebe-se que o termo região passa a designar uma dada porção da superfície terrestre que, por um ou outro critério, diferencia-se do todo – neste sentido, abarcando um grande leque de conotações, de acordo com o critério

utilizado, ou seja, de acordo com o processo de regionalização<sup>3</sup> ou de divisão regional adotado.

O termo “região” - com origem no latim *regione* – comunga, não por acaso, do mesmo radical (reg) dos termos regra, regência, regulação. Desde seus primórdios, a regionalização tem por vistas o regramento do território.

Na concepção de Bertha Becker (1990), a nova regionalização e o rompimento das divisões administrativas oficiais são resultado da interação conflituosa de suas malhas: a programada, ou técnico-política, das grandes redes e territórios impostos pelo Estado, e a sócio-política, constituída pelo espaço vivido dos grupos sociais.

Propomos [...] definir a região como um campo territorial que manifesta a emergência de um poder local específico que o quadro institucional procura legalizar. Em outras palavras, região e regionalização resultam de uma relação entre processo coletivo e decisões tecnocráticas, prática social e prática de poder (BECKER, 1990, p. 97).

Assim, uma região não é uma entidade física, mas uma construção social. Mais exatamente, uma região é o resultado de um processo de regionalização. Portanto, um mesmo território pode e deve ser objeto das mais distintas regionalizações.

Para Roberto Lobato Corrêa (1987), os conceitos de região e de regionalização, estando atrelados ao modo de produção, e considerando-se que este muda no decorrer do tempo, não podem ser “definitivos e imutáveis”, constituindo-se em “construções históricas”. Este autor (1987, p. 44) ainda afirma que os próprios “mecanismos de regionalização” não são sempre os mesmos, mudando segundo as transformações ocorridas na história do homem, “marcada pelo desenvolvimento das forças produtivas, pela dinâmica da sociedade de classes e de suas lutas”, tornando-se – o processo de regionalização – cada vez mais complexo. Assim, é no modo de produção capitalista que o processo de regionalização se acentua, estando marcado pela simultaneidade dos artifícios de diferenciação e integração, verificada no interior da constante mundialização da economia a partir do século XV (CORRÊA, 1987, p. 44).

---

<sup>3</sup> O termo regionalização é visto de formas distintas por autores diversos. Segundo autores como Maria Ângela Faggin Pereira Leite (1994), Roberto Lobato Corrêa (1997) e Milton Santos (1999), o significado de regionalização se evidencia com o desenvolvimento de técnicas de produção que, pela percepção da diversidade dos lugares, desenvolvem-se a partir do uso dos recursos disponíveis.

O que se depreende das idéias lançadas por Roberto Lobato Corrêa é que, esse modo de produção, cujas atividades se entrelaçam cada vez mais com o mundo de fora, com o extra-regional integrando o território espacialmente com outras regiões, é o que se pode chamar de regionalização. E é exatamente no processo de regionalização que os Estados devem buscar alternativas para o desenvolvimento regional sustentável.

Dessa forma, através de seus estudos, M. A. Faggin Pereira Leite (1994) diz que a base do processo de formação de uma região é constituída pelo trabalho social organizado segundo certas formas técnicas aplicadas a uma determinada combinação de recursos naturais.

Além disso, como os próprios sistemas de produção e, com eles, as atividades desenvolvidas pelo homem quanto à organização espacial, sofreram inúmeras transformações ao longo do tempo, essas mesmas transformações se impõem ao conceito de região; exigindo que o termo seja constantemente revisto ou modificado, de modo a considerar a complexidade exigida pelos avanços culturais, científicos e tecnológicos que vão sendo incorporados ao sistema de produção (LEITE, 1994).

Por esta razão, Leite (1994, p. 14) diz “embora seja difícil estabelecer com precisão o significado da palavra região, é certo que, seja qual for a sua definição, ela está intimamente ligada às formas de produção que vigoram em determinado momento histórico”.

Roberto Lobato Corrêa (1987, p. 22-23), afirma com maestria, que o termo região deve ser entendido enquanto um “conceito intelectualmente produzido”, sendo que cada conceito diferente é um meio para se conhecer a realidade “quer num aspecto espacial específico, quer numa dimensão totalizante”. Por conseguinte, a cada pesquisador e pesquisa, de acordo com seus propósitos e com o período histórico vivido, cabe escolher o conceito mais adequado.

A partir de 1970, três novos conceitos de região foram identificados por Anne Gilbert (1980 apud CORRÊA, 1997). O primeiro entende a *região enquanto resposta aos processos capitalistas*, constituindo-se em organização espacial dos processos sociais associados ao modo de produção capitalista.

Trata-se da regionalização da divisão social do trabalho, do processo de acumulação capitalista, da reprodução da força de trabalho e dos processos políticos e ideológicos. Alguns autores argumentam ainda ser a região resultado de práticas

específicas de classe, de uma cultura distinta ou do regionalismo (CORRÊA, 1997, p. 187).

Conforme Corrêa (1997), entre os pensadores que rediscutem o conceito de região segundo esta lógica, com uma abordagem fundada no marxismo, destacam-se José Luis Coraggio (*Territórios em Transición*, 1987), Doreen Massey (*Spatial Division of Labour: Social Structure and the Geography of Production*, 1984) e Neil Smith (*Uneven Development: Nature, Capital and the Production of Space*, 1984).

Em um segundo conceito de região identificado por Gilbert (CORRÊA, 1997, p. 188) a região é vista como foco de identificação, sendo “definida como *um conjunto específico de relações culturais entre um grupo e lugares particulares*”, uma “apropriação simbólica de uma porção do espaço por um determinado grupo” e, assim, “um elemento constituinte de uma identidade”. Como fontes desta abordagem têm-se a Geografia Humanista, que considera a região como um espaço vivido e a Geografia Cultural Renovada, cuja origem são os estudos sobre paisagem realizados por geógrafos alemães, franceses e anglo-saxônicos. Como exemplos desta abordagem, têm-se os estudos de J. L. Piveteau (*Lê Sentiment d’Appartenance Régionale em Suisse*, 1969), Yi-Fu Tuan (*Espaço e Lugar*, 1983) e André Frémont (*Região, Espaço Vivido*, 1980).

A terceira forma de conceituação de região, na década de 1970, é enquanto meio para interações sociais. “Trata-se de uma visão política da região com base na idéia de que dominação e poder constituem fatores fundamentais na diferenciação de áreas”. (CORRÊA, 1997, p. 188). Os estudos de Allan Pred (*Place as a Historically Contingent Processes: Struturation and Time-Geography of Becoming Places*, 1984); Derek Gregory (*Human Agency and Human Geography*, 1981) e Claude Raffestin, (*Por uma Geografia do Poder*, 1993)<sup>4</sup> são exemplos desta abordagem.

Analisando os três conceitos de região emergentes após 1970, Roberto Lobato Corrêa (1997) aponta para o fato de que todos estão apoiados na idéia de diferenciação de áreas, negando a tese de que o mundo esteja se tornando homogêneo e indiferenciado, o que faria com que, gradativamente, as regiões desaparecessem.

---

<sup>4</sup> Corrêa (1997) destaca que esta corrente é fortemente influenciada por Anthony Giddens.



Outro fato apontado por Corrêa (1997) é que no contexto de um mundo “unificado e dividido” pelo capitalismo é que surge o debate sobre a natureza das regiões, num momento em que a história de cada porção da superfície terrestre não é mais autônoma, mas dependente – em maior ou menor grau – de processos gerais, universais.

A globalização, etapa superior da espacialidade capitalista, que emergirá a partir do final da Segunda Guerra Mundial, torna mais complexa ainda a fragmentação da superfície terrestre. A fragmentação exprime-se na divisão territorial do trabalho que se caracteriza diretamente por especializações produtivas, mas também por outras características sociais, culturais e políticas espacialmente variáveis. A articulação, por sua vez, exprime-se pelos diversos fluxos materiais e imateriais que percorrem a superfície terrestre, integrando pontos e áreas diversos (CORRÊA, 1997, p. 189).

Sendo assim, a economia mundial e a globalização econômica não geraram a homogeneização global, como se pressupunha, mas ratificaram as diferenças espaciais que já existiam. Lobato Corrêa (1997), segue afirmando que o capitalismo industrial criou, desfez e refez unidades regionais nos diferentes continentes.

Dessa forma pode-se dizer que é a diferenciação de áreas que permite à Geografia seguir falando em regiões. Entendendo, segundo Corrêa (1997), a diferenciação de áreas vinculada à idéia de particularidade – mediação entre o universal (globalização) e o singular (especificação máxima do universal).

A região, desse modo, constituiria o plano espacial da particularidade.

[A região] resulta de processos universais que assumiam especificidades espaciais através da combinação dos processos de inércia, isto é, a ação das especificidades herdadas do passado e solidamente ancoradas no espaço, de coesão ou economias regionais de aglomeração que significa a concentração espacial de elementos comuns numa dada porção do espaço e de DIFUSÃO que implica no espraiamento dos elementos de diferenciação e em seus limites espaciais impostos por barreiras naturais ou socialmente criadas (CORRÊA, 1997, p. 192).

A globalização evidencia o caráter particular das regiões, sendo que as múltiplas possibilidades de recortes na superfície terrestre tornam a particularidade a categoria mais relevante.

Neste âmbito, a região, enquanto particularidade territorializada do processo geral da acumulação capitalista, adquire novo sentido. Ao mesmo tempo em que expressa formações sócio-econômicas, ou sócio-espaciais nas palavras de Milton Santos (1999), enquanto

particularidades, ela expressa também o contramovimento à globalização, enquanto uma das extremidades do movimento que atualmente, mais do que em qualquer outro período da história, tenciona a realidade: a tensão entre o particular e o todo, entre o regional e o global.

Na contemporaneidade, a região emerge como resposta local ao processo de globalização capitalista, formador do que Sandra Lencioni (2003, p. 177) caracteriza como “um contexto de desenvolvimento global e de internacionalização de todas as esferas da vida humana”, marcado por uma “crescente intensificação da determinação do caráter internacional sobre o nacional”. Milton Santos (1999) é categórico a esse respeito ao afirmar que a única forma de frear o caráter perverso da globalização se dá através do fortalecimento das regiões.

Nesse mundo globalizado, mesclam-se, “confundem-se e rearticulam-se povos e culturas, signos e significados, realidades e imaginários. A própria localização evidente, indiscutível, pode tornar-se irrelevante. É como se um novo tecido, outra malha, recobrando e impregnando o mundo, alterasse a geografia e a história”<sup>5</sup>. A relação espaço-tempo se transfigura e cria as condições onde o pensamento pós-moderno se afirma<sup>6</sup> (LENCIONI, 2003, p. 179).

O discurso da Pós-Modernidade trouxe à pauta discussões sobre o fim do Estado, o fim do território, a existência dos não-lugares e, também a negação da região. A escala regional tende a não fazer sentido: como uma entidade espacial baseada na diferenciação de áreas pode sobreviver à homogeneização globalizante?

Com sabedoria, Otávio Ianni contribui com as reflexões sobre esta questão quando afirma que a globalização não apaga as desigualdades e, muito menos ainda, as contradições que constituem parte importante da vida social, seja em nível regional, nacional ou mundial. Nas palavras do autor,

ao contrário, desenvolve umas e outras, recriando-se em outros níveis, com novos ingredientes. As mesmas condições que alimentam a interdependência e a integração alimentam as desigualdades e contradições, em âmbito tribal, regional, nacional, continental e global (IANNI, 1993, p. 125).

Já Milton Santos (1999, p. 197) afirma que “a região continua a existir, mas com um nível de complexidade jamais visto pelo homem”. A região não é suprimida, ela apenas muda

---

<sup>5</sup> IANNI, 1993, p. 100.

<sup>6</sup> HARVEY, 1992.

de conteúdo. A espessura do acontecer é aumentada, diante do maior volume de eventos por unidade de espaço e por unidade de tempo. O autor procura mostrar que o processo de globalização é também um processo de fragmentação, significando, assim, além da globalização, individualização e regionalização.

Por isso é que a região se recompõe como um nível decisivo de análise. Aqueles que vêem o fim da região argumentam que o seu desaparecimento deve-se à anulação das diferenças regionais decorrentes da expansão do capital hegemônico em todo o planeta. Milton Santos (SANTOS, 1999, p. 196) observa que, com o espaço tornado mundial, as regiões “são o suporte e a condição de relações globais que de outra forma não se realizariam. Agora, exatamente, é que não se pode deixar de considerar a região, ainda que a mesma seja reconhecida como um espaço de conveniência ou até mesmo chamada por outro nome”.

Nessa mesma linha de pensamento, Sandra Lencioni (2003) afirma que as regiões apresentam formas e conteúdos em constante mudança, mudanças essas bastante voláteis. O fato de as formas e conteúdos terem movimentos acelerados não significa o desaparecimento da região. “Atualmente, segundo expressão de Milton Santos, as regiões têm uma menor duração de seu edifício regional, ao mesmo tempo que são mais complexas em comparação às construções regionais de antigamente” (LENCIONI, 2003, p. 192-193).

Aliás, oportuno se faz mencionar a interessante análise do contexto atual de região e desenvolvimento elaborada por Milton Santos (1999). Na perspectiva do autor, o espaço atual é composto de dois tipos de recortes. De um lado, estão as horizontalidades, que são pontos unidos sem descontinuidade, como o conceito tradicional de região. De outro lado, estão as verticalidades, que são pontos separados no espaço, garantindo o funcionamento global da sociedade e da economia. As verticalidades são responsáveis pela circulação, distribuição e consumo, nos mais diversos locais. São capazes de criar interdependências hierárquicas, baseadas especialmente na informação ao serviço das forças econômicas hegemônicas e ao serviço do Estado, funcionando como regentes das ações que definem as novas realidades espaciais, na maioria das vezes homogeneizadas em função da “perda correlativa da capacidade de gestão da vida local”. Neste sentido, as horizontalidades caracterizam-se como contraponto, sendo, para o autor tanto o lugar da finalidade imposta de fora, de longe e de cima, quanto o da contra-finalidade, localmente gerada. “Elas são o teatro de um cotidiano conforme, mas não obrigatoriamente conformista e, simultaneamente, o lugar da cegueira e da

descoberta, da complacência e da revolta” (SANTOS, 1999, p. 227).

Santos (1999) segue afirmando que as horizontalidades e verticalidades ocorrem nos mesmos lugares, ao mesmo tempo, e sua intersecção ocorre, de modo geral, nas cidades. Ao reforçarem-se as horizontalidades, com a coesão da sociedade, surge a possibilidade de opôr-se ao que não convêm das verticalidades, e reivindicar ações que beneficiem essa sociedade, gerando assim, *desenvolvimento regional*.

Apesar de ser um processo lento, por ser necessária a desalienação dos indivíduos e a mobilização em busca de interesses comuns, no fortalecimento das horizontalidades está o meio mais viável de promover o desenvolvimento regional. Com a união horizontal dos lugares, pode-se estabelecer normas locais e regionais para beneficiar a região, que podem afetar as normas globais que incidem sobre esse local.

Analizando as idéias de Milton Santos, chega-se a conclusão de que o investimento nas potencialidades da região, pelos atores regionais, é uma forma de favorecer as horizontalidades. Assim, entende-se que a definição do referido modelo de desenvolvimento passa a ser estruturada a partir dos próprios atores locais, e não mais pelo planejamento centralizado. Aliás, essa estruturação é realizada por meio de um processo já definido por Sérgio Boisier (1988) como organização social regional, e que tem como característica marcante a ampliação da base de decisões autônomas por parte dos atores locais. O modelo pode ser definido como desenvolvimento realizado *de baixo para cima*, ou seja, partindo das potencialidades sócio-econômicas originais do local, no lugar de um modelo de desenvolvimento *de cima para baixo*, isto é, partindo do planejamento e intervenção conduzidos pelo Estado nacional.

Nesse sentido, Boisier (1999) cita diferentes formas de capital possíveis de encontrar em um território (organizado), os quais deveriam produzir desenvolvimento, entre eles o capital cognitivo, econômico, cultural, humano e social. O autor apregoa que qualquer território possui um estoque de recursos naturais capazes de serem usados para promover desenvolvimento. Dentro do capital cognitivo está o conhecimento sobre sua região, sobre as tecnologias que podem ser desenvolvidas a partir dos recursos naturais da região. Entretanto, com frequência este conhecimento está mais concentrado em grandes corporações transnacionais, do que na própria sociedade local. Não raras vezes, há desconhecimento e

desvalorização dos potenciais locais, facilitando seu uso por empresas transnacionais que apenas desfrutam desses recursos, não gerando o desenvolvimento das regiões a partir de suas potencialidades. Atualmente, com o domínio de corporações em que a finalidade é expandir seus mercados e garantir o crescimento econômico, pouco importam as consequências e o custo social desse processo. Este crescimento pode estar apoiado na exploração dos trabalhadores, que na grande maioria são detentores apenas das etapas repetitivas do trabalho, pois o conhecimento de altas tecnologias permanecem no poder de um número reduzido de pessoas. O resultado desse processo é a alienação cada vez maior das pessoas. Dessa forma, o Estado deve estar a favor das sociedades locais, intervindo na promoção do bem-estar e na atenuação da marginalização social, atenuando os efeitos gerados pelas redes a serviço do grande capital.

Nesse contexto, quanto mais os indivíduos se unirem em torno de objetivos comuns, quanto mais organizada a sociedade local estiver, resgatando o sentido de cidadania, mais poder esta sociedade terá, favorecendo assim os seus membros. De acordo com Virgínia Etges (1998), somente “por meio da participação dos cidadãos no planejamento e na ação conjunta em torno de estratégias comuns em nível regional é que se pode vislumbrar o novo”.

O desenvolvimento das regiões não pode estar alheio ao processo de globalização. Com os avanços tecnológicos, as regiões estão cada vez mais diferenciadas, algumas absorvendo o “novo” rapidamente, outras resistindo mais, ou escolhendo o que mais convém desse “novo”. Essa diferenciação deve ser considerada, e só com a organização das sociedades, com a elaboração de projetos diferenciados visando o desenvolvimento da região, poderá ocorrer o fortalecimento das regiões, e então, a opção entre o lado perverso da globalização e o que convém desse processo. Possibilita-se, desta forma, desenvolvimento regional e qualidade de vida.

Nessa linha de pensamento, Sérgio Boisier (1996) estabelece uma relação biunívoca entre desenvolvimento regional, por um lado, e o correspondente projeto político, por outro. Em outras palavras, o autor sustenta que, para haver desenvolvimento em uma região, é indispensável a preparação de um projeto político de maior envergadura do que uma simples estratégia, sem desconhecer que esta última, por si mesma, já representa uma questão de grande complexidade.

Por esta razão, Boisier define desenvolvimento regional como “*un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la región, de la comunidad regional como un todo y de cada individuo residente en ella*” (BOISIER, 1996, p. 33-34). Segundo o autor, esta não é a única definição existente, mas aquela que apresenta maiores vantagens quanto à identificação dos sujeitos envolvidos.

Assim, pressupondo-se necessariamente a existência de um processo de crescimento econômico, o desenvolvimento de uma região se caracteriza na concepção de Boisier (1996), pela presença dos seguintes atributos simultâneos:

- a) Um crescente processo de autonomia regional de decisão, que significa capacidades regionais cada vez maiores para definir seu próprio estilo de desenvolvimento e para usar instrumentos de política congruentes com tal decisão;
- b) Uma crescente capacidade regional para apropriar parte do excedente econômico ali gerado a fim de reinvertê-lo na própria região e, assim, diversificar sua base econômica e conferir sustentabilidade à longo prazo para seu crescimento;
- c) Um crescente movimento de inclusão social, conceito que denota simultaneamente, uma melhoria sistemática na repartição do ingresso regional entre as pessoas e uma permanente possibilidade de participação da população nas decisões de competência da região;
- d) Um crescente processo de conscientização e mobilização social em torno da proteção ambiental e do manejo racional dos recursos naturais da região;
- e) Uma crescente auto-percepção coletiva de “pertencimento” regional, quer dizer, de identificação da população com sua região (BOISIER, 1996, p. 35).

Esses seriam, na visão do autor, os atributos essenciais para alavancar o desenvolvimento das regiões, imprimindo uma direção e delimitando o campo de ação, sobretudo em relação ao desempenho global (sócio-econômico) de uma região.

Ademais, a dimensão regional do desenvolvimento é aceita como detentora de uma grande importância, prática e teórica. Para os latino-americanos, o fato do regional ter importância não é nenhuma novidade, pois não faltaram experiências de planejamento regional, inseridas no modelo *hacia adentro* do pós-segunda guerra, que visava criar pólos de desenvolvimento e realizar as forças latentes das localidades.

A constituição de zonas de livre-comércio no continente americano está associada às mudanças políticas, econômicas e institucionais e aos desafios que o novo modelo de acumulação flexível do capitalismo mundial coloca para o desenvolvimento regional.

Atualmente, dado o contexto internacional, que aponta para os processos de Integração

Regional como caminhos recomendáveis à busca do desenvolvimento, vive-se um momento no qual, mais do que em qualquer outro, fazem-se necessárias pesquisas capazes de trabalhar os mais diversos aspectos da integração, analisando-se as relações entre as diversas regiões.

É neste sentido que a próxima Seção se delineia, introduzindo a discussão sobre o atual nascimento dos blocos regionais, vindo a embasar, posteriormente, as análises sobre o surgimento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) enquanto bloco de integração regional.

### 1.1. Integração e o Surgimento dos Blocos Regionais

No momento em que se discute intensamente a formação de blocos de países como sendo uma das características da economia mundial dos dias atuais e que ao mesmo tempo, voltam a ser debatidas as tentativas de integração econômicas ocorridas na América Latina (o MERCOSUL é o exemplo mais próximo), torna-se importante uma revisão do embasamento teórico que leva ao conceito de integração tanto no contexto de uma economia nacional como no de um conjunto de países.

Integração, *lato sensu*, significa a “superação das divisões e rupturas e a união orgânica entre os membros de uma organização” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1992, p. 632). A integração regional é o processo de formação de um sistema comum e coerente entre uma pluralidade de países, com certo grau de interação e de independência. Integrar-se é uma estratégia política de longo prazo, baseada na transformação das realidades sócio-econômicas.

A integração pode ser analisada do ponto de vista da Economia, do Direito e da Ciência Política, mas também do ponto de vista da Geografia, da História ou ainda, da Psicologia. Pode-se dizer que uma integração sempre é um processo e nunca um estado acabado. Não há na história pregressa nenhum exemplo de uma integração concluída, a não ser que se considere como integração os processos de formação das nações, como por exemplo, o dos EUA, que foi em parte levado a cabo de forma violenta. Se definirmos a integração como uma cooperação voluntária e posterior unificação de estados, a Comunidade Européia é o primeiro exemplo de um processo dessa natureza, ao passo que em outras regiões ainda não avançou tanto.

Segundo Machlup (1976), o uso da palavra integração para indicar a combinação de economias separadas em grandes regiões econômicas é muito recente. Ocorre entre 1939 e 1942. Sua utilização em documentos oficiais aparece pela primeira vez em 1947 e, logo a seguir, já é de uso generalizado tanto na Europa como nos Estados Unidos.

O termo, no entanto, apresenta mais divergências do que consensos. É visto tanto como um processo, quanto um estado final obtido em decorrência desse processo. Nem sempre é claro se esse estado é de fato terminal ou intermediário, e essa falta de clareza permite a adjetivação do processo como completo ou incompleto.

Também é muito questionável a determinação do objeto da integração: pessoas, áreas, mercados, produção, bens, políticas, etc. Na opinião de Machlup (1976), as questões mais importantes dessa discussão referem-se ao critério que a fundamenta e aos indicadores que permitem a identificação do processo ou do estágio da integração. Considera-as de natureza distinta, pois se pode concordar com o critério substancial de uma integração e discordar dos indicadores para acompanhá-la. Em meio a essa discussão, o autor entende que a maior parte das divergências com relação ao conceito pode ser resolvida com simples adjetivação. Assim, poder-se-ia falar de integração *nacional* (intranacional), *regional* (multinacional, bloco de países) e *mundial* (global, universal).

Para o economista Gunnar Myrdal (1967, p. 26), “o conceito de integração era mais utilizado nas ciências sociais e também tinha uma conotação positiva, representando relações sociais estáveis dentro de uma comunidade estacionária”. A partir da Segunda Guerra, o conceito passa a ser empregado num sentido mais dinâmico.

A situação política mudou de tal forma, que nossos conceitos adquiriram novo sentido. O desenvolvimento mundial expressado pelo termo integração, que se tornou corrente, e que adquire significado político, tem sua verdadeira essência numa violenta e radical ruptura do isolamento cultural e na crescente onda de exigências, proveniente das massas anteriormente passivas e caladas e de seus chefes, nas regiões atrasadas, para que se lhes conceda maior igualdade de oportunidade econômica e participação mais generosa em nossa civilização moderna. O vocábulo integração se emprega hoje num sentido que é quase o contrário ao antigo: significa um ideal para a direção da mudança social em vez de um equilíbrio estático e, mais especificamente, a meta desejada para um ajuste interno e recíproco das comunidades nacionais, cuja mútua dependência se tornou mais estreita. (MYRDAL, 1967, p. 27)

A transformação em direção a esse ideal significa a luta pelos valores presentes no



pensamento democrático ocidental, igualdade de oportunidades a todos, que, como crê Myrdal, são básicos também para a economia política clássica.

O fenômeno da globalização afeta indistintamente todos os países do mundo e, em razão disso, solidifica a necessidade de os Estados superarem suas fronteiras e aproximarem-se uns dos outros. Verifica-se entre eles um crescente grau de interdependência, seja econômica, política, social e inevitavelmente jurídica, elementos fomentadores de construção dos blocos regionais.

A formação de blocos é a edição mais moderna do teorema de Adam Smith (1983) em seu capítulo 1 da *Riqueza das Nações*, onde afirma que o limite da divisão do trabalho é o tamanho do mercado. Em qualquer processo de integração é com a observância do mercado, ou seja, de sua ampliação, que se tratam os problemas estruturais da sociedade capitalista, da operação dos capitais e de sua tecnologia. Conforme ensinamentos de Kunzler (1999, p. 149), as motivações que impulsionam qualquer integração determinam-se pelo mercado. E esse mercado passa hoje por novas concepções, tornando-se cada vez mais competitivo.

Blocos segundo Thorstensen (1993) são agrupamentos de países unidos por acordos, que podem ter como objeto a formação de grupos de produção ou grupos econômicos.

É certo que países com baixa ou decrescente participação no comércio internacional, com sentimentos de insegurança externa e/ou com o propósito de consolidar a sua soberania, manifestam, via de regra, uma “ampla disposição a se unirem com outros, seja para estabelecer formas de cooperação ou tentando criar esquemas de integração regional” (BIEBER, 1994, p. 24). Embora por razões diferentes e de modo diferenciado, não só importantes países da Europa Ocidental, como praticamente todos os países da América Latina encontravam-se nesta última situação, na segunda metade dos anos 40 e no decorrer da década seguinte.

Precisamente por isso, ambas as regiões descobriram na integração a solução para acelerar o seu crescimento econômico, aperfeiçoar suas estruturas produtivas, atingir um grau maior de participação no comércio mundial, bem como para conter ameaças externas de dominação. Em outros termos: esses países optaram pela integração com a finalidade de melhorar sua posição, tanto a nível econômico como a nível político, no contexto

internacional.

As últimas décadas do século XX foram marcadas por uma nova reestruturação das escalas espaciais no planeta, numa recomposição provocada pela rápida evolução dos meios de transporte, de comunicação e de produção de bens e serviços. Georges Benko (2001) qualifica estas mudanças consideráveis como “deslizamento de escala”. Trata-se de uma recomposição dos espaços: os espaços clássicos, nos quais os sistemas econômico, social e político evoluíram praticamente ao longo de todo o século, estão se deslocando ao mesmo tempo para cima e para baixo. Na escala superior, constata-se a criação ou o reforço dos blocos econômicos, inicialmente, sob a forma de mercados comuns, evoluindo em seguida, rumo a espaços política e economicamente unidos, como é o caso da Europa; o deslocamento rumo ao patamar inferior da escala caracteriza-se pelo reforço das unidades territoriais em nível regional. O autor chama a atenção para esta mudança de dimensões aduzindo que “o nosso planeta tem assim quatro níveis espaciais pertinentes de análise: o mundial, o supranacional (blocos econômicos), o nacional (estados-nação) e o regional (local ou infranacional).” (BENKO, 2001, p. 7)

A multiplicação dos acordos e o surgimento de blocos econômicos e regionais constitui um dos fenômenos mais marcantes do Pós-Guerra Fria. A antiga paisagem plana, onde se destacava o cume praticamente solitário da Comunidade Européia, foi preenchida por cordilheiras, montanhas e morros de blocos poderosos, intermediários ou pífios, ou apenas de projetos ambiciosos de mega-blocos transcontinentais (MAGNOLI, 1997).

O surgimento dos chamados blocos regionais representou a abertura de grandes possibilidades para que regiões e locais circunscritos fora dos grandes eixos de aglomeração fordista pudessem engendrar os seus processos de desenvolvimento. Na atualidade, os blocos regionais formam a estrutura orgânica da economia mundial. Por isso, o fortalecimento da última implica a multiplicação dos primeiros. Conforme ensinamentos de Garcia Júnior (1999, p. 11) “nas últimas décadas, simultaneamente ao fortalecimento do sistema multilateral de comércio, observa-se o surgimento expressivo de blocos regionais de comércio”.

Tal fato vem ocorrendo porque o processo de mudança estrutural que o sistema capitalista vem experimentando em nível global permite transformações tecnológicas, produtivas, sociais, políticas, ideológicas e culturais. E a organização e a estrutura do

território não têm ficado alheias a esse processo de características tão envolventes. A internacionalização do capital, a mundialização das relações produtivas e comerciais, a redefinição da divisão territorial do trabalho em âmbito global, a reestruturação dos mercados, e os processos de integração econômica parecem revolucionar o modelo territorial do capitalismo fordista, qualquer que seja a escala de análise que se adote (global, continental, nacional, regional, local, etc.).

A formação de blocos regionais não é nova, porém, o processo de integração transnacional vem se intensificando no período atual. Atualmente verifica-se a emergência de blocos econômicos cada vez maiores e poderosos. A nova onda de atividade regional abrange desde a discussão de um mundo de blocos comerciais regionais à ênfase cada vez maior na cooperação e na integração entre as regiões.

Para Freitas (1997, p. 110), “a formação de blocos econômicos é um fenômeno social novo, produzido pela mundialização da economia, que abala sobremaneira o poder regulador e disciplinador dos Estados nacionais”.

Exatamente por ser um fenômeno relativamente novo, o tema não é pacífico. Existe uma polêmica a respeito do significado dos “blocos comerciais” ou grandes mercados regionais. Para alguns estudiosos, eles representam um fechamento do planeta em imensas regiões ou continentes e, para outros, eles nada mais são do que uma etapa da globalização.

Segundo ensinamentos de Vesentini (1996), a teoria dos blocos afirma que, ao invés de ficar mais integrado ou globalizado, o mundo tenderia mais para uma regionalização por continentes ou imensas regiões. Os países vizinhos, associados em “blocos econômicos” cujo grande exemplo seria a União Européia, ficariam cada vez mais fechados. Seria uma espécie de construção de “fortalezas” ou mercados integrados e fechados para o exterior, que procurariam evitar a penetração dos produtos de fora. “Esses mercados ou blocos ampliam as trocas de mercadorias entre os países-membros, mas as diminuem com o restante do mundo” (VESENTINI, 1996, p. 59). De acordo com essa teoria, existiriam três blocos principais que dividiriam entre si, a superfície terrestre e passariam a competir cada vez mais: o “bloco americano”, liderado pelos EUA; o “bloco europeu”, liderado pela Alemanha; e o bloco asiático ou oriental”, que seria capitaneado pelo Japão. Nessa interpretação o continente americano estaria destinado a ser periferizado pelos EUA, a África pela Europa e quase toda a

## Ásia e a Oceania pelo Japão.

Já a teoria da globalização via “mercados regionais” afirma que esses “blocos comerciais” na realidade são um instrumento ou caminho do avanço da globalização, da interdependência cada vez maior de todas as nações. Ao invés de provocar um fechamento de cada continente, esses mercados internacionais seriam cada vez mais abertos para os demais países, seriam, portanto, agentes da mundialização. De acordo com essa teoria, que parece ter mais base de verdade que a outra, a globalização não se faria por igual em todo o planeta, mas começaria mais forte em certas regiões, sendo impulsionada por esses “blocos comerciais”. Ao invés de serem apenas rivais ou competidores, esses mercados regionais seriam principalmente aliados, associados no interesse comum de interdependência planetária. “De acordo com essa interpretação, os atuais blocos poderiam se unir no futuro, criando imensas zonas de livre comércio intercontinentais” (VESENTINI, 1996, p. 79).

O que se verifica, no período atual, é o fortalecimento dos assim chamados mega-blocos do espaço econômico europeu e do sudoeste asiático e japonês. Esses blocos estão estreitamente interligados no seu desenvolvimento, apresentam um dinamismo econômico interno muito forte e caracterizam-se por diferenças nacionais de alcance decisivo. Também os mega-blocos, na sua forma atual, somente puderam surgir no fim da bipolaridade, quando as relações internacionais já não eram mais dominadas pelas alianças militares. O encerramento da Guerra Fria levou também a um certo acirramento do conflito Norte-Sul, conflito este responsável pela abdicação da soberania nacional, que afeta quase todos os países do mundo, já que as idéias acerca dos objetivos globais hoje são impostas às vezes contra a vontade de governos nacionais. Esse processo, que iniciou com os direitos humanos, levou ao estado de direito, à democracia e como o Brasil mostrou com muita clareza – à implementação paulatina de idéias ecológicas em nível transnacional (GRABENDORF, 1994).

Depois do esfacelamento do bloco socialista, o modelo do Primeiro, Segundo e Terceiro Mundo tornou-se obsoleto. Hoje a tendência à globalização está levando todas as regiões do mundo simultaneamente à riqueza e ao empobrecimento. Ao falar-se em integração, é necessário pensar sempre no contexto global, pois a globalização e regionalização são dois lados da mesma moeda. Por um lado, a abertura dos mercados acirra a concorrência entre os blocos, ao passo que os grandes mega-blocos, por outro, estão estreitamente interligados em

virtude das atividades das empresas transnacionais. Com isso, o Estado se vê investido de uma nova função, ele não age mais, limitando-se a concertar, coordenar e integrar.

Por isso, segundo ensina Wolf Grabendorff (1994, p. 124) “a tendência à formação de alianças e blocos implica hoje em um desafio, em uma redefinição do Estado, que hoje não tem mais condições de desempenhar as tarefas que a revolução burguesa lhe atribuiu”. Com exceção talvez do Japão, o Estado está falhando em todos os sentidos diante da maioria dos desafios econômicos. Essa falha pode ser creditada ao fato de que o Estado atual não dispõe mais de mecanismos de monitoramento da economia ou que esses mecanismos são insatisfatórios.

Num processo de integração, o Estado é, num primeiro momento, o agente mais importante e, ao mesmo tempo, é aquele que arrisca mais. Seu papel, de qualquer maneira já é reduzido diante dos desenvolvimentos internacionais, e será ainda mais restrito numa integração que progride com eficiência, já que o poder estatal de disposição passa muitas áreas, à longo prazo para instituições supranacionais.

Após o estabelecimento de uma união alfandegária entre a Bélgica, Holanda e o Luxemburgo (BENELUX) em 1944, foi criada em 1948, a Organização para a Cooperação Econômica Européia (OCEE). A esta se seguiu, em 1951, a Comunidade Européia de Carvão e Aço (CECA) e pelos Tratados de Roma constituíram-se, em 1953, a Comunidade Econômica Européia (CEE) e a Comunidade Européia de Energia Atômica (EUROTOM). Como reação à formação dessas três comunidades, integradas inicialmente pelos países do BENELUX, a República Federal da Alemanha, a França e a Itália, formou-se, em 1959, a Associação Européia de Livre comércio (EFTA), bloco liderado pela Grã-Bretanha e do qual participaram a Áustria, a Dinamarca, a Noruega, a Suíça e Portugal (BIEBER, 1994).

Na América Latina, as Nações unidas criaram a CEPAL<sup>7</sup>, organismo que desde então teve importância decisiva nos processos de integração da região. Três anos após foi constituída a Organização de Estudos Centro-Americanos (ODECA) e, em 1960, por iniciativa da CEPAL, foram criados os primeiros dois grandes blocos de integração econômica regional: a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC) e o

---

<sup>7</sup> Comissão Econômica para a América Latina, criada em 1948.

Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), os quais com exceção das Guianas e do Panamá, viriam a incluir, no decorrer de poucos anos, todos os países da massa continental latino-americana. Entretanto, de modo geral,

na América Latina, a prática integracionista ficou reduzida a exercícios técnico-burocráticos sobre reduções alfandegárias e (como aconteceu no caso do Pacto Andino e, mais recentemente, no contexto do MERCOSUL) sobre projetos conjuntos de cooperação na área industrial, sem que essas ações chegassem a atingir uma projeção verdadeiramente político-histórica (BIEBER, 1994, p. 31-32).

Devido a esta situação, já em 1965, quatro dos mais destacados personagens da CEPAL (Raúl Prebisch, José Antonio Mayobre, Felipe Herrera e Carlos Sanz Santamaría<sup>8</sup>) escreveram que na região faltava um conceito político de integração, faltava clareza no que diz respeito aos objetivos almejados e não existiam métodos que permitissem obter as finalidades desejadas. E, um quarto de século depois, em 1990, o Secretário-Geral da CEPAL, Gert Rosenthal, referindo-se à integração na América Latina, voltava a insistir na “necessidade de elaborar uma estratégia mais abrangente e coesa para dar impulsos decisivos à integração latino-americana” (ROSENTHAL, 1989, p. 21).

Porém, os projetos de integração na América Latina não apresentam grandes avanços na questão social. Alguns avanços se deram no Pacto Andino e no Mercado Comum Centro-Americano, que prestaram certa atenção a temas de educação e saúde. Porém, a região no seu conjunto carece de uma política social que faça parte integral dos processos de integração. Com certeza esta é uma das razões principais para o baixíssimo grau de interesse e de participação da sociedade civil nos processos de integração regional (BIEBER, 1994).

A integração em marcha deve ser um fenômeno integral e totalizador e não baseado exclusivamente em critérios economicistas, esquecendo que o ser humano está na base e no ápice de todo o processo de integração. A ação dos Estados deve considerar como destinatário o homem, procurando seu bem-estar. A integração deve ser compreendida como meio de elevar a qualidade de vida, proteger a dignidade humana e respeitar os direitos fundamentais (KLOR, 1997, p. 348-349). Entretanto, de todas as integrações, a política é a mais difícil, pois deve conciliar ideologias e posturas muito diferentes, sendo o fim último do processo.

---

<sup>8</sup> Raúl Prebisch, José Antonio Mayobre, Felipe Herrera e Carlos Sanz Santamaría. *Proposals for the Creation of the Latin American Common Market*. Washington (Inter-American Development), 1965.

É sabido que os projetos políticos de integração econômica podem gerar a integração cultural, política e social das sociedades envolvidas. “Mas é a existência de certas condições ou pressupostos culturais, sociais e políticos que são os fundamentos que fortificam os processos oficiais de integração” (VENTURA, PADOIN, 2004, p. 62).

Considerando que: “tais relações são mais características entre os países vizinhos, especialmente na região fronteira”, sendo, portanto, “o elemento fronteira um aspecto a destacar nas relações ou no estudo da integração” (VENTURA, PADOIN, 2004, p. 62), pode-se concluir que as regiões fronteiriças são as que mais tiram proveito da integração.

Com a integração as regiões fronteiriças se transformam em regiões centrais, nas quais os custos e os dividendos da integração podem ser melhor avaliados, porque se observa no trânsito além-fronteiras se as fronteiras realmente estão desaparecendo e se as montanhas de papéis, que até agora foram necessárias para a circulação de mercadorias, o transporte e a cooperação entre as diferentes instituições nos dois lados da fronteira, realmente estão desaparecendo (GRABENDORFF, 1994).

Uma integração, seja ela entre países ou regiões, entre grupos econômicos ou políticos, nunca é uma empreitada neutra quanto aos custos; estes se tornam visíveis, ao passo que os ganhos aparecem somente a longo prazo. Isso naturalmente leva também a uma situação na qual a integração poderia ser vista negativamente pela opinião pública. Mas em se tratando de América Latina, onde estão as perdas? A resposta abrange um tema delicado: a soberania.

Para Wolf Grabendorff “integração significa também (e automaticamente) perda de soberania, pois num processo de integração a soberania estatal quase sempre é cedida a autoridades internacionais ou instituições supranacionais” (GRABENDORFF, 1994, p. 135-136). Na melhor das hipóteses a integração significa que se pode falar de uma soberania partilhada ou conjunta. Mas uma parte da soberania nacional é sacrificada em prol de um reordenamento das regras do jogo na área de planejamento e tomada de decisões, onde cada órgão público deve levar em consideração as orientações dos órgãos paralelos nos países vizinhos.

Diante disso, os ganhos são patentes: capacidade de enfrentar a concorrência econômica; um grande mercado interno, que produz efeitos positivos de distribuição; a

compensação em favor de regiões desprivilegiadas; a liberdade de viajar e de se estabelecer para os cidadãos; por fim, uma viabilidade e um poder de negociação no sistema internacional.

Essas breves colocações conduzem a duas conclusões no que concerne aos processos de integração: 1) Não pode haver uma verdadeira integração se as organizações das sociedades civis não se desenvolvem na escala territorial implicada. Aqui é o MERCOSUL. Na Europa, na escala da União Européia. 2) Não pode existir, além disso, uma verdadeira integração se os movimentos sociais não se sentem concernidos positivamente. É preciso que eles possam participar dela, tirar proveito de chances para realizar seus objetivos, com suas problemáticas particulares e linguagem própria.

Na América Latina o projeto de formação de blocos econômicos foi entendido desde o seu início como um meio para forçar a industrialização, fato que, inclusive no pensamento da CEPAL, era necessário devido à monopolização dos benefícios do progresso técnico pelos países desenvolvidos. Em decorrência, a industrialização constituiria o único caminho para lograr um melhor nível de vida para a população, o que, na prática, não ocorreu.

O tema da integração, segundo Garcia (1994, p. 40) pode ser colocado a partir de três parâmetros:

- I. A condição para a integração é a definição de um Projeto Nacional de Desenvolvimento que poderá ter maior ou menor abrangência e ambição em função das condições específicas econômicas sociais e políticas de cada país.
- II. Na constituição desse Projeto Nacional de Desenvolvimento, o tema da integração não é apenas uma “variável exógena” a ser posteriormente incorporada, mas um elemento constitutivo. O projeto deve ser formulado e implementado a partir das noções de complementariedade e da introdução de mecanismos compensatórios em economias assimétricas.
- III. Ao mesmo tempo que leva em conta de forma decisiva a integração regional para se autodefinir, o Projeto Nacional de Desenvolvimento se formula e se implementa considerando a necessidade de inserir as economias nacionais/regionais na economia mundial.

Isso implica não só definir estratégias para o relacionamento com os grandes blocos mundiais, mas formular linhas de conexão e de complementariedade com sistemas econômicos que se encontram diante de dilemas semelhantes aos do Brasil, Argentina e ao resto do Cone Sul.



Na concepção de Marco Aurélio Garcia (1994) a partir da construção de um modelo que compatibilize desenvolvimento econômico com desenvolvimento social, garanta a democracia política, preservando a democracia social, o tema da integração deixará de ser a falaciosa “fuga para adiante” que, em meio ao colapso de economias e de sistemas políticos, tem sido hoje cogitada como alternativa à crise das distintas utopias que povoaram o imaginário latino-americano.

Assim, tendo por base as considerações já feitas, pode-se destacar que “a formação de blocos de integração regional são, ao mesmo tempo, oportunidades e desafios” (BRANDÃO, 1998, p. 117). E que os caminhos, apesar de distintos, são complementares.

Com efeito, a necessidade de estreita cooperação e associação dos interesses econômicos das estratégias de crescimento e desenvolvimento dos países da região ao sul da América do Sul não representa certamente novidade ou originalidade no processo crescente de integração das economias sul-americanas. Na realidade, os antecedentes de integração econômica nessa região datam de várias décadas e se apóiam em discurso político e ideológico de consenso entre os povos latino-americanos. Basta recordar a montagem de instituições como ALALC, ALADI, Pacto Andino, MCCA, etc.

O Brasil é um dos poucos países do mundo cuja política territorial está tentando implementar a integração supranacional (EGLER, 1993), no caso a formação do Mercado Comum do Sul, em conjunto com a Argentina, o Uruguai e o Paraguai (no futuro, talvez a Venezuela). O MERCOSUL constitui um ambicioso projeto de integração territorial, relativamente independente dos planos norte-americanos para a América ao sul do Equador, que já se defrontou com sérias dificuldades para sua efetiva implementação.

A América do Sul, amparada por acordos regionais anteriores, iniciou uma nova fase no cenário das relações internacionais ao criar o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), um produto dos avanços democráticos que foram sendo obtidos a partir dos anos 80 na região, cujo surgimento enquanto bloco regional será abordado a seguir.

## 1.2. A Formação do MERCOSUL como Bloco Regional

Com o fim da Segunda Guerra mundial e o surgimento da Guerra Fria, nascem os primeiros projetos integracionistas no continente europeu e na América, buscando alcançar, primordialmente, objetivos econômicos e comerciais.

Na sua origem, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) apareceu como tentativa de articulação de duas economias importantes que viviam crise prolongada, com traços comuns, ainda que de natureza distinta. A idéia fundamental era a de buscar áreas de complementariedade que permitissem inserção mais competitiva dos dois países no mundo. A visão estratégica da integração naquele momento – a despeito da carga retórica – aparece na importância dada a questões políticas e a temas que têm incidência econômica mais imediata, como o da cooperação científico-tecnológica.

O MERCOSUL é o marco fundador das relações internacionais brasileiras. Ainda como parte integrante do Império luso, a Bacia do Prata constituiu o primeiro teatro de cooperação e conflito com outra potência soberana<sup>9</sup>, processo que se intensificou a partir do final do século XX, com a fusão das duas coroas ibéricas.

Firmando-se como um dos blocos regionais mais promissores no cenário internacional, o MERCOSUL, embora apresentando todos os percalços inerentes à formação de um modelo de integração bastante complexo, tem conseguido avançar. Tanto é verdade, que o MERCOSUL, hoje, é a terceira união aduaneira do mundo<sup>10</sup> e encontra-se no terceiro e último estágio previsto no Tratado que instituiu esse bloco regional é o mercado comum, provindo daí o significado MERCOSUL - Mercado Comum do Sul; porém, este é um projeto mais ousado, e só experimentado pela União Européia - único modelo de mercado comum no mundo -, que, para além da união econômica, pressupõe uma união política e social, com a inclusão das quatro liberdades que lhe são inerentes: livre circulação de bens, pessoas, serviços e capitais, permanecendo, assim, como um objetivo a ser atingido a longo prazo<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Como as populações indígenas não formavam estados nacionais, não se está considerando suas relações com os conquistadores como internacionais em sentido estrito (ALBUQUERQUE, 2002).

<sup>10</sup> A primeira, o *Zollverein*, como se diz em alemão [*zoll*: aduana - *verein*: união], ocorrida no Século XIX, uniu as aduanas dos Estados alemães; e a segunda, a União Européia, que nasceu a partir do Tratado de Roma, em 1957, criou a Comunidade Econômica Européia, consolidando a sua união aduaneira em 1968. Disponível em: <<http://www.uepg.br/rj/a1v1cf2.htm>> Acesso em: 13 mar. 2007.

<sup>11</sup> Disponível em: <<http://www.uepg.br/rj/a1v1cf2.htm>> Acesso em: 13 mar. 2007.

Atualmente existem na economia internacional tendências históricas fortes que impellem as economias no sentido da formação de blocos regionais. A criação do MERCOSUL foi uma resposta a essa tendência. A estratégia de construção do mesmo esteve alicerçada na adoção de um cronograma multisetorial e automático de redução tarifária que priorizou a liberalização comercial, sem assegurar um avanço paralelo em temas como a coordenação de políticas macro-econômicas e setoriais, bem como as grandes diferenças estruturais entre os quatro países.

A integração regional tem sido uma antiga aspiração não só dos governos, mas também das centrais sindicais e dos movimentos populares, para quem esse processo transcende os temas econômicos e comerciais. As metas a serem atingidas são a conformação de uma área econômica, social e cultural entre os países do MERCOSUL e, futuramente de toda a América Latina, que fortaleça suas negociações com outros blocos econômicos e promova sua inserção na economia internacional a partir das realidades e necessidades locais<sup>12</sup>.

Visando o desenvolvimento econômico e o fortalecimento dos países do Cone Sul, foi firmado, em 26 de março de 1991, pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, o “Tratado de Assunção”. Este figura como um reflexo da incipiente política amplamente intitulada nos anos 90 como Globalização, política esta coordenada pelos países ricos que têm como escopo um maior protecionismo de seus mercados e a abertura daqueles em desenvolvimento.

Já no primeiro artigo do Tratado denominou-se o bloco econômico como “Mercado Comum do Sul” (MERCOSUL), objetivando sua real efetivação até 31 de dezembro de 1994.

Originado da aproximação geopolítica brasileiro-argentina e dos acordos prévios de cooperação bilaterais firmados entre ambos, o MERCOSUL representa o mais elevado desenvolvimento da integração regional. A adesão do Uruguai e do Paraguai e, mais tarde, a assinatura dos acordos de livre comércio com o Chile, a Bolívia e o Peru deram os contornos geográficos atuais do bloco (VENTURA, 2003, p. 579).

O MERCOSUL foi criado com o objetivo de ampliar os mercados nacionais; acelerar o desenvolvimento econômico com justiça social; garantir o aproveitamento eficaz dos recursos disponíveis; preservar o meio ambiente; melhorar as interconexões físicas; coordenar políticas

---

<sup>12</sup> Disponível em: <[www.sindicatomercosul.com.br/documento\\_texto.asp?noticia=4](http://www.sindicatomercosul.com.br/documento_texto.asp?noticia=4) - 28k -> Acesso em: 23 mar. 2007.

macroeconômicas; complementar os diferentes setores da economia com base nos princípios da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio; efetivar a adequada inserção internacional dos Estados-partes; viabilizar o desenvolvimento científico e tecnológico, modernizando a economia, ampliando a oferta e a qualidade dos bens e serviços disponíveis; e melhorar as condições de vida de seus habitantes<sup>13</sup>.

Buscando avançar nos objetivos econômicos, as integrações mercosulina e européia transformaram-se em empreendimentos verdadeiramente integrais, considerando os aspectos econômico, sociológico, jurídico e, sobretudo, político (KLOR, 1997). É neste contexto que surge a Cláusula Democrática.

A Cláusula Democrática é um instrumento que condiciona o relacionamento entre países ou grupos de países ao respeito da democracia e dos direitos humanos. Assim, afirma-se “o caráter democrático dos países que compõem os blocos de integração regional e o respeito a este regime, passa a ser considerado condição *sine qua non*, à manutenção de relações com outros Estados ou grupos de Estados” (SEITENFUS; VENTURA, 2001, p. 79-80). Nas relações União Européia – MERCOSUL, a Cláusula Democrática assume um papel central, “suscitando conseqüências positivas do relacionamento inter-regional. A Cláusula Democrática foi introduzida no ordenamento normativo mercosulino concedendo uma nova dimensão à integração sub-regional” (SEITENFUS; VENTURA, 2001, p. 80). Entretanto, esta nova abrangência da integração do MERCOSUL ocorreu somente depois da assinatura do Acordo-Quadro com a União Européia, refletindo a importância dos princípios democráticos para assegurar a credibilidade do MERCOSUL, assim como os positivos resultados da aproximação MERCOSUL – União Européia.

A redemocratização nos países sul-americanos viabilizou o surgimento de uma nova fase do processo integracionista na América Latina, apoiada no regime democrático como condição básica para o seu desenvolvimento, pois a busca pelo respeito aos valores democráticos é ponto comum entre os países que pretendem integrar-se, favorecendo a estabilidade do processo de integração que, segundo ensinamentos de Paulo Borba Casella, deve ser

---

<sup>13</sup> Tratado de Assunção. Preâmbulo. Boletim de Integração Latino-Americana, n. 6. Brasília: jul-set/1992, p. 186-197.

O caminho para construir um país politicamente mais digno, socialmente mais humano, juridicamente mais justo, demograficamente mais desenvolvido, economicamente mais eficiente, na medida em que consigamos substituir algumas estruturas internas retrógradas e viciadas por estruturas novas de caráter supranacional, mais transparentes, mais instrumentais, menos soberanamente indiferentes, ao ser humano, em todas as suas dimensões: sua dignidade, sua integridade física e moral, suas oportunidades de vida, sua cidadania, no sentido mais amplo do termo (CASELLA, 1996, p. 45).

O MERCOSUL surgiu no momento em que as democracias da região estavam se consolidando e esta é uma das principais razões do sucesso, ainda que limitado, alcançado pelo bloco.

A redemocratização do Brasil e da Argentina viabilizou o fortalecimento dos ideais de integração, assentada na vontade política existente entre os presidentes dos dois Estados. A convergência de regimes políticos foi um fator determinante para a aproximação entre eles, pois o sistema político (democrático) é um dos pilares essenciais para o desenvolvimento de qualquer projeto integracionista. De fato,

A força do atual desenvolvimento do processo de integração da América Latina tem sua origem no avanço democrático na região. (...) Torna-se cada vez mais claro que o regime democrático é o caminho insubstituível para a integração e o efetivo desenvolvimento dos países da região. (MONTORO, 2000, pp. 686-687).

Alicerçada nos regimes democráticos existentes no Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai e baseada na percepção de que os valores comuns estavam se consolidando nos quatro Estados, houve um avanço concreto na integração.

Além da redemocratização política, pré-condição para o início da cooperação diplomática e econômica, a percepção da integração como uma forma de promoção do desenvolvimento para satisfazer as necessidades nacionais contribuiu para a transformação da trajetória de competição entre brasileiros e argentinos. Com efeito, a prolongada crise econômica que atingiu ambos os países e as transformações no panorama mundial, com a substituição do conflito leste-oeste pela constituição de blocos regionais, destacaram a importância da cooperação (SEITENFUS, 1998).

Assim, surge o MERCOSUL, num momento em que todos os países que o integram faziam um esforço especial para superar os efeitos negativos dos anos 80 – conhecida como a década perdida da história da América Latina. Naquela década os países latino-americanos

atravessaram uma grave crise, resultando em muitas dificuldades internas e numa economia mundial pouco favorável.

As recentes democracias instauradas nos quatro Estados-membros do bloco conferiram o alicerce necessário para viabilizar a aproximação regional, pois as tentativas integracionistas anteriores encontraram o seu maior obstáculo exatamente na ausência de regimes democráticos na região.

Através da Declaração de San Luis<sup>14</sup>, os Estados mercosulinos reafirmaram sua plena adesão aos princípios e instituições democráticas, ao estado de direito e ao respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais como condição indispensável para a existência e o desenvolvimento do MERCOSUL.

Juridicamente, ao contrário de um protocolo, uma declaração não gera direitos e obrigações para os Estados signatários, possuindo valor meramente programático. Em face disso, objetivando dotar o MERCOSUL de um instrumento jurídico com caráter vinculante, foi firmado o Protocolo de Ushuaia. O Protocolo significou um grande avanço na proteção e preservação da democracia e dos direitos humanos, principalmente em razão do passado autoritário dos países da América Latina (GOTTI e RICARDO, 2002). De modo mais amplo,

impulsionou e viabilizou o avanço da integração regional, em todos os seus aspectos, inclusive nos campos econômico e comercial, pois os litígios concernentes aos aspectos econômicos da integração devem ser superados através da garantia da plena vigência das instituições democráticas (ARREDONDO, 2002, p. 61).

No que tange à América Latina, na qual há blocos regionais em processo de desenvolvimento, ilustrativo é o caso do MERCOSUL que, segundo Deisy Ventura

do mesmo modo que a UE também adotou como princípio a democracia. Isso se expressa no “compromisso democrático” assumido mediante a Declaração de San Luis, em 1996. Em seguida, tal compromisso foi incorporado ao direito mercosulino como “cláusula democrática”, através do Protocolo de Ushuaia, em 1998 (VENTURA, 2003, p. 438).

Pode-se dizer que o MERCOSUL surge como uma alavanca para a integração e o fortalecimento regional, não apenas porque partiu de uma opção gradualista, vinculada à

---

<sup>14</sup> Firmada em 25 de junho de 1996, durante a Xª Reunião do Conselho do Mercado Comum.

realidade regional<sup>15</sup>, mas também em razão da existência de regimes democráticos nos seus Estados-membros. Ainda que recentes e, em alguns países, frágeis, a democracia contribuiu decisivamente para o sucesso inicial do bloco, isso porque *“sólo en una democracia consolidada es possible planear un emprendimiento regional, por lo que será este el primer recaudo a tener presente”* (KLOR, 1997, p. 27).

Assim, o MERCOSUL surge com o grande desafio de garantir a normalidade institucional e auxiliar na consolidação das recentes democracias dos seus Estados-partes. A existência de regimes democráticos nos países que o compõem é, ao mesmo tempo, um desafio e um estímulo para que o MERCOSUL consolide-se efetivamente enquanto bloco. As tentativas integracionistas anteriores fracassaram, principalmente devido à ausência de regimes democráticos na região. Deste modo, a democracia regional deve servir de estímulo para o fortalecimento do MERCOSUL, bem como para superar a dependência da região em relação aos Estados Unidos.

Durante décadas os países da região praticaram um esquema de desenvolvimento orientado para o interior de suas economias. Os desejos de mudança fracassaram em razão de políticas que favoreciam o isolamento e certas posições hegemônicas nos mercados nacionais, até que começaram as demonstrações de interesse dos latino-americanos pela integração regional, circunstância que se intensificou, fundamentalmente, desde meados da década de oitenta. À medida que avançou o processo, se reconheceu a integração como um fenômeno complexo que transcende os aspectos meramente comerciais e que abarca a realidade social em toda sua dimensão. Isso trouxe como consequência a revalorização do espaço econômico e do mercado regional; e, especialmente, da democracia como um pressuposto básico indispensável para o progresso. Esta nova etapa de “integração aberta”, além de aprofundar os vínculos entre os países da região, de certa forma obrigou-os a desenvolver estratégias de relacionamento externo (LEWANDOWSKI, 2000).

Diante disto, a busca de um Mercado Comum entre os países do MERCOSUL faz-se indispensável para o fortalecimento das democracias, pois

---

<sup>15</sup> Num enfoque numérico, o MERCOSUL é um bloco regional integrado, que representa aproximadamente 12% do território do mundo, 5% de sua população, pouco menos de 4% do PIB e cerca de 3% do comércio. É igualmente certo, porém, que depois do NAFTA e da União Européia, o MERCOSUL é o terceiro maior bloco integrado e isso tem importância para a inserção internacional da região. (FRAGA, 2000, p. 230).

Além do fortalecimento econômico, o componente político esteve presente já na formação do MERCOSUL. Os dois países líderes, Argentina e Brasil, encontraram neste processo de integração um modo de fortalecer a manutenção dos regimes democráticos recentemente instaurados em ambos os países. Assim, constato a impossibilidade de se dissociar objetivos políticos dos objetivos econômicos de um tratado (RAMOS, 2000, p. 883).

Conscientes de que os objetivos econômicos almejados não seriam alcançados se desvinculados de uma importante dimensão política, gradualmente, o bloco passou a atuar também neste âmbito. Atualmente, abrange todos os campos da vida societária e disciplina aspectos das relações humanas centrados na dignidade do ser humano e na promoção do progresso. Para tanto, alicerça-se sobre quatro pilares básicos: o jurídico, o econômico, o sociológico e o político. A ausência de qualquer um deles inviabiliza o desenvolvimento das relações intra-regionais e das relações externas do bloco, pois a cooperação não pode ser fragmentada e os objetivos econômicos não podem ser alcançados se dissociados dos objetivos políticos.

Muitos dos desequilíbrios do MERCOSUL têm sua origem na desigualdade do desenvolvimento econômico e social existente dentro dos setores econômicos, entre as regiões, assim como entre as nações consideradas globalmente. Assim, um processo de integração deveria promover o desenvolvimento harmônico de todos os países membros, o qual implicaria prestar uma especial atenção às regiões de menor desenvolvimento relativo<sup>16</sup>.

A consolidação do MERCOSUL, segundo Lacruz (2002), é um avanço, porém não cumpre toda a “tarefa”. Faz-se necessário avançar ainda mais. Os países integrantes do MERCOSUL ainda precisam refletir muito, avaliando as dimensões da globalização econômica, para chegar a uma proposta de projeto integracionista que promova a inserção de suas economias no mercado mundial de forma competitiva.

Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai cometeram alguns equívocos iniciais, e estes equívocos atrasaram o processo de integração, já que tomavam decisões entre si que redundavam depois em modificações de legislação e encaminhavam estas modificações para os seus parlamentos nacionais sem antes terem a preocupação de construir bases de apoio político para estas iniciativas.

---

<sup>16</sup> Disponível em: <[www.sindicatomercosul.com.br/documento\\_texto.asp?noticia=4](http://www.sindicatomercosul.com.br/documento_texto.asp?noticia=4) - 28k -> Acesso em: 23 mar. 2007.



O resultado é que elas simplesmente emperravam nos congressos nacionais, emperravam não porque a atividade parlamentar seja morosa, seja naturalmente difícil a tramitação do projeto de lei, e porque, e isto é uma coisa com a qual precisamos nos habituar, a tramitação de qualquer iniciativa parlamentar é exatamente proporcional ao apoio que esta iniciativa tem na sociedade e no congresso que representa essa sociedade (PROENÇA, 1994, p. 115).

Portanto, é fundamental que se construa, a partir de qualquer entendimento que se faça entre os quatro países, bases de apoio político dentro dos parlamentos nacionais de maneira que estas iniciativas possam prosperar, possam virar lei e possam modificar e condicionar a realidade da integração.

Dado o atual contexto integracionista, o MERCOSUL defronta-se com o desafio de atuar em três esferas: regional (ALCSA)<sup>17</sup>, hemisférica (ALCA)<sup>18</sup> e transcontinental (União Européia - MERCOSUL).

Dentro dessa proposta o MERCOSUL deveria buscar um fortalecimento regional sul-americano, conferindo à região uma maior robustez no cenário internacional, diminuindo, assim, as dificuldades em ter um relacionamento econômico equânime com os países desenvolvidos (BRANDÃO, 1998).

Levy (2001, p. 2) apresenta explicação, a saber: “... As identidades lingüísticas, históricas e culturais prometem potencializar as sinergias de uma integração econômica conferindo vez e voz a América do Sul no jogo de forças da economia mundial”.

Nesse sentido, Beçak sabiamente afirma que

A base de sustentação para a promoção do regionalismo aberto leva em consideração aspectos naturais como a proximidade geográfica, afinidade cultural e existência de um comércio espontâneo entre os membros. Significa também uma predisposição pela melhoria contínua da infra-estrutura existente, de maneira a permitir a interconexão física entre as economias com a conseqüente dinamização das trocas comerciais e do escoamento da produção para outros mercados (BEÇAK, 2000, p. 73-74).

Assim, segundo Brandão, a posição que deve ser assumida pelo MERCOSUL,

é a de construção progressiva de blocos para posterior convergência numa zona de

---

<sup>17</sup> Área de Livre Comércio Sul-Americana.

<sup>18</sup> Área de Livre Comércio das Américas.

livre comércio hemisférica, que deverá ser construída com base no conceito da convergência entre os vários blocos do comércio regional: MERCOSUL, Pacto Andino, Grupo dos Três, CARICOM<sup>19</sup>, NAFTA<sup>20</sup> e MCCA<sup>21</sup>. E, paralela e simultaneamente, continuar mantendo negociações com a União Européia (BRANDÃO, 1998, p. 105).

Contudo, Kunzler (1999, p. 139) observa que “sem a devida cautela aceitar acordos com nações mais desenvolvidas sem nenhuma contrapartida e reciprocidade significa transferência dos benefícios da integração”.

As incompatibilidades que dificultam hoje os projetos de integração, mais especificamente o MERCOSUL, são resultados de processos históricos distintos que criaram condições sociais e políticas absolutamente diferenciadas nos países que hoje aparecem associados nesse empreendimento comum.

O projeto integracionista confere ao Estado democrático a oportunidade de utilizar alternadamente mecanismos de proteção e de abertura para que se atinjam os objetivos que a sociedade estabelecer ou para que se reduzam tensões sociais. O MERCOSUL poderá ser um passo na conformação de uma área econômica, social e cultural, na medida em que efetivamente se concretize o objetivo estabelecido no Tratado de Assunção, qual seja, o de avançar no processo de desenvolvimento com justiça social.

A grande dificuldade surge na tarefa de conciliar e atingir um grau de otimização entre desenvolvimento econômico e proteção ao meio ambiente em um processo de integração regional. Diante dessa realidade, é importante fazer algumas breves digressões sobre as racionalidades que predominam no trato com o meio ambiente e suas relações com as idéias de desenvolvimento.

---

<sup>19</sup> Comunidade do Caribe, consolidada em 1973.

<sup>20</sup> Acordo de Livre Comércio da América do Norte, criado em 1989.

<sup>21</sup> Mercado Comum Centro Americano, fundado em 1960.

## 2. DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE

*“O conceito básico do desenvolvimento equitativo em relação à natureza deverá permear todo o nosso pensamento, influenciando as ações dos cidadãos, tomadores de decisão e profissionais de todas as áreas (inclusive os burocratas que preparam e avaliam projetos de desenvolvimento). A longa luta somente será vencida no dia em que for possível esquecer o adjetivo "sustentável" ou prefixo "eco" ao se falar em desenvolvimento”.*

*(Ignacy Sachs, 1993)*

Baseado nos conceitos de fortalecimento social e econômico das nações, interna ou externamente, o fator humano sempre foi, e continuará sendo, o principal interveniente aos apelos de desenvolvimento.

Ao longo de todo o século XX a sociedade mundial acreditava piamente na irreversibilidade do modelo de desenvolvimento propagado pelos países que lideravam o processo de acumulação hegemônico. E a fórmula mágica para alcançá-lo era atribuição do planejamento, que transformou os planejadores de plantão, em sua maioria economistas, em verdadeiros magos do processo. (ETGES, 2005)

Segundo ensinamentos de Etges (2005), vivia-se o grande período marcado pelo regime de acumulação<sup>22</sup> fordista-fossilista<sup>23</sup>, o qual anunciava que o desenvolvimento viria na esteira da industrialização e da urbanização. Na concepção da autora,

isto levou a que se escrevesse nos livros escolares de Geografia que o mundo capitalista se dividia em dois: o desenvolvido, integrado pelos países industrializados que contavam com a maior parte da sua população vivendo nas

---

<sup>22</sup> *Regime de acumulação* descreve a estabilização, por um longo período, da alocação do produto líquido entre consumo e acumulação; ele implica alguma correspondência entre a transformação, tanto das condições de produção como das condições de reprodução dos assalariados. Para que um regime de acumulação se mantenha, ele tem que materializar-se em forma de normas, hábitos, leis, redes de regulamentação, etc, que garantam a unidade do processo, isto é, a consistência apropriada entre comportamentos individuais e o esquema de reprodução. Esse corpo de regras e processos sociais interiorizados tem o nome de modo de regulamentação. (LIPIETZ, 1986, p. 19).

<sup>23</sup> Expressão utilizada por Elmar Altvater, referindo-se à intensa dependência da acumulação fordista de matérias-primas fósseis, como petróleo, carvão e gás, e a aceleração da poluição ambiental decorrente do seu consumo. (ALTVATER, 1995)

idades, e o mundo subdesenvolvido, integrado pelos países não industrializados, cuja população era basicamente rural. Mais que isso, acreditava-se piamente que este era o único caminho para o desenvolvimento, característica esta que orientou as fórmulas de promoção de desenvolvimento tanto no mundo ocidental capitalista (Keynesianismo) quanto no mundo oriental socialista (estatismo) ao longo do século XX (ETGES, 2005, p. 49).

Infelizmente a fórmula mágica não funcionou e o desenvolvimento não veio. Ao contrário, as diferenças sociais, tanto intra quanto internacionais, só fizeram aumentar, condenando populações inteiras à miséria e ao flagelo da fome. Nas últimas décadas do século XX, entretanto, a acumulação fordista entra em crise e um novo regime de acumulação surge, contrapondo-se justamente à característica mais marcante daquele, através da chamada acumulação flexível (ETGES, 2005).

Entretanto, a própria história econômica do Pós-Guerra mostrou a fragilidade e a insustentabilidade, em termos de competitividade, equidade social e impacto ambiental, caso a estratégia de desenvolvimento permanecesse reduzida aos fatores de produção tradicionais (recursos naturais, capital e trabalho). Pode-se também acrescentar que, atualmente, a simples estratégia de desenvolvimento regional, no seu sentido preciso, é mais do que mero crescimento econômico, pressupondo noções de cidadania.

Ao se ter claro que a categoria território possibilita intervenções que promovam o desenvolvimento, no sentido de equidade e cidadania, é possível superar o modismo localista. A noção de desenvolvimento local deve estar relacionada com cidadania, do contrário, será apenas sinônimo de acumulação de bem-estar e qualidade de vida em âmbito muito restrito.

Para crescer a longo prazo com produtividade e competitividade, distribuição de renda e impacto ambiental reduzido, a estratégia de desenvolvimento deve incorporar e valorizar outros fatores de produção, tais como: *pesquisa, desenvolvimento e meio ambiente*. A valorização desses fatores tem a vantagem de acionar o núcleo criativo e criador da sociedade, fazendo com que esta experimente inovações e saltos contínuos em suas bases.

Se há pretensão de estabelecer, de fato, uma concepção de planejamento e ação pública baseada na ruptura de privilégios, em que o setor público estabelece as diretrizes para o desenvolvimento, criando as condições da inclusão social, é preciso concordar com as idéias de Brandão (2003). O autor, com sabedoria, afirma que, quando se fala em *desenvolvimento*,

no sentido de “alargamento dos horizontes de possibilidades”, se está falando necessariamente de suas duas faces: 1) aquela (mais atraente) própria dos processos de se arranjar, montar, dar sentido, direção, coerência às transformações que uma sociedade quer armar e projetar para o futuro, dispondo de certos instrumentos eleitos para determinados fins; 2) e aquela (menos sedutora) própria dos processos de se desmontar, desarranjar, importunar, constranger, frustrar expectativas e ações deletérias à construção social.

A sustentabilidade política do desenvolvimento vincula-se estreitamente ao processo de construção da cidadania e busca garantir a incorporação plena dos indivíduos ao processo de desenvolvimento. Segundo ensinamentos de Roberto Guimarães (1997) esta se resume, em seus aspectos micro, na democratização da sociedade, e macro, na democratização do Estado. O primeiro objetivo supõe o fortalecimento das organizações sociais e comunitárias. A redistribuição de recursos e de informação aos setores subordinados, o aumento da capacidade de análise de suas organizações e a capacitação para a tomada de decisões; enquanto o segundo implica a abertura do aparato estatal ao controle cidadão, a reatualização dos partidos políticos e dos processos eleitorais e a incorporação do conceito de responsabilidade política na atividade pública. Ambos os processos constituem desafios marcadamente políticos, os quais só poderão ser enfrentados através da construção de alianças entre diferentes grupos sociais como base de consenso indispensável para a mudança do estilo.

O desafio da promoção do desenvolvimento no território deve levar em conta a totalidade da realidade. Essa totalidade significa contemplar o particular, porque esse é o ponto: a realidade local subsiste, convivendo com os elementos do mundo globalizado.

Oportuno se faz mencionar que, cada concepção de natureza está atrelada a uma determinada *racionalidade*, e também (a partir da Antiguidade, nos povos ditos civilizados) a um ideal de *desenvolvimento*.

O conceito de racionalidade, segundo Habermas, é introduzido por Max Weber

para caracterizar a forma capitalista da atividade econômica, a forma burguesa das trocas ao nível do direito privado e a forma burocrática da dominação. A racionalização designa, em primeiro lugar, a extensão dos domínios da sociedade que se acham submetidos aos critérios de decisão racional. Paralelamente assistimos a uma industrialização do trabalho social, o que faz com que os critérios da atividade instrumental penetrem também em outros domínios da existência (urbanização do

modo de vida, tecnicização das trocas e das comunicações). Nos dois casos, o que se vai impondo é um tipo de atividade racional com respeito a um fim (*Zweck-rational*): em um, refere-se à organização de certos meios; em outro, trata-se da escolha entre os termos de uma alternativa (HABERMAS, 1968, p. 3).

Milton Santos cita Jürgen Habermas quando este afirma que racionalização designa, em primeiro lugar, a extensão dos domínios da sociedade submetidos aos critérios de decisão racional:

A superioridade do modo de produção capitalista em relação aos que o precederam deve-se a duas coisas: o aprimoramento de um mecanismo econômico que torna permanente a expansão dos subsistemas de atividade racional com respeito a um fim e a elaboração de uma legitimação econômica que permite ao sistema de dominação adaptar-se às novas exigências de racionalidade desses subsistemas em via de desenvolvimento. É esse processo de adaptação que Max Weber concebe como uma racionalização. (SANTOS, 1999, p. 230)

A maneira de entender a natureza mudou bastante desde as antigas civilizações até os dias atuais, tantas vezes quantas transformou-se a matriz racional da humanidade. A respeito disso, Maurice Merleau-Ponty, em suas aulas ministradas no Collège de France de 1957 a 1960, costumava questionar:

Pode-se estudar de um modo válido a noção de Natureza? Não é ela apenas o produto de uma história no decorrer da qual adquiriu uma série de acepções que acabaram por torná-la ininteligível? Não se é atingido pela crítica de Valéry quando ele dizia, mais ou menos nesses termos, que a filosofia consiste apenas no hábito de refletir sobre palavras, supondo que cada palavra tem um sentido, o que é ilusório, visto que cada palavra conheceu deslizamentos de sentido. Seria necessário ligar-se à história dos equívocos sobre o sentido da palavra. Mas terão essas mudanças sido fortuitas, *não haveria algo que sempre foi visado, se não expresso, por aqueles que empregavam as palavras? Não se deve reconhecer na linguagem uma vida que não seria nem fortuita nem um desenvolvimento lógico imanente?* (MERLEAU-PONTY, 2000, p. 03) (Grifo nosso).

Respondendo parcialmente a Merleau-Ponty, pode-se afirmar que as diferentes concepções de natureza *sempre* objetivaram a fins precisos e que as idéias de natureza continuamente legitimaram a ação humana sobre ela.

Dessa forma, o meio ambiente<sup>24</sup> ou a *natureza apropriada* que emerge na *Sociedade Industrial Moderna*, pensada a partir da racionalidade capitalista, voltada ao *desenvolvimentismo, ao progresso e ao crescimento econômico*, tem seu contraponto no meio ambiente da sociedade Pós-Industrial ou Pós-Moderna, com a emergência de uma nova

---

<sup>24</sup> O termo “ambiente” tem origem latina – *ambiens, entis*, e significa “que rodeia” (MACHADO, 2001, p. 124).

racionalidade, chamada por Enrique Leff (2004) de racionalidade ambiental, que se coloca como uma alternativa à racionalidade do capital.

O processo civilizatório da modernidade fundou-se em princípios de racionalidade econômica e instrumental que moldaram as diversas esferas do corpo social: os padrões tecnológicos, as práticas de produção, a organização burocrática e os aparelhos ideológicos do Estado. A problemática ecológica questiona os custos sócio-ambientais derivados de uma racionalidade produtiva fundada no cálculo econômico, na eficácia dos sistemas de controle e previsão, na uniformização dos comportamentos sociais e na eficiência de seus meios tecnológicos. A questão ambiental estabelece assim a necessidade de introduzir reformas democráticas no Estado, de incorporar normas ecológicas ao processo econômico e de criar novas técnicas para controlar os efeitos contaminantes e dissolver as externalidades sócio-ambientais geradas pela lógica do capital (LEFF, 2004, p. 133).

Segundo lições de Leff (2004), no desenvolvimento da racionalidade capitalista, a *irracionalidade* se converte em *razão*: razão como desenvolvimento frenético da produtividade, como conquista da natureza, como incremento da riqueza de bens; mas irracional, porque a alta produção, o domínio da natureza e a riqueza social se convertem em forças destrutivas.

Para que se possa compreender o surgimento desta contraposição de racionalidades e sua influência sobre os rumos do desenvolvimento, pode-se partir das considerações do filósofo Bruno Latour, em sua obra *Jamais Fomos Modernos*. Latour é um dos autores que aponta o surgimento de uma *crise*, marcada especialmente pelo ano de 1989, com a queda do Muro de Berlim e, simbolicamente, do socialismo<sup>25</sup>. Deste fato emergem algumas considerações importantes, dentre elas a conclusão de que o socialismo, ao tentar acabar com a exploração do homem pelo homem, multiplicou-a indefinidamente; com a queda do Socialismo Real, o Ocidente liberal, ou seja, o capitalismo, se autoproclama “vencedor da Guerra Fria”.

Mas este triunfo dura pouco. Em Paris, Londres e Amsterdã, neste mesmo glorioso ano de 1989, são realizadas as primeiras conferências sobre o estado global do planeta, o que simboliza, para alguns observadores, o fim do capitalismo e de suas vãs esperanças de conquista ilimitada e de dominação total sobre a natureza. Ao *tentar desviar a exploração do homem pelo homem para uma exploração da*

<sup>25</sup> Ressalta-se que, anteriormente a esta data de 1989, a crise já é “anunciada” através do entendimento de que os recursos do Planeta são finitos. Neste sentido, “em 1972, Denis Meadows e um grupo de pesquisadores, denominados Clube de Roma, publicavam “Limits to Grow”, chamando a atenção mundial para os problemas da explosão demográfica incompatível com a capacidade de carga da Terra. Embora não com a nomenclatura de DS (Desenvolvimento Sustentável) e ainda considerando mais o crescimento populacional, observou-se aí, a primeira concepção da sustentabilidade planetária” (SATO, 1997, p. 36). Segundo Michèle Sato (idem), esta publicação se constitui num primeiro esboço de discussão sobre os dilemas ambientais.

*natureza pelo homem*, o capitalismo multiplicou indefinidamente as duas. O rescaldo retorna e retorna em dobro: as multidões que deveriam ser salvas da morte caem aos milhões na miséria; as naturezas que deveriam ser dominadas de forma absoluta nos dominam de forma igualmente global, ameaçando a todos. Estranha dialética esta que faz do escravo dominado o mestre e dono do homem, e que subitamente nos informa que inventamos os ecocídios e ao mesmo tempo as fomes em larga escala (LATOUR, 1994, p. 14). (Grifo nosso)

Conforme visto, Latour discorre sobre um período de mudanças, apontando para a existência de uma simetria entre a queda do “muro da vergonha” e o fim da “natureza ilimitada”.

Frente a esta realidade, o antropólogo Marvin Harris (2004) que, ao contrário de Latour, acredita na existência da Modernidade e da Pós-Modernidade como períodos bem marcados na história, concorda com Latour sobre uma evidente quebra das promessas (mentiras) da Modernidade, uma delas, a já citada promessa de domínio total do homem sobre a natureza, e outra, a de que a tecnologia seria capaz de resolver qualquer problema ambiental provocado pelo modelo entrópico de desenvolvimento.

A tecnologia não só se mostrou ineficaz neste papel, como o seu próprio avanço foi, algumas vezes, barrado por contingências ambientais. Atualmente, o homem se depara diante de um dilema: mudar eticamente a sua relação com o meio ambiente, passando de dominador e expropriador para parceiro da natureza, permitindo a ocorrência de desenvolvimento sem a destruição dos recursos naturais, tão essenciais à boa qualidade de vida.

Nesse sentido, sábio é o pensamento de Ignacy Sachs (1993), ao considerar o desenvolvimento como um processo de aprendizagem societal, em que a sociedade civil deveria tomar uma atitude ativa diante dos problemas, pois a responsabilidade pelos processos de desenvolvimento e “mau-desenvolvimento” não pode recair exclusivamente na comunidade científica. Nessa linha, afirma:

A ênfase no desenvolvimento local e no fortalecimento do poder civil não deve ser mal interpretada, servindo de justificativa para o Estado nacional e a comunidade internacional se ausentarem dos processos de desenvolvimento. Ao contrário, essa ênfase lhes impõe a tarefa urgente de estabelecer formas inovadoras de políticas de apoio às iniciativas locais, proporcionando, a tempo, o acesso aos recursos necessários para superar os obstáculos à plena utilização de recursos, potencial humano, talentos e entusiasmo locais. (SACHS, 1993, p. 66)

Ao analisar as considerações de Sachs, chega-se à conclusão de que os complexos



desafios do desenvolvimento local ou regional não serão resolvidos por meio de uma sucessão de decisões descoordenadas e de curto prazo. Para serem efetivas, as estratégias de desenvolvimento exigem, em âmbito regional, um amplo conjunto de políticas públicas, na forma de um projeto nacional de longo prazo. Daí a necessidade de um planejamento estratégico flexível e democrático, estabelecendo, sempre que possível, vínculos contratuais entre os agentes do desenvolvimento.

Sachs (1986, p. 75) também aponta para o fato de que “o crescimento é uma condição necessária, mas de forma alguma suficiente, do desenvolvimento”. Falando em termos econômicos, isto quer dizer que é extremamente difícil, senão impossível, conceber o desenvolvimento no quadro de uma sociedade em que as desigualdades sociais ainda não foram radicalmente eliminadas, onde a produção é acompanhada pela ampliação da pobreza e da exclusão social, além da degradação ambiental.

Sem dúvida, o desenvolvimento não pode ser reduzido tão-somente ao crescimento expresso em termos puramente quantitativos. Apesar da diferença existente entre desenvolvimento e crescimento, segundo Cavalcanti (2001, p. 163), “existe uma tendência, quando falamos sobre progresso, a igualar crescimento e desenvolvimento (...) parece-me uma forma de escapismo sublinhar as diferenças de concepção que há entre desenvolvimento e crescimento”. Na visão do autor, o que realmente importa nesse contexto é a busca de melhoria na qualidade de vida. O crescimento econômico deve submeter-se às regras de uma distribuição social equitativa e às imposições ambientais. Não é possível continuar com um crescimento baseado na utilização extensiva dos recursos naturais. Pode-se e faz-se necessário pensar um crescimento intensivo que utilize de maneira cada vez mais eficaz os recursos. Porém, não pode basear-se somente na técnica, mas também na modulação das estruturas de consumo e de estilos de vida.

Esse crescimento deve também procurar ser endógeno, ter capacidade de decisão autônoma e estar apoiado na lógica das necessidades identificadas pela população. Necessidades que são materiais e imateriais, que são de natureza ética, política, social, cultural e econômica.

Nesse contexto, oportuna a opinião de Sachs ao fazer a seguinte assertiva:

Um novo tipo de desenvolvimento deve procurar a harmonia da sociedade com a natureza. Em sua ausência, a imbricação dos fenômenos de degradação ambiental e de decadência social levará fatalmente ao mau desenvolvimento. Numa ótica pró-ativa, um outro desenvolvimento não é apenas um critério de avaliação da trajetória da história, mas também um conceito normativo orientado para o futuro, procurando conhecer as estratégias de transição escalonadas em várias décadas, que permitem passar do círculo vicioso do mau desenvolvimento social e de degradação ambiental para o círculo vicioso do desenvolvimento que responde à racionalidade sociológica (SACHS, 1986, p. 124).

Ou seja, a racionalidade do capital demonstrou que, sozinha, é ineficaz e que *crescimento* econômico não é sinônimo de *desenvolvimento*, daí se pode concluir que não é pela aceleração do crescimento econômico que se resolvem os problemas de distintas ordens, principalmente porque a maioria desses problemas é resultado daquele modelo de desenvolvimento. Então, a questão que emerge apontada por Ignacy Sachs (1996) é: *como passar a um outro paradigma de desenvolvimento?*

Neste sentido, o caminho parece ser longo. A busca por este novo paradigma remonta ao ano de 1972, com *Limits to Growth*, do Clube de Roma e *Only one Earth*, de Ward e Dubos, este último publicado como consequência da Conferência de Estocolmo; ambos “destacando o elemento humano como protagonista principal na manutenção do equilíbrio planetário” (SATO, 1997, p. 36).

Um novo modelo de desenvolvimento aparece nomeado pela primeira vez em 1973, quando Maurice Strong, referindo-se às áreas pobres do continente africano, utiliza o termo *eco-desenvolvimento*, popularizado pelo Relatório Brundtland (1987) e consolidado na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Eco-92 (1992), como *desenvolvimento sustentável*.

O Relatório Brundtland – *Our Common Future* – define desenvolvimento sustentável como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades” (DIAS, 1998, p. 47). A Comissão Brundtland afirmava que o conceito de desenvolvimento sustentável não envolvia *limites absolutos, mas limitações impostas pelo estágio atual da tecnologia e da organização social sobre os recursos ambientais*, e pela capacidade da biosfera para absorver os efeitos das atividades humanas. Reconhecia também, que *Our Common Future* não oferece um plano detalhado de ação, apenas sinalizando um caminho para que os povos do mundo pudessem ampliar suas formas de cooperação em busca do desenvolvimento sustentável (LE MOS, 1992).

1995).

Na frase acima grifada, percebe-se que o desenvolvimento aparece como limitado pela fase atual de adiantamento da tecnologia em relação à sociedade e ao meio ambiente. Desta consideração transparece o contexto de crise do modelo de produção capitalista no qual o conceito é cunhado. O Relatório Brundtland, nas entrelinhas, diz: é preciso *crescer quantitativamente*, mas a tecnologia ainda não avançou a tal ponto de se poder desrespeitar/ignorar/superar os limites sociais e ambientais. Fica claro que a racionalidade que guiou tal conceituação é a racionalidade do capital. Daí os “problemas” de tantos pensadores da crise sócio-ambiental com relação ao termo *desenvolvimento sustentável*.

A variável ambiental ganha importância crescente. A busca de alternativas menos agressivas, em termos ambientais, de crescimento econômico e a construção do conceito de desenvolvimento sustentável<sup>26</sup> acabaram por lançar um olhar para experiências que pudessem ser modelos alternativos de produção, consumo e qualidade de vida. No entanto, a sustentabilidade do desenvolvimento, vem atualmente sendo justificada muito mais pela escassez dos recursos naturais e disputa pelo seu controle e exploração, do que por sua fundamental importância social.

Atualmente, Michele Sato (1997) aponta para a existência de mais de 800 definições para desenvolvimento sustentável. Almeida (1995 *apud* SATO, 1997) classifica estas definições dentro de quatro modelos de interação homem-natureza, quais sejam: o *modelo de desenvolvimento cooperativo*, que se dá pelo estabelecimento de interações com ganhos mútuos para o ser humano e para o ambiente, comumente encontrado em sociedades tribais; o *competitivo*, caracterizado por perdas mútuas e complexas, como as ocorridas em Nagasaki e Chernobyl; o *conflitivo egoísta*, marcado por ganhos econômicos e perdas ambientais, sendo o mais comum de todos, ocorrendo desde a Antiguidade; e o *conflitivo altruísta*, que utiliza o modelo de proteção da natureza e do gerenciamento ambiental, como o ocorrido nas unidades de conservação. Daí advém que alguns modelos de desenvolvimento que se pautam na sustentabilidade não se encontram assentados somente na *lógica do capital*; isso ocorre no

---

<sup>26</sup> O desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades. (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1988, p. 46)

*desenvolvimento cooperativo*, no qual desponta de forma mais evidente a *racionalidade ambiental*. Tal racionalidade, por ser legitimadora de práticas sociais – como qualquer racionalidade – abre novas perspectivas ao processo de desenvolvimento, permitindo pensar em princípios éticos e potenciais ambientais, propondo uma transformação nos processos econômicos, políticos, tecnológicos e educativos, rumo à construção de uma racionalidade social e produtiva alternativa (LEFF, 2004).

Enrique Leff (2004, p. 135) explica que a racionalidade ambiental integra os princípios éticos, as bases materiais, os instrumentos técnicos e jurídicos e as ações orientadas para a gestão democrática e sustentável do desenvolvimento. Desse modo, “converte-se num conceito normativo para analisar a consistência dos princípios do ambientalismo em suas formações teóricas e ideológicas, das transformações institucionais e programas governamentais, assim como dos movimentos sociais, para alcançar estes fins”. Para chegar aos seus citados fins, a racionalidade ambiental precisa ser construída mediante a articulação de quatro esferas (LEFF, 2000, p. 235):

a) *Racionalidade substantiva*, que é o sistema de valores que orienta as ações individuais e processos sociais para os objetivos da gestão ambiental;

b) *Racionalidade teórica*, que sistematiza os valores da racionalidade substantiva e os articula com os conceitos e teorias que permitem dar conta dos processos naturais e sociais, os quais proporcionam o suporte material e geram os mecanismos de legitimação ideológica e política para a construção de uma nova racionalidade produtiva, fundada em princípios de sustentabilidade;

c) *Racionalidade técnica ou instrumental*, que produz os meios tecnológicos, assim como os vínculos funcionais e operativos entre os objetivos sociais e suas bases materiais mediante um sistema de meios eficazes;

d) *Racionalidade cultural*, constituída por uma diversidade de sistemas de significação, que particularizam os valores gerais da ética ambiental através da identidade étnica e da integridade interna de cada cultura e que dão coerência e especificidade às suas práticas sociais e produtivas.

Dessa forma a relevância da racionalidade ambiental parece residir no fato de que ela permite incluir as questões ambientais dentro das problemáticas sociais, orientando o saber e as pesquisas para o campo estratégico do poder e da ação política.

Neste sentido, já em 1996, Ignacy Sachs sugere que o desenvolvimento esteja submetido a alguns condicionantes, os quais, embora o autor não se refira, na época, à expressão racionalidade ambiental, parecem estar nela assentados ou, ao menos, parecem extrapolar a racionalidade do capital. Quais sejam esses condicionantes:

- o *condicionante ambiental*, que por muitos é interpretado em termos éticos como a solidariedade com as gerações futuras, mas que parece mais relacionado à solidariedade sincrônica e diacrônica com a humanidade;

- a *eficiência econômica*, interpretada do ponto de vista *social* e não empresarial, já que pode haver situações de alta rentabilidade, mas que se traduzem em custos sociais e ambientais externalizados; portanto, o que parece muito eficiente no patamar micro, pode ser considerado como socialmente ineficiente;

- o *critério cultural*, ou seja, a impossibilidade de forçar padrões ou paradigmas de desenvolvimento que não correspondam à cultura de um dado grupo ou povo;

- o *critério territorial*, já que o problema da distribuição – ou mesmo má distribuição – dos homens e das atividades humanas no Planeta é certamente um dos elementos essenciais da crise sócio-ambiental.

A respeito deste último critério, é indiscutível a existência de uma *forte dimensão territorial* no desenvolvimento. E é a partir desta consideração que a região desponta como uma escala especialmente propícia para se pensar em um desenvolvimento equânime do ponto de vista social, ambiental e econômico, baseado em relações de *horizontalidades*, como propõe Milton Santos (1999), ou seja, fundamentado em uma nova racionalidade.

Para Santos (1999), as horizontalidades e verticalidades são relações entre as “coisas e seus fenômenos” desenvolvidas no “espaço banal”, entendido como espaço de todas as pessoas, empresas e instituições, podendo ser descrito enquanto sistema de objetos animado

por um sistema de ações. Milton Santos entende que atualmente, os arranjos espaciais não se dão apenas através de figuras formadas por pontos contínuos e contíguos, supondo haver, igualmente, constelações de pontos descontínuos, porém interligados, definindo um espaço de fluxos reguladores. É justamente neste contexto de segmentações e partições presentes no espaço que o autor percebe os recortes de horizontalidades e verticalidades.

De acordo com Altvater (1995) o desenvolvimento se realiza no espaço global, mas de maneira extremamente descontínua e não simultânea nas diversas nações e regiões do mundo. Além disso, o desenvolvimento não ocorre num laboratório atemporal e independente de sua localização, mas num espaço natural e social, em épocas históricas, ou seja, dentro da dinâmica de desenvolvimento estão inseridas as condições iniciais e de contexto para o crescimento e o desenvolvimento produzidas no passado e que são altamente determinantes e dominantes.

É possível dizer que os problemas ambientais enfrentados hoje derivam tanto da falta de desenvolvimento quanto de conseqüências inesperadas de certas formas de crescimento econômico. Um aspecto a destacar está nas conseqüências que estratégias de desenvolvimento adotadas por uma região ou país podem trazer para o desenvolvimento e meio ambiente de muitas outras regiões do mundo. Com relação a isso Altvater sabiamente escreve: “desenvolvimento e meio ambiente encontram-se em uma relação recíproca: atividades econômicas transformam o meio ambiente e o ambiente alterado constitui uma restrição externa para o desenvolvimento econômico e social” (ALTVATER, 1995, p. 26).

Partindo do pressuposto que ambiente e desenvolvimento estão interligados, pode-se dizer que não constituem desafios separados. O desenvolvimento não se mantém se a base de recursos ambientais se deteriora; o meio ambiente não pode ser protegido se o crescimento não leva em conta as conseqüências da destruição ambiental. Portanto, juntos, fazem parte de um complexo sistema de causa e efeito.

Para o progresso, é *condictio sine qua non* o desenvolvimento econômico, o qual requer a utilização de novas técnicas de produção, de pesquisas, de exploração de recursos, e esse conjunto de fatores associados refletem diretamente no meio ambiente, cuja exaustão provocará um caos econômico e um refreamento do progresso.

Desenvolvimento e meio ambiente são interdependentes, caminham lado a lado. A correlação é percebida a olhos vistos. Até hoje, nenhuma construção prática foi capaz de isolá-los, no que tange à não-incidência de efeitos. Não restam dúvidas que encontrar o ponto de equilíbrio entre os dois institutos é uma tarefa árdua, mas essa questão é levada tão a sério que, segundo estudos de Guerra e Suárez, atualmente já se discute a criação de um

ramo ambiental da economia ou Economia do Meio Ambiente, que busca avaliar a importância econômica da degradação ambiental, procurar as causas econômicas dessa degradação e desenhar políticas de incentivo econômico para reduzir, e até mesmo preservar os atuais níveis de degradação (GUERRA; SUÁREZ, 1996, p. 91).

No plano constitucional, a alternativa encontrada foi consagrar a defesa do meio ambiente como um dos princípios gerais da atividade econômica. Constitui proposição indutiva de uma mudança comportamental, servindo para incutir a necessidade de uma conscientização ambiental e propiciar o exercício de atividades ecologicamente corretas, para, assim, garantir o chamado desenvolvimento sustentável ou sustentado.

Entre a época de “Uma Só Terra” (Estocolmo-72) e a atualidade do “Desenvolvimento Sustentável” (Rio-92) a humanidade modificou sensivelmente a sua percepção a respeito da crise. Na visão de Roberto Guimarães

já não se pode reduzi-la a uma questão de manter limpo o ar que respiramos, a água que bebemos ou o solo que produz nossos alimentos. Carece de sentido, a essa altura do debate, opor meio ambiente e desenvolvimento, pois o primeiro é simplesmente o resultado do segundo. Assim, da mesma forma que os problemas ecológicos e ambientais revelam insuficiências do desenvolvimento, os problemas de um desenvolvimento desigual para as sociedades humanas é nocivo para os sistemas naturais (GUIMARÃES, 1997, p. 41).

Portanto, para a economia da sustentabilidade, os conceitos usados na ciência econômica devem levar em conta as restrições que a dimensão ambiental impõe à sociedade. Esta, por sua vez, deve estar organizada para que a troca de matéria e energia com a natureza não transgrida certas leis. Assim, visando não só proteger o meio ambiente, mas também promover o desenvolvimento, a economia e a ecologia devem integrar-se nos processos decisórios. Isto é assim descrito no Relatório Brundtland:

É necessário harmonizar em nível internacional a integração de fatores econômicos e ecológicos nos sistemas legal e decisório dos países. O aumento do consumo de combustível e matérias-primas torna mais estreitos os vínculos físicos entre os ecossistemas de diferentes países. Também aumentam as interações econômicas

mediante o comércio, o financiamento, o investimento e o intercâmbio, intensificando assim a interdependência econômica e ecológica. No futuro, talvez mais que agora, o desenvolvimento sustentável vai exigir a unificação da economia e da ecologia nas relações internacionais (1991, p. 70)

Conforme se depreende do trecho citado acima, extraído do Relatório Brundtland, todos os países – ricos e pobres – precisam, então, buscar um tipo de desenvolvimento que integre conservação e ampliação dos recursos. Esse desenvolvimento deve procurar atender as necessidades e aspirações do presente sem comprometer a possibilidade de atendê-las no futuro. É nesse sentido que a humanidade precisa caminhar, deixando para trás idéias retrógradas como aquelas que brotaram a partir da Revolução Industrial, principalmente, quando o homem ainda não tinha a menor noção dos danos causados pelo uso nocivo e irresponsável do meio natural.

A partir da Revolução Industrial, em um cenário de constantes e encadeadas transformações, o conhecimento produzido pela sociedade capitalista não mais buscou a reconciliação do homem com o mundo (o retorno ao paraíso, como sugeria a igreja na Idade média), mas sim a domesticação da natureza, para que esta pudesse ser controlada, de modo a não falhar no fornecimento de matérias-primas capazes de alimentarem a indústria, principal motor do novo sistema comandado pela burguesia urbana (CARVALHO, 1999).

Anthony Giddens explica as diferenças de relacionamento entre homem e natureza antes e depois do advento da Modernidade afirmando que até a era moderna a natureza permanece como um sistema externo, que domina as atividades humanas, e não o contrário:

Mesmo nas mais sofisticadas civilizações hidráulicas, as inundações ou secas eram comuns; uma colheita ruim podia produzir devastação. [...] Os desastres naturais obviamente ainda ocorrem, mas a socialização da natureza, nos dias de hoje, significa que muitos sistemas naturais primitivos são agora produtos da tomada de decisão humana (GIDDENS, 1997, p. 98).

Principalmente a partir da década de 1990, com o fim da Guerra Fria, consolida-se, em praticamente todo o globo, a sociedade de consumo, para a qual a posse de eletrodomésticos e o uso do automóvel tornam-se símbolos de riqueza<sup>27</sup>. A elite minoritária que consegue alcançar tal padrão de vida habita as áreas nobres das cidades, tendo acesso aos melhores

---

<sup>27</sup> Para David Harvey (1992), é neste período que surge a sociedade de consumo, comprovando as controvérsias existentes entre os pensadores sobre o exato período de emergência desta sociedade, já que alguns acreditam que a sociedade de consumo surgiu bem antes, no período do Pós-Guerra.



serviços, inclusive aos serviços privados, já que o Estado não é mais provedor e sim investidor. À margem de tal sociedade colocam-se os trabalhadores desempregados e os temporários – aqueles menos especializados, que não possuem estabilidade nos empregos – formando uma massa de miséria nas periferias urbanas, o que marca o nascimento de uma forte política de exclusão social.

Observa-se uma mundialização da economia, mas não do capital, que continua concentrando-se nos países mais desenvolvidos. De acordo com a lógica da acumulação flexível, o mundo depara-se com uma nova *Divisão Internacional do Trabalho*, segundo a qual não é mais prioridade importar matérias-primas dos países periféricos, então chamados *Terceiro Mundo*, arcando com taxas de importação e transporte, então, as empresas dos países de *Primeiro Mundo*, tornam-se multinacionais. Estas, se apropriam de territórios de países mais pobres, obtendo vantagens fiscais, matéria-prima e mão-de-obra baratas, além de um grande mercado consumidor (GREMAUD *et al.*, 1997).

Tais mudanças, ocorridas em um período de tempo tão curto e embasadas na apropriação e transformação da natureza pelo trabalho humano, foram responsáveis pela emergência daquilo que muitos autores, da mesma forma que Latour, denominam de *crise* – uma crise que está assentada na relação meio ambiente e sociedade: a natureza não consegue mais abastecer com seus recursos/produtos os anseios de uma sociedade que cresce e consome cada vez mais avidamente. A deterioração ambiental, a devastação dos recursos naturais e seus efeitos nos problemas ambientais globais, tais como “perdas de biodiversidade, desmatamento contaminação da água e solo, erosão, desertificação e, inclusive, a contribuição da América Latina ao aquecimento global e diminuição da camada de ozônio” (LEFF, 2000, p. 36) são, entre muitos outros, os sintomas da crise que afeta diretamente a qualidade de vida das populações humanas e o sistema sócio-econômico como um todo.

Logo, a referida crise acusa alterações na natureza, mas não mais na *natureza natural*. Discursos ambientalistas surgidos desde a década de 1960, falam de uma natureza apropriada e transformada pela ação dos homens – eles falam do *meio ambiente*.

A partir da década de 70, a questão ambiental tem cada vez mais polarizado a atenção, principalmente, por conta da emergência de problemas globais, ou seja, problemas que ameaçam o equilíbrio global do planeta ou que afetam vários países, ou, ainda, que envolvem

interesses diferenciados de várias nações. Em suma, trata-se de problemas cuja escala de abrangência ultrapassa as fronteiras nacionais, sendo seu equacionamento dependente de negociações diplomáticas complexas.

Esses fatos ocorrem em um momento de distensionamento das relações internacionais, com o fim da Guerra Fria e o alargamento do mercado mundial. Os debates em torno da questão ambiental mesclam-se, assim, com outros temas, como a liberalização do comércio, a questão da dívida dos países em desenvolvimento, a formação de blocos regionais de livre-comércio e as novas perspectivas da segurança mundial colocadas com o fim da Guerra Fria.

Segundo estudos de Cardoso (1994, p. 218) o que a “diplomacia ambiental” aponta como novo, nos anos 80, é “a consciência crescente de que o equacionamento dos problemas globais requer a cooperação de todos os países, sem a qual os acordos possíveis tornam-se inoperantes”. Isso significa que a ação isolada dos governos nacionais é irrelevante para enfrentar questões como o aquecimento global ou a diminuição da camada de ozônio, já que esses esforços seriam comprometidos pelas políticas de outros países.

Com o progresso da pesquisa científica na área ambiental e o crescimento constante do movimento ambientalista, os governos dos países desenvolvidos passaram a se debruçar cada vez mais sobre negociações difíceis em torno de vários temas envolvendo a preservação de ecossistemas ameaçados. Os primeiros acordos internacionais são de 1946 – protegendo as baleias – e de 1954 – sobre a poluição dos oceanos por petróleo. Mas é a partir de 1972, após a Conferência de Estocolmo, que esses acordos proliferam. A proteção do mar contra a poluição por lançamento de rejeitos (1972), o controle do comércio de espécies ameaçadas de extinção (1973), o controle da poluição do ar transfronteiriço (chuva ácida) (1979), o acordo sobre a camada de ozônio (1985), a regulação do transporte transfronteiriço de rejeitos perigosos (1989) e, finalmente, a preservação de biodiversidade e o controle das mudanças climáticas globais (1992) são os temas objeto de convenções que obrigam os países signatários ao cumprimento de normas e preceitos específicos (CARDOSO, 1994, p. 218).

A posição dos governos nessas negociações, segundo Porter e Brown (1991), varia consideravelmente em função de sua orientação ideológica, da pressão do movimento ambientalista no âmbito interno e nos fóruns internacionais e, ainda, em função dos interesses econômicos eventualmente prejudicados por estes acordos (interesses dos países ou de grupos

empresariais nativos). As diferentes articulações entre esses fatores irá opor ou articular grupos de países nas negociações. A formação de oposições poderá ainda ser influenciada por relações externas ao problema, como os laços econômicos ou políticos. A oposição entre países desenvolvidos (Norte) e em desenvolvimento (Sul) tem aparecido com grande importância nas negociações.

Se é verdade que a poluição conduz ao alargamento do buraco da camada de ozônio e ao superaquecimento do planeta, na concepção de Marcel Marloie (1994), tem-se então um problema comum a toda a humanidade. “É um problema que nos ameaça a todos, ricos ou pobres, brancos ou negros, seja qual for a cultura, religião ou os sentimentos políticos” (MARLOIE, 1994, p. 195). Em outras palavras, o autor pretende dizer que, a preservação do meio ambiente é não somente um fator de crescimento sustentável, mas também uma questão de saúde pública e qualidade de vida.

Nesse sentido, a consciência ambiental é um fator que deve estar associado à utilização dos recursos naturais (racionalização) e ao impacto ambiental produzido por seu mau uso (como por exemplo, a poluição); enfim, deve-se compatibilizar o crescimento e a taxa de uso dos recursos regionais com a taxa de reposição desses recursos, bem como a minimização ou eliminação da produção de poluição.

Dado o caráter global da problemática ambiental e a necessidade da cooperação de todos os países, alguns podem ganhar poder de veto, não diretamente relacionado ao seu poder econômico ou político efetivo no cenário internacional. Assim, por exemplo, o Brasil, a China e a Índia são países cuja participação é essencial no acordo sobre o clima, já que, dados suas dimensões e o tamanho de sua população, a sua decisão unilateral de empreender o desenvolvimento aumentando as emissões de gases-estufa poderia comprometer seriamente as possibilidades de controle do aquecimento global. Da mesma forma, os acordos sobre a redução de emissão dos CFC, causadores dos problemas na camada de ozônio, serão ineficazes caso os países em desenvolvimento não compartilhem as medidas adotadas.

Esse poder de veto tem possibilitado aos países em desenvolvimento a adoção de uma postura mais agressiva frente às demandas dos países desenvolvidos nas negociações ambientais. Desde a Conferência de Estocolmo, o Sul tem se pautado pela desconfiança em relação às medidas de proteção e controle do ambiente, colocando como contraponto suas ne

Essa perspectiva foi ampliada e consagrada na formulação do Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Relatório Brundtland, de 1987). Aí a pobreza aparece como um problema ambiental, sendo sua erradicação pré-condição para que se atinja uma situação de equilíbrio global, enfatizando-se a necessidade de transferência de recursos para que os países do Sul possam superar os obstáculos ao crescimento econômico e erradicar a pobreza. A prevalência dessa visão significa, em última análise, que os *linkage politics* poderiam abranger o equacionamento de problemas não diretamente vinculados a questões ambientais específicas. O maior exemplo é a Agenda 21, debatida durante a Rio-92, que coloca a questão da pobreza como elemento central do equilíbrio ambiental e enfatiza a necessidade de recursos adicionais para ajuda internacional à promoção do desenvolvimento.

Em vista da crescente ameaça que paira sobre os recursos naturais em todo o mundo, surgiu nas últimas décadas uma grande preocupação de cunho preservacionista, o que culminou nas grandes reuniões planetárias como a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92. Nessa conferência foi assinada a Convenção sobre Diversidade Biológica<sup>28</sup>; importante documento sobre a temática preservacionista, onde em seu art. 2º, define biodiversidade ou diversidade biológica como a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade entre espécies e de ecossistemas.

Nos últimos anos, as atenções dos mercados e dos governos de muitos países voltam-se para um novo capital, um novo valor a ser considerado nas relações diplomáticas e comerciais internacionais, a biodiversidade.

---

<sup>28</sup> A Convenção sobre Diversidade Biológica é um dos principais documentos internacionais decorrentes da CNUMAD, assinada por 175 países e ratificada por 168 deles, não tem a adesão dos EUA que não a assinaram, o que traz grandes problemas para sua efetividade visto que este é o país onde o maior número de patentes são registradas. Assinada pelo Governo brasileiro no Rio de Janeiro durante a Conferência da ONU Eco-92, foi promulgada em 1998 pelo Decreto nº 2.519, da Presidência da República. No Brasil referente ao acesso ao patrimônio foi editada, quase nos mesmos termos do seu Projeto de Lei, a Medida Provisória nº 2.052 (atualmente sob o nº 2.126-16) (ARAÚJO e BERGUER FILHO, 2004, p. 113).

O termo biodiversidade ou Diversidade Biológica refere-se à variedade de vida no planeta, incluindo: a variedade genética dentro das populações e espécies; a variedade de espécies da flora, da fauna e de microorganismos; a variedade de funções ecológicas desempenhadas pelos organismos nos ecossistemas; e a variedade de comunidades, *habitats* e ecossistemas formados pelos organismos. (ARAÚJO e BERGER FILHO, 2004, p. 112)

A biodiversidade<sup>29</sup>, sua preservação e possibilidade de enriquecimento são diretamente proporcionais ao tamanho das áreas preservadas. Quanto maior a área preservada, maior a conservação da biodiversidade. A preservação do patrimônio genético depende do tamanho das áreas naturais, não é possível a preservação da biodiversidade senão pela preservação do conjunto de seus *habitats*, ou seja, não é possível preservar a biodiversidade em pequenas áreas, em pequenos parques. Assim, a radicalidade da questão biodiversidade desfaz as ilusões dos que acham que a questão ecológica se resolve pela preservação de pequenos santuários naturais. De tal modo que, segundo João Antônio de Paula (1994, p. 244), “só será possível uma efetiva política de garantia da biodiversidade quando se considerarem as questões relativas às formas e aos tamanhos das propriedades, às formas e aos usos das tecnologias, às formas e à organização dos processos de trabalho.”

As negociações relativas à apropriação e exploração desses recursos naturais são a fonte de tensão entre países, as forças do mercado e a sociedade. Uma relação conflituosa pelo desenvolvimento econômico e pela soberania de países possuidores de grande riqueza em biodiversidade, mas sem recursos para explorá-los, diante dos grandes laboratórios transnacionais que se apropriam dessa riqueza sem compensação alguma aos expropriados.

Nesse contexto, observa-se hoje, em âmbito mundial, a formação de um regime único de propriedade intelectual sobre as biotecnologias, e, portanto, sobre as invenções a partir da biodiversidade e dos conhecimentos tradicionais associados, e a elaboração de legislações nacionais e regionais sobre direitos de propriedade intelectual, que atendem mais às pressões dos países ricos, do que às necessidades das populações locais dos países diversos, o que tem favorecido aos interesses das transnacionais de biotecnologia e a biopirataria. Segundo estudos de Araújo e Berger Filho,

De modo geral, biopirataria significa a apropriação de conhecimento e de recursos genéticos de comunidades de agricultores e comunidades indígenas por indivíduos

---

<sup>29</sup> “A biodiversidade, base fundamental da biotecnologia, implica colocar no centro da discussão tanto as questões referentes à preservação e qualidade ambientais quanto às referentes à propriedade, tecnologia e ao processo de trabalho” (PAULA, 1994, p. 245).

ou por instituições que procuram o controle exclusivo do monopólio sobre estes recursos e conhecimentos. (ARAÚJO e BERGER FILHO, 2004, p. 114)

O termo biopirataria foi lançado em 1993 pela ONG RAFI (hoje ETC-Group) para alertar sobre o fato de que recursos biológicos e conhecimento indígena estavam sendo apanhados e patenteados por empresas multinacionais e instituições científicas e que as comunidades que durante séculos usaram estes recursos e geraram estes conhecimentos, não estariam tendo participação nos lucros.

Na atualidade, a propriedade intelectual apresenta-se como um direito altamente especializado e internacionalizado, onde a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) e principalmente a OMC (Organização Mundial do Comércio), através de seu acordo TRIPS<sup>30</sup>, têm exercido papel central na resolução de conflitos e nas discussões referentes à unificação das leis nacionais e regionais que envolvem direitos intelectuais relacionados ao comércio.

Conforme Araújo e Berger Filho (2004), muitos estudiosos prevêem que essa formação de um regime de propriedade intelectual único a partir de uma visão individualista, ocidental, capitalista, vá trazer mais concentração econômica nas mãos das grandes corporações e mais exclusão social, principalmente das florestas e do campo.

A Convenção sobre Diversidade Biológica dispõe que os Estados membros promulguem leis internas que regulem o acesso aos recursos genéticos e aos conhecimentos tradicionais associados, facilitem o consentimento prévio fundamentado e a distribuição de benefícios como elementos importantes à contratação do referido acesso. Entretanto, isto, por si só, não é suficiente para deter a apropriação indevida destes recursos e a biopirataria.

Na prática, o que se observa é que os países em desenvolvimento e suas comunidades locais e indígenas<sup>31</sup>, que representam a imensa maioria dos expropriados pela biopirataria, não

---

<sup>30</sup> TRIPS (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) celebrado em 1994 no âmbito da OMC (Organização Mundial do Comércio), em vigor no Brasil através do Decreto nº 1.355 de 1994, traduzido para o português como “Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio” (ARAÚJO e BERGER FILHO, 2004, p. 129).

<sup>31</sup> Como, por exemplo, a Índia e os países da Região Amazônica, Andina e da América Central na tentativa de impugnar patentes registradas no exterior sobre recursos genéticos e conhecimentos tradicionais acessados em seu território, sem o consentimento das autoridades locais e das populações detentoras destas informações e recursos (ARAÚJO e BERGER FILHO, 2004, p. 143).

dispõem dos recursos necessários para combater judicialmente a cada patente concedida sobre o uso de seus recursos concedidos fora de seu território. Para tanto, são necessárias ações em dois âmbitos, o nacional e o internacional.

No âmbito nacional, conforme lições de Araújo e Berger Filho (2004) destaca-se a urgência da criação de leis que regulem o acesso aos recursos genéticos e vinculem os direitos de propriedade intelectual (obtidos através de patentes, cultivares ou outra forma) ao cumprimento dos requisitos que atestem a origem dos recursos biológicos utilizados, ao consentimento prévio, bem como à repartição justa e equitativa de benefícios. No âmbito internacional, merece atenção a proposta de revisão do TRIPS, para que os seus dispositivos possam ter incidência sobre a biodiversidade e os conhecimentos tradicionais associados, ao invés de favorecerem a biopirataria e causar prejuízos aos países menos desenvolvidos.

Evidentemente, essa não é uma tarefa fácil. Após mais de uma década da Rio-92 e da Convenção sobre Diversidade Biológica pouco se avançou na criação de uma estratégia global de conservação da diversidade biológica, bem como ainda são incipientes as normas nacionais de acesso aos recursos genéticos e de proteção dos direitos das populações indígenas sobre os seus conhecimentos associados à biodiversidade. A sociedade internacional tem demonstrado repúdio às práticas de biopirataria, a concentração de poder e à exclusão sócio-ambiental sofridas pelas populações das regiões menos favorecidas, muitas delas indígenas.

Assim, verifica-se que, a pressão da opinião pública internacional, a legitimidade ampla obtida pela questão ambiental e, principalmente, o compromisso crescente de alguns países europeus e dos organismos das Nações Unidas têm permitido avanços significativos nas negociações internacionais, forçando a adesão – mesmo que reticente – dos EUA. Exemplo significativo é o da convenção sobre a camada de ozônio, em que, por meio do Protocolo<sup>32</sup> de Montreal, se estabeleciam “promessas” de provisão de subsídios, ajudas, créditos e garantias para países em desenvolvimento, de forma a ajudá-los a efetuar a transição para tecnologias alternativas.

A assinatura do Protocolo de Kyoto, resultado da 3ª Conferência das Partes da

---

<sup>32</sup> Um “protocolo” é um instrumento de detalhamento de uma “convenção estrutural” (*framework convention*), que por sua vez determina apenas normas gerais (CARDOSO, 1994, p. 220).

Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, realizada no Japão, em 1997, após discussões que se estendiam desde 1990, representa outro avanço bastante significativo. A conferência reuniu representantes de 166 países para discutir providências em relação ao aquecimento global.

O documento estabelece a redução das emissões de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), que responde por 76% do total das emissões relacionadas ao aquecimento global, e outros gases do efeito estufa, nos países industrializados. Os signatários se comprometeram a reduzir a emissão de poluentes em 5,2% em relação aos níveis de 1990. A redução seria feita em cotas diferenciadas de até 8%, entre 2008 e 2012.

Um aspecto importante do protocolo é que apenas os países ricos são obrigados a reduzir suas emissões. Países em desenvolvimento, como Brasil, China e Índia, grandes emissores de poluentes, podem participar do acordo, mas não são obrigados a nada. O conceito básico acertado para Kyoto é o da “responsabilidade comum, porém diferenciada”<sup>33</sup>, o que significa que todos os países têm responsabilidade no combate ao aquecimento global, porém aqueles que mais contribuíram historicamente para o acúmulo de gases na atmosfera, ou seja, os países industrializados, têm obrigação maior de reduzir suas emissões.

O mercado de crédito de carbono é uma ótima oportunidade de negócios para os países integrantes do MERCOSUL. Para tanto, os latino-americanos têm que estar preparados para participar de um mercado de aproximadamente US\$ 10 bilhões. O Brasil e a Argentina, pelo perfil das economias regionais, têm boas vantagens competitivas em relação aos demais participantes da união aduaneira. O Brasil tem várias vantagens competitivas para a obtenção de créditos de carbono. Além de ter 40% de sua energia renovável, abriga indústrias com alta capacidade técnica no setor siderúrgico e de plantio de florestas, atividades consumidoras de energia fóssil<sup>34</sup>.

Outro exemplo de avanço nas negociações entre as nações foi a elaboração da Declaração do Milênio, aprovada pelas Nações Unidas em setembro de 2000. O Brasil, em conjunto com cerca de 189 países-membros da ONU, assinou o pacto e estabeleceu um

---

<sup>33</sup> Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Epoca/0,6993,EPT908417-1655,00.html>> Acesso em: 23 jul. 2007.

<sup>34</sup> Disponível em: <<http://www.mercosul.mg.gov.br/mat21.stm>> Acesso em: 02 jul. 2007.



compromisso compartilhado com a sustentabilidade do Planeta.

Os *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* são um conjunto de oito macro-objetivos, a serem atingidos pelos países até o ano de 2015, por meio de ações concretas dos governos e da sociedade. Todos, inclusive o Brasil, se comprometeram a cumprir os oito objetivos até 2015. São eles:

- 1) Acabar com a fome e a miséria;
- 2) Educação básica de qualidade para todos;
- 3) Igualdade entre sexos e valorização da mulher;
- 4) Reduzir a mortalidade infantil;
- 5) Melhorar a saúde das gestantes;
- 6) Combater a Aids, a malária e outras doenças;
- 7) Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente;
- 8) Todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento<sup>35</sup>.

Os países do MERCOSUL passarão a monitorar em conjunto o desempenho do bloco nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, conforme notícia veiculada pelo Programa das Nações Unidas<sup>36</sup>. O primeiro passo será a adoção de uma lista de indicadores comuns que permita comparar e analisar regionalmente os avanços alcançados pelos países-membros. Os resultados serão tema de uma publicação periódica em cada um dos países, que seguirá o modelo dos informes divulgados pelas agências das Nações Unidas.

Além de colocar em prática essas medidas de monitoramento em conjunto, o MERCOSUL pretende criar um grupo composto por integrantes dos quatro países para analisar quais são as iniciativas mais eficazes para alcançar os Objetivos do Milênio. A idéia é promover um intercâmbio de experiências bem-sucedidas realizadas em âmbito nacional, estadual, provincial ou municipal. Essa equipe ainda ficará responsável por acompanhar e estudar o que os países ricos têm priorizado na distribuição da ajuda humanitária.

A decisão de acompanhar o desempenho do MERCOSUL nas metas foi um dos resultados de uma reunião entre representantes do bloco, organizada pela Presidência da Argentina, para debater iniciativas governamentais voltadas aos Objetivos do Milênio, o que demonstra a preocupação do bloco com as metas elaboradas pelos 189 países espalhados pelo Globo.

---

<sup>35</sup> Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/arquivos/informativo\\_Brasil.doc](http://www.pnud.org.br/arquivos/informativo_Brasil.doc)> Acesso em: 02 jul. 2007.

<sup>36</sup> Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/administracao/reportagens/index.php?id01=2315&lay=apu>> Acesso em 02 jul. 2007.

Descobriu-se, talvez tardiamente, que certas devastações provocadas pela intervenção humana são irreversíveis, que está em curso uma permanente destruição de espécies tanto vegetais quanto animais, que a qualidade de vida tanto para as atuais quanto para as futuras gerações está ameaçada. O processo de devastação promovido hoje pelo capital que faz desaparecer, diariamente, diversas espécies, compromete decisivamente o futuro da humanidade. Cada espécie desaparecida, cada ecossistema destruído implica irreversível perda do patrimônio genético, isto é, o comprometimento das possibilidades de resolução de questões derivadas do campo da medicina, da agricultura, da produção industrial, da qualidade de vida ambiental.

Assim, a nova realidade mundial globalizada, “tecida por relações, processos e estruturas de dominação e apropriação, integração e antagonismo, soberania e hegemonia” (IANNI, 1996, p. 99) determina a obrigatoriedade de conceitos muito claros sobre as responsabilidades de Estados e cidadãos no que diz respeito ao uso adequado dos recursos naturais. Segundo Capra (1999), isso se chama bioética, necessária e urgentemente reclamada pela sociedade, para efeitos de proteção da vida.

É hora de pensar na proposta de encarar a natureza como um bem integrante das relações humanas, sociais e econômicas e, como tal, com valor que faz parte do preço. Com isso, nas palavras de Hawken, Lovins e Lovins (1999, p. 3) “a destruição da natureza seria computada no custo de produção, forçando o homem a cuidar dela como cuida de seus recursos financeiros”.

No imediato, o capital parece triunfante, parece mesmo ter superado o tempo e o espaço: a vertiginosa velocidade dos processos de geração e transmissão de informações, a economia de energia e de recursos naturais. De resto, os limites efetivos à expansão capitalista parecem distantes. Diz Altvater:

O processo de crescimento capitalista e de expansão espacial não conhece nenhum limite inerente; mas esbarra em um limite externo. Quando a última árvore for derrubada, veremos que dinheiro não se come. Fronteiras ecológicas para o avanço das fronteiras do capital existem, mas encontram-se bem longe. Ainda podemos transformar as paisagens destruídas nas periferias industriais das grandes cidades nos parques artificiais da triste indústria do lazer. (...) Condição para isso é a monetarização dos danos, um mecanismo que, pelo menos nas ricas regiões industrializadas do Norte, ainda funciona (ALTVATER, 1992, p. 15).

Esse não parece um caminho possível a longo prazo. Os efeitos do aquecimento global não têm preço. O que efetivamente está em jogo é mais do que compatibilizar os danos ambientais e os cobrar. A privatização e a mercantilização da Ecologia não são o caminho, como diz Altvater.

Os preços indicam para o espaço econômico as alterações na escassez, eles são o grito para a mobilização (ou abandono) quando a rentabilidade assim o exige como conceito de escassez – e como cálculo da rentabilidade que dele deriva – a economia pode pretender resolver todos os problemas ou mesmo escamoteá-los. Certamente os problemas são mais complicados. (...) Mais importante é a enorme divergência existente entre o alcance temporal do cálculo econômico (do qual resulta o movimento dos preços) e o “tempo” dos recursos naturais. O horizonte de planejamento para firmas envolvidas com usinas nucleares é de algumas décadas, enquanto o tempo médio de radiação do lixo atômico é de 10.000 anos (ALTVATER, 1992, p. 13-14).

Segundo Anthony Giddens (1997, p. 97), uma maneira de ler a história desde a época da ascensão da agricultura e das grandes civilizações “é como destruição progressiva do ambiente físico”. Assim, o conceito de *meio ambiente* se comparado ao de *natureza* aponta para uma transição profunda: o meio ambiente é a natureza transfigurada pela ação humana. Para Giddens (1997) o conceito de meio ambiente surge quando a natureza é dissolvida – daí a idéia de fim da natureza, referindo-se à completa socialização da mesma.

Nesse contexto, o palco está montado para a emergência de atores distintos, todos pensando o meio ambiente, cada qual com um objetivo diferente, atrelado a uma racionalidade distinta: ecologistas, economistas, capitalistas, sociólogos, filósofos, religiosos, psicólogos, etc.

A realidade denuncia que o nível de equilíbrio entre desenvolvimento e meio ambiente ainda não foi implementado na prática e, provavelmente, ainda custará muito a se efetivar. Felizmente, no plano integracionista, mais precisamente no âmbito do MERCOSUL, essa questão vem sendo discutida e enfrentada. Tanto assim, que o Tratado de Assunção, o qual tem como objetivo ampliar as dimensões dos mercados nacionais, como condição fundamental ao processo de desenvolvimento econômico, expressa em seu preâmbulo que esse objetivo deverá ser alcançado, entre outros meios, mediante o aproveitamento dos recursos disponíveis à preservação do meio ambiente.

A inclusão do compromisso de atrelar o desenvolvimento econômico à proteção

ambiental é de suma importância, mas o diferencial revelar-se-á no momento em que a harmonização das legislações ambientais entre os países tornar-se realidade. Sendo assim, defende-se o empenho político efetivo a fim de acelerar o compromisso da harmonização, que é um dos mecanismos mais eficaz para concretizar o equacionamento entre desenvolvimento e meio ambiente.

Diante dessa realidade, é importante fazer algumas considerações sobre a legislação ambiental existente nos países integrantes do MERCOSUL. É acerca desse tema que trata a Seção seguinte.

## 2.1. A Legislação Ambiental existente nos países do MERCOSUL

De acordo com Souza e Mills (1995, p. 10) “...as leis definem os limites da autoridade governamental e definem tanto poderes quanto princípios”. Para esses autores, Autoridade significa o que uma determinada unidade governamental pode fazer. Os princípios articulam as convicções e diretrizes de uma sociedade, mas podem ser contraditórios, se analisados por outro grupo ou sociedade. E toda legislação assim como a sua execução está baseada em princípios. Do ponto de vista de meio ambiente nos países do MERCOSUL, estes princípios estão expressos em diversos documentos como os que foram assinados em Estocolmo, em 1972 e no Rio de Janeiro, em 1992.

Uma análise sobre fronteiras e globalização, mais precisamente no âmbito do MERCOSUL, permite que se abram discussões sobre a forma de organização da política ambiental e de governos que ignoram fronteiras e os estados locais. Lixo, esgoto, desmatamento, agrotóxicos, loteamentos irregulares são alguns dos problemas mais comuns que atingem os países do MERCOSUL. A conservação da natureza, principalmente no que se refere à água, está diretamente relacionada ao equilíbrio entre o meio ambiente e o avanço tecnológico, pois todas as atividades mantêm interdependência com o meio que os cerca.

A análise da realidade ambiental na América Latina, mais especificamente dos integrantes do MERCOSUL, indica que em muitos países, existe uma estrutura dirigida à gestão ambiental, mas com eficácia variável na adoção de medidas preventivas e corretivas para controlar a poluição e a proteção dos recursos naturais. Entre os países do bloco, o Brasil

é o que possui uma legislação ambiental mais consistente, porém, não consegue manter as fiscalizações e cuidados necessários à sua aplicação. A legislação argentina pode ser classificada como intermediária, enquanto que as do Uruguai e do Paraguai são apenas incipientes, segundo Gutierrez (1998).

Na maioria dos países do MERCOSUL, carentes de leis de proteção ao consumidor, não há pressão suficiente dos consumidores como instrumento capaz de compelir empresas a respeitar o meio ambiente, em ações como boicote de compras, denúncias pela imprensa, dentre outras. Entretanto, a temática do meio ambiente deixou de ser assunto da moda para transformar-se em preocupação de governos nacionais, influenciando, inclusive, a implementação de textos legais importantes para o futuro da humanidade. A seguir, serão tecidos breves comentários a respeito da legislação ambiental existente em cada um dos quatro países-membros do Tratado.

#### 2.1.1. O Brasil

Dentre os quatro atuais integrantes do MERCOSUL, o Brasil é o país que se mostrou mais atento ao assunto, tanto que serviu de exemplo às Reformas Constitucionais dos países parceiros: Argentina e Paraguai.

De fato, o legislador brasileiro sempre se mostrou bastante interessado na matéria, tanto é que “entre os primeiros documentos históricos relacionados à proteção do meio ambiente no Brasil, podemos citar o Regimento do Pau-Brasil, instituído pela Coroa Portuguesa no ano de 1605, o primeiro Código Florestal de 1934 e o Código de Águas, do mesmo ano” (CASELLA, 2000, p. 601). Na atualidade, o legislador brasileiro presenteou o meio ambiente com um capítulo próprio dentro do Título VIII – Da Ordem Social, na Constituição de 1988, além de tratar do assunto em diversos outros dispositivos. O primeiro dispositivo legal que tratou da matéria foi a Lei nº 4.504/64, que dispõe sobre o Estatuto da Terra.

O Código Civil Brasileiro de 1916 já trazia uma disposição que pode ser entendida como regra de proteção ambiental ao garantir ação ao vizinho para impedir que o mau uso da

propriedade prejudique a segurança, o sossego e a saúde dos habitantes locais, artigo 554<sup>37</sup>, normalmente aplicada como forma de proteção contra excesso de ruídos, produção de poeira, infiltrações de umidade e outros incômodos. O Código Civil Brasileiro de 2002, instituído pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e que entrou em vigor em 10/01/03, em seu artigo 1.277, praticamente repetiu o texto de 1916. Porém, o novo diploma legal inovou ao trazer a noção de função ambiental da propriedade, em seu art. 1.128.

Muitas foram as ações judiciais contra empresas que produziam, com sua atividade, barulhos acima dos limites suportáveis ou em horários de descanso. Também inúmeras foram as ações contra empresas por lançarem na atmosfera poluentes sólidos que atacavam a saúde da coletividade.

O Código Civil Brasileiro de 1916, artigo 159, também estabeleceu responsabilidade de todos que, por ação ou omissão voluntária, causarem prejuízo a outrem, no que cabe direito ao prejudicado por dano à saúde e ao meio ambiente, disposição repetida nos artigos 186 e 927 do Novo Código Civil Brasileiro de 2002.

A legislação trabalhista de 1943 determina caber às empresas, para cumprir as normas de segurança, adotar as medidas que lhes sejam determinadas pelo órgão regional competente, não só no que se refere à higiene, mas também quanto à proteção ambiental, tanto que os locais de trabalho deverão ter ventilação natural, compatível com o serviço realizado.

A Consolidação das Leis do Trabalho (1943) também traz determinações para a garantia de um ambiente adequado de trabalho, sendo consideradas insalubres as atividades ou operações que, por sua natureza, condições ou métodos de trabalho, exponham os empregados a agentes nocivos à saúde, acima dos limites de tolerância fixados em razão da natureza e da intensidade do agente e do tempo de exposição aos seus efeitos<sup>38</sup>.

Seguiram-se outros diplomas legais, como o Código Florestal, de 1965, que reconhece as florestas e demais formas de vegetação existentes no território nacional como bens de

---

<sup>37</sup> Art. 554, do CC de 1916: “O proprietário, ou inquilino de um prédio tem o direito de impedir que o mau uso da propriedade vizinha possa prejudicar a segurança, o sossego e a saúde dos que o habitam”.

<sup>38</sup> Como por exemplo, o art. 175 da Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei nº 5.452/43), que diz que “em todos os locais de trabalho deverá haver iluminação adequada”; o art. 176, que determina que “os locais de trabalho deverão ter ventilação natural; e o art. 189, que considera insalubres as atividades que “por sua natureza, condições ou métodos de trabalho, exponham os empregados a agentes nocivos de saúde”.

interesse comum de todos os habitantes do país, sendo as ações e omissões contrárias a esse conceito consideradas uso nocivo da propriedade, com aplicação de sanções.

O Código de Pesca, de 1967, define as modalidades de pesca autorizadas, os instrumentos que podem ser utilizados e define sanções àqueles que exercerem a atividade de forma contrária às suas determinações, rezando que são de domínio público todos os animais e vegetais que se encontrarem nas águas dominiais.

A fauna silvestre, por seu turno, já em 1967, através do Código de Caça, Lei nº 5.197, recebeu proteção especial, sendo declarada propriedade do Estado. Assim, ficou proibida a utilização, perseguição, destruição, caça ou apanha. Também importante elemento da natureza, não só por sua beleza plástica e sua contribuição à manutenção das florestas, a fauna silvestre, incluídos, pássaros, felinos, insetos e outros, teve declarada proteção pela lei. Até mesmo os proprietários de terras onde os animais se encontravam foram proibidos de matá-los<sup>39</sup>.

Certamente que a situação hoje seria muito mais grave não fosse essa Lei, pois a destruição não teria recebido nenhum tipo de controle. Serviu também para estabelecer critérios legais claros de proteção bem antes do surgimento da discussão acerca do meio ambiente no mundo.

A mineração, atividade secular no Brasil e que teve fundamental importância no desenvolvimento econômico através da lavra de ouro e outros minerais, reconhece como da União a administração e a concessão de lavras. A legislação referente ao assunto cumpre função importante no sentido de, minimamente, organizar o setor, fiscalizar a atividade e estabelecer regras de preservação<sup>40</sup>.

Em algumas zonas do país ainda hoje ocorrem inúmeros problemas ambientais devido à atividade de mineração desautorizada ou descriteriosa, com a destruição de cursos d'água e a

---

<sup>39</sup> Art. 1º – Os animais de quaisquer espécies em qualquer fase do seu desenvolvimento e que vivem naturalmente fora do cativeiro, constituindo a fauna silvestre, bem como seus ninhos, abrigos e criadouros naturais são propriedades do Estado, sendo proibida a sua utilização, perseguição, destruição, caça ou apanha.

Art. 3º – É proibido o comércio de espécimes da fauna silvestre e de produtos e objetos que impliquem a sua caça, perseguição, destruição ou apanha.

Art. 18 – É proibida a exportação, para o Exterior, de peles e couros de anfíbios e répteis, em bruto.

<sup>40</sup> Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967.

contaminação de pessoas, não só de pelo contato direto com metais pesados, como o mercúrio utilizado para separar o ouro das impurezas, mas também através do consumo de alimentos, como peixes.

As décadas de 70 e 80 significaram um fértil período de produção legislativa ambiental. Boa parte das leis ordinárias em vigor, datam dessa época. Entre tantas, merece destaque a Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Sem exageros, essa lei desempenhou um papel vital à questão ambiental no Brasil. Segundo estudos de João Hélio Ferreira Pes (2005, p. 38), “a Lei nº 6.938/81 foi recebida pela atual Constituição, modificando-se inteiramente a compreensão que se deve ter do meio ambiente, pois inseriu, de forma bastante incisiva, o conteúdo humano e social no interior do conceito”. Referida lei definiu claramente o sistema de controle ambiental, através da exigência de licenciamento para toda atividade com significativo potencial degradante e o estabelecimento de sanções penais, civis e administrativas, chegando-se ao ponto alto, à época, no que se refere à matéria.

A Lei nº 6.938/81 conceituou meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (art. 3º, I). Além disso, também definiu, de modo claro, o significado de degradação de qualidade ambiental, poluição, poluidor e recursos ambientais, estabeleceu os objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente, criou o Conselho Nacional de Meio Ambiente e determinou que Estados e Municípios criassem conselhos próprios, além de outras regras.

O art. 6º, II, da referida Lei, alterado pela Lei nº 8.028, de 12.4.90, estabelece como órgão consultivo e deliberativo, para problemas ambientais: o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA – com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho do Governo, diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. Conforme art. 8º, I, da Lei nº 6.938/81, compete ao CONAMA o estabelecimento de normas e critérios para o licenciamento, como também, o estabelecimento de padrões de controle do ambiente. O inc. VI, do mesmo artigo, assim referiu-se às águas: “Compete ao CONAMA: VII – estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio



ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.”

Com isso, criou-se uma rede nacional de defesa do meio ambiente, notadamente com a instalação dos Conselhos municipais, colocando a matéria sob fiscalização direta e permanente das comunidades, próximas aos problemas e, desse modo, mais capacitadas a indicar as soluções, cobrando dos órgãos executivos, a aplicação das normas de proteção.

As definições, responsabilidades, empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental e os critérios e diretrizes gerais para uso e implementação de Avaliação de Impacto Ambiental foram estabelecidos pelo CONAMA em sua resolução nº 01, de 23 de janeiro de 1986. Essa Resolução foi complementada pela Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, a qual contém em anexo uma listagem detalhada das atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental.

No Brasil, o EIA (Estudo de Impacto Ambiental), que surgiu da obrigatoriedade legal constante do art. 225, § 1º, inciso IV da CF/88, trata-se de um complexo estudo que leva em conta as condições do meio ambiente, o possível impacto ambiental, e as alternativas para reduzi-lo. Antes do RIMA (Relatório de Impacto Ambiental) tem-se a efetuação do EIA, objetivando um estudo detalhado da planta do projeto empresarial para, então, poder avaliar o seu impacto ambiental. Oportuno ressaltar que o Estudo de impacto Ambiental é de maior abrangência que o relatório e o engloba em si mesmo. “O EIA compreende o levantamento da literatura científica e legal pertinente, trabalhos de campo, análises de laboratório e a própria redação do relatório” (MACHADO, 2001, p. 207). Por isso, diz o art. 9º da Resolução nº 1/86 do CONAMA que o “Relatório de Impacto ambiental - RIMA refletirá as conclusões do Estudo de Impacto Ambiental”. O RIMA transmite por escrito as atividades totais do EIA, importando se acentuar que, dissociado do EIA, o RIMA perde a validade.

O CONAMA, no exercício de sua competência, editou ainda a Resolução nº 20, de 18.06.1986, que reformulou a classificação das águas, padrões de qualidade e padrões de emissão de efluentes, anteriormente definidos pela Portaria nº 13/76 do Ministério do Interior, que, na época, era o órgão ao qual estava vinculada a antiga Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA).

A Resolução nº 20 estabeleceu uma classificação para todo o tipo de águas existentes no

território brasileiro, estipulando nove classes às águas doces, salobras e salinas. As águas doces foram divididas em cinco classes: I – classe especial; II – classe 1; III – classe 2; IV – classe 3; V – classe 4. Essa classificação considerou os padrões de qualidade de cada uma dessas classes, segundo os usos preponderantes que se lhes quer dar, definindo, por exemplo, as águas destinadas ao abastecimento doméstico como classe especial e as águas destinadas à navegação ou aos usos menos exigentes como classe 4.

Insta salientar que a referida Resolução, atualmente, foi revogada pela Resolução do CONAMA nº 357, de 17 de março de 2005, que dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, estabelecendo as condições e padrões de lançamento de efluentes.

Merece destaque a Lei nº 7.365, de 13.09.1985<sup>41</sup>, que dispõe sobre a fabricação de detergentes não-biodegradáveis e, especificamente visando à proteção das águas, proibiu a fabricação e a importação destes produtos.

Desde 1985, com a sanção da Lei nº 7.347, que criou e regulamentou a Ação Civil Pública, que tem entre seus objetivos a defesa do meio ambiente e que pode ser ajuizada pelo Ministério Público ou por associação civil, passou o país a ter um instrumento efetivo de responsabilização do degradador, com possibilidade de condenação de fazer, de não fazer e de pagar indenização.

A ação judicial é denominada “civil” porque tramita perante o juízo civil e não criminal. Acentue-se que no Brasil não existem tribunais administrativos. A ação é também chamada “pública” porque defende bens que compõem o patrimônio social e público, assim como os interesses difusos e coletivos.

Para Paulo Affonso Leme Machado, a ação regulada pela Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985, traz como características:

- a) Explicitamente visa proteger o meio ambiente, o consumidor e os bens e interesses de valor artístico, estético, histórico, paisagístico e turístico. Interesses difusos e coletivos, como os rotulou a Constituição Federal (art. 129, III); b) A proteção desses interesses e bens far-se-á através de três vias: cumprimento da

---

<sup>41</sup> Publicada no Diário Oficial da União de 16.09.1985.

obrigação de fazer, cumprimento da obrigação de não fazer e condenação em dinheiro; c) A ação da Lei nº 7.347 abriu as portas do Poder Judiciário às associações que defendem os bens e interesses apontados no item 1. No plano da legitimação foi uma extraordinária transformação; d) A ação civil pública consagrou uma instituição – o Ministério Público – valorizando seu papel de autor em prol dos interesses difusos e coletivos; e) Inova, por fim, essa ação civil no sentido de criar um fundo em que os recursos não advêm do Poder Executivo, mas das condenações judiciais, visando a recomposição dos bens e interesses lesados. Não se trata nessa ação de ressarcir as vítimas pessoais da agressão ambiental, mas de recuperar ou tentar recompor os bens e interesses no seu aspecto supra-individual. (MACHADO, 2001, pp. 350-351)

O meio ambiente é tido como um bem de uso comum do povo e, nesse sentido, qualquer tipo de agressão a ele implica em lesão aos interesses de toda a coletividade. Assim sendo, verificando-se a hipótese de dano ambiental causado pela poluição, dado a impossibilidade da determinação de todas as vítimas, não seria viável a distribuição de eventual indenização entre todos os prejudicados.

Por esta razão, “a Lei nº 7.347/85 inovou quanto ao destino da indenização ou das multas processuais: não irão para as pessoas vítimas diretas ou indiretas do prejuízo, mas para o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos” (MACHADO, 2001, p. 353) que, segundo a Medida Provisória nº 683/94 (revigorada pelas Medidas Provisórias nº 735, de 30.11.1994, e nº 788, de 28.12.1994), “tem por finalidade a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos”.

Desta forma, o art. 13 da Lei nº 7.347/1985 dispõe que “havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente, o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados”. O art. 20 desta mesma Lei estabelece que o fundo de que trata o artigo 13 será regulamentado pelo Poder Executivo no prazo de noventa dias. Posteriormente, foi editado o Decreto nº 1.306/94 que criou o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, para coordenar as ações para reconstituição aos bens lesados.

A prioridade de reparação dos danos ambientais ordenada pela Lei nº 7.347/85 é mantida. Assim, a promoção de atividades e eventos, como o auxílio para projetos de

modernização administrativa dos órgãos públicos<sup>42</sup> não pode antepor-se à reconstituição dos bens lesados.

Importante ressaltar que o art. 13 da Lei nº 7.347/85 abriu a possibilidade para a criação de dois fundos, um gerido por um Conselho Federal outro gerido por conselhos estaduais. Assim sendo, o dinheiro oriundo das condenações nas ações civis públicas propostas perante a Justiça Federal será objeto de Gestão de Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD), sendo que os recursos obtidos nas ações propostas perante a Justiça dos Estados irão para os Conselhos Estaduais.

Serão recolhidas ao Fundo Federal as indenizações relativas aos danos suportados por bens e direitos de interesse da União, ou os que, por sua amplitude, não fiquem restritos aos territórios de apenas um dos Estados. Nas hipóteses em que o dano se circunscrever ao território de uma das unidades da federação, as indenizações devem ser endereçadas ao Fundo Estadual respectivo.

No entanto, caso o respectivo conselho ainda não tenha sido instituído, aplica-se o parágrafo único do art.13 da LACP, que dispõe que enquanto o fundo não for regulamentado, o dinheiro ficará depositado em estabelecimento oficial de crédito, em conta com correção monetária.

Embora o autor mais comum da Ação Civil Pública seja, de longe, o Ministério Público, são também legitimados ativos, a União, os Estados, os Municípios ou autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia ou associação civil constituída há pelo menos um ano, e que inclua entre suas finalidades institucionais a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Após a Constituição Federal de 1988, o legislador ordinário incumbiu-se de traçar um perfil infraconstitucional para a chamada engenharia genética, e fê-lo mediante a edição da Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, que regulamenta os incisos II e V, do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, atualmente revogada pela Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005, que consolidou a questão do cultivo da soja transgênica no Brasil, além de regulamentar a questão

---

<sup>42</sup> Decreto nº 1.306, de 9.10.1994, publicado no DOU em 10.11.1994, Seção 1, p. 16.863.

das pesquisas com células-tronco. Através deste dispositivo legal, foram estabelecidas normas para o uso das técnicas de engenharia genética e liberação no meio ambiente de organismos geneticamente modificados, autorizando o Poder Executivo a criar, no âmbito da Presidência da República, a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança<sup>43</sup>.

Plantas transgênicas podem ser definidas, de forma didática, como os organismos que tiveram seu material genético alterado por métodos não naturais. Segundo Rubens Nodari (1999, p. 142) “tem-se dois métodos naturais de transferência de genes: um é o acasalamento sexual, o cruzamento; o segundo é a recombinação. O homem inventou o terceiro método: a transferência *in vitro*, que é a engenharia genética”.

O objetivo da Lei nº 8.974/95 é o de estabelecer normas de segurança e mecanismos de fiscalização no uso das técnicas de engenharia genética, com vistas à proteção da vida e saúde humanas, dos animais e das plantas e também do meio ambiente.

O art. 2º, § 2º, da Lei nº 8.974/95 veda o exercício da Engenharia Genética para pessoas físicas enquanto agentes independentes, ainda que estas mantenham vínculo empregatício com pessoas jurídicas. As Diretivas da União Européia, nas quais se inspirou a Lei nº 8.974/95, contudo, não agasalharam essa posição da lei brasileira. Assim, na Diretiva nº 90/219, art. 2º, g, conceitua-se “utilizador” como qualquer pessoa física ou jurídica responsável pela utilização confinada de Organismos Geneticamente Modificados (OGM).

Os acidentes atingindo a manipulação genética envolvendo ações bilaterais ou multilaterais entre países não ficam no terreno das hipóteses. Exemplo foi o caso ocorrido na Argentina em 1986: tratou-se da experimentação de vacina para raiva em gado envolvendo manipulação genética. Conforme Stewart e Martinez (1989), o experimento ocorreu no Centro Pan-Americano para Zoonoses e foi dirigido pelo Instituto Winstar – Filadélfia (EUA), que desenvolveu o vírus. O cientista que trouxe o vírus dos EUA não informou às autoridades argentinas e aos cientistas que trabalhavam no projeto sobre os possíveis riscos ocasionados por essa inovação. O gado e os trabalhadores na agricultura tiveram problemas

---

<sup>43</sup> Engenharia genética é a atividade de manipulação de moléculas ADN/ARN recombinantes, sendo que estas moléculas são definidas como aquelas manipuladas fora das células vivas, mediante a modificação de segmentos de ADN/ARN natural ou sintético que possam multiplicar-se em uma célula viva, ou, ainda, as moléculas de ADN/ARN resultantes dessa multiplicação (art. 3, V, da Lei nº 8.974/95).

com o desenvolvimento de anticorpos ao vírus.

Experiências como a ocorrida na Argentina levam a concluir que a Lei nº 8.974/95 deveria ser reformulada para estabelecer mecanismos conjuntos com os países-membros da comunidade internacional, no sentido de instrumentalizar a informação, a participação social e os sistemas de controle e de responsabilidade administrativa, civil e criminal. Com a entrada em vigor do Tratado de Assunção, em 1º de janeiro de 1995, as leis nacionais deveriam incorporar os acordos que viessem a estabelecer medidas de proteção ambiental no domínio da Engenharia Genética.

Diante da existência das normas da Lei nº 8.974/95, podem os Estados legislar suplementando-as, inclusive, podendo as normas estaduais ser mais exigentes do que a norma federal, não podendo, contudo, intervir em matéria criminal, conforme art. 22, I, da CF.

Nesse sentido, já decidiu o TJRS (Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul) que a autorização outorgada pela União Federal para o uso de técnica de engenharia genética, com suporte na Lei nº 8.974/95, não exclui a exigência de licenciamento pelo órgão ambiental competente<sup>44</sup>. Os estados poderão exercer a competência legislativa (art. 24, CF) e a competência administrativa (art. 23, CF), (art. 1º D, nova redação dada à Lei nº 8.974/95 pela Medida Provisória nº 2.137, de 28.12.2000).

A Lei nº 8.974/95 merece elogios por não ter repetido incorreções de outras leis, que se referem à atuação dos Estados e Municípios. O art. 7º da Lei em exame focalizou a ação de diversos Ministérios. O Ministério da Ciência e Tecnologia, pela Lei nº 9.649/98<sup>45</sup>, tem entre os assuntos de sua competência o da “Política Nacional de Biossegurança”. O Ministério está obrigado a exercer a fiscalização para que o uso da Biotecnologia não cause danos, isto é, seja seguro. Contudo, adequadamente, não tem o monopólio das decisões governamentais sobre Engenharia genética, pois este tema não é sempre coincidente com o da biossegurança<sup>46</sup>,

---

<sup>44</sup> MS 70000027425, Aptes.: Monsoy Ltda. e Estado do Rio Grande do Sul, rela. Des. Maria Isabel de Azevedo Souza, j. 6.10.1999, v.u. O Estado do Rio Grande do Sul sancionou a Lei nº 9.453, de 10.12.1991, que exige notificação prévia do Poder Executivo para testes, pesquisas e atividades na área de Biotecnologia ou de engenharia Genética. Não houve essa prévia notificação, e o Estado interditou a cultura de OGM da Monsoy Ltda., tendo o Tribunal mantido a referida sanção (MACHADO, 2001, p. 914).

<sup>45</sup> Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios (DOU 28.05.1998, Seção 1).

<sup>46</sup> “Biossegurança é o conjunto de estudos e procedimentos que visam a evitar ou controlar os eventuais problemas suscitados por pesquisas biológicas e/ou por suas aplicações” (FERREIRA, 2001, p. 988).

ainda que se complementem (arts. 3º, V, e 7º da Lei nº 8.974/95). Já o Ministério da Agricultura e Abastecimento é competente para a defesa sanitária animal e vegetal; o do Meio Ambiente, competente para a política de preservação, conservação e utilização de ecossistemas, biodiversidade e florestas; o da Saúde, sobre a vigilância de saúde e de alimentos.

“O Governo Federal procurou formular a política da biossegurança e executá-la com o menor risco para a saúde pública, para os consumidores e o meio ambiente. Criam-se novas obrigações jurídicas e instituem-se organismos na Administração oficial” (MACHADO, 2001, p. 917). Portanto, depreende-se que o sucesso na utilização dessas ferramentas dependerá de um acurado controle social sobre todos os procedimentos da Biotecnologia.

Em 1997, foi aprovada a Lei nº 9.433/97, que institui a “Política Nacional de Recursos Hídricos” (PNRH) e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, dando execução ao disposto no art. 21, XIX, da Constituição, que atribui à União instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso.

A outorga de direitos de uso de recursos hídricos é considerada pelo autor Edis Milaré o mais importante dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos visto que é “através da outorga dos direitos de uso que ela será efetivamente implantada. Por outro lado, este instrumento modifica substancialmente o Código de Águas, no que tange às autorizações e concessões para derivar águas” (MILARÉ, 2001, p. 396).

O Estado, por meio da outorga, passa a ter controle sobre a captação e o lançamento de efluentes nos corpos d'água. O art. 11 da Lei nº 9.433/97 estabelece: “O regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água”.

Paulo Affonso Leme Machado, ao analisar a referida Lei, conclui que a declaração do art. 1º, inciso I, que diz: “a água é um bem de domínio público”, “tem implicações como a de que a água é um dos elementos do meio ambiente” (MACHADO, 2001, p. 412). Isto faz com que se aplique à água o enunciado no caput do art. 225 da CF, que dispõe: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo ...”.

Machado salienta, ainda, que uma das consequências da conceituação da água como bem de uso comum do povo é de que “o uso da água não pode ser apropriado por uma só pessoa física ou jurídica, com exclusão absoluta dos outros usuários em potencial.” Por fim, o autor assevera que o Poder Público não pode agir como um “testa-de-ferro” de interesse de grupos para excluir a maioria dos usuários do acesso às águas, afirmando que: “seria um aberrante contra-senso à dominialidade pública aparente das águas para privatizá-las através de concessões e autorizações injustificadas do Governo Federal e dos Governos Estaduais, servindo ao lucro de minorias” (MACHADO, 2001, p. 413).

No mesmo sentido, o autor entende que o Governo Federal e os Governos estaduais não podem tornar-se comerciantes de águas, porque “a Lei nº 9.433/97 introduz o direito de cobrar pelo uso das águas, mas não instaura o direito de venda das águas” (MACHADO, 2001, p. 414). Portanto, a água é um bem comum global e não uma mercadoria, cabendo ao Estado apenas protegê-la.

Para Celso Fiorillo, a Constituição de 1988 “formulou inovação verdadeiramente revolucionária, no sentido de criar um terceiro gênero de bem que, em face de sua natureza jurídica, não se confunde com os bens públicos e muito menos com os bens privados” (FIORILLO, 1999, p. 163). Segundo Fiorillo, o Direito Constitucional brasileiro criou um terceiro bem, o “bem ambiental”, no qual as pessoas não se atrelam por meio do instituto da propriedade, sendo ele de uso comum do povo.

Tendo em vista que a legislação era muito esparsa e, somente em alguns poucos artigos no Código Penal<sup>47</sup> havia previsão de aplicação de sanções criminais, o advento da Lei nº 9.605/98, mais conhecida como “Lei dos Crimes Ambientais”, foi saudada como importante passo na defesa do ambiente. A Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, trata das sanções penais e administrativas aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Além de trazer dispositivos sobre a responsabilidade ambiental no setor administrativo, também introduziu no ordenamento brasileiro o “Princípio da Precaução”, ao estabelecer que o Estado, que tradicionalmente, se encarrega da salubridade, da tranquilidade e da segurança,

pode e deve para este fim tomar medidas que contradigam, reduzam, limitem,

---

<sup>47</sup> Artigos 132 (expor a vida ou a saúde de outrem a perigo), 250 (incêndio), 267 (causar epidemia), 270 (envenenar água potável) e 271 (corrupção ou poluição de água potável), todos do Código Penal Brasileiro.



suspendam algumas das liberdades do homem e do cidadão: expressão, manifestação, comércio, empresa. O Princípio da Precaução estende este poder de polícia. Em nome desse princípio, o Estado pode suspender uma grande liberdade, mesmo que ele não possa apoiar sua decisão em uma certeza científica. (...) Ao aplicar o Princípio da Precaução, os governos encarregam-se de organizar a repartição da carga dos riscos tecnológicos, tanto no espaço como no tempo. Numa sociedade moderna, o Estado será julgado pela sua capacidade de gerir riscos (MACHADO, 2001, pp. 61-62).

A referida lei, de aplicação geral, determinou como autoridades competentes para lavrar o auto de infração ambiental e instaurar o processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do SISNAMA<sup>48</sup>, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitânias dos Portos, do Ministério da Marinha.

Um dos pontos mais polêmicos da Lei nº 9.605/98 foi a adoção da responsabilização criminal das pessoas jurídicas, que agora passam a contar com um rol próprio de penas especialmente a elas aplicáveis. A Lei prevê penas restritivas de direito às pessoas físicas (prestação de serviços à comunidade, interdição temporária de direitos, suspensão total ou parcial de atividades, prestação pecuniária e recolhimento domiciliar) além de penas privativas de liberdade (detenção e reclusão), e, em relação às pessoas jurídicas, prevê multa, penas restritivas de direito (suspensão total ou parcial de atividades, interdição temporária de estabelecimento, obra ou atividade e proibição de contratar com o Poder Público, bem como dele obter subsídios, subvenções ou doações).

*A posteriori* foi editado o Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999, regulamentando as infrações administrativas, assim compreendidas como toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do ambiente. Trata-se de atividade vinculada da administração: constatada a infração ambiental pela autoridade competente, esta é obrigada a promover a sua apuração imediata, sob pena de coresponsabilidade, tendo a lei imputado severas sanções ao administrador, que poderá ser responsabilizado administrativa, penal e civilmente<sup>49</sup>. Podem os Municípios aplicar a referida legislação, desde que tenham em sua estrutura administrativa, órgão ou entidade com as atribuições de controle e fiscalização ambiental.

<sup>48</sup> Os Municípios compõem, juntamente com outras entidades, o Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, previsto no artigo 6º da Lei nº 6.938/81.

<sup>49</sup> A Lei nº 9.605/98 tratou no artigo 66 e seguintes dos crimes contra a administração ambiental, prevendo a aplicação de pena de reclusão, detenção e multa aos funcionários públicos.

Quanto à aplicação das sanções administrativas, deve o agente fiscal observar a gravidade dos fatos, tendo em vista os motivos da infração e suas consequências para a saúde pública e o ambiente; os antecedentes do infrator quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental e a situação econômica do infrator (conforme art. 6º do Decreto nº 3.179/99).

O artigo 71 estabelece os seguintes prazos máximos para apuração da infração: a) 20 (vinte) dias para o infrator oferecer defesa, ou impugnação contra o auto de infração, contados da data da ciência da autuação; b) 30 (trinta) dias para a autoridade julgar o auto de infração, contados da data de sua lavratura, apresentada ou não a defesa ou impugnação; c) 20 (vinte) dias para o infrator recorrer da decisão condenatória à instância superior do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, ou à Diretoria de Portos e Costas, do Ministério da Marinha, de acordo com o tipo de autuação; d) 05 (cinco) dias para o pagamento de multa, contados da data do recebimento da notificação<sup>50</sup>. A justificativa dos prazos decorre principalmente da peculiaridade das infrações ambientais que exigem agilidade.

Por fim, ressalta-se o caráter objetivo da caracterização da infração administrativa. O artigo 2º, § 10º do Decreto nº 3.179/99 prevê que independentemente de existência de culpa, é o infrator obrigado à reparação do dano causado, afetado por sua atividade.

Finalmente, importante salientar que os Estados brasileiros possuem competência residual para legislar sobre meio ambiente. Alguns Estados tiveram a preocupação de fixar regras mais restritivas ao direito de livre atividade de indústrias, empresas comerciais, serviços de saúde e até mesmo de recolhimento de lixo doméstico que, como se sabe, pode ser fonte de substâncias altamente perigosas à vida e à saúde das pessoas, animais e plantas.

Apenas por curiosidade, seria importante chamar a atenção para o Rio Grande do Sul que, através da Lei nº 9.921, de 27 de julho de 1993 dispõe sobre a gestão de resíduos sólidos. Essa lei só permite a deposição de lixo perigoso no solo após acondicionamento adequado e determina a devolução das embalagens de agrotóxicos vazias aos fornecedores. Também a Lei Estadual nº 10.099/94 fez sérias disposições para o gerenciamento de lixo de serviços da saúde, o que coloca o Rio Grande do Sul entre as unidades da Federação que mais se

---

<sup>50</sup> Paulo Affonso Leme Machado (2001, p. 296) ao analisar este artigo diz que os Estados e Municípios podem suplementar a lei para exigir prazos maiores, mas não menores.

preocupam com a questão do lixo perigoso.

#### 2.1.1.2. A Evolução Constitucional Brasileira sobre Meio Ambiente

Nada mais importante, por ser a regra maior em que todas as outras leis devem se basear, que as disposições da Constituição da República Federativa do Brasil. Ao tratar da evolução constitucional brasileira no que se refere a regras sobre meio ambiente, deve-se iniciar o exame pela Constituição de 1824, ainda sob o regime monarquista, passando pelas Constituições Republicanas, como as de 1891 e 1934, sem esquecer daquelas nascidas em regimes ditatoriais, como a de 1937. Oportuno, ainda, tecer algumas considerações a respeito da Constituição de 1967, que foi totalmente reformada em 1969, através da Emenda Constitucional nº 1, até chegar a chamada Constituição Cidadã de 1988, hoje vigente.

A *Constituição de 1824* não fazia qualquer referência ao meio ambiente, já que inexistia consciência ambiental naquela época. Segundo Bessa Antunes (2001), não cabia ao Estado imiscuir-se nas atividades econômicas, o que sugere, com certeza, que os bens naturais eram encarados apenas como de interesse privado.

De forma indireta, no seu art. 169, ao dispor sobre as atribuições das Câmaras Municipais a primeira Constituição do Brasil concedeu-lhes a competência de legislar sobre normas de interesse local a respeito de posturas.

A Lei de 1º de outubro de 1828, em seu art. 66, ao definir o que seriam as matérias de interesse local, disse que as Câmaras municipais teriam a seu cargo, entre outras atividades, limpeza das ruas, fontes, aquedutos, chafarizes, poços, tanques e construções de benefício público ou de função decorativa e de ornamentação. Mesmo não sendo dispositivo constitucional é certo que a Lei de 1º de outubro de 1828 pode ser encarada como complementar, pois atendeu o disposto no art. 169, sendo, seguramente, o primeiro dispositivo legal pós-independência de Portugal que dispôs sobre regras protetivas da vida, da sanidade e do ambiente, no Brasil.

A segunda *Constituição de 24 de fevereiro de 1891*, em seu art. 34, inciso 6º, determinou ser de competência legislativa da União, através do Congresso Nacional, legislar

sobre a navegação dos rios que banhem, mais de um Estado, ou se estendam a territórios estrangeiros, o que parece demonstrar uma preocupação muito maior de proteger o país do acesso externo pelas vias hídricas do que de evitar danos ao meio ambiente. Mas, certamente que, a partir do controle legislativo central a respeito da navegação em rios internos e que banhavam o território nacional e outros Estados nacionais, tinha o país condições de preservar os recursos hídricos contra atividades que colocassem em risco a própria existência dos mananciais.

O inciso 29 do referido art. 34 atribuía também ao Congresso Nacional competência legislativa sobre as suas minas e terras e o art. 72 dizia que a Constituição assegurava a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e outros, o que seguramente obrigava a tomada de medidas legais complementares para tornar efetivas medidas de proteção da vida e da saúde de todos.

Mas, a exemplo da Constituição Imperial de 1824, a Carta Magna Republicana de 1891 em momento algum se referiu ao ambiente de forma direta.

A *Constituição de 16 de julho de 1934* inicia dizendo, em seu Preâmbulo, que a Assembléia Nacional Constituinte a promulgava para organizar um regime democrático, que assegurasse à nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, fixando que competia exclusivamente à União, art. 5º, inc. XIX, letra “j”, legislar sobre bens do domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e a sua exploração.

O art. 20 da Constituição de 1934 definia como bens sob domínio da União, entre outros, os lagos e quaisquer correntes em terrenos do seu domínio ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países ou se estendam a território estrangeiro e as ilhas fluviais e lacustres nas zonas fronteiriças (incisos II e III), enquanto ficavam sob o domínio dos Estados as margens dos rios e lagos navegáveis, destinadas ao uso público, se por algum título não forem do domínio federal, municipal ou particular. Ou seja, os cursos d'água e as lagoas eram domínio da União e as margens dos rios e lagos navegáveis eram de propriedade dos Estados.

A *Constituição de 10 de dezembro de 1937*, que foi decretada pelo Governo Federal sob

o argumento de atender as necessidades da paz social ante fatores de desordem pública, da luta contra o comunismo e outras justificativas ideológicas, referiu que legislar sobre os bens de domínio federal riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, água, energia elétrica, florestas, caça e pesca e sua exploração seriam de competência exclusiva da União. Repete o referido pelas Constituições antes mencionadas no que diz respeito aos direitos e garantias individuais, artigo 122, assegurando aos brasileiros e estrangeiros residentes no país o direito à liberdade e à segurança individual.

*A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946*, em seu art. 5º, inciso XV, letra “I”, disse que compete privativamente à União legislar sobre riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, floresta, caça e pesca, incluindo-se entre seus bens, art. 34, os lagos e quaisquer correntes de água em terrenos do seu domínio ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limite com outros países ou se estendam a território estrangeiro, e bem assim as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países. Já o art. 35 referiu que se incluem entre os bens do Estado os lagos e rios em terrenos do seu domínio e os que têm nascente e foz no território estadual.

Mais uma vez ausente do texto constitucional a palavra *ambiente*, o que parece óbvio, pois a esta época os movimentos ambientalistas no mundo eram bastante raros, sendo solenemente ignorados pela Assembléia Nacional Constituinte, a não ser na forma genérica do artigo que trata dos direitos e das garantias individuais, de número 141, que repete a fórmula de assegurar aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade e à segurança individual.

Em 24 de janeiro de 1967 o Congresso Nacional promulgou a nova *Constituição do Brasil* que, em seu art. 4º, disse que se incluem entre os bens da União os lagos e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, que sirvam de limite com outros países ou se estendam a território estrangeiro, as ilhas oceânicas, assim como as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países, a plataforma submarina e as terras ocupadas pelos silvícolas.

Pertencem aos Estados os lagos e rios em terrenos de seu domínio e os que têm nascente e foz no território estadual, as ilhas fluviais e lacustres e as terras devolutas não compreendidas no art. 4º (art. 5º). O art. 8º, inciso, XII, dizia que competia à União organizar

a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente a seca e as inundações e legislar privativamente sobre jazidas, minas e outros recursos minerais, metalurgia, florestas, caça e pesca.

*A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*, promulgada pelo Governo Militar que tomou o poder em 31 de março de 1964, manteve entre os bens da União os lagos e os rios, as ilhas oceânicas, fluviais e lacustres e as terras indígenas, incluindo o mar territorial e a plataforma continental, artigo 4º, cabendo-lhe privativamente, artigo 8º, inciso XVII, letra “h”, legislar sobre jazidas, minas e outros recursos minerais, metalurgia, florestas, caça e pesca.

Pela primeira vez, na história das Constituições, aparece a palavra “ecologia”, quando no art. 172, a Emenda Constitucional nº 1/69 diz que a lei regulará, mediante prévio levantamento ecológico, o aproveitamento agrícola de terras sujeitas a intempéries e calamidades, sendo o mau uso da terra impeditivo do proprietário em receber incentivos e auxílios do Governo.

A atual *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*, representou um marco para o meio ambiente. Pela primeira vez na história constitucional foi destinado um capítulo inteiro para o meio ambiente<sup>51</sup>, claramente influenciado pelos princípios expressos na Declaração Universal do Meio Ambiente (1972), sem contar com as inúmeras referências disseminadas ao longo do texto, dando-lhe um caráter progressista, imbuído da tendência internacional de celebrar o meio ambiente como direito comum a todos os povos e como pré-requisito à sadia qualidade de vida. A Carta Magna de 1988 traduz, em seus dispositivos, o que pode ser considerado um dos sistemas mais abrangentes e atuais do mundo sobre a tutela ambiental.

Já no seu preâmbulo, preocupou-se o legislador em dizer que o Estado Democrático está destinado a assegurar o exercício, dentre outros, do direito à segurança, bem estar e desenvolvimento de seus concidadãos. Tais direitos só podem ser exercidos, em sua plenitude, se assegurada sadia qualidade de vida, dando ao cidadão dignidade<sup>52</sup>, sendo

---

<sup>51</sup> Capítulo VI, do Título VIII, dirigido à Ordem social, art. 225 e seus parágrafos.

<sup>52</sup> Artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios”.

objetivos fundamentais, a garantia de desenvolvimento nacional com a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais.<sup>53</sup> Em outras palavras, a Constituição brasileira garante e incentiva o desenvolvimento econômico, mas desde que este se dê em consonância com o meio ambiente e conforme os ditames da justiça social.

O meio ambiente é considerado um bem de uso comum e, portanto, pertencente a todos. Cabe à coletividade e aos cidadãos envidarem esforços para protegê-lo, garantindo sua preservação às presentes e futuras gerações<sup>54</sup>. Os bens ecológicos, mesmo aqueles existentes nas áreas de propriedade particular, são considerados bens públicos e, portanto, não é permitida sua utilização senão em benefício de todos.

Aliás, o ilustre constitucionalista José Afonso da Silva, no seu livro “Direito Ambiental Constitucional”, equipara o artigo 225 a mais um direito fundamental, nos moldes dos constantes do artigo 5º da CF/88, que estabelece os direitos e garantias fundamentais:

A proteção ambiental, abrangendo a preservação da natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, visa tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, como uma forma de direito fundamental da pessoa humana (SILVA, 1994, p. 36).

Busca a Constituição da República Federativa do Brasil garantir um desenvolvimento econômico e social equilibrado, utilizando-se da natureza como aliada a ser respeitada e preservada. Cabe ao Poder Público preservar e restaurar os processos ecológicos, preservar a diversidade do patrimônio genético, proteger áreas definidas, exigir estudos de impacto ambiental para atividades com potencial poluidor, promover a educação ambiental e proteger a flora e a fauna<sup>55</sup>, responsabilizando aqueles que degradarem o meio ambiente.

Até mesmo a atividade econômica, considerada livre, e a ocupação do solo rural, devem respeitar regras de proteção ambiental, sem o que poderá o Estado interferir e, nos casos especificados, promover desapropriações para fins de reforma agrária<sup>56</sup>.

Nem sempre o Estado toma efetivas medidas para exigir da atividade econômica ou da ocupação da terra rural a preservação do meio ambiente, mas está aparelhado legalmente para

<sup>53</sup> Artigo 3º da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>54</sup> Artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>55</sup> Artigo 225, § 1º da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>56</sup> Artigos 170, inciso VI; 185, § único e 186, inciso II, da Constituição da República Federativa do Brasil.

assim fazê-lo. Pelo exame feito, é certo que o Brasil possui bom arcabouço jurídico para proteção ambiental, só não atingindo seus objetivos plenos por falta de política governamental efetiva que encaminhe programas e recursos específicos e suficientes para a área.

### 2.1.2. A Argentina

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. Para a compreensão da questão ambiental na Argentina, referente à tutela do meio ambiente, é relevante que se tenha bem clara qual a forma federal adotada pela Nação Argentina. Nesse sentido, sabe-se que 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”.

Segundo Eduardo Pigretti (1994), o Direito Ambiental na Argentina se desenvolveu a partir de 1970, com os estudos de Direito Mineral, Agrário e da Energia, desenvolvidos na Universidade de Buenos Aires, na Faculdade de Direito e Ciências Sociais, tendo como precursor o Direito dos Recursos Naturais.

De acordo com João Hélio Ferreira Pes (2005), a Constituição da Nação Argentina de 1853 e as suas Reformas Constitucionais de 1860, 1866, 1898 e 1957 não fazem referências explícitas à preservação ambiental. Assim, desde a década de 80 até 1994, as Províncias legislaram em sede constitucional sobre esta matéria. Com a Reforma Constitucional de 1994, a Constituição Nacional passou a tutelar o meio ambiente e a sua conservação por meio dos artigos 41, 43, 121, 124 e 126.

Vale repetir que, em nível local “a maioria das Constituições Provinciais, consagraram anteriormente à Constituição Nacional os direitos a um meio ambiente sadio” (DEVIA, 1996, p. 86), 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) (DEVIA, 1996, p. 88) e todos têm o dever de preservá-lo.



Atualmente, observa-se a preocupação do legislador em repartir competências entre o governo nacional e os governos provinciais, tanto que estes podem editar normas de proteção ambiental, desde que não contrariem a legislação do país. É uma forma de garantir efetiva fiscalização da utilização de recursos naturais, em termos regionais e locais, de maneira a proteger, em termos nacionais, todo o conjunto de bens de valor ecológico.

A Constituição Argentina antes de 1994 só previa a proteção do meio ambiente de forma indireta no seu artigo 33<sup>57</sup>. Já a Constituição de 1994 passou a estabelecer no seu artigo 41 a proteção ao meio ambiente de forma direta.

*"Artículo 41º – Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generara prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley."*

Nesse artigo pode-se notar a preocupação com o uso racional dos recursos naturais de forma a não comprometer as gerações futuras. Assim como a Constituição Brasileira, a Carta Magna Argentina determina a obrigação primordial de recompor o meio ambiente, vez que somente a indenização não surtiria os efeitos ecológicos e educativos adequados. Prosseguindo na leitura de mais um trecho do supra citado artigo:

*Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.*

Pela análise do texto verifica-se que, seguindo técnica jurídica semelhante a do legislador brasileiro, o parlamentar argentino responsabilizou o poder público pelo cuidado e fiscalização dos recursos naturais, atentou também para a preservação da biodiversidade e, principalmente, para a questão da formação de uma mentalidade social preocupada com o meio ambiente, escopo este atingível pela ampla difusão de informação por meio da publicização e pelo ensino metódico de disciplinas relacionadas.

Sobre matéria ambiental as Províncias não delegaram suas faculdades. Hoje, nos termos

---

<sup>57</sup> Art. 33 – “Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, non serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.”

do artigo 41, terceira parte, há uma regra 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.

*Artigo 41, tercera parte, da CF Argentina: "Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales."*

Verifica-se que a terceira parte do artigo aborda a competência legislativa de forma genérica. Da leitura do texto, conclui-se que existe competência concorrente entre a União, os territórios nacionais, o Distrito Federal, as províncias, e seus respectivos territórios. A previsão aqui, como no caso brasileiro, se dá com a União tendo competência para editar legislação que contenha os requisitos mínimos para a proteção do meio ambiente, tendo as províncias, a competência complementar para legislar.

Já a quarta parte do artigo 41 aborda a proibição de ingresso de material poluente no território. Certamente tal dispositivo foi criado tendo como inspiração as nações em desenvolvimento, que recebem e acumulam lixo dos países desenvolvidos, em troca de módicas quantias, conforme se lê abaixo:

*Art. 41, cuarta parte, da CF Argentina - "Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos."*

A proibição de ingresso no país de resíduos que apresentem risco atual ou potencialmente perigoso para a sadia qualidade de vida, especialmente os radiativos, dá segurança de que a nação não se transformará em depósito de rejeitos hospitalares e/ou nucleares. Aqui é possível notar o início da caracterização de dano ambiental e a obrigatoriedade primordial da recuperação em detrimento da simples indenização. O dano ambiental gerará, prioritariamente, a obrigação de recompor o meio ambiente, segundo o estabeleça a lei.

A sociedade argentina encontra-se munida de instrumento legal que a habilita a buscar, na Justiça, a defesa da natureza e a responsabilização daqueles que a agredem, estando fixado na Constituição, o dever de indenizar o dano ambiental, através de recuperação da

degradação<sup>58</sup>. Para garantir a recuperação do bem ambiental, além da atividade administrativa dos órgãos públicos, cabe a qualquer cidadão mover ação judicial, contra toda ação ou omissão das autoridades públicas ou particulares que coloquem em risco ou lesionem os direitos garantidos pela Constituição, entre eles o de um ambiente sadio<sup>59</sup>.

Além das autoridades administrativas e da sociedade, são responsáveis pela preservação do meio ambiente os legisladores, artigo 75, inciso 18, na formulação de normas e na fixação de regras de desenvolvimento nacional. Para tanto, deve o Congresso Nacional aprovar planos de exploração de rios interiores, através de leis protetoras que atinjam essas finalidades.

As províncias e as municipalidades possuem suas secretarias ou subsecretarias próprias. Algumas delas se dividem de acordo com o objeto que regulam, como a Secretaria da Minería (mineração), da Energia (energia), e Entes Reguladores da água, da energia elétrica, etc.

O Consejo Federal Del Medio Ambiente (COFEMA), do qual a União logrou participar através da Secretaria de Recursos Naturales y Ambiente Humano, surgiu em julho de 1993 da subscrição de um acordo entre a Nação e as províncias. Inicialmente, foi denominado de "El Pacto Federal Ambiental" (Pacto Federal Ambiental), tendo como objetivo coordenar a política ambiental Argentina. Este acordo tem como referência os postulados da Agenda 21 e da CNUMAD de 1992. Através do estudo realizado, pode-se dizer que o COFEMA é órgão análogo ao CONAMA brasileiro, órgão colegiado que busca a participação de todos os membros da Federação.

Um dos problemas que dificulta a tutela efetiva do meio ambiente, na Argentina, é a falta de uniformidade quanto a lei processual. Não há uma lei nacional sobre direitos difusos, sendo que apenas algumas Províncias, como Santa Fé – Lei nº 10.000/87 – e, San Juan – Lei nº 6006 – instituíram legislação específica para a tutela de direitos difusos. Em nível federal, ou em outras províncias, apenas através da doutrina e jurisprudência.

Quanto ao Estudo de Impacto Ambiental, dos países signatários do Tratado de

---

<sup>58</sup> Artigo 41, primeira parte, da Constituição da Argentina.

<sup>59</sup> Artigo 43 da Constituição da Argentina: “Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley ... Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en relativo a los derechos que protegen al ambiente”.

Assunção, apenas a Argentina não possui uma lei de âmbito geral válida para todo o seu território. Além das leis e decretos, também resoluções de agências governamentais exigem a avaliação de impacto ambiental para variadas atividades. A Constituição Argentina de 1994, não tratou da avaliação de impacto ambiental, apenas estabelecendo, 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.

Referido artigo determina ainda que as autoridades devam tomar providências para a utilização racional dos recursos naturais, para a preservação do patrimônio natural e da diversidade biológica, cabendo à nação e às províncias, essas de forma complementar, estabelecer regras que contenham pressupostos mínimos de proteção. Ao fim, o artigo reitera a proibição do ingresso no país de resíduos perigosos e radioativos.

Apesar de não existir uma lei geral, o sistema jurídico argentino determina a avaliação de impacto ambiental por instrumentos específicos, quais sejam: Lei de Conservação da Fauna Silvestre – nº 22.421/81; Obras de barragens para fins de geração de energia – Lei nº 23.879/90; Lei nº 24.051/92, regulamentada pelo Decreto nº 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 nº 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 nº 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.

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). (DEVIA, 1996, p. 88)

Não muito diferente do Direito Brasileiro, o Código Civil Argentino considera os bens

públicos acessíveis a todos os cidadãos. Nos termos da legislação argentina, são assim considerados os mares territoriais, os rios, as águas naturais, os lagos, as ilhas e as ruínas arqueológicas e paleontológicas, entre outros. Para tanto, existem os textos legais que os protegem e impõem ao cidadão limitações de uso e responsabilidade pelos danos causados<sup>60</sup>.

O art. 2.639 e seguintes, do Código Civil Argentino prevê a responsabilidade dos moradores ribeirinhos a cursos d'água, determinando áreas mínimas de proibições de edificações, construções de diques e outras formas de intervenção nos recursos hídricos.

Mesmo que busquem, declaradamente, regular direitos privados, não resta dúvidas de que são determinações que protegem o ambiente, não só o do convívio humano, mas também o da fauna e dos recursos hídricos, estabelecendo regras que permite a manutenção da sadia qualidade de vida.

Já o Código Penal Argentino reprime com pena de prisão de quinze dias a um ano aquele que, com o objetivo de prejudicar terceiros, vier a utilizar águas de represas, rios ou outros depósitos, em quantidade superior ao necessário<sup>61</sup>. Se por um lado estabelece limite ao uso da água tão escassa nos dias de hoje, por outro, diz que é um bem de uso comum que deve ser usado com parcimônia de forma que não falte para ninguém.

Os animais estão protegidos pelo Código Penal Argentino, que, em seu artigo 183, considera crime de dano, punido com prisão de quinze dias a um ano, a destruição ou desaparecimento de espécies e, com pena de prisão de três meses a quatro anos produzir infecções ou contágios em aves ou outros animais domésticos.

Causar incêndio<sup>62</sup> ou impedir a extinção dele<sup>63</sup> também recebeu, por parte do legislador penal argentino punições severas, com penas que vão de três a dez anos de prisão. Tais dispositivos certamente são ferramentas poderosas no combate as queimadas em áreas de preservação tão comuns no Brasil.

O envenenamento ou adulteração de águas potáveis próprias, próprias para consumo

---

<sup>60</sup> Artigos 1.113, 2.340 e 2.341 do Código Civil Argentino.

<sup>61</sup> Artigo 182 do Código Penal Argentino.

<sup>62</sup> Artigo 186 do Código Penal Argentino.

<sup>63</sup> Artigo 188 do Código Penal Argentino.

humano será punido com penas que vão de três a dez anos, no que se pode incluir a atividade agrícola que utiliza agrotóxicos. Esses, se usados de forma inadequada, poderão contaminar as águas utilizadas para consumo da coletividade.

Ao conceder à empresa privada a exploração dos serviços de fornecimento de água e recolhimento e tratamento de esgotos cloacais, o governo argentino fixou<sup>64</sup> diversas regras de caráter ambiental, condicionado o serviço ao atendimento entre outros, dos objetivos de proteção da saúde pública, dos recursos hídricos e do meio ambiente. Além do interesse de proteção ambiental, certamente que determinou a regra, a preocupação de manutenção do próprio serviço como atividade econômica. Afinal, quanto mais poluída a água e quanto menores os cuidados com os mananciais hídricos, maior o custo do serviço social e maiores os riscos de colapso no abastecimento.

Conta ainda a Argentina com uma legislação específica sobre proteção dos recursos atmosféricos<sup>65</sup>, procurando monitorar todas as causas de poluição e fixar normas de qualidade de ar e níveis máximos de emissão. Tanto que aprovou a Lei nº 23.724/89, adotando o Convênio de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio.

Sabe-se, através de notícias da imprensa, que o Cone Sul está em zona especialmente atingida pela destruição da camada de ozônio, sendo grande a preocupação no que se refere à possibilidade no aumento de casos de doenças de pele em função da falta de proteção aos raios solares. Por isso, justifica-se a preocupação com a matéria.

O solo, elemento essencial na economia de um país com forte tradição agrícola, não poderia ficar desprotegido, pois sua manutenção é condição indispensável para o desenvolvimento das exportações de trigo, arroz, milho, etc. Para tanto, está em vigor a Lei de 1981<sup>66</sup>, que estabelece regras de incentivo à proteção, conservação e recuperação produtiva dos solos, mediante apoio financeiro, assistência técnica e infra-estrutura para os produtores agrícola e pecuários.

Oportuno lembrar que, na maioria dos países, o subsolo é de propriedade pública, sendo

---

<sup>64</sup> Decretos nº 787/92 e nº 999/92.

<sup>65</sup> Lei nº 20.284/73.

<sup>66</sup> Lei nº 22.428/81 – Lei de Fomento à Conservação e recuperação produtiva de solos.

separado da propriedade da superfície. No entanto, se no Brasil o subsolo pertence à União, com exceção dos minerais utilizados na construção civil, que pertencem aos Municípios, na Argentina as províncias são detentoras da titularidade dos bens minerais.

É de interesse público a defesa, o melhoramento e a ampliação dos bosques e florestas, de forma a permitir sua implantação e desenvolvimento. Por isso, a Lei nº 13.273/48 definiu quais seriam os recursos florestais a serem defendidos e quais as sanções a serem aplicadas aos que os degradassem. Fixou os regimes de exploração e determinou a responsabilidade do degradador pela recuperação.

Em relação à fauna, a Argentina tem a Lei nº 22.421/81, que fixa regras de caráter nacional para proteção e conservação das espécies, enquanto que a produção e destinação de resíduos domiciliares estão regulados pelo Cinturão Ecológico Área Metropolitana Sociedade do Estado, criado pela Lei nº 9.111/78.

Também no que se refere aos resíduos perigosos<sup>67</sup>, estabelece a legislação argentina a responsabilidade do gerador, mesmo quando os tenha entregue a empresas transportadoras autorizadas. Aqui se incluem os resíduos gerados por hospitais e laboratórios médicos, restos de empresas químicas e toda e qualquer substância que possa causar dano ao solo, ao homem, à água, à atmosfera ou ao ambiente em geral.

Ao avaliar toda esta legislação esparsa da Argentina chega-se a conclusão de que a mesma repete seus comandos e, portanto, poderia ser condensada em um único texto legal de maior amplitude.

### 2.1.3. O Paraguai

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

---

<sup>67</sup> Art. 2º da Lei nº 24.051/92: “Será considerado peligroso, a los efectos de esta ley, todo residuo que pueda causar daño, directa o indirectamente, a seres vivos o contaminar el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general”.

muitos casos, foram resultado de exigências de organismos internacionais, mas não foram assumidas pelos formuladores e executores de políticas públicas, não sendo conhecidas pela maior parte da população.

Revistas especializadas em turismo descrevem o Paraguai como “um paraíso no coração da América do Sul”, pois seria dotado de “florestas praticamente virgens, com mais de oito mil espécies de vegetais superiores, o planeta aquático do Chaco, que ocupa cerca de 60% do território, e sua exuberante fauna, com mais de 600 espécies de aves, 200 de mamíferos, 100 de répteis e 60 de anfíbios”<sup>68</sup>, tornando-o um pólo de ecoturismo, imune às formas de poluição comuns no resto do mundo.

Afora os eventuais exageros da propaganda, pelo fato de ser um país eminentemente agrícola, o interesse em proteger os solos e as águas, fonte importante de divisas, é crescente, ocupando bom número de leis ordinárias e diversos artigos da Constituição.

A mais recente Constituição Federal do Paraguai, datada de 20.06.1992, privilegiou a questão do meio ambiente, concedendo-lhe dois artigos logo na parte inicial da Carta, artigos estes que formam a Seção II do capítulo I (De la Vida y del Ambiente), dentro do Título II, que trata dos direitos, deveres e garantias dos cidadãos.

Dentre ambos, destaca-se o artigo 7º da Constituição Nacional Paraguaia, que estatui:

Art. 7º – Do Direito a um Ambiente Saudável.

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 (1996), 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.

---

<sup>68</sup> Revista do Mercosul, nº 60, ano 2000/maio-junho.



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 ambiental” (LABRANO, 1996, p. 116-117).

Ressalta-se que 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”.

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 e 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 exigirá 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 outros (GADEA e FRETES, 1999, p. 655).

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 isenções tributárias.

Oportuno mencionar que, em recente evento, no Paraguai, houve 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. Segundo opinião das autoridades paraguaias, o país 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<sup>69</sup>.

Na esteira do objetivo de fazer um breve levantamento da legislação ambiental do país, seguem a seguir, em ordem cronológica crescente, alguns dos principais instrumentos referentes ao assunto.

Em 1973, foi publicada, em 16 de novembro, a Lei nº 422, que seria o Código Florestal do Paraguai e que cria órgão próprio, o Serviço Florestal nacional, como responsável pela fiscalização dos bosques e terras florestais do país. A lei declarou de “interesse público o aproveitamento e o manejo nacional das florestas”, obrigando a proteção, conservação, melhoramento e crescimento dos recursos florestais, submetendo o exercício de direitos sob estes bens a ela e a outros regulamentos<sup>70</sup>.

O artigo 2º cita como objetivos fundamentais da lei a proteção, conservação, aumento, renovação e aproveitamento racional dos recursos florestais, o controle da erosão do solo, a proteção das bacias hidrográficas e mananciais, a conservação e o aumento dos recursos naturais de caça e pesca fluvial e lacustre e o estudo, a investigação e a difusão dos produtos florestais entre outros.

Apesar da lei não se referir, expressamente, a resíduos perigosos, certamente que a proteção das florestas e a prevenção da erosão do solo passam, naturalmente, pelo controle da produção e emissão de detritos, notadamente aqueles resultantes da aplicação de agrotóxicos na atividade agrícola.

No mesmo diapasão, através da Lei nº 40, de 27 de agosto de 1990, foi criada a Comissão Nacional de Defesa dos Recursos Naturais, com “o objetivo de desenvolver uma ação eficiente e eficaz para a defesa do Ecossistema, preservando o meio ambiente”. Além de deputados, senadores e membros de ministérios, dela fazem parte entidades privadas sem fins de lucro, cujas atividades estejam relacionadas com as finalidades estabelecidas pela lei.

Logo em seguida, em 30 de agosto de 1990, foi aprovada a Lei nº 42, que “proíbe a

---

<sup>69</sup> Disponível em: <[http://www.mundojuridico.adv.br/html/artigos/documentos/texto321.htm#\\_ftn5](http://www.mundojuridico.adv.br/html/artigos/documentos/texto321.htm#_ftn5)> Acesso em: 15 jul. 2007.

<sup>70</sup> Artigo 1º da Lei nº 422/73.

importação, depósito, utilização de produtos qualificados como resíduos industriais perigosos ou lixo tóxico e estabelece as penas correspondentes por seu descumprimento”. A proibição atinge as pessoas físicas e jurídicas que facilitarem o ingresso, recepção, depósito, utilização ou distribuição do material referido em qualquer ponto do território nacional.

Para não deixar dúvida sobre a seriedade da proibição, determinou o legislador, no artigo 5º, que “a transgressão ao estabelecido no artigo 1º será considerada delito contra a saúde humana e ambiental, sujeitando seus autores, cúmplices ou acobertadores, financiadores ou beneficiários à pena de reclusão de dois a dez anos e, ainda, segundo seja o caso, com a pena de destituição dos funcionários implicados e a inabilitação para exercer cargos públicos ou o comércio, até quinze anos”.

Nesse mesmo prisma, o Código Penal do Paraguai, no capítulo dos crimes contra as bases naturais da vida humana, pune com pena privativa de liberdade a conspiração de águas, assim entendidas as subterrâneas, as superficiais, junto com suas margens e leitos, através do lançamento nelas de petróleo e seus derivados<sup>71</sup>.

A mesma preocupação em punir com rigorismo é observada no artigo 198 do Código Penal no que se refere à contaminação do ar por ruídos capazes de prejudicar a saúde humana ou emissões atmosféricas acima dos índices estabelecidos pela autoridade competente, para a qual é prevista pena privativa de liberdade de até cinco anos e multa.

O solo, num país altamente dependente da agricultura como o Paraguai, merece especial proteção, tanto que o Código Penal, em seu artigo 199, em caso de conduta dolosa, prevê pena privativa de liberdade de até cinco anos para aquele que, “violando as disposições legais ou administrativas admitidas para o solo, utilizar fertilizantes, pesticidas ou outras substâncias nocivas para a sua conservação”, diminuída para dois anos se a ação for culposa.

O processamento ilícito, através do tratamento, armazenamento e disposição de resíduos fora das instalações licenciadas ou sem a observância das normas estabelecidas por leis e regulamentos, sujeitará o autor à pena privativa de liberdade de até cinco anos e multa. Entende-se como resíduos as substâncias venenosas ou capazes de causar enfermidades

---

<sup>71</sup> Artigo 197, itens 1º e 6º, do Código Penal do Paraguai.

infecto-contagiosas a seres humanos ou animais, as substâncias explosivas, inflamáveis ou, em grau não desprezível, radioativas ou que, por seu gênero, qualidades ou quantia sejam capazes de contaminar gravemente as águas, o ar ou o solo<sup>72</sup>.

A responsabilidade penal também está prevista para aquele que fizer entrar no território nacional resíduos perigosos, lixo tóxico ou radioativo ou os receber, depositar, utilizar ou distribuí-los. Ele poderá sofrer restrições à liberdade de até cinco anos e multa, sendo punível até mesma a tentativa, nos termos do artigo 201. Quando a intenção do autor do delito for a de enriquecimento, ou seja, aumento de seu patrimônio, a pena poderá ser de até dez anos.

A exploração de minas, escavações ou depósitos, alteração do sistema hídrico, a drenagem de charcos e açudes, o corte de florestas ou o incêndio, praticados no interior de reservas naturais, parques nacionais ou zonas de proteção, que prejudicarem a conservação de suas partes essenciais, será punida com pena privativa de liberdade de até cinco anos e multa<sup>73</sup>.

A preocupação com a qualidade fitossanitária dos alimentos, produtos agrícolas e rações animais fez o Paraguai aprovar a Lei nº 123/91, que conceituou resíduos como “qualquer substância específica presente nos alimentos, como consequência do uso de um agrotóxico, aí incluídos os produtos de conversão, metabólicos, produtos de reação e as impurezas consideradas de importância toxicológica”. Por outro lado, *toxicidade* seria a propriedade fisiológica ou biológica que determina a capacidade de uma substância química causar prejuízo a um organismo vivo por meios mecânicos.

O emprego de substâncias perigosas para a vida silvestre, aí entendidos os indivíduos, suas partes e produtos que pertençam às espécies da fauna e flora que, temporária ou permanentemente, habitem o território paraguaio, é considerado infração civil, conforme disposto no artigo 54, letra “f”, da Lei nº 96/92, que dispõe sobre medidas de proteção ao meio ambiente e fixa as responsabilidades pessoais e administrativas.

A Lei nº 61, de 26 de outubro de 1992, aprovou e ratificou a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio, adotada em Viena em 22 de março de 1985; o Protocolo de

---

<sup>72</sup> Artigo 200, §§ 1º, 2º e 3º, do Código Penal do Paraguai.

<sup>73</sup> Artigo 202 do Código Penal do Paraguai.

Montreal Relativo às Substâncias que prejudicam a Camada de Ozônio, concluído em Montreal em 16 de setembro de 1987; e a Emenda do Protocolo de Montreal relativo às Substâncias que Prejudicam a Camada de Ozônio, adotada em Londres em 29 de junho de 1990, durante a segunda reunião dos Estados-partes do Protocolo de Montreal.

A Convenção sobre Mudança do Clima, adotada durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável – A Cúpula da Terra, no Rio de Janeiro, 1992, foi aprovada pelo legislativo paraguaio em 4 de novembro de 1993, através da Lei nº 251.

Em 1º de junho de 1995, entrou em vigor a Lei nº 567, que aprovou a Convenção de Basiléia, 1989, sobre o controle dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e sua eliminação. Como já visto, nessa Convenção, os Estados-partes reconhecem que os resíduos perigosos e outros resíduos e seus movimentos transfronteiriços podem causar danos à saúde humana e ao meio ambiente, fixando responsabilidades. A Emenda ao Convênio de Basiléia, assinada em Genebra, em 22 de setembro de 1995, em que os países associados se comprometeram a proibir todo movimento transfronteiriço de resíduos perigosos, foi aprovada no Paraguai em 13 de abril de 1998, pela Lei nº 1.262.

A Lei dos Crimes Ambientais, aprovada no dia 2 de maio de 1996, para proteger o meio ambiente e a qualidade de vida, já no artigo 2º, prevê punição de cinco a dez anos de prisão, perda da mercadoria e multa àqueles que praticarem atos de fabricação, montagem, importação, comercialização, posse ou uso de armas nucleares, químicas ou biológicas, e os que introduzirem, no território nacional resíduos tóxicos ou perigosos ou que facilitarem seu transporte, artigo 3º, serão punidos com pena de até cinco anos de prisão.

Continuando, o artigo 7º da Lei diz que os responsáveis por fábricas e indústrias que descarreguem gases ou rejeitos industriais contaminantes na atmosfera, acima dos limites estabelecidos, serão punidos com penas de prisão de até quatro anos, e, artigo 8º, os responsáveis por fábricas e indústrias que lancem efluentes ou rejeitos industriais não tratados em lagos e cursos de águas subterrâneas ou superficiais e suas margens serão punidos com penas de prisão de até cinco anos.

Por fim, mas não menos importante, a Constituição da República do Paraguai, em vigor

desde 20 de junho de 1992, dedica diversos artigos à qualidade de vida e ao meio ambiente. O Preâmbulo fixa o reconhecimento da dignidade humana como condição para assegurar a liberdade, a igualdade e a justiça, o que vem a repetir no artigo 1º. O mesmo artigo diz que “o direito à vida é inerente à pessoa humana, que será protegida pelo Estado em sua integridade física e psíquica”.

Ao se referir à qualidade de vida, na seção intitulada Do Ambiente, a Constituição determina, em seu artigo 7º, “que toda pessoa tem direito a viver em ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, constituindo objetivos prioritários de interesse social a preservação, a conservação, a reparação e o melhoramento do ambiente, assim como sua conciliação com o desenvolvimento humano integral”.

Ao falar sobre a proteção ambiental, a Constituição Federal Paraguaia refere, em seu artigo 8º, que as atividades capazes de degradar o meio ambiente, mesmo reguladas por lei, poderão ser restringidas ou proibidas, desde que perigosas. A proibição da fabricação, montagem, importação, comercialização, posse ou uso de armas nucleares, químicas ou biológicas, assim como a introdução no país de “resíduos tóxicos”, está expressa no artigo 8º, na segunda parte.

O princípio do poluidor-pagador, consagrado na ECO-92, está previsto na terceira parte do artigo 8º, que prevê ainda que o delito ecológico será definido e sancionado pela lei. As autoridades públicas deverão tomar medidas para a defesa do ambiente, sendo que toda pessoa tem direito de, individual ou coletivamente, reclamar a elas, segundo o que dispõe o artigo 38, que trata da defesa dos interesses difusos<sup>74</sup>.

#### 2.2.4. O Uruguai

O Uruguai talvez seja o país integrante do MERCOSUL que menos ênfase deu ao tema do meio ambiente. Isto devido ao fato de sua Constituição Federal ser a mais antiga dos quatro Estados, datando de 1966. Entretanto, a Nação não é totalmente desprovida de legislação ambiental, por mais que sua Constituição não tenha dado atenção ao assunto, tanto

---

<sup>74</sup> Cabendo ao Ministério Público o dever de promover a ação penal pública para defendê-los – art. 268, item 2.

é que se destaca a Lei nº 16.466, de 19/01/94 – Lei de Impacto Ambiental.

Da mesma forma que o ocorrido na Argentina e no Paraguai, através de uma Reforma Constitucional ocorrida em 1996, por meio de seu artigo 47<sup>75</sup>, o Uruguai elevou ao nível constitucional o conceito de meio 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 <sup>76</sup>, 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 comércio exterior será orientado pelo Estado, que “impulsionará políticas de descentralização, de modo a promover o desenvolvimento regional e o bem estar geral” (artigo 50). Naturalmente que tal bem estar geral só será alcançado se as atividades econômicas não se distanciarem das preocupações ambientais.

Salienta-se que o Protocolo de Montreal<sup>77</sup> relativo às substâncias agressivas à camada de ozônio<sup>78</sup>, de 17 de setembro de 1987 foi aprovado no Uruguai no dia 12 de novembro de 1990, através da Lei nº 16.157<sup>79</sup>, sem nenhuma reserva ou modificação.

Em 4 de outubro de 1991, em Madri, na XI Reunião Consultiva Especial do Tratado

---

<sup>75</sup> O artigo 47 da Constituição Federal Uruguaia define a preocupação nacional com o ambiente, quando diz que “a proteção do meio ambiente é de interesse geral”, ou seja, não deve ser observada apenas pelos particulares, mas também pelo Estado, porque interessa a todos. Prosseguindo, diz que “as pessoas deverão abster-se de qualquer ato que cause depredação, destruição ou contaminação graves ao meio ambiente”, sob pena de imposição de sanções a ser definida em lei.

<sup>76</sup> O artigo 7º da Constituição Federal do Uruguai se refere ao direito à vida, garantindo a todos os seus habitantes o direito à honra, liberdade, segurança, trabalho e propriedade, o que só poderá ser negado conforme a lei por razões de interesse geral.

<sup>77</sup> No qual os Estados-partes se comprometeram a controlar o consumo e a produção de substâncias prejudiciais à camada de ozônio à níveis fixados tendo como base os índices de 1986. Em 1990, adotou-se, em Londres, os Ajustes ao Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (NCR) para suprimir, gradualmente, a produção e o consumo de CFC e dos halônios (substâncias fluoradas, cloradas e bromadas dos hidrocarbonetos, empregados como líquido dos extintores e frigoríficos), no prazo máximo do ano 2000. (CASTRO, 2003, p. 120)

<sup>78</sup> Conforme lições de Soares (2001), antes do Protocolo de Montreal, foi assinada em 1985, a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio, tendo como objetivo proteger a saúde humana e o meio ambiente contra os efeitos adversos resultantes de modificações da camada de ozônio.

<sup>79</sup> Publicada no Diário Oficial de 21 de fevereiro de 1991.

Antártico, foi assinado o Protocolo do Tratado Antártico<sup>80</sup> sobre Proteção ao Meio Ambiente que, em seu art. 7º, diz ser expressamente proibida qualquer atividade relacionada com recursos minerais, exceto a de pesquisa científica no Continente Antártico.

Já em 15 de outubro de 1991, através da Lei nº 16.221, o país aprovou o Convênio de Basiléia<sup>81</sup> sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Eliminação. Nessa Convenção, artigo 12, internalizada pelo Uruguai<sup>82</sup>, as partes deverão cooperar com o objetivo de adotar, tão pronto quanto possível, um protocolo que estabeleça normas e procedimentos adequados no campo da responsabilidade e compensações por danos provocados pelo movimento transfronteiriço e depósito de resíduos perigosos e outros resíduos.

Pode-se dizer que, atualmente, a preocupação ambiental no Uruguai vem crescendo, tanto é que, em 1994, através da Lei nº 16.466<sup>83</sup>, foi declarada de interesse geral e nacional a proteção do meio ambiente contra qualquer tipo de depredação, destituição ou contaminação, assim como a prevenção do impacto ambiental negativo ou nocivo, impondo a responsabilidade de reparação por danos causados por atividades humanas.

A lei, antes referida, diz que considera impacto negativo ou nocivo toda a alteração das propriedades físicas, químicas ou biológicas do meio ambiente causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante da atividade humana que prejudiquem a saúde, segurança ou qualidade de vida da população, as condições estéticas, culturais ou sanitárias do meio ambiente e a configuração, qualidade e diversidade dos recursos naturais.

Continuando, menciona a lei que deverão ser submetidos à realização prévia de estudo de impacto ambiental, entre outras, as atividades de portos ou terminais de transferência de

---

<sup>80</sup> O art. II do Tratado da Antártida diz que ela “será utilizada somente para fins pacíficos” sendo proibidas “quaisquer medidas de natureza militar, tais como o estabelecimento de bases e fortificações, a realização de manobras militares, assim como as experiências com quaisquer tipos de armas”. Prosseguindo, em seu artigo V, o Tratado diz que ficam proibidas as explosões nucleares na Antártida, bem como o lançamento ali de lixo ou resíduos radioativos. (grifo nosso) (CASTRO, op. cit., p. 122)

<sup>81</sup> Resultante da Conferência de Plenipotenciários realizada em Basiléia, Suíça, de 20 a 22 de março de 1989. (CASTRO, op. cit., p. 120)

<sup>82</sup> A Emenda ao Convênio de Basiléia sobre o Controle dos Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Eliminação, adotada pela Conferência das Partes, em sua Terceira Reunião, celebrada em Genebra, Suíça, de 18 a 22 de setembro de 1995, foi aprovada pelo Uruguai através da Lei nº 16.867, de 9 de setembro de 1997. (CASTRO, op. cit., p. 121)

<sup>83</sup> Publicada no Diário Oficial do dia 26 de janeiro de 1994.



petróleo ou produtos químicos; oleodutos, gasodutos e emissários de líquidos residuais; plantas de tratamento, equipamentos de transporte e disposição final de resíduos tóxicos ou perigosos; usinas de produção e transformação de energia nuclear; e complexos industriais, agroindustriais e turísticos ou unidade que, por sua natureza e magnitude, possam causar impacto ambiental grave<sup>84</sup>.

Como um país orgulhoso de sua paisagem natural, na qual se assenta boa parte de sua economia, através do turismo, o Uruguai teve preocupação de legislar acerca da proteção dos recursos naturais para garantir a continuidade de sua indústria limpa. Observa-se que o Uruguai faz divisa com o Brasil e com a Argentina através de fronteiras hídricas, tendo confrontação ainda com o Oceano Atlântico. Assim, grande relevância guarda a preocupação com legislação que proteja esses recursos hídricos.

Tanto é verdade, que a Lei nº 15.955, aprovada no dia 8 de junho de 1998, adotou as emendas a que se refere a Resolução de 7 de setembro de 1984, do vigésimo período de Sessões do Comitê de Proteção do Meio Marinho da Organização Marítima Internacional, no Anexo do Protocolo de 1978, relativo ao Convênio Internacional para Prevenir a Contaminação por Navios, a que aderiu o Uruguai, através do Decreto-lei nº 14.855, de 25 de abril de 1979, e autorizou a adesão a ditas Emendas.

O Uruguai também possui um Código de Águas, onde se fazem presentes as bases legais do regime de proteção dos recursos hídricos contra a poluição. Esse Código estabelece ser de competência do Poder Executivo, sem prejuízo às atribuições que competem a outros órgãos públicos, supervisionar, fiscalizar e regulamentar as atividades e obras relativas ao estudo, captação, e uso das águas.

Prosseguindo no tempo, vê-se que, na data de 1º de dezembro de 1998, o Poder Legislativo do Uruguai aprovou, pela Lei nº 17.051, a adesão à Convenção de Viena sobre Responsabilidade Civil por Danos Nucleares e o Protocolo Opcional Relativo à Solução de Controvérsias, ambos assinados em 21 de maio de 1963.

Mais recentemente, em 30 de junho de 1999, o Senado e a Câmara de Representantes do

---

<sup>84</sup> Artigo 6º, letra b, c, d, g e j, da Lei nº 16.466/94.

Uruguai aprovaram a Lei nº 17.220, que proíbe a introdução nas zonas submetidas à jurisdição nacional (definidas como toda zona terrestre, inclusive as zonas francas, fluvial marítima, a plataforma continental, ou o espaço aéreo em que o país exerce competências nos termos do direito internacional e da legislação interna), de todo o tipo de resíduos perigosos.

O artigo 3º conceitua como resíduo perigoso “aqueles resíduos, qualquer que seja sua origem, que, por suas características físicas, químicas, biológicas ou radiativas, constituem um risco para a saúde humana, animal, vegetal ou para o meio ambiente”, aí incluídas as substâncias relacionadas na Convenção de Basiléia sobre Controle dos Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Eliminação, de 22 de março de 1989.

As medidas preventivas, para evitar o derramamento de resíduos perigosos no mar por navios, incluem, artigo 6º, a verificação da carga, a realização de perícias, a proibição de descarregar e outras ações administrativas que visem a proteger o meio ambiente, a vida humana e animal.

Em cumprimento ao disposto no art. 47 da Constituição, a Lei nº 17.283, de 12 de dezembro de 2000, declarou de interesse geral a proteção do ambiente, da qualidade do ar, da água, do solo e da paisagem; a conservação da diversidade biológica e da configuração e estrutura da costa; a redução e o adequado manejo das substâncias tóxicas e perigosas e dos resíduos, qualquer que seja seu tipo; a prevenção, eliminação, mitigação e compensação dos impactos ambientais negativos; a proteção dos recursos ambientais compartilhados e dos localizados fora das zonas submetidas à jurisdição nacional; a cooperação ambiental regional e internacional e a participação na solução dos problemas ambientais globais; e a formulação, instrumentalização e aplicação da política nacional ambiental e do desenvolvimento sustentável<sup>85</sup>.

Continuando, diz a Lei que a política nacional do meio ambiente deve distinguir o Uruguai, no contexto das nações, como País Natural<sup>86</sup>, devendo os órgãos públicos encarregados da execução, entre outras funções, “impor tratamento dos resíduos ou das omissões, qualquer que seja a sua fonte, assim como o automonitoramento dos mesmos pelos geradores”, podendo determinar a suspensão preventiva de atividade potencialmente perigosa

---

<sup>85</sup> Artigo 1º da Lei nº 17.283/2000.

<sup>86</sup> Artigo 6º, letra “a”, da Lei nº 17.283/2000.

(artigo 14, itens “b” e “d”).

A Lei proíbe emissões atmosféricas em índices superiores aos permitidos (artigo 17), determina que as autoridades administrativas, nos termos da Convenção de Viena e do Protocolo de Montreal tomem providências para fixar prazos, limites e restrições à produção, comercialização e uso de substâncias prejudiciais à camada de ozônio (artigo 18).

O uso e manejo de substâncias químicas mereceu referência no artigo 20, que considera de interesse geral a proteção do ambiente contra todo dano que possa ser causado por elas, “notadamente as consideradas tóxicas ou perigosas, devendo as autoridades administrativas fixar regras para sua produção, importação, exportação, transporte, engarrafamento, etiquetamento, armazenamento, distribuição, comercialização, uso e disposição”.

A Lei do Orçamento Geral para 2001, sob nº 17.296, determina que os governos departamentais devem estabelecer áreas de localização para plantas de tratamento e disposição final de resíduos urbanos e domiciliares, além de plantas de tratamento e disposição final de resíduos industriais, tóxicos e/ou hospitalares, proibindo o recebimento de resíduos gerados em outros Departamentos.

Destaque especial deve ser dado à recente aprovação da Lei nº 17.283, de fevereiro de 2001 que estabelece a Lei Geral de Preservação do Meio 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.

Salienta-se, também, a Lei nº 17.348, de 05 de junho de 2001, que aprovou o Tratado de Proibição Completa de Ensaio Nucleares, assinado pelo Uruguai em Nova Iorque, no dia 24 de setembro de 1996, em que os Estados-membros se comprometeram a abster-se da realização de explosões de ensaio de armas nucleares ou qualquer outra explosão nuclear, a não participar de qualquer forma nelas e proibir que outros o façam em seu território.

Para encerrar, é importante referir que 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 (art. 42, em 1989); criação do 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 EIA. Esta lei foi regulamentada pelo Decreto nº 435/94 - *Reglamento de Evaluación del Impacto Ambiental*. Houve, também, a 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 *Universidad de La Republica* do Uruguai.

Ao identificar as normas ambientais dos quatro países-membros, pode-se dizer que a legislação ordinária cobre praticamente todas as áreas, regulamentando as atividades humanas e industriais no que se referem à qualidade do ar, do solo, dos recursos hídricos, dos resíduos domiciliares e industriais, das atividades nucleares e do ambiente de trabalho.

Analizando as normas jurídicas dos países-membros do MERCOSUL, conclui-se através do estudo comparativo das mesmas, que são significativas as diferenças entre as legislações de cada país, uma vez que nem todos os países pertencentes ao bloco possuem o mesmo comprometimento em sua legislação ambiental, sendo que alguns não obedecem aos padrões mínimos de proteção dos seus recursos, o que os diferencia do Brasil.

O Brasil diferentemente de outros países do MERCOSUL e da Argentina em especial, começou a produzir com maior intensidade sua legislação ambiental na década de oitenta, enquanto seus vizinhos aumentaram esta atividade somente nos anos noventa. Apesar das dificuldades na aplicação da legislação, o modelo ambiental brasileiro possui uma razoável

organização sistêmica, quando comparado aos demais integrantes do bloco.

A nação brasileira possui uma legislação moderna e avançada, com meios constitucionais e processuais de acesso à Justiça, segundo Paulo Roberto Pereira de Souza<sup>87</sup>. No entanto, carece de melhor fiscalização para seu adequado cumprimento, de modo a garantir efetividade na proteção ambiental.

A legislação ordinária da Argentina é vasta e abrangente na fixação de regras sobre geração, tratamento e disposição final de resíduos perigosos, tais como nucleares, hospitalares e industriais, impondo sanções administrativas, civis e penais graves, além de sistema rígido de controle público das atividades comerciais, industriais e de serviços que possam trazer dano à pessoa, à vegetação e aos animais.

Apesar da responsabilidade pela gestão de resíduos radiativos ser do Estado, cabe aos geradores pagar as despesas necessárias à conservação desse fim, o que coloca o poder público no centro do processo de controle, mas não libera a indústria de seus encargos econômicos. Parece que tal sistema, baseado no Princípio do Poluidor-pagador, mundialmente difundido a partir da ECO-92, cria uma forma eficiente de controle público sem gerar encargos financeiros para a sociedade argentina.

Por seu turno, a Argentina mantém um sistema de competências das Províncias para legislar sobre matéria ambiental, cabendo à Nação a edição das normas que contenham os pressupostos mínimos de proteção ao meio ambiente, o que leva a uma legislação heterogênea e não uniforme, carecendo de maior efetividade.

Por essa razão, a legislação ambiental Argentina encontra-se dispersa em vários textos legais em virtude da competência residual das províncias, dos estados federais e dos municípios, disciplinando, portanto, de forma mais setorial e parcial os elementos como a água, o ar, e os aspectos ambientais regionais e locais.

Sobre as dificuldades encontradas na aplicação do direito ambiental argentino, ressalta-se a superposição de normas e de autoridades. A impressão que se tem é de que as normas não

---

<sup>87</sup> Disponível em: <[http://www.mundojuridico.adv.br/html/artigos/documentos/texto321.htm#\\_ftn5](http://www.mundojuridico.adv.br/html/artigos/documentos/texto321.htm#_ftn5)> Acesso em: 15 mai. 2007.

são cumpridas, pois “há muitos responsáveis e ninguém é responsável por nada”.

Já o Paraguai possui uma legislação avançada em alguns temas, todavia a aplicação e efetividade do Direito Ambiental deixam muito a desejar, ocorrendo, freqüentemente, grandes agressões ambientais com a certeza da impunidade por parte dos agressores.

Entretanto, sua Constituição é a única dos países integrantes do MERCOSUL que reconhece a possibilidade de existência de uma autoridade supranacional, em igualdade de condições, abrindo enorme perspectiva de integração efetiva também na área ambiental. Ela reconhece e aprova inúmeros acordos internacionais sobre meio ambiente e resíduos perigosos à saúde humana, animal e vegetal.

Além disso, a Lei dos Crimes Ambientais paraguaia pune com severidade os delitos, determinando inclusive perda de função pública aos servidores envolvidos na prática e daqueles que acobertam crimes contra a natureza.

O Paraguai possui um expressivo conjunto de leis que oferece boas condições para a proteção ambiental. No entanto, tais leis não são cumpridas, e a efetivação das normas ambientais é o grande desafio do país, já que não são conhecidas pela maior parte da população. Nesse sentido, Roberto Ruiz Díaz Labrano, professor da Universidade de Assunção, registra que:

Se puede observar que há habido preocupación en dictar normas jurídicas de protección y preservación del medio ambiente, pero la práctica há demostrado que las fuerzas destructivas por obra del hombre superan las posibilidades de detener la depredación existente (LABRANO, 1996, pp. 109).

O estudo feito da legislação ambiental do Uruguai traz a idéia de uma legislação ambiental tímida, sem grandes avanços. A Constituição Federal dedica apenas um artigo, o de nº 47, à questão ambiental, entretanto, mesmo assim é possível observar a preocupação do legislador ordinário em dotar o país de instrumentos para a prevenção e a reparação de danos, notadamente no que se refere ao gerenciamento de resíduos perigosos.

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.

Ao analisar a viabilidade de uma legislação ambiental comum no MERCOSUL destaca-se um importante avanço encontrado na lei paraguaia, que, em termos de integração, inova ao determinar, no art. 8º de sua Constituição Federal, 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, ressalta-se, deveria integrar as legislações dos países-membros, em caso de harmonização da legislação. Contrariando o avanço positivo do Paraguai, constata-se a falta de uma legislação de ordem geral e abrangência nacional, na Argentina, eis que, conforme já mencionado anteriormente, cada uma das províncias pode legislar em matéria ambiental. Esse fator dificultaria uma harmonização entre as quatro nações, já que, antes de mais nada, a Argentina teria que modificar o seu sistema interno, padronizando o tratamento ambiental dentro de seu próprio território.

Em relação ao Estudo de Impacto Ambiental, identifica-se uma 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. A Constituição Argentina não tratou da matéria, havendo apenas leis específicas e algumas disposições nas constituições provinciais.

Todos os integrantes do MERCOSUL apresentam sérias preocupações quanto à questão do uso e preservação das águas, bem como quanto à flora silvestre, talvez devido à grande quantidade de rios e florestas presentes nos países do MERCOSUL. Igualmente, há grande preocupação no tocante ao controle da poluição atmosférica e no tocante à proibição e transporte de resíduos perigosos, sendo possível, também nesse aspecto, falar-se em criação de leis harmônicas de proteção ao meio ambiente.

Outro aspecto que aproxima os quatro países integrantes do MERCOSUL é a inexistência de programas de conservação de solos, gerando um enorme passivo ambiental em todo o bloco, sendo indispensável a adoção de legislação comum sobre o tema, determinando-se a obrigatoriedade da adoção de planos de manejo e 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.

Também a falta de legislação sobre agrotóxicos, 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, deveriam os países-membros adotar normas uniformes sobre o registro, a comercialização e a propaganda comercial; sobre a utilização, pesquisa e experimentação; enfim, sobre a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte e armazenamento, a classificação, o controle, inspeção e fiscalização de agrotóxicos, tendo em vista que a gestão de ecossistemas compartilhados e a poluição transfronteiriça constituem tema da maior relevância, para constituir pauta de uma proposta de harmonização de leis.

Quanto à existência de uma lei nacional em matéria ambiental, verifica-se a ocorrência no Brasil (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), no Paraguai (Lei dos Crimes Ambientais) e no Uruguai (Lei Geral de Preservação do Meio Ambiente), sendo mais uma vez ausente na Argentina. Já quanto à indenização por dano ambiental, observa-se a existência de previsão legal em todos os países, menos no Paraguai.

Portanto, através do estudo realizado, percebe-se que a proteção ambiental nos quatro países-membros do MERCOSUL tem sido fonte de preocupação para os dirigentes, que vêem nela forte elemento de formulação de políticas públicas internas e que, por isso, devem estar presentes nas decisões governamentais. Parece evidente que, em se tratando de um mercado comum, onde se busca integração para efeitos de crescimento de todos frente a outros blocos econômicos, que os países integrantes do MERCOSUL tenham que, de fato, implantar políticas públicas de defesa ambiental como forma de garantir um ambiente saudável para seus habitantes e condições de concorrência.

Tais exigências de mercado obrigam os países a buscar a harmonização da legislação, não a ponto de transformá-la em única, mas ao menos para estabelecer regras básicas de produção e proteção ambiental, de maneira que não haja prejuízo econômico ao bloco. Enfim, comparando as formas de organização da política ambiental dos países mercosulinos, conclui-se que a harmonização de políticas e de leis ambientais é imprescindível para a busca de melhoria da qualidade de vida das populações do MERCOSUL, tendo em vista que o meio



ambiente não obedece às fronteiras estabelecidas pelos homens.

Nesse sentido é que o próximo capítulo se delineia, partindo da análise dos pontos comuns existentes nas legislações mercosulinas, fazendo uma breve abordagem a cerca dos Tratados e Convenções Internacionais, e, por fim, estabelecendo as formas de harmonização da legislação ambiental nos países do MERCOSUL.

### 3. A POSSIBILIDADE DE CONSTRUÇÃO DE UMA LEGISLAÇÃO COMUM NA ÁREA DO MEIO AMBIENTE NO MERCOSUL

*"...é preciso defender a vida, em uma civilização que lucra com a morte..."*

*(medida cautelar concedida pelo Juiz Antônio Souza Prudente proibindo o plantio comercial de soja geneticamente modificada das empresas Monsanto do Brasil e Monsay Ltda., em ação interposta pelo Instituto de Defesa do Consumidor e Greenpeace, devido a ausência de estudo de impacto ambiental, licença ambiental, rotulagem, e estudo de impacto na saúde do consumidor /Jornal do Senado 24/06/99).*

Antes de abordar concretamente os conteúdos do processo de harmonização, é necessário esclarecer liminarmente a distinção entre harmonização, unificação e uniformização frente aos métodos de Direito Comparado.

O Direito Comparado revela e permite melhor compreender a política jurídica dos diferentes países. Desde que se ultrapasse a justaposição das regras de direito e que se proponha, igualmente, a ir além da descrição ou análise estática das instituições, toma-se consciência do dinamismo legislativo e pensa-se no direito em termos de movimento.

Iniciando o exame, ao analisar os dicionários da Língua Portuguesa<sup>88</sup>, semanticamente, pode-se verificar que há diferenciação entre as palavras, pois a expressão “harmonizar” significa tornar harmônico, conciliar, congraçar, pôr-se de acordo; enquanto “uniformizar” consiste em tornar-se uniforme, padronizar-se; e unificar é sinônimo de tornar uno, fazer convergir para um só fim, unir-se, englobar-se.

Marc Ancel faz a distinção de unificação e uniformização, definindo que “a unificação consiste, pela sua natureza, numa obra legislativa, enquanto que a uniformização origina-se de esforços concentrados e, freqüentemente, de uma alta tecnicidade, de práticos e da ação corporativa” (ANCEL, 1980, p. 104). A unificação de direitos é considerada globalmente uma

---

<sup>88</sup> FERREIRA, A. B. de H., 2001; BUENO, F da S., 1996; e Dic. Michaelis – UOL, dicionário eletrônico.

experiência decepcionante. Principalmente porque, na visão do mesmo autor, “ela tornou-se limitada, ao mesmo tempo, no espaço, no que ela tem a tendência de ser primordialmente regional, e no seu objeto, no que ela só alcança, de forma útil, determinadas matérias, principalmente o direito comercial” (ANCEL, 1980, p. 102).

Também é muito comum a utilização do termo unificação como sinônimo de harmonização das legislações, muito embora constituam situações distintas. Em geral, na unificação há a pretensão de dotar os países envolvidos de uma legislação comum, afastando o princípio da soberania interna. Ao passo que, na harmonização, se pretende eliminar as divergências entre os ordenamentos, mas cada um permanece com a autonomia da sua legislação. Em outras palavras, busca-se uma convergência principalmente no que diz respeito às normas gerais.

Além do mais, a unificação se revelou pouco eficaz, tanto pela inclusão de reservas, nas convenções de unificação, quanto pelas divergências de interpretações jurisprudenciais nacionais que reduziram ainda mais o alcance de certa uniformidade adquirida, segundo Ancel (1980), penosamente sobre assuntos limitados. Para Marc Ancel, “a harmonização, coordenação, (...) são viáveis entre sistemas e entre matérias onde a unificação das regras seria de difícil realização” (ANCEL, 1980, p. 104).

O recurso à uniformização igualmente não é o mais acatado, principalmente se for levado em conta a sua inflexibilidade. À rigidez da unificação, na forma de direito supranacional com vigência em vários estados, buscou-se a alternativa de uma fórmula mais leve, encontrada na harmonização, que significa, corretamente, a adaptação das legislações internas a uma diretriz comum tomada externamente. Segundo Pabst,

A escolha entre a unificação e a harmonização está intrinsecamente ligada à questão de como se quer uma comunidade econômica: com maior ou menor perda de soberania, construindo um Superestado ou cedendo o mínimo de individualidade para a autoridade central. Essa questão, como se vê, tem fundo filosófico, político e ideológico, parecendo claro que a opção pela forma mais atenuada da harmonização é a que mais se amolda aos princípios liberais e democráticos. Por outro lado, a unificação pode ser substituída pela mera adoção uniforme de princípios gerais ou de pontos essenciais de determinada relação jurídica, o que também indica o caminho da harmonização como o mais adequado para atingir-se a uniformidade, ainda que parcial mas, sem dúvida no seu aspecto fundamental. E entre a unificação completa, instituída em todos os níveis e que deve ser evitada, e o completo isolamento dos sistemas jurídicos dos Estados, que deve ser igualmente rejeitado, há um caminho intermediário que é o da harmonização (PABST, 1997, p. 35-36).

A harmonização, expressão utilizada nos processos de integração entre Estados, consiste em aproximar as políticas e as legislações visando a resultados convergentes, ou seja, que as ações e as normas aplicáveis a fatos simétricos (parecidos) não sejam divergentes nos diferentes Estados. No Tratado da União Européia, segundo Mariano Carbajales (1998, p. 161), a palavra harmonização “*debe entenderse em el mismo sentido que los de coordinación y aproximación*”. Também, com o mesmo sentido, o significado da expressão harmonização pode ser auferido da frase em que Maristela Basso, referindo-se à preocupação que o MERCOSUL tem demonstrado com o tema do meio ambiente, afirma: “necessidade de harmonização legislativa, para que se adotem as mesmas atitudes de preservação” (BASSO, 1997, p. 405).

Assim, a harmonização é a alternativa mais salutar para a segurança jurídica. Por meio dela é possível uma interpretação coesa, reduzindo a margem de equívocos jurídicos. Impossível conceber um operador do direito ou pesquisador ser sabedor de toda a legislação vigente nos países do MERCOSUL. Mas quais são os caminhos para se chegar à harmonização? O professor Luiz Olavo Baptista defende ser possível chegar à harmonização “através de textos escritos, de forma diferente ou semelhante [...]. Para tanto, é preciso que se saiba quais são os resultados visados e portanto, desenvolver princípios gerais de direito, específicos em cada caso” (BAPTISTA, 1997, p. 112).

Pode-se dizer que a harmonização jurídica ocorre desde tempos imemoriais na forma da recepção: recepção do direito Romano na Idade Média, recepção do “*common law*” inglês na América do Norte, do direito espanhol e português na América Central e na América do Sul, recepção do direito da UE no antes mencionado Pacto Andino. A harmonização jurídica aparece, outrossim, na forma do “crescimento igual espontâneo”, autônomo – quer sob um teto ideológico comum como no direito natural e no marxismo, quer sob a pressão de evoluções sociais como no direito de família, quer diante de tecnologias modernas como no caso da proteção dos semicondutores.

Há dois sistemas de harmonização de legislações mediante acordo internacional: o da lei uniforme e o da convenção integrada. No primeiro, as partes se obrigam a introduzir em seus territórios a lei uniforme que constitui um anexo da convenção. No segundo, a lei uniforme figura no seu próprio texto. Porém, nenhum desses sistemas é aplicável no MERCOSUL. A harmonização pode ser realizada por acordos internacionais entre os

Estados-partes, ou por decisões do Conselho tomadas por consenso e com a presença de todos os seus membros. Nos termos do artigo 42 do Protocolo de Ouro Preto, essas decisões vinculam os países integrantes a incorporá-las nos seus ordenamentos jurídicos, segundo os procedimentos prescritos para imprimir-lhes força obrigatória. É um método que difere das convenções integradas, porque a obrigação de criar normas concernentes à harmonização de legislações e de introduzi-las nos territórios dos Estados-membros preexiste à sua elaboração.

Entretanto, segundo o então Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Werter Faria,

As desvantagens desse método são que as normas emanadas do Conselho do Mercado Comum não se aplicam diretamente em todos os Estados-partes: necessitam de atos normativos internos ou de ordens de execução; em caso de conflito, não prevalecem sobre o direito interno; podem ser abolidas ou alteradas; podem receber interpretações diferentes pelos juízes e tribunais dos Estados-partes. (FARIA, 1997, pp. 148-149)

A harmonização jurídica também pode se dar por meio de tratados internacionais (WILL, 1994). Exemplos conhecidos podem ser apreciados na Convenção de Genebra sobre Cheques e Letras de Câmbio (ocorrida em 1931), da qual, entre os países do MERCOSUL, apenas o Brasil é signatário, bem como, de data mais recente, a Convenção de Viena sobre Compra e Venda Internacional, à qual em todo o caso a Argentina aderiu desde o princípio (1988) e que recentemente, em março de 1991, entrou em vigor também no Chile.

Os países do MERCOSUL podem valer-se dela a qualquer momento, sem que se precise para tal fim, ainda que minimamente, da União do MERCOSUL e do citado art. 1º do Tratado de Assunção. Chama-se isso tudo simplesmente de harmonização internacional e o fenômeno completamente novo e diferente, da harmonização supranacional.

Na visão de Werter Faria<sup>89</sup>, a harmonização legislativa tem por objeto suprimir ou atenuar as disparidades entre as disposições de direito interno, na medida em que o exija o funcionamento do mercado comum. Desse modo, a harmonização importa a alteração dos respectivos conteúdos. No Tratado que instituiu a antiga Comunidade Européia, a aproximação das legislações correlacionou-se com o procedimento especial para garantir o

---

<sup>89</sup> “Métodos de Harmonização aplicáveis no MERCOSUL e incorporação das normas correspondentes nas ordens jurídicas internas.” Conferência proferida por Werter R. Faria na Faculdade de Direito da Universidade da República do Uruguai, em 19.05.1995, durante o IV Encontro Internacional de direito da América do Sul.

bom funcionamento do mercado comum, regulado pelos artigos 100 a 102. Tanto a harmonização, como a aproximação das legislações, pretendem estabelecer uma certa conformidade entre as disposições legislativas que já vigoram ou irão vigorar nos Estados empenhados num processo de integração.

O Pacto Andino (1968) foi até agora o único tratado de integração na América Latina que flertou com a idéia de uma harmonização supranacional; ele conseguiu chegar, além de desistências de pouca monta com respeito à soberania nas áreas legislativa e executiva, a uma modesta justiça supranacional, com a instalação posterior da Corte Andina de Justiça em Quito. Por isso, o MERCOSUL poderia fazer uma obra de pioneirismo – com um passo de integração inaudito em termos de América Latina, que pareceria mesmo revolucionário. Para Michael Will (1994, p. 68), essa é a pergunta decisiva: “Será que ele ousará dar um salto na criação de órgãos próprios com competências legislativa e jurisprudencial próprias desconsiderando-se todos os temores em relação à perda de soberania dos países-membros?” E quem saberia formular uma resposta nesse momento?

Ao deixar de lado o que deve ser harmonizado prioritariamente num mercado comum razoavelmente integrado (sobretudo as normas do Direito Econômico Público, com todas as suas tarifas alfandegárias, suas cotas, seus impostos e suas proibições de cartéis) limitando-se à harmonização de leis ambientais, então surgirão dúvidas sobre se e em que medida as providências dos direitos aqui envolvidos devem ser harmonizadas incondicionalmente – e quanto mais se pensa sobre o tema, maiores são as dúvidas. Multiplicidade ou unidade? Soberania ou supranacionalidade? E, uma vez admitida a segunda, qual seria a dose indicada?

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 criação e o desenvolvimento de organismos internacionais, tanto no plano regional como no plano mundial, atuam em favor da cooperação jurídica comparativa em matéria

ambiental. A ONU e a UNESCO<sup>90</sup> são as organizações internacionais que podem ser destacadas no plano mundial quanto à preservação e educação ambiental. No plano regional, destacam-se a União Européia e o MERCOSUL.

O Tratado de Assunção estabelece como objetivo conjunto de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, a ampliação dos mercados nacionais como fator crucial ao desenvolvimento econômico dos países-membros do MERCOSUL, através da integração. Para tanto, dispõe o Tratado em seu Preâmbulo que:

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

Embora o Tratado não traga nenhuma outra menção à unificação de políticas ambientais e à harmonização legislativa, claro fica que se tomou desde então o meio ambiente como matéria a ser considerada no processo de integração. Dessa forma, Jimenez entende que:

O art. 1º do Tratado de Assunção consagra a decisão dos Estados-partes de constituir um mercado comum na mesma data prevista pela ata de Buenos Aires, mercado comum que implica: a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, o estabelecimento de uma tarifa externa comum e de uma política comercial comum, a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais e a harmonização de legislações nas áreas pertinentes (JIMENEZ, 1994, p. 09).

A idéia da inafastabilidade da preocupação ambiental durante a formação e estreitamento dos blocos econômicos regionais é patente, como se pode confirmar pela constante inserção do assunto na pauta da agenda da União Européia. Aliás, a própria União Européia consiste no melhor exemplo – e única experiência – a ser citada na adoção de uma política ambiental comunitária.

As normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL não são equiparáveis ao regulamento da UE, que possui valor de lei e prescinde de qualquer ato de recepção para incorporar-se nos ordenamentos jurídicos dos Estados-membros. São equivalentes às normas constantes dos acordos internacionais e, como estas, sujeitas à recepção, pois, os Estados-partes do Tratado de Assunção não quiseram transferir nenhuma parcela de suas competências legislativas para um ou mais órgãos do Mercado Comum em formação (FARIA, 1997, p. 148).

---

<sup>90</sup> A UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) realizou, em 1978, Paris, a Conferência Intergovernamental sobre a Educação Ambiental (AGENDA 21, 2000, p. 533).

A ausência de qualquer grau de supranacionalidade para a constituição do MERCOSUL impede que a harmonização das legislações se processe mediante a adoção de normas completas, como as das instituições da União Européia, que se incorporam e aplicam nos ordenamentos nacionais independentemente de recepção, ou de normas que apenas necessitam de desenvolvimento pelos Estados-membros destinatários, como as diretivas. A natureza das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL não coincide com a das produzidas pelo Conselho e pela Comissão da Comunidade Européia, mas equivale à dos acordos internacionais.

Tendo o Brasil e seus demais sócios optado por formar um bloco regional, nos moldes da União Européia, deve ter presente que um projeto de integração implica, fatalmente, em delegação de parte da soberania, no sentido da formação de uma ordem jurídica supranacional, de aplicabilidade direta, que contemple os interesses e objetivos comuns a serem alcançados.

A instituição comunitária não deve, então, ser tão somente o somatório das vontades dos Estados membros. Possui dinâmica e atitude de atuação próprias, a permitir a tomada de decisões que extrapolem a visão imediatista e os interesses personalistas das administrações dos países que a integram. Certamente, a instituição espelha as vontades de seus membros, inclusive no que diz respeito a sua corporação funcional, mas é, a um só tempo, distinta e superior, na medida em que a ordem comunitária deverá sobrepor-se à ordem nacional que persiste naqueles assuntos para os quais foi definida sua competência. (SEITENFUS, 1994, p. 155).

Desde 1972, as instituições comunitárias viram-se pressionadas para adotar políticas ambientais comuns, tanto por grupos de interesse, como pelos cidadãos comunitários, cada vez mais conscientes que qualidade ambiental e qualidade de vida caminham juntas. Tal constatação, inclusive, consta do art. 2º do Ato Único Europeu, alterado em 1992<sup>91</sup>, que, segundo Nunes (2000, p. 50) “consagra a proteção ambiental como uma das fundamentais políticas da comunidade, condicionando expressamente a liberdade de comércio com a preservação ambiental.”

Na União Européia, para se estabelecer regras sobre meio ambiente são utilizadas diretivas, e não regulamentos. Muitas diretivas, contudo, possuem um detalhamento quase

---

<sup>91</sup> Em 1992, o Ato Único Europeu foi alterado pelo Tratado de Maastricht, incluindo no artigo 2º (ex-artigo B) como objetivo da União “a promoção do progresso econômico e social e de um elevado nível de emprego e a realização de um desenvolvimento equilibrado e sustentável” (UNIÃO EUROPÉIA, tratados consolidados, 1997, p. 12).



igual aos regulamentos. Quando um estado-membro falha na transferência do conteúdo material de uma diretiva da União Europeia para o direito nacional, determinados dispositivos que sejam suficientemente concretos podem ser diretamente aplicáveis no sentido de que qualquer cidadão europeu é capaz de reivindicar seus direitos em relação às autoridades nacionais. Este mecanismo, introduzido através da jurisdição da Corte Europeia de Justiça, permite um controle efetivo dos governos e parlamentos federais e também estaduais, especialmente nos casos em que o direito ambiental da UE é mais restritivo e exigente do que aquele vigente em nível nacional (KRELL, 1997).

A União Europeia já produziu um sistema de proteção ambiental bastante complexo que consiste nos direitos primário e secundário. Segundo estudos de Krell (1997), as normas *primárias* residem nos próprios textos dos contratos básicos da UE, sobretudo nos artigos 130R-130T e 100a do Tratado de Roma. Com a inserção dessas normas, a proteção ambiental foi constitucionalizada em nível europeu. Já as normas secundárias são baixadas pelos órgãos supremos comunitários. As normas supranacionais ou criam direito inédito, ou visam à harmonização de legislações já existentes nos países-membros.

Atualmente, o direito ambiental dos países europeus é consideravelmente influenciado por atos legislativos da União Europeia que, na hierarquia das fontes legais, ocupam um lugar acima do direito nacional. O Conselho da UE, sob a iniciativa da Comissão, e com a participação do Parlamento Europeu, edita *regulamentos* diretamente aplicáveis nos Estados-membros sem a necessidade de nenhum ato legislativo nacional prévio, e *diretivas* que vinculam os países a seus respectivos objetivos, mas ainda precisam ser transferidas para o direito nacional, cabendo a cada Estado-membro a escolha dos instrumentos legais apropriados para alcançar essas metas.

A regra mencionada não obriga à completa uniformização da legislação ambiental, mas, querendo um Estado-membro discrepar da norma geral, a norma diferente será submetida à exame para se constatar se é um meio de discriminação arbitrária ou uma restrição dissimulada no comércio entre os países da União Europeia. “Portanto, a possibilidade de edição de normas diversas das constantes das diretivas comunitárias dependerá da apresentação de motivos plausíveis, para que não se caracterize arbitrariedade” (MACHADO, 2001, p. 984).

O art. 100a do Tratado de Roma “exige um “nível elevado de proteção”, conforme exigências materiais do art. 130r. Os padrões ambientais da UE costumam ser resultado de compromissos em “nível médio” da proteção já existente nos estados-membros” (KRELL, 1997, p. 430). É importante aperfeiçoar o direito comunitário de forma que ele possa ser a mola propulsora da proteção ambiental em relação às legislações dos países-membros sem, ao mesmo tempo, frear o desenvolvimento das normas ecológicas dos estados mais juridicamente adiantados do bloco. Normas e padrões em nível comunitário devem constituir exigências mínimas que ainda podem ser reforçadas pelos países-membros.

Como exemplo serve um caso que a Corte Européia decidiu em 1988, julgando lícita uma lei da Dinamarca que permite no seu território a comercialização de cerveja e refrigerantes somente em recipientes retornáveis e vasilhames, proibindo, ao mesmo tempo, a utilização de latas de alumínio, garrafas de plástico descartáveis, etc. A Corte julgou essa exigência legal ao representar uma providência justificada e proporcional de combate à “montanha de lixo” e não a considerou como medida disfarçada de obstruir importações de bebidas (KRELL, 1997, p. 430).

Interessante citar o julgado nº 240/83 da Corte de Justiça Européia diante do questionamento do Tribunal Francês de Créteil acerca da Diretiva nº 74/439, que tratava a questão dos óleos usados, com o objetivo de aferir se a mesma estava conforme os princípios da liberdade de comércio, da livre circulação de mercadorias e da livre concorrência. Decidiu-se então que:

O princípio da liberdade de comércio não deve ser considerado de maneira absoluta, mas de forma a estar sujeito a certos limites, justificados pelos objetivos de interesse geral procurados pela Comunidade. Nada permitiu concluir que a diretiva houvesse ultrapassado esses limites. Essa diretiva situa-se no quadro de proteção do meio ambiente, que é um dos objetivos essenciais da Comunidade (MACHADO, 2001, p. 982).

Esta mesma jurisprudência pode ser aplicada ao MERCOSUL, pois entre os princípios adotados pelo Tratado de Assunção, estão os da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio, desta forma, é esperada uma harmonização das regras ambientais como elemento de integração dos Estados ratificantes. Diante do exposto nota-se a grande importância de uma harmonização legislativa entre os países do bloco como instrumental de coesão.

Oportuno mencionar, ainda, outros exemplos de casos de conflitos julgados pela Corte de Justiça da então Comunidade Européia diante de questionamentos formulados por alguns de seus países-membros: “*interdição da atrazina (pesticida), na Alemanha; interdição de curativos esportivos contendo mercúrio, nos Países Baixos; interdição do furmecyclox (fungicida), na França*” (MACHADO, 2001, p. 985).

Muitas causas de degradação ambiental afetam mais de um país. A poluição não respeita fronteiras, seja a poluição hídrica de grandes rios como o Reno ou o Paraná, seja a poluição do ar, há muito tempo um grande problema na Europa – lembrando o fenômeno da chuva ácida, que cai milhares de quilômetros longe da fonte de poluição.

Franco (2000) lembra um bom exemplo de como os agentes poluidores não conhecem fronteiras, é o caso do DDT (diclorodifeniltricloreto), potente veneno utilizado nos países em desenvolvimento para o controle de pragas e endemias, altamente solúvel na água e na gordura, que permanece por mais de vinte anos com sua estrutura molecular inalterada. Referida substância foi encontrada no tecido de animais no Ártico, o que prova que todo o planeta está contaminado, segundo matéria veiculada no Jornal do Senado de 23 de junho de 1999.

Por essa e por outras razões, segundo Maristela Basso (1997), faz-se necessária, portanto, a harmonização das regras ambientais para impedir a “exportação da poluição”, o lamentável “turismo de lixo”, partindo dos países com uma legislação ambiental mais severa para aqueles com normas mais brandas a respeito.

No sentido de contribuir na busca de soluções para o problema da contaminação interfronteiras, alguns autores sugeriram fosse adotado um sistema de normas ambientais internacionais uniformes, já que a preservação da natureza interessa a todas as nações do mundo. Desta forma, sempre que houvesse algum dano ao meio ambiente em qualquer parte do planeta seria aplicada a mesma regra. J. H. Cumberland (1972) *apud* Antônio Evaldo Comune (1994) comparou o sistema de normas com as outras medidas de controle de poluição possíveis de serem aplicadas e concluiu que

a adoção do sistema de normas seria útil em casos bem determinados, mas sua utilização indiscriminada poderia apresentar inconvenientes para o comércio internacional. No caso em que a economia dos países envolvidos difere

significativamente, outros sistemas poderiam ser mais adequados do que o sistema de normas (COMUNE, 1994, p. 202).

A nova “diplomacia ambiental” será, então, responsável pela negociação de acordos entre países, visando controlar os processos de degradação ou extinção desses recursos, bem como estabelecendo conexões entre as mudanças na ordem econômica internacional e as negociações sobre o equilíbrio global do ambiente, procurando analisar particularmente as possíveis conseqüências dos processos de integração regional sobre as políticas globais de controle ambiental.

No âmbito europeu, resta claro que a integração que se realizou atinge a concepção tradicional de soberania encontrando, por parte dos países integrantes da UE, maior ou menor receptividade, dependendo da forma como tal questão é tratada nas suas respectivas Constituições as quais, em maior ou menor grau, contêm, todas, dispositivos que aceitam a delegação do exercício de certas competências para um poder supranacional. Assim, a nova ordem instituída pelos tratados constitutivos da União Européia, revolucionou o conceito de soberania, mormente no que pertine à aplicação de normas sujeitas a um Tribunal de Justiça que se encontra acima dos países associados, preponderando o direito comunitário sobre o direito nacional<sup>92</sup>.

As questões relativas à proteção ambiental na União Européia não são exclusivas dos órgãos supranacionais, podendo os Estados adotarem medidas internas capazes de obstaculizar a livre circulação dos produtos no âmbito comunitário. As situações conflitivas que podem, portanto, daí resultar, deram origem a várias propostas por parte da Comissão ao Conselho de Ministros e ao Parlamento, no sentido de que se harmonizem as disposições nacionais para eliminar possíveis distorções. “Nesse sentido foi editado, em 1993, o Regulamento CEE, nº 259/93 do Conselho, relativo à vigilância e ao controle dos traslados de resíduos no interior, na entrada e na saída da então Comunidade Econômica Européia” (BASSO, 1997, p. 394). Sabe-se que essa está, hoje, seriamente empenhada em resolver os problemas decorrentes da degradação ambiental e da má utilização dos espaços naturais, com vistas a solucionar os problemas existentes e prevenir os futuros.

O estabelecimento de uma política ambiental comum na UE tornou-se indispensável

---

<sup>92</sup> Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4744#>> Acesso em: 23 jun. 2007.

frente às dificuldades trazidas pelas políticas nacionais divergentes, responsáveis pelas diferenças qualitativas das condições de vida e de trabalho dos cidadãos europeus. Na União Européia, com base no Tratado de Roma de 1957, “os órgãos comunitários podem lançar mão das chamadas *diretivas*: instrumentos legais comunitários, que permitem aos Estados-Membros escolherem a sua forma de aplicação” (BASSO, 1997, p. 370). De forma geral, as diretivas dispõem, através da fixação de normas, sobre a qualidade do ambiente, as emissões e os processos de tratamento.

É justamente por intermédio das diretivas que as autoridades comunitárias européias estão realizando a harmonização da legislação ambiental. Sobre as diretivas, Stephan Summerer afirmou: “O instrumento jurídico mais importante do direito ambiental da CE é a diretiva. Ela refere-se comumente a todos os países-membros e é obrigatória para eles, sendo, porém, da competência de cada um, a forma e os meios de sua implementação” (SUMMERER, 1994, p. 286). Esse foi o caminho encontrado pelos europeus para aproximar as legislações dos Estados-membros sobre o tema. As diretivas têm a função de aproximar e harmonizar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos países-signatários.

Vê-se, assim, a importância da participação dos Estados-Membros na efetiva aplicação dessas normas em benefício da União Européia. Contudo, observam-se, ainda, divergências e omissões nas legislações nacionais, obrigando os órgãos comunitários a instaurar processos decorrentes de infrações, objetivando obrigar os transgressores a se adequarem às suas diretivas.

Na União Européia quem exerce o chamado “poder de polícia ambiental” é a própria Comissão, que detecta divergências e omissões nas legislações nacionais. A Comissão é o órgão executivo da Comunidade. “É a iniciadora da política comunitária e a representante dos interesses comunitários. Vela pela aplicação do direito comunitário – “guardião dos tratados”, e é diretamente competente em matéria de regulamentação da concorrência” (BASSO, 1997, p. 381). Se a comissão ordena ao Estado-membro que cumpra a determinação, e se este não o faz, poderá ser demandado no Tribunal da Comunidade Européia, ou Corte das Comunidades Européias – TJCE ou CJCE, pela comissão ou por outro Estado-Membro, através de uma ação por incumprimento ou por violação do Tratado.

Segundo Paulo Borba Casella (1994, p. 247), o Direito Comunitário pode ser definido como “um ramo do direito cujo objeto é o estudo dos tratados constitutivos da UE, bem como a evolução jurídica resultante da regulamentação de caráter derivado, combinada com a aplicação jurisprudencial progressiva dos dispositivos desses mesmos tratados”.

Oportuno mencionar que a definição de Direito Comunitário tem sido feita por inúmeros autores, mas a transcrita a seguir, já traduzida, é a definição do Dicionário Jurídico das Comunidades Européias:

Desprovidas de símbolos de poder integrante habitualmente do arsenal coercitivo estatal, as comunidades não possuem senão o direito, fator centrípodo, para impor aos Estados Membros o sucesso do desenho integracionista. Saídas do direito, elas criaram, por si próprias um direito. O tribunal de Justiça usa a expressão “comunidade do direito”. Hierarquizada, essa produção normativa, dotada de características jurídicas específicas, é controlada pelas instâncias jurisdicionais constituídas para esse fim. Mais do que um direito comunitário, podemos falar de uma ordem jurídica comunitária<sup>93</sup>.

Assim, o que caracteriza esta nova ordem jurídica é o conceito de supranacionalidade, pois a UE representa uma forma de união dos Estados, entre o que se chama de Estado, no sentido tradicional, e o que se chama de organização internacional. Isso significa que “a UE é uma organização especial, dotada de direitos soberanos próprios e apoiada por uma ordem jurídica independente da dos países-membros, a qual estes estão submetidos” (VENTURA, 1996, p. 28).

Além disso, a existência do Tribunal de Justiça<sup>94</sup> assegura a interpretação uniforme dos tratados e demais fontes e atos comunitários. Qualquer cidadão tem acesso à Corte Européia, ou seja, a atuação do Tribunal de Justiça pode ser provocada não só pelos Estados-membros, mas também por particulares, já que os tratados criam direitos subjetivos, diretamente exercitáveis.

No MERCOSUL inexistente um órgão específico destinado ou capacitado para proteção ambiental. Em grande parte, isso se deve ao fato de que tais questões ainda não foram objeto de uma discussão mais aprofundada entre os quatro países. “Nem mesmo o Protocolo de Ouro

<sup>93</sup> BARAV, Ami e PHILIP, Christian. *Dictionnaire Juridique des Communautés Européennes*. Paris, PUF, 1993.

<sup>94</sup> O Tribunal de Justiça da União Européia possui como principal função garantir o respeito do direito na interpretação e aplicação das regras dos Tratados institutivos, bem como de todo ato emanado pelos órgãos da Comunidade, contribuindo, desta forma, para a aplicação uniforme do chamado Direito Comunitário (Artigo 164, do Tratado de Roma) (ARAÚJO, 2000, p. 104).

Preto, adicional ao Tratado de Assunção, prevê um órgão com este fim ou inova na matéria com relação ao que já havia” (BASSO, 1997, p. 381).

Assim, o Direito Comunitário constitui hoje, nas palavras de Paulo Borba Casella (1994, p. 247), “um gênero novo, pois em vista de sua especificidade, não podemos enquadrá-lo no ramo do Direito Internacional clássico ou das Organizações Internacionais”. Na verdade, essa área pode ser invocada como um exemplo concreto do também novo Direito da Integração Econômica, cuja função seria a de atuar como regulador das ações de integração dos Estados em blocos econômicos, com grandes repercussões jurídicas.

Após mais de três décadas os parceiros da União Européia se obrigaram à harmonização das suas leis nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração – o que não deixa de ser um programa vago e cautelosamente formulado. Naturalmente, o Brasil, a Argentina, o Uruguai e o Paraguai têm na área do Direito Privado a vantagem do parentesco estreito, devido a tradições comuns, coisa que justamente não se pode afirmar em quase todos os casos vizinhos europeus como a França, a Inglaterra, a Dinamarca e a Alemanha. Assim, algumas harmonizações realizadas ou planejadas na Europa parecerão simplesmente supérfluas no MERCOSUL. Se for possível extrair da evolução da Europa uma moral da história, ela consistirá na pluralidade e na subsidiariedade. “Uma harmonização pela harmonização e nada mais poderá satisfazer os estetas do direito, mas surpreenderá e irritará os aplicadores do direito, sem nenhum benefício para o processo de integração” (WILL, 1994, p. 79).

Outro aspecto motivador dessa investigação verifica-se na possibilidade de aproximar o tratamento que os países do MERCOSUL devem dar à defesa do meio ambiente, objetivando não só a integração econômica, mas, sobretudo, a cooperação entre nações para enfrentar as ameaças da conjuntura internacional. Uma dessas ameaças é referida pelo professor mexicano, Luis Gonzáles Souza, “*a nuestro juicio el MERCOSUR todavía afronta deficiencias y riesgos nada depreciables, pero podría y debería consolidarse como una alternativa o, al menos, como un contrapeso del ALCA*” (SOUZA, 2000, p. 147).

O MERCOSUL também apresenta sérios obstáculos em matéria ambiental. Um balanço das melhores experiências surgidas nos dois últimos decênios mostra que essa trilha exigirá um aprendizado dos mais árduos e lentos, mesmo que venha a ser ajudado por boa

regulamentação dos países-membros.

A interdependência entre a paz, o desenvolvimento e a proteção ambiental significa que um não pode existir sem o outro ou que, pelo menos, “sua consideração individual se constitui em risco para a comunidade internacional, notadamente em função das proximidades físicas e facilidades de transporte e comunicações hoje existentes” (CASTRO, 2003, p. 40).

Levando em consideração essa interdependência é que os governantes das nações passaram a assinar acordos e tratados internacionais relacionados com a proteção dos recursos naturais, por entenderem que o meio ambiente é um bem imprescindível para toda a humanidade. A seguir, são tecidos breves comentários acerca de alguns dos principais acordos e tratados realizados pelos países-membros do MERCOSUL em matéria ambiental.

### 3.1. Convenções e Declarações Internacionais

As relações internacionais remontam a datas e épocas muito anteriores ao próprio direito internacional, como os tratados encontrados nos arquivos de Ebla, que dispunha da amizade e do comércio entre os reis de Ebla e de Assur (Assíria), que data do III milênio a.C. (SODER, 1998, p. 33)

A doutrina aceita, por unanimidade, que os sujeitos primários do direito internacional público são “os Estados soberanos, que não estão subordinados a uma autoridade supranacional, o que os liberaria da obrigação de cumprir regras ditadas por organismos internacionais e acordados em tratados” (SODER, 1998, p. 26).

Dessa forma, se os tratados são resultado do exercício da soberania dos Estados, estes, sob pena de se verem alijados da ordem internacional, devem fazer todos os esforços sinceros para cumpri-los.

Os tratados são a manifestação escrita e expressa do acordo entre dois ou mais Estados soberanos (CRETELLA, 2000, p. 17), destinados a produzir determinados efeitos jurídicos. Podem ser designados como ajuste, carta, compromisso, convenção, convênio, declaração, estatuto, *modus vivendi*, pacto, protocolo, etc.



No Brasil, aceita-se praticamente sem restrições, que as regras decorrentes de tratados internacionais aprovados pelo Legislativo e ratificadas pelo Executivo, “compõe o direito interno, nivelando-se hierarquicamente às leis federais e, como tal, submissas à Constituição Federal” (OLIVEIRA, 1998, p. 240).

Nas experiências de integração intergovernamental, a harmonização das legislações ambientais e das políticas para esse setor têm sido viáveis por conta, principalmente, da influência do processo de internacionalização da proteção ambiental resultante das Resoluções e Declarações de organismos internacionais, destacando-se as de Estocolmo, em 1972, e do Rio de Janeiro, em 1992.

Conforme estudos de Castro (2003), a maior parte dos autores aponta a Conferência de Estocolmo, ocorrida em 1972, como marco inicial da preocupação do mundo com os problemas ambientais, mas é certo que antes disso outros tratados internacionais, bilaterais ou multilaterais já se ocuparam da matéria. Já em 1993, Antonio Augusto Cançado Trindade assim se manifestou: “Estima-se que em nossos dias haja mais de 300 tratados multilaterais e cerca de 900 tratados bilaterais dispendo sobre a proteção e conservação da biosfera, ao que se podem acrescentar mais de 200 textos de organizações internacionais” (TRINDADE, 1993, p. 40).

Anteriormente a essa data, inúmeros atos internacionais, a exemplo de tratados, convenções, protocolos, acordos, convênios, em matéria ambiental foram firmados. Vale ressaltar, todavia, que esses atos regulavam situações ambientais bastante específicas, a exemplo da caça e da pesca, da energia nuclear, das florestas, das minas e jazidas, da fauna e da flora.

Na atualidade, os tratados internacionais vêm assumindo cada vez mais importância e relevância, isso porque espelham por escrito e sob forma jurídica os costumes consagrados universalmente nas relações entre nações. Ao serem escritos, depois de longas negociações e debates, aproximam-se o máximo possível do interesse de todos os partícipes, diminuindo sensivelmente as possibilidades de descumprimento.

Cançado Trindade afirma estar ocorrendo na proteção ambiental “uma evolução da internacionalização à globalização.” Através de seus estudos, o autor explica tal afirmação da

seguinte forma:

Nos primórdios da regulamentação ambiental internacional, voltou-se a atenção à proteção ambiental em zonas sob a competência dos Estados do tipo territorial. Referiu-se, assim, ao controle da poluição transfronteiriça (terminologia remanescente da empregada na OCDE), com ênfase subjacente nas relações entre países vizinhos ou nos contratos ou conflitos entre soberanias estatais. Cedo tornou-se evidente que, para fazer face às ameaças mais amplas ao meio ambiente – como, e.g., a poluição marinha, e a poluição atmosférica (chuva ácida, destruição da camada de ozônio, mudança de clima) –, era necessário considerar também princípios aplicáveis *urbi et orbi*, em escala global, não apenas em zonas em que os interesses estatais foram afetados imediatamente (poluição transfronteiriça) mas também em outras áreas em que os interesses não pareceram tão visivelmente afetados (e.g. proteção da atmosfera e do meio ambiente marinho). Neste direito internacional comum do meio ambiente, princípios de caráter global não de aplicar-se no território dos Estados independentemente de qualquer efeito transfronteiriço, e não de reger zonas que não se encontram sob qualquer competência territorial nacional (TRINDADE, 1993, pp. 46-47).

A saber, Cançado Trindade (1993) enfatiza, que a evolução da internacionalização à globalização da proteção ambiental ocorre porque, no passado, os Estados tendiam a considerar a regulamentação da poluição como uma questão nacional ou local. Porém, mais recentemente, aperceberam-se de que alguns problemas e preocupações ambientais são de âmbito essencialmente global.

Na opinião de Sylvia Urquieta, o Direito Internacional encontra-se em franca evolução, com a revisão de vários princípios. A autora defende que se revise até mesmo o conceito de soberania, “considerando tanto o caráter transnacional do meio ambiente, como sua qualidade de ser patrimônio comum da humanidade, apreciando inclusive a consolidação da nova ordem mundial com os processos de integração em curso” (URQUIETA, 1996, p. 124).

Ao analisar a problemática da tutela jurídica do meio ambiente, não há como concordar com aqueles que apregoam a revisão dos conceitos de soberania como justificativa para proteger os bens ambientais. Convém, nesse aspecto, lembrar que a Conferência da ONU, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, evidencia o princípio da soberania dos Estados em matéria ambiental, fundamentado, principalmente, nos princípios do direito internacional. Oportunas as observações de Luiz Ernani Bonesso de Araújo (1995, p. 43-44) que, ao comentar o Princípio 2 da Declaração do Rio<sup>95</sup>, afirmou: “A internacionalidade ou globalidade das políticas ambientais não significa perda de soberania, muito pelo contrário,

---

<sup>95</sup> O Princípio 2 da Declaração do Rio enfatiza que os estados têm o direito soberano de decidir sobre as políticas de desenvolvimento sustentável. (PES, 2005, p. 73)

deve-se levar em conta os diferentes níveis de ação ambiental de cada país; suas características estruturais, culturais e sociais; o respeito às suas riquezas, de modo que não percam a sua autonomia”.

Em nível mundial, a Carta das Nações Unidas, assinada em 26 de junho de 1945<sup>96</sup>, na cidade de São Francisco, EUA, já nas suas considerações iniciais manifestou preocupação de “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra e, para atingir tais objetivos, propugnou que os povos das Nações unidas deveriam colocar em prática a tolerância e viver em paz, uns com os outros” (CASTRO, 2003, p. 40). O art. 1º, itens 1 e 2, refere que, entre os propósitos das Nações Unidas estão a manutenção da paz com a solução negociada dos conflitos, mediante o reconhecimento da igualdade e da autodeterminação dos povos.

Ainda anteriormente ao surgimento do MERCOSUL, foi firmado em Brasília, em 23.04.1969, o Tratado da Bacia do Prata<sup>97</sup>, “que permite que as partes contratantes, Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, celebrem acordos específicos ou parciais, bi ou multilaterais, destinados à consecução dos objetivos gerais de desenvolvimento da Bacia do Prata” (GRANZIERA, 1993, p. 72). Esse Tratado, além de mencionar, como um dos seus objetivos, a regularização dos cursos d’água e seu aproveitamento múltiplo e equitativo, expressa, no preâmbulo, o firme espírito de cooperação e solidariedade a ser observado pelas partes contratantes (CAUBET, 1989).

Durante a criação do MERCOSUL foi mencionada a questão ambiental na Declaração de Canela, em 1992, também subscrita pelo Chile. Fixou-se que as transações comerciais deveriam incluir os custos ambientais conseqüentes das etapas de produção para evitar a transferência dos mesmos às subseqüentes gerações. Posteriormente ocorreu a Reunião Especializada do Meio Ambiente (REMA), com o intuito de dirigir recomendações sobre o meio ambiente ao Grupo do Mercado Comum, as quais, uma vez aprovadas, seriam convertidas em resoluções (NERY JUNIOR, 1993).

A Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, assinada

---

<sup>96</sup> A Carta das Nações Unidas foi aprovada no Brasil através do Decreto-Lei nº 7.935, de 4 de setembro de 1945 e promulgada pelo Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945 (D.O.U. de 5 de novembro de 1945).

<sup>97</sup> No Brasil, o Tratado da Bacia do Prata foi ratificado em 30.07.1969 e promulgado pelo Decreto nº 67.084, de 17.08.1970.

durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e desenvolvimento, ocorrida de 5 a 14 de junho de 1992, traz, em seu Princípio 26, que os Estados deverão resolver suas disputas de cunho ambiental, de forma pacífica e através de meios apropriados de acordo com a Carta das Nações Unidas.

A solução pacífica de litígios ambientais, consagrada pelo Princípio 26 da Declaração do Rio/92, reforçado pelo princípio 25 que determina ser *a Paz, o Desenvolvimento e a Proteção Ambiental* interdependentes e indivisíveis, informa um novo tempo nas relações internacionais ambientais.

Segundo estudos de João Hélio Pes (2005), na Declaração de Taranco, documento resultante da primeira Reunião de Ministros de Meio Ambiente do MERCOSUL, ocorrida em Montevideu, no dia 21 de junho de 1995, a expressão “*armonizar*” foi assim referida: “*no implica establecer una legislación única, sino eliminar eventuales asimetrías y dirimir divergências*”. Portanto, depreende-se que o vocábulo “harmonização” de legislações não deve significar o estabelecimento de uma legislação única no MERCOSUL, pelo contrário, deve significar a eliminação de eventuais assimetrias e a resolução das divergências.

No MERCOSUL ocorreram muitas tentativas de institucionalização de uma política ambiental conjunta, através da harmonização das legislações locais, desde o projeto de um Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção do Meio Ambiente, que não foi aprovado, até a adoção do atual Acordo Quadro Sobre Meio Ambiente do MERCOSUL.

Quanto aos tratados em nível ambiental feitos entre Brasil e Argentina, realizou-se, em 1996, o Acordo Bilateral sobre Cooperação em Matéria Ambiental.<sup>98</sup> O acordo constituiu um marco de cooperação bilateral em matéria ambiental entre os dois países. A partir dele, estabeleceu-se o Grupo de Trabalho Conjunto, presidido por representantes dos respectivos Ministérios das Relações Exteriores e integrado por delegados do Ministério do Meio Ambiente do Brasil e da Secretaria de Recursos Naturais e Ambiente Humano da Argentina e por outros delegados que ambas as partes designaram. Em relação à execução dos programas de cooperação ambiental, ambos os países levaram em conta o conjunto de decisões emanadas da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, celebrada no

---

<sup>98</sup> Promulgado pelo Decreto Legislativo nº 06, de 28 de janeiro de 1997, na cidade de Buenos Aires.

Rio de Janeiro, em 1992, bem como atuaram em consonância com as convenções internacionais em matéria ambiental (ARAÚJO, *et. al.*, 1998).

Segundo esse autor, um Acordo Bilateral em Matéria Ambiental também foi firmado entre Brasil e Uruguai, em Montevidéu, em 28 de dezembro de 1992<sup>99</sup>. Os dois países consignaram a decisão de negociar um acordo sobre conservação da diversidade biológica, prevenção de acidentes e catástrofes, tratamento de dejetos e produtos nocivos e perigosos, desertificação, atividade humana e meio ambiente, compatibilização e padronização de legislação nas áreas de poluição industrial, quanto aos insumos agrícolas, saneamento, resíduos sólidos, uso do solo, meio ambiente urbano, contaminação transfronteiriça, educação e informação. Os dois países asseguraram o direito soberano dos Estados de explorar seus recursos naturais segundo suas políticas de meio ambiente e desenvolvimento, assegurando que atividades sob sua jurisdição não viessem a causar danos ao meio ambiente de outros Estados ou em áreas além dos limites da jurisdição nacional. Considerou-se a Declaração de Canela de 1992, que estabeleceu posições comuns dos países do Cone Sul sobre meio ambiente e desenvolvimento; os princípios da Declaração de Estocolmo de 1972; da Declaração do Rio de Janeiro de 1992 e as ações previstas na Agenda 21, aprovada pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, com o comprometimento das Partes Contratantes em intensificar a cooperação destinada a proteger o meio ambiente, como parte de seus esforços nacionais para o desenvolvimento sustentável.

Os objetivos principais do Acordo Bilateral giraram em torno da proteção e recuperação do meio ambiente, gestão, conservação e uso racional dos recursos naturais para fins domésticos, urbanos, científicos, agropecuários, industriais, de transporte, turístico e econômico. Foram abordadas questões em relação aos impactos ambientais derivados das atividades desenvolvidas na região fronteiriça, à proteção da saúde humana e animal e à elevação dos níveis de bem estar social e econômico dos habitantes da fronteira, à troca de informações e à cooperação sobre questões de interesse nacional e global relativas ao meio ambiente e desenvolvimento (ARAÚJO, *et. al.*, 1998). O segundo artigo desse Acordo definiu como zona fronteiriça a área compreendida em um espaço de cento e cinquenta quilômetros em ambos os lados das linhas divisórias terrestres, fluviais e marítimas existentes entre as Partes Contratantes. Foi objeto de atenção preferencial o estabelecimento de medidas para

---

<sup>99</sup> Promulgado pelo Decreto nº 2.241 em 02 de junho de 1997.

prevenir e combater os impactos ambientais produzidos pelas atividades desenvolvidas em cada território das Partes, sendo cada uma responsável por danos causados à outra.

Os dois países definiram parâmetros de impacto ambiental, consignados em decisão da Comissão de Cooperação em Matéria Ambiental. As Partes Contratantes constituíram para a execução do Acordo, uma Comissão de Cooperação, subordinada às suas respectivas chancelarias, a qual tem a incumbência de elaborar programas para o monitoramento atmosférico, dos recursos hídricos, dos solos, da vegetação, da fauna e do meio sócio-econômico. O Acordo procurou promover a harmonização da legislação ambiental de ambos os países, especialmente em relação a padrões de qualidade ambiental e as questões específicas como o uso de fertilizantes e defensivos químicos, estabelecimento de sistemas comuns de tratamento de resíduos, saneamento e tratamento das águas pertencentes às áreas urbanas fronteiriças contíguas (ARAUJO, *et. al.*, 1998).

Também coube à Comissão definir os parâmetros de impactos ambientais e de proceder sua revisão periódica em função de novas circunstâncias que o justifiquem; desenvolver métodos de monitoramento e de avaliação de impacto ambiental; definir medidas de atenuação, redução e eliminação dos impactos ambientais identificados; trocar informações, elaborar projetos e programas, verificando a execução dos mesmos; estudar os assuntos relativos ao desenvolvimento sustentável dos dois países; estimular o intercâmbio técnico, científico e educacional e procurar a contribuição de entidades universitárias e de pesquisa nos vários níveis dos setores público e privado. Cada Parte deve designar dois representantes permanentes na Comissão, podendo participar das reuniões conforme a natureza dos temas tratados, além de observadores, representantes de órgãos públicos e de entidades de direito privado. Cada Parte Contratante deve comunicar à outra, por nota diplomática, a designação de seus representantes permanentes da Comissão (ARAUJO, *et. al.*, 1998).

Os dois países devem estabelecer as reuniões, realizadas alternadamente, no território de cada Parte Contratante. A Comissão estabelece seu próprio regulamento, assim como a formulação de programas conjuntos sobre questões que possam transcender a região fronteira. Dentre essas questões fazem parte: a prevenção de acidentes e catástrofes naturais ou induzidas pela ação humana; troca de informações e cooperação na adoção de medidas relacionadas à proteção da camada de ozônio, proteção e conservação da diversidade biológica, e controle do movimento transfronteiriço de resíduos perigosos. Os dois países

também devem facilitar a entrada de equipamentos e de pessoal relacionados com o presente Acordo, sujeito às leis e aos regulamentos de cada Parte Contratante.

A harmonização também foi objeto de apreciação, em 2001, no importante Acordo-Quadro sobre meio Ambiente do MERCOSUL. O Acordo-Quadro, no seu art. 6º, prevê a cooperação em matéria ambiental, definindo que os Estados-partes aprofundarão a análise dos problemas ambientais e implementarão ações que objetivem incrementar o intercâmbio de informação sobre leis, regulamentos, procedimentos, políticas e práticas ambientais e, fundamentalmente, ações que visem à harmonização das legislações ambientais, levando em consideração as diferentes realidades ambientais, sociais e econômicas dos países do MERCOSUL.

Novamente o assunto veio à pauta das discussões no ano de 2004, com a proposta de formação de um grupo de trabalho para estudar as legislações ambientais dos países-membros, através de uma decisão tomada durante a 2ª Reunião de Ministros de Meio Ambiente do MERCOSUL, ocorrida em 2004, em Brasília. O objetivo da iniciativa era o de verificar as diferenças nas leis e buscar uma solução para a harmonização das regras que não causasse prejuízos a nenhum dos países.

Para Marina Silva, Ministra do Meio Ambiente do Brasil, questões como a importação de pneus usados pelo Uruguai estavam sendo tratadas basicamente em nível comercial, sem a devida consideração dos fatores ambientais. Brasil e Argentina proibem a comercialização deste artigo, mas estão sendo obrigados a receber este tipo de material - refugo dos países ricos de difícil degradação - por conta da insistência uruguaia. Segundo a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Argentina, o país considera inadequada a importação de um bem com vida útil reduzida. Em se tratando de pneus, além do passivo gerado com a disposição final dos mesmos, o acúmulo deste material favorece a disseminação da dengue. As autoridades uruguaias contra-argumentam que a importação de pneus usados gera empregos em seu país, mas consideram importante alcançar uma solução para o passivo ambiental<sup>100</sup>.

Como síntese dos vários acordos envolvendo cooperação transfronteiriça sob a ótica

---

<sup>100</sup> Disponível em: <<http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=PT&cod=14389>> Acesso em: 20 ago. 2007.

ambiental, verificou-se, através do exame de seus conteúdos, que há uma preocupação por parte dos governos dos países integrantes do MERCOSUL, em compartilhar a discussão e a solução dos problemas ambientais. No entanto, apesar dos tratados e acordos existentes nos países do Cone Sul, as práticas operacionais são pouco efetivas, conforme inúmeros exemplos.

A criação de unidades de conservação ambiental tem se mostrado deficiente, tal como se constata na fronteira do Parque do Iguaçu. Ao mesmo tempo em que se propala a preservação deste fragmento florestal, um dos últimos do Estado do Paraná, inúmeras ações de intervenção no interior do parque têm ocorrido no lado brasileiro. E, no lado argentino, as espécies de reflorestamento (*Pinus*) têm avançado, ameaçando a integridade da floresta original, conforme pode ser observado *in loco*. Há casos da degradação das águas costeiras do Atlântico Sul por agentes poluentes e por eliminação de espécies; as bacias hidrográficas internacionais e suas redes de drenagem estão poluídas por agrotóxicos e por dejetos domésticos e agroindustriais, tal como ocorre no Rio Paraná e seus afluentes<sup>101</sup>. Esses exemplos, dentre os inúmeros existentes, ilustram a distância que existe entre teoria e prática.

De todo o exposto, pode-se concluir que a harmonização da legislação ambiental no MERCOSUL poderá ser efetuada por meio dos instrumentos já existentes. O Protocolo de Ouro Preto, no seu art. 38, assim define: “Os estados partes comprometem-se a adotar todas as medidas necessárias para assegurar, em seus respectivos territórios, o cumprimento das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL” (MERCOSUL, 2000, p. 45). No seu art. 42, estabelece que estas normas “terão caráter obrigatório e deverão, quando necessário, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país” (MERCOSUL, 2000, p. 46). Portanto, independente das objeções difundidas no interior de cada país-membro, a harmonização das normas e das políticas ambientais no MERCOSUL tem o arsenal legal para ser minimamente alcançada.

Assim, partindo-se do questionamento acerca da possibilidade da adoção de uma legislação harmônica em termos de meio ambiente no MERCOSUL, a próxima Seção traz a idéia da possibilidade da construção de normas ambientais de proteção comuns nos países associados.

---

<sup>101</sup> Disponível em: <<http://www.cepis.ops-oms.org/muwww/fulltext/gestiamb/gestao/gestao.html>> Acesso em: 16 mai. 2007.



### 3.2. A Construção de uma Legislação Comum na área do Meio Ambiente no MERCOSUL

A preocupação com o meio ambiente é ainda muito recente, ainda mais quando se fala em normas jurídicas de proteção, apresentando seus primeiros passos no Tratado de Roma do final da década de 50, tanto é que “trinta anos depois, encontramos na América Latina um caldeirão de teorias, remédios jurídicos, fartas doutrinas, delineamentos de legislação, projetos de instrumentos de implantação de políticas ambientais e debates”. (BASSO, 1997, p. 418) As questões ambientais avançam em velocidade alucinante, não observada antes em nenhum outro conflito. A resposta do direito nunca foi tão rápida, têm-se publicizado as normas de proteção ao meio ambiente, considerando-o como ente sujeito de direitos e não mais como mero objeto.

Para possibilitar e coordenar o seu processo de integração, o MERCOSUL, ao contrário do que foi feito na UE, optou pela criação de instituições intergovernamentais, sem caráter supranacional. O Protocolo de Ouro Preto enumera os órgãos do MERCOSUL e os atos deles emanados: a) Conselho do Mercado Comum - CMC: delibera mediante decisões obrigatórias de caráter geral e normas programáticas; b) Grupo do Mercado Comum - GMC: delibera por meio de resoluções obrigatórias de aplicação setorializada e de implementação das políticas estabelecidas; c) Comissão de Comércio - CCM: delibera via diretrizes obrigatórias para os Estados-partes; d) Comissão Parlamentar Conjunta e Foro Consultivo Econômico e Social - FCES: deliberam por meio de recomendações<sup>102</sup>.

A nova estrutura institucional do Cone Sul, criada pelo Protocolo de Ouro Preto, preservou o Tratado de Assunção como o principal instrumento da Integração, mantendo a flexibilidade dos órgãos do MERCOSUL devido à ausência de supranacionalidade e de suas características intergovernamentais.

Quanto as suas fontes, estabeleceu-as o Protocolo de Ouro Preto, no seu artigo 41, como sendo: o Tratado de Assunção, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares; os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos; as decisões do Conselho do Mercado Comum (CMC), as Resoluções do Conselho do Mercado Comum (GMC) e as Diretrizes da Comissão de Comércio do MERCOSUL

---

<sup>102</sup> Enumeração elaborada por Araminta de Azevedo Mercadante, em “A processualística dos atos internacionais: Constituição de 1988 e Mercosul” (*In* CASELLA, 1996, p. 459).

(CCM)<sup>103</sup>. De ressaltar que as decisões no MERCOSUL são todas tomadas por consenso, o que implica em uma complexa negociação no seio do bloco para a sua adoção, antes mesmo da discussão a respeito da sua incorporação ao sistema jurídico interno de cada país.

E, embora o Protocolo de Ouro Preto determine a obrigatoriedade dessas normas, isso não ocorre de forma automática, pois o modelo de características européias – com aplicabilidade direta e primazia sobre as normas nacionais – foi descartado durante as negociações encetadas ao cabo do período de transição. A incorporação dessas normas aos Estados-membros ficou na dependência dos mecanismos próprios de cada um dos ordenamentos jurídicos nacionais, previstos na legislação interna de cada país (ARAÚJO, 2000, p. 107).

Isso significa que uma vez adotada a norma no seio do MERCOSUL, sua obrigatoriedade está, ainda, na dependência de três etapas: em primeiro lugar, a incorporação ao ordenamento jurídico de cada estado; em segundo lugar, a comunicação à Secretaria do MERCOSUL, que precisa aguardar a vinda do documento de todos os países-membros; e, em terceiro lugar, com a chegada do último documento de ratificação, a notificação efetuada pela Secretaria Administrativa aos demais Estados para sua efetiva entrada em vigor, em trinta dias, simultaneamente, no conjunto do espaço integrado.

Como bem destacou Werter Faria (1997), as normas emanadas do MERCOSUL são disposições de caráter internacional, e só se transformam em norma interna mediante um ato especial de recepção ou incorporação. Nesse sentido, Francisco Rezek, citado por VENTURA (1997, p. 55) assinala que “a incorporação do direito do MERCOSUL aos direitos nacionais continua sendo hoje feita através da mecânica clássica, ou seja, são tratados internacionais que os governos negociam, os congressos nacionais examinam e aprovam”. Assim, só entram em vigor depois da ratificação e posterior promulgação pelo poder executivo. É, segundo o autor, o típico e clássico fenômeno da recepção dos atos internacionais.

Do exposto, deve-se reconhecer que o conjunto normativo do MERCOSUL, não pode,

---

<sup>103</sup> Acentua Deisy Ventura que a identificação de um ordenamento jurídico, em âmbito internacional, impõe o reconhecimento de fontes próprias, que se diferenciem das ordens nacionais, sendo esta percepção comum aos conceitos de ordem comunitária. Assim, classifica como direito originário do MERCOSUL, o Tratado de Assunção, e os protocolos que o complementam, e por direito derivado, aquelas regras que emanam das instituições autônomas do bloco (VENTURA, 1996, pp. 41-42).

em sentido técnico, ser denominado de Direito Comunitário, pois, segundo Rodrigues (1997, p. 29), que o classifica como Direito da Cooperação, “lhe falta a superioridade hierárquica, a recepção automática pelos ordenamentos jurídicos nacionais (independentemente de qualquer processo de aprovação interna) e a auto-aplicabilidade”.

Aliás, o Supremo Tribunal Federal se manifestou recentemente sobre a questão em uma carta rogatória, cujo cumprimento dependia do Protocolo de Medidas Cautelares do MERCOSUL<sup>104</sup>. O STF entendeu que o Protocolo não estava em vigor no Brasil porque o Decreto de Promulgação ainda não havia sido publicado. Em suas razões, o Ministro Celso de Mello explica que no Brasil os tratados e convenções internacionais são objeto de um ato complexo para a sua entrada em vigor: a manifestação do Congresso e a promulgação posterior pelo Presidente da República. Como a última etapa ainda não havia ocorrido, o Protocolo não poderia ser utilizado pelo Brasil. Note-se que em nenhum momento o STF preocupou-se com as regras do Protocolo de Ouro Preto para a entrada em vigor no espaço comunitário do Protocolo em questão.

Se existisse um Direito Comunitário no MERCOSUL, como na Europa, desnecessária seria a incorporação dessas normas pelo processo descrito, que caracteriza, verdadeiramente, um direito internacional público regional.

A integração econômica exige, portanto, que se passe da simples supressão de barreiras alfandegárias para o estágio da criação de uma ordem jurídica nova e adequada ao pleno funcionamento de regras comuns no interior do espaço comunitário. Não bastam meras normas técnicas, mas sim “o incremento nos níveis de associação entre os países, com a reestruturação dos padrões jurídicos tradicionais, especialmente no que diz respeito à definição da soberania dos Estados-Membros, e o exercício da jurisdição de cada um deles” (CASELLA, 1993, p. 39).

No entanto, até o presente momento, o MERCOSUL optou por um modelo intergovernamental, sem instituições de caráter supranacional, inexistindo um órgão jurisdicional permanente, nos moldes do Tribunal da UE. Como salientou Eduardo Grebler, não foram criadas no MERCOSUL estruturas que possibilitem o funcionamento de um

---

<sup>104</sup> Carta Rogatória nº 8.279 – República Argentina, Ministro Celso de Mello (Presidente). Precedentes: RTJ 58/70, Rel. Min. Oswaldo Trigueiro – ADI nº 1.480-DF, Rel. Min. Celso de Mello.

verdadeiro organismo judicante, de caráter permanente<sup>105</sup>.

O sistema de solução de controvérsias escolhido pelo Tratado de Assunção, em seu Anexo III, artigo 3º é o arbitral, após o esgotamento das negociações diretas, através das gestões do GMC. Para discipliná-lo, foi elaborado o Protocolo de Brasília, já ratificado pelo Brasil. Sobre esse assunto, pode-se dizer que há um consenso entre os estudiosos de que a solução seria a criação de um tribunal supranacional, nos moldes daquele criado pela UE.

A inexistência de um contencioso numeroso sobre questões relativas a normas comunitárias do MERCOSUL no judiciário, ao menos brasileiro, pode ser creditada à conjugação de três fatores: o alto custo de um processo transnacional; a incerteza quanto ao resultado – em face da desinformação do judiciário quanto às questões especificamente comunitárias e quanto às especificidades dos litígios transnacionais; a desconfiança com relação à utilização da arbitragem por advogados e magistrados. A esse respeito, Nádia Araújo assim se pronuncia: “De notar que este é um ramo do direito em franca expansão e altamente técnico, como bem demonstra a análise da jurisprudência da corte européia, que é em sua maioria consagrada aos problemas relativos à concorrência” (ARAÚJO, 2000, p. 137). Soma-se a tudo isso a já conhecida demora dos processos judiciais no âmbito interno.

Consta do Tratado de Assunção a obrigação a cargo dos Estados-membros de harmonizar suas legislações e no Protocolo de Ouro Preto a de adotar todas as medidas necessárias para assegurar, em seus respectivos territórios, o cumprimento das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL com capacidade decisória.

Entretanto, ao se mencionar o assunto da harmonização de legislações, é necessário por em destaque, também, a falta de transparência e de relação com a sociedade, de maneira geral, no que se refere à atuação dos subgrupos de trabalho do MERCOSUL. A comunidade de maneira geral, não toma 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,

---

<sup>105</sup> GREBLER, Eduardo. *O MERCOSUL e a Solução de Controvérsias*, exposição no Seminário Aspectos Jurídicos e Institucionais no MERCOSUL, promovido pelo Instituto dos Advogados de Minas Gerais em 27/10/1993, p. 17.

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.

O Subgrupo de Trabalho nº 09 (Política Energética) apresentou, ainda no período de transição, uma Recomendação ao Grupo Mercado Comum (GMC), visando à preparação de uma reunião especializada, de caráter permanente, sobre o meio ambiente, visando à harmonização legislativa dos instrumentos normativos nacionais dos quatro países<sup>106</sup>.

Inicialmente, o GMC editou, em 1991, a Resolução nº 10/91, propondo a harmonização legislativa em matéria ambiental, referente às normas de embalagens de alimentos. Um ano após, editou a Resolução nº 22/92, criando a REMA (Reunião Especializada em Meio Ambiente), que elaborou recomendações em matéria ambiental, sobretudo em matéria de harmonização legislativa ambiental, destacando-se a Recomendação nº 01/94, que resultou na Resolução GMC nº 10/94, que aprova as “Diretrizes Básicas em Matéria ambiental” em que consta como primeira diretriz: “Assegurar a harmonização da legislação ambiental entre os Estados-partes do Tratado de Assunção, entendendo-se que harmonizar não implica o estabelecimento de uma legislação única”<sup>107</sup>.

O item VI da parte que trata das funções da REMA, constante da ata de sua primeira reunião, bem ilustra o espírito de harmonização legislativa em matéria ambiental no MERCOSUL:

“VI – analizar la legislación ambiental vigente en los Estados Partes en base a criterios consensuados en la REMA que permitan: la identificación de la legislación a ser estudiada, la detección de las posibles asimetrías o tratamientos diferentes y la propuesta de adopción de criterios comunes para el tratamiento del tema”.

As medidas tomadas pelo MERCOSUL possuem um caráter de harmonização legislativa e de não permitir que um país polua outro, por exemplo. Nesse sentido, tem-se o “Acordo sobre Cooperação em matéria Ambiental”, celebrado pelos quatro membros do

<sup>106</sup> Recomendação nº 003/92.

<sup>107</sup> Diretrizes Básicas em Matéria de Política Ambiental. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>> Acesso em 16 jul 2007.

MERCOSUL em 28 de dezembro de 1992 e internalizado no Brasil pelo Decreto Presidencial nº 2.241, de 2 de junho de 1997, publicado no DOU de 03.06.97. Este Tratado prioriza as questões ambientais em áreas fronteiriças, estabelecendo um esforço conjunto. Para sua execução, cria, no seu artigo 4º, uma Comissão de Cooperação em Matéria Ambiental, que será responsável pela harmonização legislativa ambiental nos Estados-partes, bem como elaborará programas de monitoramento atmosférico, de recursos naturais em geral e dos meios sócio-econômicos, além de cuidar dos critérios de impacto ambiental, entre outras funções importantes na conservação do meio ambiente.

A matéria, como se pode observar, é complexa e de fundamental importância prática. Do que se conclui que as medidas admissíveis de proteção ambiental, consideradas exceções à livre circulação de mercadorias, não podem ser arbitrárias e prejudiciais à constituição do mercado comum. Na concepção de Maristela Basso, “isso, certamente, não é tarefa fácil. Somente será possível atingir o binômio proteção ambiental e liberdade de circulação através da harmonização legislativa entre os quatro países” (BASSO, 1997, p. 400). Além da harmonização legislativa, é necessário criar mecanismos eficazes de controle e aplicação das normas de proteção ambiental nos quatro países do MERCOSUL. Caso contrário, pouco servirão regras severas de proteção.

As respostas encontradas pela União Européia nesta área, principalmente no que se refere ao binômio poluidor-pagador, devem ser consideradas por nós no enfrentamento dos nossos problemas futuros e questões atuais. Considerando a diferença de tratamento acerca da matéria nas legislações dos países membros do MERCOSUL, clara se torna a urgência de harmonização legislativa (BASSO, 1997, p. 401).

O método a ser empregado deverá ser o da preponderância da legislação mais desenvolvida. Mesmo porque não se pode imaginar um retrocesso na proteção ambiental conferida por um país que tratou internamente do assunto com maior dedicação, mas sim a oportunidade de um país cuja legislação é inferior, como é o caso do Uruguai, de aumentar o seu contingente legislativo. Sob esta ótica, Maristela Basso, frisa que, no processo de harmonização legislativa:

- a) deve prevalecer a legislação do país que melhor tiver disciplinado o tema;
- b) na hipótese de inexistência de proteção, ou ser essa lacunosa ou fragmentária em todos os ordenamentos jurídicos, não será admitida a omissão, e deverão ser adotados os princípios internacionais existentes sobre a matéria (BASSO, 1997, p. 401).

Os princípios, de um modo geral, constituem as idéias centrais de um determinado sistema jurídico, seu mandamento nuclear, possibilitando ao sistema jurídico coerência e harmonia. Os princípios, portanto, repercutem sobre todas as demais normas do sistema, que contra eles não podem subsistir.

Vale lembrar (BASSO, 1997), que os princípios internacionais se sedimentaram a partir da preocupação mundial com a degradação do meio ambiente e estão expressos na Declaração do Meio Ambiente, ou Declaração de Estocolmo, adotada pelas Nações Unidas, em 1972.

Os princípios que parecem mais relevantes perante a problemática do MERCOSUL (em maior grau, pois todos os princípios devem sempre ser respeitados), são o da responsabilização das condutas lesivas ao meio ambiente e o da cooperação internacional. O primeiro, porque um sistema completo de preservação do meio ambiente requer um sistema de responsabilização dos causadores de danos ambientais de forma bem ampla, possibilitando todo tipo de punição: em nível administrativo (com multas), civil, e penal. A questão da responsabilidade é a que mais trará problemas no trabalho de harmonização legislativa no MERCOSUL, uma vez que se deve reformular as normas de uma forma a adotar o novo conceito da “responsabilidade objetiva do poluidor”, que será chamado a indenizar pelo fato de ter degradado o meio ambiente, independentemente de comprovação da culpa.

Porém, o princípio da cooperação internacional em matéria ambiental seria o verdadeiro cerne do direcionamento tomado pelos Estados membros do MERCOSUL, já que traz à tona temas que interessam a mais de um território. Faz-se referência à presença de ecossistemas ricos e delicados em áreas de mais de um Estado e que constituem matéria farta para tratados bilaterais e multilaterais, assim como o repúdio à situação de um país como depósito de lixo do outro.

Segundo valiosos ensinamentos de Maristela Basso (1997, p. 404) no Brasil, “atualmente, em síntese, os princípios de direito ambiental podem ser localizados na Constituição Federal de 1988, na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), das Constituições estaduais, além das mencionadas fontes internacionais”.

Em resumo pode-se afirmar que as Diretrizes Básicas em Matéria de Política Ambiental ressaltam a necessidade de harmonizar a legislação ambiental dos Estados-Membros sem

igualar, considerando as particularidades de cada caso, ademais da promoção da adoção de normas que garantam as condições equânimes de competitividade.

Nesse sentido, conforme ensinamentos de Jiménez (1997), destacam-se múltiplas razões para o estabelecimento de uma política comum de proteção ambiental dentro de um processo de integração regional:

a) o fato de que a poluição não respeita os limites nacionais, b) que a livre circulação de mercadorias e a livre concorrência empresarial, princípios básicos para a constituição de um mercado comum, podem ser alteradas pela adoção de políticas divergentes em matéria ambiental, c) no caso específico do MERCOSUL, o Tratado de Assunção possui como um dos seus objetivos a melhora das condições de vida de suas populações, e para isso é necessário um ambiente saudável, d) e por fim, a coordenação de uma política comum de bloco nos diversos foros internacionais, resultará em um fortalecimento de sua posição na comunidade internacional. (JIMÉNEZ, 1997, p. 23)

No âmbito do MERCOSUL ainda não existe uma normatização supranacional por parte dos órgãos comunitários comparável com as resoluções, diretrizes e decisões da UE. As normas são negociadas entre os países-membros, que fecham tratados e acordos, aplicando-se as regras tradicionais do Direito Internacional Público. Essas normas comunitárias, no âmbito do MERCOSUL, não possuem eficácia direta nos estados-membros – como acontece na UE – e devem ser transformadas em direito interno de cada país.

Segundo Werter Faria (1997), cada vez mais se fará sentir, portanto, a necessidade de dotar o MERCOSUL de uma estrutura institucional que inclua órgãos verdadeiramente próprios de uma pessoa jurídica, especialmente de um Tribunal de Justiça investido das competências e atribuições para assegurar o estabelecimento do Mercado Comum dentro do respeito do direito na interpretação e aplicação do tratado constitutivo e de todos os atos normativos derivados dele.

Luiz Olavo Baptista (1997) afirma que a criação do Tribunal do MERCOSUL implicará a modificação, em diferentes graus, das constituições dos países envolvidos. Será preciso que elas admitam a existência de um órgão judicial supranacional, que predomine sobre a estrutura dos respectivos Poderes Judiciários. Segundo Baptista (1997, p. 181), “parece haver obstáculos intransponíveis, ao menos do ponto de vista da Constituição Brasileira, como bem



apontou o Ministro Moreira Alves”<sup>108</sup>.

Conforme lições de Baptista (1997) será preciso, então, que o processo de educação que nascerá através da prática da Corte Arbitral, da existência de Tribunais e instâncias Administrativas Setoriais especializadas, de um eventual Tribunal de conflitos, e da mudança de natureza dos mecanismos de integração em geral, venha a demonstrar a necessidade e a utilidade de vir a se constituir a Justiça do MERCOSUL, que não será superior à justiça de cada um dos países, mas que terá matérias da sua exclusiva competência, isto é, verificar a interpretação e a atuação que se dá a normas comunitárias.

O processo de harmonização do direito do MERCOSUL iniciaria, a nosso ver, no momento em que se criasse a Corte permanente de Arbitragem, dando-se a esta o poder de responder às consultas formuladas sobre a interpretação única que se deve dar, válida para todos os países, em relação aos tratados, decisões e resoluções (BAPTISTA, 1997, p. 182).

Na medida em que a corte estabelecesse qual a interpretação (única) que se deve dar, surgiria a possibilidade de que o Poder Judiciário de cada um dos países continuasse a tarefa de unificação e construção de um Direito comum e harmônico dentro do MERCOSUL.

Assim, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai devem ultrapassar a ausência de tradição de preocupação com a natureza, a concepção da culpa como essencial para a formação da responsabilidade, a percepção do Direito como protetor dos interesses individuais, e a falta de consciência e educação da população. O que tem sido feito em termos individuais, e de bloco, é muito, comparado com o que existia antes, mas ainda há muito por fazer.

Do exposto, o que se extrai é que a harmonização das regras de preservação do meio ambiente dos países do MERCOSUL visa, não apenas, a proporcionar que Estado cuja legislação seja fragmentária ou lacunosa se insira mais rapidamente no contexto global, como também, a aproximação legislativa providenciará uma saúde interna aos Estados que terá reflexos na cultura de preservação dos recursos naturais e no desenvolvimento sustentável (BASSO, 1997).

Os principais objetivos e metas, tanto da União Européia como do MERCOSUL, são a

---

<sup>108</sup> Conferência, no seminário promovido pelos cursos de Pós-Graduação em Direito da UGF, em 1993, Rio VDR/Editoria Central, p. 107.

livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, o estabelecimento de uma tarifa externa e política comercial comum, a coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais e a harmonização das legislações nas áreas pertinentes. Em outras palavras, os sistemas de integração servem para a promoção de um desenvolvimento harmonioso das atividades econômicas e uma expansão contínua e equilibrada. No futuro, não será possível conceber tal missão sem uma gestão racional dos recursos ambientais ou sem a proteção do meio natural. Com efeito, os recursos naturais constituem a base e impõem o limite tanto do desenvolvimento econômico e social como da qualidade de vida, sem a qual o progresso econômico não tem qualquer sentido<sup>109</sup>.

De acordo com Castro (2003, p. 48) “a proteção ambiental tem sido, ainda, preocupação de economistas, que vêem nela forte elemento de formulação de políticas públicas internas e que, por isso, deve estar presente nas decisões governamentais”. Parece evidente que, em se tratando de um mercado comum, onde se busca integração para efeitos de crescimento de todos, frente a outros blocos econômicos que os países integrantes do MERCOSUL terão que, de fato, implantar políticas públicas de defesa ambiental como forma de garantir a produção de mercadorias isentas de substâncias prejudiciais à saúde e condições de concorrência.

Portanto, as exigências de mercado obrigam os países a buscar a harmonização da legislação, não a ponto de transformá-la em única, mas ao menos para estabelecer regras básicas de produção e proteção ambiental, de maneira que não haja prejuízo econômico ao bloco.

A sustentabilidade ambiental, do crescimento e a melhoria da qualidade de vida constituem um imperativo global em virtude da percepção de que a biosfera, em nível mundial, regional, nacional e local, está sendo submetida a pressões insuportáveis e prejudiciais para o próprio desenvolvimento e as condições de vida. Não será tarefa das mais fáceis, a de fazer caminhar o MERCOSUL num ritmo harmônico e com passos ambientais, principalmente em se tratando de questões polêmicas, como o caso da preservação do meio ambiente em regiões de fronteira.

Verifica-se que da legislação ambiental gerada a partir da estrutura institucional do

---

<sup>109</sup> COMUNIDADES EUROPÉIAS - Comissão, A Política de Ambiente na Comunidade Européia, 2ª ed., Luxemburgo, 1990.

MERCOSUL, encontram-se Decisões e Resoluções que foram adotadas principalmente pela necessidade de harmonizar as distintas legislações ambientais dos Estados-membros, e pela necessidade de coordenar as políticas setoriais<sup>110</sup>.

Infelizmente, constata-se que o plano teórico ainda encontra-se bastante distante do plano real. Isso é claramente percebido ao se analisar situações concretas, ocasiões em que se percebe o quanto a legislação ambiental é vítima de todas as querelas e lentidões legislativas. Nem a relevância da matéria e o seu reconhecimento como tal o fazem escapar dos vícios do legislativo, principalmente se for levado em consideração o compromisso assumido de harmonizar a legislação ambiental dos países do MERCOSUL.

E o mais grave, até o momento é que não há nenhum protocolo ambiental firmado no âmbito do MERCOSUL, transformado em norma jurídica interna, ou seja, a celeridade própria de um processo de integração acaba esbarrando na burocracia do processo legislativo, pois, segundo previsão constitucional, compete privativamente ao Presidente da República celebrar tratados (CF, art. 84, VIII) e ao Congresso Nacional resolvê-los definitivamente (CF, art. 49, I).

Esse modelo constitucional adotado impõe a intervenção estatal para que se verifique a inserção dos tratados no ordenamento jurídico interno. É o chamado fenômeno da recepção, ou seja, o tratado, para ser incorporado ao direito interno, precisa atender às exigências constitucionais, o que em regra demanda muito tempo.

Há ainda um dado revelador da assimetria existente entre os países-membros do MERCOSUL. No Brasil, assim como no Uruguai, verifica-se a ausência de submissão a uma ordem jurídica supranacional, observável também na questão da hierarquia constitucional dos tratados. Na ordem inversa, temos a Argentina e o Paraguai, que coadunam da teoria monista, submetem-se a uma ordem jurídica supranacional e garantem a hierarquia constitucional dos tratados sobre as leis internas. Essa diferença de tratamento demonstra o quanto ainda é tênue o sistema jurídico do MERCOSUL, se é que se pode falar em sistema, no sentido literal que o termo importa.

---

<sup>110</sup> Disponível em: <<http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4448>> Acesso em: 16 abr. 2007.

Vale destacar que os países membros do Tratado possuem dispositivos legais para garantir uma efetiva conservação ambiental, especialmente a legislação brasileira, a mais completa e moderna do MERCOSUL. No entanto, de forma geral, esses países carecem de fiscalização eficaz para que as legislações sejam cumpridas, além de uma política de ação preventiva e repressiva dos governos por danos causados ao meio ambiente.

É importante ressaltar que o Brasil não deve reduzir o progresso do seu direito ambiental para possibilitar uma falsa “harmonização” da legislação ambiental dos países do MERCOSUL. O nível de proteção na Argentina, no Uruguai e no Paraguai não pode ser o ponto de orientação por parte do Brasil, que, certamente, possui as normas ambientais mais restritivas, mas, ao mesmo tempo, uma população muito maior, uma produção industrial mais desenvolvida e poluidora, sem falar dos gravíssimos problemas ecológicos trazidos pelas atividades de mineração e agropecuária.

Um afrouxamento de normas nacionais poderia provocar uma recaída aos tempos do desenvolvimento a qualquer custo com consequências catastróficas pela população. A legislação brasileira jamais poderá ser sacrificada no altar de uma “equalização” comunitária de nível inferior (KRELL, 1997, p. 439).

Cada um dos países integrantes do MERCOSUL tem, em maior ou menor medida, legislação ambiental. Não obstante existem entre elas diferenças sobre qual o momento mais oportuno para exigí-la e a profundidade com que devem realizar-se. Segundo Américo Carlos Largui,

*Para lograr la integración ambiental es obvio que deberán unificarse las legislaciones teniendo en cuenta algo que es muy simple: los múltiples factores que producen la degradación ambiental no reconocen, y por consiguiente los ignoran, los límites políticos. Por supuesto, el logro de una legislación ambiental integrada, con las EIA como eje rector no es tarea sencilla; mas si se utilizan adecuada y racionalmente las actitudes y aptitudes disponibles es también una tarea factible. Pero hace falta poner en marcha las actitudes y aptitudes potenciales. Para esto es necesario recurrir a la estructuración de un amplio programa de educación ambiental en todos los niveles de la educación formal básica y de capacitación universitaria a nivel de grado y posgrado. (LARGUI, 1994, p. 297)*

Os países individualmente já possuem leis a respeito e são signatários da Convenção de Basiléia 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.

Pode-se dizer que sempre houve comércio e relações internacionais, mas nunca como hoje, não só em volume como em variedade de produtos, dificultando enormemente o controle da segurança contra vazamentos, radiação, deposição de lixo e outros danos.

É difícil que se passe um dia em que não se ouça no noticiário informação de naufrágio ou colisão de navios carregados de petróleo, produtos químicos e outros, assim como acidentes com aviões de carga tóxica ou caminhões. Também a limpeza de porões ou carrocerias permite a contaminação de solos e cursos d'água. Cria-se aí, muitas vezes, embarços internacionais, com riscos de prejuízo às relações comerciais e diplomáticas, sendo de interesse de todos a existência de legislação preventiva e repressiva aos danos ambientais causados (CASTRO, 2003, pp. 42-43).

No dia-a-dia, continuam ocorrendo acidentes como o da chuva ácida<sup>111</sup>, fenômeno já observado na Usina Termoeletrica de Candiota, no município gaúcho de Bagé<sup>112</sup>, estendendo-se também para o território do país vizinho, o Uruguai, em razão dos ventos. Ainda a atividade de mineração, que utiliza em larga escala o mercúrio, pode poluir rios de diversos países, como ocorre na Amazônia brasileira, atingindo territórios da Colômbia, Peru e Venezuela, o que pode gerar conflitos internacionais e exigir providências legais para controle e punição dos responsáveis (CASTRO, 2003).

Portanto, a movimentação regional dos produtos, e a livre circulação de bens exige uma lei harmônica 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.

Outro exemplo de desastre ambiental ocorrido em território brasileiro, foi o que ocorreu no mês de julho de 2000, quando foi registrado um dos maiores acidentes ambientais no MERCOSUL, em razão de um vazamento de cerca de 4 milhões de litros de óleo cru, da Refinaria Presidente Getúlio Vargas em Araucária (PR), unidade da Petrobrás, por motivos de falha técnica e humana. Adicionado ao problema local, que atingiu pelo menos dois rios do Estado do Paraná, havia o receio de que a mancha ultrapassasse a fronteira do país chegando até as Cataratas do Iguaçu, pois o Rio Iguaçu, maior atingido pelo óleo, é afluente do Rio

<sup>111</sup> “O *World wide fund for Nature* ainda recentemente teve ensejo de afirmar que, nos Estados Unidos, a chuva tem apresentado, em alguns casos, uma acidez quase igual a das baterias de automóveis ...” (SILVA, 1995, p. 66).

<sup>112</sup> “O carvão brasileiro apresenta um alto teor de enxofre e cinzas. Um por cento da cinza escapa dos precipitadores (equipamentos que tem por função reter as partículas e os íons gasosos resultantes do processo de combustão do carvão para diminuir a dejeção de produtos contaminantes), sendo liberada na atmosfera junto com dióxidos de nitrogênio e de enxofre, monóxido de carvão e partículas de carvão em quantidade nada desprezíveis” (JIMENEZ, 1994, p. 17).

Paraná, que divide a Argentina e o Paraguai e se une ao Rio Uruguai, chegando a ser declarado o estado de emergência ecológico na província argentina de Misiones (OLIVEIRA, 2000). O pior não aconteceu, mas serviu para assustar as autoridades.

Esse caso exemplar calhou para evidenciar que a disparidade de tratamento constitucional no plano jurídico prejudica em demasia o processo integracionista, pois a produção legislativa conjunta, materializada por meio dos tratados, que requer rapidez e dinamicidade, perde essas características em razão do tempo que leva para sua conversão em lei. E no plano ambiental a situação ainda é mais grave porque até a presente data qualquer documento que tenha sido firmado no âmbito do MERCOSUL não foi recepcionado pelo ordenamento jurídico interno. Isso, por si só, é demonstrativo do quanto é premente consolidar a harmonização.

Casos como os citados anteriormente não estão isentos de ocorrer novamente e, diante de um desastre ecológico, é assaz punir exemplarmente os culpados. É certo que a empresa recebeu uma multa altíssima em razão da reincidência, mas será que, no momento em que houver uma legislação específica dos países do MERCOSUL, as sanções não terão uma repercussão muito maior, até mesmo perante a comunidade internacional? Será que não inibiria mais as condutas e atividades e ao mesmo tempo não estimularia o desenvolvimento de uma cultura preventiva entre os países do bloco?

O MERCOSUL precisa caminhar muito ainda para alcançar um estágio pleno de integração e de autodenominação como Mercado Comum. É premente a necessidade de equacionar o desenvolvimento econômico e o meio ambiente, harmonizando as legislações dos Estados-partes, de maneira a extirpar as diferenças existentes. Somente assim, poder-se-á contemplar expressamente a hierarquia e auto-aplicação dos tratados sobre as normas domésticas, suplantando o estágio da recepção clássica; e por fim, será possível a submissão da ordem interna a uma ordem jurídica supranacional, impondo a necessidade premente de Reforma Constitucional em alguns países.

Fazendo-se uma comparação da política de proteção implementada na União Européia com a situação em que se encontra o MERCOSUL a diferença é significativa. O MERCOSUL segue lentamente os passos da União Européia, lembrando que alguns países do Cone Sul possuem larga legislação constitucional tutelando o meio ambiente e, por outro

lado, há países que quase nem mencionam o assunto ou omitem o tema em sede constitucional. As constituições da Argentina, Brasil e Paraguai referem-se à proteção ambiental como um direito do homem e uma obrigação Estatal, enquanto que a Constituição do Uruguai quase não menciona o tema, remetendo tudo à lei ordinária.

A evolução da proteção ambiental no MERCOSUL depende, acima de tudo, da vontade política dos seus países-membros, ressaltando-se que a política de proteção ao meio ambiente do Brasil deve servir de exemplo para os demais países e que a possível harmonização da legislação no MERCOSUL, no futuro, considere o progresso do direito ambiental brasileiro e a experiência da União Européia.

Desta forma, conclui-se que, no presente momento, não há indícios de formação de uma ordem jurídica com caráter supranacional que leve à completa integração dos Estados integrantes do MERCOSUL. As regras existentes estão longe de apresentar tal conformação, sobretudo por não possuírem poder de sanção. São apenas normas originadas em Tratados e incorporadas ao ordenamento jurídico interno, nos moldes do Direito Internacional, com negativas condições de eficácia.

Constata-se que muito ainda dever ser feito em relação à harmonização das legislações ambientais nos países do MERCOSUL. As possibilidades de vir a existir um direito comunitário do MERCOSUL estão limitadas, por um lado pelas Constituições dos Estados-membros, principalmente do Brasil e Uruguai, e por outro, pela noção tradicional de soberania e independência que envolve a vontade política dos governantes dos países que o integram. Desta forma, faz-se necessário um consenso a respeito de normas e políticas públicas, objetivando uma proteção ambiental conjunta.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O interesse na questão da integração econômica entre países pertencentes a um bloco econômico cresceu muito nas últimas décadas, à medida que as áreas de livre-comércio e as uniões alfandegárias se espalharam pelo mundo inteiro. A integração econômica regional (regionalismo) propicia ganhos de bem-estar global, constituindo-se, assim, em um passo intermediário em direção ao livre comércio.

A aceitação por parte de um Estado, da existência legal e dos direitos do outro Estado, a firme vontade de com ele manter relações cordiais e produtivas, que possam beneficiar a ambos, e a consciência de que só a paz permitirá o desenvolvimento de todos determinam esforços. Tais esforços, por sua vez, acabam resultando em tratados.

Apesar de alguns entenderem os tratados como o retrato da vontade dos mais fortes, é certo que eles são o exercício máximo da soberania do Estado. Quando a soberania é exercida no âmbito das relações com outras soberanias, faz-se necessário um maior esforço para que ela não seja entendida como intervenção nos interesses alheios. Assim, os tratados internacionais devem buscar atender a todos os interesses das partes envolvidas ou, pelo menos, afetá-los o mínimo possível, o que aumentará em muito as possibilidades de internalização jurídica e fática.

Atualmente, os acordos internacionais, bilaterais ou multilaterais, sobre medidas de proteção ambiental, passaram a ser constantes, atendendo as mais diversas áreas, tais como clima, energia nuclear, atmosfera, vida selvagem, águas marinhas e outros.

Nos últimos anos o meio ambiente deixou de ser encarado como uma fonte inesgotável de recursos e desvinculado da vida humana, e passou a ser relacionado com a própria qualidade de vida, integrando os direitos fundamentais do homem. Especificamente no MERCOSUL, encontra-se presente uma rica biodiversidade, mais visível no Brasil e na Argentina, por isso, faz-se de extrema importância o trato da questão ambiental na região.



Através do estudo realizado, observou-se que os países associados que compõem o MERCOSUL não possuem apenas preocupações econômicas e alfandegárias comuns. Além do perfil social similar de países em desenvolvimento, nações como Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai possuem um grande patrimônio ambiental, abrangendo diversos ecossistemas, destacando-se o Aquífero Guaraní e grandes florestas tropicais.

A preocupação com o meio ambiente não é nova, em termos regionais, mas relativamente recente entre as nações mercosulinas, ainda às voltas com problemas de aceitação interna de acordos que possam colocar em risco sua soberania. Felizmente, nos dias atuais, os países que integram o MERCOSUL passaram a aceitar que a relativização do conceito de soberania, através da negociação internacional, é, na verdade, a mais perfeita forma de pleno exercício dela.

A intenção de preservar o meio ambiente apresenta-se expressa no preâmbulo do Tratado de Assunção, portanto, desde o início do MERCOSUL. No decorrer do processo de integração, os trabalhos da REMA e, posteriormente, do Subgrupo nº 6, demonstraram a necessidade de regulamentação específica da matéria ambiental, o que gerou o Protocolo Adicional do Meio Ambiente. Entretanto, sua demasiada audácia e erros na disposição do texto, fizeram com que o mesmo não fosse aprovado.

As discussões sobre o Protocolo Adicional resultaram no atual Acordo Quadro Sobre Meio Ambiente, o qual veio inaugurar uma nova fase do tratamento do meio ambiente, buscando uma implementação gradativa e setorial de princípios e instrumentos ambientais, abandonando o imponderado ideal do Protocolo. Vê-se essa nova idéia ser abraçada nas últimas reuniões do MERCOSUL de forma a expandir a preocupação com o ambiente natural para toda esfera econômica e social. Mas a efetiva participação pública só será possível com a conscientização da sociedade, proporcionada com a implementação da educação ambiental e divulgação de informações ambientais.

O desenvolvimento é o principal objetivo do bloco econômico. Contudo, para tal, é vital a existência de reciprocidade entre os Estados-partes e observância dos princípios básicos do Tratado de Assunção para que o desenvolvimento do processo de integração seja gradual e equilibrado. Um dos problemas mais evidentes que surgem é o aparente antagonismo entre o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente. De um lado a necessidade

urgente dos países em desenvolvimento de ampliarem sua base econômica e melhorarem o padrão de vida de suas populações e, por outro lado, as pressões nacionais e internacionais de preservação ambiental. As empresas transnacionais que migram para os países hospedeiros, em sua grande maioria de localização meridional, são provenientes de países onde a legislação social e ambiental é mais severa.

O questionamento entre desenvolvimento e meio ambiente se faz notório no contexto em que o MERCOSUL está inserido e sua proposta de regionalização a partir de um bloco econômico que divide problemas e questões ambientais comuns.

Ao analisar a legislação ambiental presente nos países integrantes do MERCOSUL, verifica-se a existência de uma boa teia de prevenção e reparação de danos, apesar de alguns países possuírem somente regras gerais de proteção ambiental, pois não se pode imaginar um mundo sadio sem que cuidados especiais sejam tomados quanto ao meio ambiente.

Uma análise sobre fronteiras e globalização no âmbito do MERCOSUL permite que se abram discussões sobre a forma de organização da política ambiental e de governos que ignoram fronteiras e os estados locais. Lixo, esgoto, desmatamento, agrotóxicos, loteamentos irregulares são alguns dos problemas mais comuns que atingem os países do MERCOSUL. No que se refere ao meio ambiente, o fato de tratar-se de interesses que não pertencem a um titular, ou a um número determinado de titulares, e sim a uma coletividade mais ou menos determinada, a integração ambiental comum exige uma aplicação prática de gestão compartilhada e de responsabilidade de todos os países envolvidos.

Em um processo de harmonização legislativa a ser levado a termo no MERCOSUL, a situação da União Européia quanto ao sistema normativo relativo ao meio ambiente, poderia ser utilizada como exemplo, não só pela existência de inúmeros dispositivos legais, mas também porque estes são de Direito Comunitário, ou seja, obrigatoriamente observáveis em todos os países do bloco, o que o torna muito mais efetivo.

O exame feito deixa claro que a preocupação com a saúde humana, através de medidas regulamentadoras de atividades comerciais, industriais e domésticas, é uma constante na União Européia. A consciência de que através do aumento da qualidade de vida é que se constroem nações fortes e preparadas para a concorrência internacional levou a União

Européia a estabelecer um conjunto respeitável de normas comunitárias protetivas do ambiente humano.

Conclui-se que, pelo menos no que se refere ao arcabouço jurídico, a União Européia está bem munida, podendo servir de base para outros países. O meio ambiente recebe legislação e decisões suficientes para dar ao povo europeu boas condições de desenvolvimento humano e social, sem maiores sobressaltos. As responsabilidades por acidentes industriais estão bem delimitadas, respaldada a ação para punição através de convenções, diretivas e resoluções.

No tocante à legislação ambiental dos países integrantes do MERCOSUL, pode-se concluir que Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai têm efetiva preocupação em dispor de textos legais que possam dar suporte às ações do governo no sentido de proteger a vida e as atividades econômicas da degradação ambiental. Os avanços em termos de proteção ambiental são mais significativos na legislação brasileira, enquanto os demais países se mostram ainda um tanto tímidos, ficando mais restritos à legislação infraconstitucional.

A Constituição Brasileira é mais específica quanto à matéria, dedicando a ela um maior número de artigos. Apesar de mais econômicas, no que se refere ao número de artigos, as Constituições dos países co-irmãos estabelecem regras claras sobre a responsabilidade de cada cidadão com a preservação dos recursos naturais, ainda que de maneira mais tênue do que a Carta Magna brasileira.

Assim, tendo o Acordo do MERCOSUL estabelecido que os Estados-partes devem trabalhar para harmonizar suas legislações, de forma a diminuir os percalços de integração, conclui-se que, ao menos no tocante às normas gerais, Brasil e Argentina não terão muitas dificuldades, pois ambos possuem legislação muito próxima, em termos conceituais.

Após o estudo acerca da legislação ambiental do *Brasil*, conclui-se que a legislação brasileira é bastante vasta para a defesa ambiental. O que prejudica a excelência desse arcabouço jurídico no país, é a falta de organismos públicos adequadamente estruturados, pessoal e materialmente, para a atividade de fiscalização. Aliado a essa falta de estrutura, vê-se a ausência de educação ambiental de pessoas, empresas e órgãos da administração pública e o desejo de lucros cada vez maiores. Tal situação implica despesas que muitas empresas não

estão dispostas a pagar. Com isso, o risco é de todos. Certamente muitas doenças e acidentes poderiam ser evitados na região onde está situado o MERCOSUL se todas as leis fossem observadas, dando-se aos bens ambientais o tratamento adequado.

Apesar de algumas dificuldades de implantação, a internalização de tratados internacionais acerca de medidas de proteção do meio ambiente tem sido satisfatória, colocando o Brasil na vanguarda em termos globais.

Segundo maior país da América Latina e do MERCOSUL, a *Argentina* conta com poucos artigos em sua Constituição acerca de meio ambiente, porém, o legislador argentino não esqueceu de referir, expressamente, que está proibido o ingresso, no território nacional, de quaisquer resíduos atual ou potencialmente perigosos.

As principais convenções internacionais sobre o meio ambiente foram internalizadas, como regra, poucos meses ou anos depois, o que demonstra a preocupação nacional de fazer valer a vontade de seus representantes e efetivamente dotar o país de legislação sobre o assunto.

Sendo o *Paraguai* um país que depende da agricultura e do turismo e contando com quase 60% de seu território tomado por áreas alagadas, nada mais importante que a sua preservação. Até mesmo a indústria energética, elevada à condição de fundamental à economia paraguaia, determina cuidados com os cursos d'água e a navegação pelos rios, sujeitando os poluidores a penas graves.

A internalização de tratados internacionais, através da aprovação dos mesmos por leis internas, é uma realidade, e mesmo a legislação anterior não se opõe e nem prejudica os acordos firmados com outros Estados.

Quanto à análise acerca da legislação ambiental do Uruguai, certamente que o estudo não esgota o assunto, por ser ele muito amplo, comportando inúmeras outras informações - e nem era essa a intenção -, até porque existe certa dificuldade de acesso à legislação, em vista da ausência de obras escritas no mercado, cabendo ao pesquisador utilizar-se de meios eletrônicos, nem sempre eficientes.

De qualquer modo, o que se conclui, com clareza, é que o Uruguai procurou transformar os acordos internacionais acerca de meio ambiente, em especial em relação à resíduos perigosos, tais como nucleares e nocivos ao mar, em legislação interna, podendo-se considerar essa atitude inteligente e integracionista.

Aliás, a preocupação com o respeito aos tratados internacionais e com o processo integracionista, sem renúncia à soberania, está expressa claramente no art. 6º da Constituição da República Oriental do Uruguai, o que explica o grande número de convenções internalizadas sem reservas de espécie alguma.

Tal realidade legislativa certamente que coloca o Uruguai entre as nações que se preocupam com assuntos referentes à proteção do meio ambiente e aos cuidados quanto à geração, depósito e destinação final de resíduos perigosos, através da internalização de tratados internacionais, que ganham, assim, *status* de lei ordinária de cumprimento obrigatório.

À guisa de considerações finais pode-se dizer que, pelo volume de tratados firmados entre os países integrantes do MERCOSUL, era de se esperar, utopicamente, que os conflitos não mais ocorressem, mas não se pode desconsiderar que muitos Estados os assinaram, mas não os aprovaram, estando assim descompromissados de cumpri-los. Outros tomaram a providência de aprovar os tratados, internalizando-os, mas, em determinados momentos, descumprindo-os por interesses econômicos ou conveniências políticas momentâneas.

Os países integrantes do MERCOSUL (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai) possuem condições de harmonizar sua legislação ambiental, notadamente aquela derivada de tratados internacionais, sendo importante trabalhar sinceramente para fazê-la efetiva. Para tanto, será preciso mudar a relação econômica entre os países do MERCOSUL para que o tema ambiental possa entrar na agenda de discussão, já que os assuntos econômicos hoje dominam a agenda do bloco.

Entretanto, se a busca de formação de um bloco regional tem como suporte a idéia de que a integração pode levar a minorar os problemas sócio-econômicos dos países envolvidos e a desenvolver suas potencialidades e fortalecer o Continente Sul-americano no cenário mundial, necessário se faz que se modifiquem as formas de atuar, realizando as devidas

reformas constitucionais, buscando, por um lado, ampliar as áreas que comportam iniciativas integracionistas - questões fronteiriças, direitos humanos, cooperação judiciária, proteção dos consumidores, etc. - e por outro, possibilitando a criação de um Direito Comunitário e de órgãos com poder supranacional que atribuam ao MERCOSUL um verdadeiro *status* de comunidade, com todas as instituições que lhe são inerentes.

Vale repetir que o Tratado de Assunção é taxativo quanto à harmonização das legislações, essa tarefa, no entanto, será realizada com muito mais nitidez no momento em que surja um órgão supranacional garantindo uma interpretação e aplicação uniformes do Tratado. Esse é mais um dado revelador da imprescindibilidade de um Tribunal de Justiça comunitário no âmbito do MERCOSUL, respeitado por todas as nações, com capacidade para dirimir conflitos nascidos das relações entre países ou da interpretação de tratados e convenções.

As novas formas de relação entre países, que hoje se mostram no Direito Comunitário internacional, a expansão cada vez maior dos mercados, o aumento do consumo e o progresso produtivo-tecnológico vislumbrado a partir da globalização são fatores que afetarão indiscutivelmente o meio ambiente. Assim, mister se faz que o meio ambiente afete desde já tal processo.

Ignorar a questão ambiental será erro inescusável aos novos blocos econômicos. A União Européia, figura principal do estudo do direito da integração, tem compreendido a abrangência da problemática. Os povos integrantes do MERCOSUL por sua vez, parecem também estar cientes da importância da questão, tomando os primeiros passos para a inserção do meio ambiente na pauta de seu processo de integração.

Cumprir buscar que tal não aconteça no direito da integração. Os processos integracionistas devem desde logo discutir, buscando soluções uniformes, os problemas ambientais, para que as gerações futuras não tenham que regular em caráter de urgência o que poderia ter sido estabelecido preventivamente.

Interessante observar novamente que, entre os países do MERCOSUL, a legislação brasileira, cujos principais aspectos foram enfocados no segundo capítulo deste trabalho, é a mais desenvolvida e a que, de certo, servirá de modelo aos demais países para a harmonização

dos institutos jurídicos de proteção ambiental. E tal harmonização tem papel essencial no sucesso do processo de integração, lembrando sempre, que as normas ambientais são, em sua essência, restritivas, e que a celebração de acordos e a adoção de uma política uniforme entre países, cujas histórias legislativas na área ambiental são diversas, é tarefa difícil, embora essencial, devendo ser iniciada o mais depressa possível.

A legislação ambiental do bloco MERCOSUL contempla uma infinidade de aspectos que possibilita a solução de problemas ambientais existentes entre seus países-membros, faltando, entretanto, recursos operacionais para colocá-la em prática. Ao analisar todo o conjunto de acordos, leis e decretos, conclui-se que os países integrantes do MERCOSUL têm consciência quanto à necessidade de proteger o meio ambiente e de que o êxito da integração também está condicionado às políticas ambientais. Para isso, serão necessários diagnósticos e prognósticos no sentido de colocar em prática os acordos criados para o bloco, tentando estabelecer uma legislação ambiental comum, apesar das dificuldades enfrentadas, pois a sustentabilidade ambiental do MERCOSUL somente ocorrerá quando se passar da teoria à prática. Por fim, a harmonização da legislação ambiental evitaria a ocorrência de interpretações díspares e imprecisões na aplicação diante de casos concretos, permitindo a construção de uma unidade harmônica entre o Direito e a sociedade, extirpando o fosso que tende a existir entre ambos.

## REFERÊNCIAS

AGENDA 21. *Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e Desenvolvimento*. 3ª ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2000.

ALMEIDA, José Maria. Desenvolvimento ecologicamente auto-sustentável: conceitos, princípios e implicações. *In Humanidades*, v. 10, n. 14, pp. 284 - 299, 1995.

ALTVATER, Elmar. *As Modalidades Ecológica e Econômicas de Tempo e Espaço*. Trad. port., mimeo, 1992.

\_\_\_\_\_. *O Preço da Riqueza: Pilhagem Ambiental e a Nova (Des)Orden Mundial*. Trad. Wolfgang Leo Maar. São Paulo, UNESP, 1995.

ANCEL, Marc. *Utilidade e métodos do direito comparado*. Tradução de Sérgio José Porto. Porto Alegre: Fabris, 1980.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2001.

ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de. Mercosul e questões ambientais: a declaração do Rio de Janeiro. *In: VENTURA, Deisy de Freitas Lima (coord.). O Mercosul em Movimento*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995.

ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de e BERGER FILHO, Airton Guilherme. Propriedade Intelectual sobre Diversidade Biológica e sobre os Conhecimentos Tradicionais Associados: entre a Sustentabilidade e a Biopirataria. *In: Revista de Integração Latino-Americana*. Ano I, nº 02. Santa Maria: Editora UFSM, 2004, pp. 111-146.

ARAÚJO, Nádia de. *Solução de controvérsias no MERCOSUL*. *In: CASELLA, Paulo Borba (coord.). Mercosul: Integração Regional e Globalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

ARAÚJO, Nádia. de; MARQUES, Frederico V. M.; REIS, Márcio Monteiro. *Código do Mercosul: Tratados e Legislação*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

ARGENTINA, Constitución (1994). *Constitucion de la Nación Argentina*. Buenos Aires: Zavalía, 1996.

ARREDONDO, Ramiro Orias. Ponencias presentadas. *In: Jornada de Reflexão: Estado de derecho y cláusula democrática en el Mercosur. Evaluación de situaciones críticas y de la actitud ante ellas de los países miembros*, n. 72, maio de 2002. Documentos de Trabalho. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2002.

BARAV, Ami; PHILIP, Christian. *Dictionnaire Juridique des Communautés Européennes*. Paris: PUF, 1993.



BASSO, Maristela. *Livre circulação de mercadorias e proteção ambiental no Mercosul*. In BASSO, Maristela (org.). *MERCOSUL: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos estados-membros*. 2ª. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

BAPTISTA, Luiz Olavo. Arbitragem e mediação entre particulares no Mercosul. Deysi Ventura (org.). *Direito Comunitário do Mercosul*. 1ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

\_\_\_\_\_. Solução de Divergências no Mercosul. In BASSO, Maristela (org.). *MERCOSUL: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos estados-membros*. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

BEÇAK, Peggy. *Mercosul: uma experiência de integração regional*. São Paulo: Contexto, 2000.

BECKER, Bertha K. *Amazônia*. São Paulo; Ática, 1990.

BENKO, Georges. *A Ciência Regional*. Paris: Celta, 1999.

\_\_\_\_\_. *A Recomposição dos Espaços*. Interações. Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Vol. 1, nº 2, p. 7-12, Mar. 2001.

BIEBER, Léon E. Paralelos e diferenças na conformação de blocos de integração regional na Europa e na América Latina. In: PLÁ, JUAN ALGORTA (coord.). *O MERCOSUL e a Comunidade Européia uma abordagem comparativa*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, Instituto Goethe/ICBA, 1994.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 4. ed., Brasília: UnB, 1992.

BOISIER, Sérgio. Política econômica, organização social e desenvolvimento regional. In: HADDAD, P. R.; CARVALHO FERREIRA, C. M. de; BOISIER, S. e ANDRADE, T. A. *Economia regional (teorias e métodos de análise)*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil S.A., 1988.

\_\_\_\_\_. El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. *Revista REDES*, Santa Cruz do Sul: Edunisc, v. 4, n. 1, p. 61-78, jan./abr. 1999.

\_\_\_\_\_. *Modernidad y Territorio*. Cuadernos del ILPES – Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Santiago do Chile, 1996.

BRANDÃO, Antonio Salazar P.; PEREIRA, Lia Valls (org.). *Mercosul: perspectivas da integração*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

BRANDÃO, Carlos Antônio. *O Modo Trans-escalar de Análise e de Intervenção Pública: Notas para um Manifesto Anti-localista*. s. n. t. Trabalho apresentado ao 10º Encontro Nacional da ANPUR, ST1/Gestão, poder e democracia: novas estratégias e agentes no planejamento e nas políticas públicas, 2003.

BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1998.

BRASIL. *Código Civil*. Organização dos textos, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira. 46 ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

BRASIL. *Código Penal*. Organização dos textos, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira. 33 ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

BUENO, Francisco da Silveira. *Minidicionário da língua portuguesa*. São Paulo: FTD/lisa, 1996.

CAPRA, Fritjof. *A Teia da vida*. São Paulo: Cultrix, 1999.

CARBAJALES, Mariano. La armonización legislativa. *Revista de Derecho Del Mercosur*, Buenos Aires, año 2, n. 4, pp. 161-167, 1998.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Notas sobre ética ambiental, reestruturação econômica e a formação dos blocos regionais. In: CARLEIAL, Liana Maria da Frota; LAVINAS, Lena; NABUCO, Maria Regina (Org.). *Integração, Região e Regionalismo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.

CARVALHO, M. *O que é Natureza*. São Paulo: Brasiliense, 1999.

CASELLA, Paulo Borba. *Comunidade Européia e seu ordenamento jurídico*. São Paulo, LTr, 1994.

\_\_\_\_\_. *Comparative Approach to Competition Law in the E. C. and the Mercosul*. Saarbrücken, Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes, 1993.

\_\_\_\_\_. *Mercosul, exigências e perspectivas*. São Paulo: LTr, 1996.

CASTRO, João Marcos Adede y. *Resíduos Perigosos no Direito Ambiental Internacional: sua internalização nos países do Mercosul*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

CAUBET, Christian Guy. *As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata*. São Paulo: Acadêmica, 1989.

CAVALCANTI, Clóvis. (org.). *Desenvolvimento e Natureza: Estudos para uma sociedade sustentável*. 3ª ed. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2001.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro: FGV, 1988.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. A Comunidade Européia e a proteção do meio ambiente. Documentação Européia. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 1987.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. A Política de ambiente na Comunidade Européia. Documentação Européia, 2ª ed., Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das

Comunidades Europeias, 1990.

COMUNE, Antônio Evaldo. In: CARLEIAL, Liana Maria da Frota; LAVINAS, Lena; NABUCO, Maria Regina (Org.). *Integração, Região e Regionalismo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA n. 01, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre procedimentos relativos a Estudo de Impacto Ambiental. Publicada no Diário Oficial da União, de 17/02/1986, p. 2548-2549.

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA n. 357, de 17 de março de 2005. Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes. Publicada no Diário Oficial da União, de 18/03/2005.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. *Resoluções do CONAMA; 1984/91*. 4ª ed. Brasília: IBAMA, 1992.

CORRÊA, Roberto Lobato. *Região e Organização Espacial*. 2. ed., São Paulo: Ática, 1987.

\_\_\_\_\_. *Trajetórias geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

CRETELA Júnior, José. CRETELLA Neto, José. *1000 Perguntas e Respostas de Direito Internacional Público e Privado*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

CUMBERLAND, J. H. *Le Rôle des Normes Uniformes dans la Gestion de l'Environnement*. In: OCDE, Problèmes d'Economie de l'Environnement, Paris: OCDE, 1972.

DEVIA, Leila. *Legislacion Ambiental de la Republica Argentina, in MERCOSUR Y MEDIO AMBIENTE*. Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996.

DIAS, Genebaldo Freire. *Educação Ambiental: Princípios e Práticas*. 5. ed. São Paulo: GAIA, 1998.

EGLER, Claudio Antonio G. *Crise e Questão Regional no Brasil*. 1993. 241 f. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1993.

ETGES, Virgínia Elisabeta. Desenvolvimento Regional Sustentável: o território como paradigma. *Revista Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 10, nº 3, p. 47-55, set-dez. 2005.

\_\_\_\_\_. O Papel da Região na Era da Globalização. *Gazeta do Sul*, Santa Cruz do Sul, 27/28 jun. 1998.

FARIA, Werter R. *Métodos de harmonização aplicáveis no MERCOSUL e incorporação das normas correspondentes nas ordens jurídicas internas*. In BASSO, Maristela (org.). *MERCOSUL: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos estados-membros*. 2ª. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa (Aurélio)*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Direito Ambiental Internacional e Biodiversidade. *Revista CEJ/Conselho da Justiça Federal*, Brasília n. 8, p. 155-167, maio/ago. 1999.

FRAGA, Rosendo. Uma visão política do Mercosul. In CAMPBELL, Jorge (org.). *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.

FREITAS, Valter de Almeida. A Carta Social no Mercosul. *Revista REDES*, Santa Cruz do Sul, v.2, n. 2, p. 109-119, dez. 1997.

GADEA, Carlos Fernández e FRETES, Antonio. *Legislación Agraria y Ambiental, Tomo II*. Assunción, Paraguay: Intercontinental Editora, 1999.

GARCIA, Marco Aurélio. Integração e projeto nacional de desenvolvimento: algumas reflexões sobre questões candentes na América Latina. In CARLEIAL, Liana Maria da Frota; LAVINAS, Lena; NABUCO, Maria Regina (Org.). *Integração, Região e Regionalismo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.

GARCIA JÚNIOR, Armando Alvares. *Alca: Área de Livre Comércio das Américas*. Nosso tema. São Paulo: Aduaneiras, 1999. Cap. 1. p. 11-16.

GAUDINO, Erica. *La variable ambiental en el proceso de integración del Mercosur*, na obra coletiva "Interacción, Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente", coordenada por Silvia Coria, Leila Devia e Erica Gaudino, Buenos Aires, Ed. Ciudad Argentina, 1997.

GIDDENS, Anthony; BECK, Ulrich. & LASH, Scott. *Modernização Reflexiva. Política, Tradição e Estética na Ordem Social Moderna*. São Paulo: UNESP, 1997.

GOMES, Paulo César da Costa. O Conceito de Região e sua Discussão. P. 49-76. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (org.). *Geografia: Conceitos e Temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

GOTTI, Alessandra Passos; RICARDO, Carolina de Mattos. Direitos Humanos como sustentáculo do Mercosul. In: PIOVESAN, Flávia (coord.). *Direitos humanos, globalização econômica e integração regional: desafios do direito constitucional internacional*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

GRABENDORFF, Wolf. A integração da América Latina na perspectiva européia. In: PLÁ, JUAN ALGORTA (coord.). *O MERCOSUL e a Comunidade Européia uma abordagem comparativa*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, Instituto Goethe/ICBA, 1994.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito de águas e meio ambiente. São Paulo: Ícone, 1993.

GREBLER, Eduardo. *O MERCOSUL e a Solução de Controvérsias*, exposição no Seminário Aspectos Jurídicos e Institucionais no MERCOSUL, promovido pelo Instituto dos Advogados de Minas Gerais em 27/10/1993, p. 17.

GREMAUD, Amaury Patrick, *et al.* *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1997.

GUERRA, Sinclair Mallet Guy; SUÁREZ, Miriam Liliana Hinostroza. Questões ambientais e implicações econômicas: visão introdutória. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 1, n. 2, abr./jun., 1996.

GUIMARÃES, Roberto. Desenvolvimento Sustentável: da retórica à reformulação de políticas públicas. In: BECKER, Bertha. K. & MIRANDA, Mariana (org.). *A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1997.

GUTIERREZ, Maria Bernadete Sarmiento. *Desenvolvimento Sustentável no Mercosul: a proposta de um marco regulatório*. Texto de Discussão nº 580. Rio de Janeiro, IPEA, Agosto, 1998.

HABERMAS, Jurgen. *La Technique et la science comme ideologie* (1968), traduction et preface de Jean-René L'admiral. Gallimard, Paris, 1973.

HARRIS, Marvin. *Teorías sobre la Cultura em la Era Posmoderna*. Barcelona: Crítica, 2004.

HARVEY, David. *A Condição Pós-Moderna. Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural*. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HAWKWN, Paul; LOVINS, Amory e LOVINS, L. Hunter. *Capitalismo Natural*. São Paulo: Cultrix, 1999.

IANNI, Otávio. *A Sociedade Global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993.

\_\_\_\_\_. *Globalização e Diversidade*. In: FERREIRA, Leila da costa e VIOLA, Eduardo (org.). *Incertezas de Sustentabilidade na Globalização*. Campinas: Unicamp, 1996.

JIMENEZ, Martha Lucia Olivar. *O Estabelecimento de uma Política Comum de Proteção do Meio Ambiente – sua Necessidade num Mercado Comum*. Brasília: Associação Brasileira de Estudos da Integração, 1994.

\_\_\_\_\_. *La comprensión de la noción de derecho comunitario para una verdadera integración en el Cono Sur*. In: *MERCOSUL: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos estados-membros*. BASSO, Maristela (org.) 2ª. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

KLOR, Adriana Dreyzin de. *El Mercosul: generador de una nueva fuente de derecho internacional privado*. Buenos Aires: Zavalía, 1997.

KRELL, Andreas Joachim. *O sistema jurídico de proteção ambiental da Comunidade Econômica Européia – modelo para o Mercosul?* In *MERCOSUL: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos estados-membros*. BASSO, Maristela (org.) 2ª. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

KUNZLER, Jacob Paulo. *Mercosul: aonde vamos?* Mercosul e o comércio exterior. São Paulo: Aduaneiras, 1999.

LABRANO, Ruiz Díaz. *La Defensa y Preservacion del Medio Ambiente em el Ordenamiento Juridico del Paraguay*, in MERCOSUR Y MEDIO AMBIENTE. Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996.

LARGUI, Américo Carlos. Formação Ambiental e Integração. In: PLÁ, JUAN ALGORTA (coord.). *O MERCOSUL e a Comunidade Européia uma abordagem comparativa*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, Instituto Goethe/ICBA, 1994.

LATOUR, Bruno. Crise. P. 07-17. In: *Jamais Fomos Modernos. Ensaio de Antropologia Simétrica*. Tradução de Carlos Irineu da Costa. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora 34, 1994.

LEFF, Enrique. *Ecologia, Capital e Cultura. Racionalidade Ambiental, Democracia Participativa e Desenvolvimento Sustentável*. Tradução de Jorge Esteves da Silva. Blumenau: Ed. da FURB, 2000.

\_\_\_\_\_. *Saber Ambiental. Sustentabilidade. Racionalidade. Complexidade. Poder*. E ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

LEITE, Maria Ângela Faggin Pereira. *Destruição ou Desconstrução*. São Paulo: Hucitec, 1994.

LEMOS, Haroldo Matos de. *Desenvolvimento Sustentável*. Palestra proferida durante a mesa-redonda do ciclo de debates Cinco e Meia Ambiente, promovido pelo IBAMA, em Brasília, no dia 06 de abril de 1995 (mimeo).

LENCIONE, Sandra. *Região e Geografia*. São Paulo: Edusp, 2003.

LEVY, Luiz Fernando Ferreira. *É hora de avançar*. Gazeta Mercantil Latino Americana. São Paulo, 26 mar. 2001. p. 2.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo (coord.). *Direito Comunitário e Jurisdição Supranacional*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.

LIPIETZ, Alain. *O Capital e seu Espaço*. São Paulo: Nobel, 1986.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 9ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2001.

MACHLUP, F. A History of Thought on Economic Integration (Presidential Address). In: MACHLUP, F. (org.) *Economic Integration: Worldwide, Regional, Sectoral*. International Economic Association, Macmillan Press, Londres, pp. 61-85, 1976.

MAGNOLI, Demétrio. *Globalização, Estado nacional e espaço mundial*. São Paulo: Ed. Moderna, 1997, pág. 44-58.

MARLOIE, Marcel. Comunidade Econômica Européia e Mercosul: da confrontação à cooperação – emergência de uma nova problemática. In: PLÁ, JUAN ALGORTA (coord.). *O MERCOSUL e a Comunidade Européia uma abordagem comparativa*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, Instituto Goethe/ICBA, 1994.

MARTINS, Paula Lúcia. *Direito Ambiental Brasileiro, Direito Ambiental Internacional e Direito da Integração*. In: CASELLA, Paulo Borba. (coord.). *Mercosul: Integração Regional e Globalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MERCADANTE, Araminta de Azevedo. A processualística dos atos internacionais: Constituição de 1988 e Mercosul. In: CASELLA, Paulo Borba (coord.). *Contratos internacionais e direito econômico no Mercosul*. São Paulo: LTr, 1996.

MERCOSUL: Legislação e textos básicos/Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul – Seção Brasileira e Ministério das Relações Exteriores. 3ª ed. Brasília: Senado Federal, 2000.

MERLEAU-PONTY, Maurice. *A Natureza. Notas*. Curso no Collège de France. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MONTORO, André Franco. Perspectivas de Integração da América Latina em um mundo multipolar. In: CASELLA, Paulo Borba. (coord.). *Mercosul: Integração Regional e Globalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MYRDAL, Gunnar. *Perspectivas de uma Economia Internacional*. Rio de Janeiro: Saga, 1967.

NASCIMENTO, Solano. *Angra 1 vaza em Silêncio*. In: Revista Época, nº 175, de 24/09/2001. Rio de Janeiro: Globo, p. 116-121.

NODARI, Rubens. *Efeitos conhecidos e potenciais dos transgênicos sobre a saúde humana e ao meio ambiente*. Seminário Internacional sobre Biodiversidade e Transgênicos. Brasília, Senado Federal, pp. 141-150, 1999.

NUNES, Jane Elisabeth Cesca. *Instrumentos de tutela ambiental na União Européia e no Mercosul: um estudo sobre os atributos e o meio ambiente*. Dissertação (Mestrado em Integração Latino-Americana) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2000.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Princípios Gerais de direito comunitário*. In: O Direito Internacional no terceiro Milênio: estudos em homenagem ao Professor Vicente Marotta Rangel. Luiz Olavo Batista, José Roberto Franco da Fonseca (coord.). São Paulo: Ltr, 1998.

PABST, Haroldo. *MERCOSUL: Direito da integração*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

PAULA, João Antonio. Economia Política e Ecologia Política. In CARLEIAL, Liana Maria da Frota; LAVINAS, Lena; NABUCO, Maria Regina (Org.). *Integração, Região e Regionalismo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.

PES, João Hélio Ferreira. *O Mercosul e as Águas: a harmonização, via Mercosul, das normas de proteção às águas transfronteiriças do Brasil e Argentina*. Santa Maria: Ed. da UFSM, 2005.

PIGRETTI, Eduardo. *Derecho Ambiental*. Ed. Depalma, 1994.

PORTER, Gareth; BROWN, Janetw. (ed.) *Global Environmental Politics*. San Francisco: Westview Press, 1991.

PREBISCH, Raúl; MAYOBRE, José Antonio; HERRERA, Felipe e SANTAMARÍA, Carlos Sanz. *Proposals for the Creation of the Latin American Common Market*. Washington (Inter-American Development), 1965.

PROENÇA, Nelson. Novas perspectivas regionais se abrem com o Mercosul. In: PLÁ, JUAN ALGORTA (coord.). *O MERCOSUL e a Comunidade Européia uma abordagem comparativa*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, Instituto Goethe/ICBA, 1994.

RAMOS, André de Carvalho. Direitos humanos e o MERCOSUL. In: CASELLA, Paulo Borba (coord.). *Mercosul: Integração Regional e Globalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

REZEK, Francisco. *Conferência*. In: *Direito Comunitário do Mercosul*. VENTURA, Deisy (org.). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. *Mercosul: alguns conceitos básicos necessários a sua compreensão*. In: *Solução de controvérsias no Mercosul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

ROSENTHAL, Gert. *Repensando la Integración*. In: *Pensamiento Iberoamericano*, nº 15, Madrid, 1989, p. 13-24.

SACHS, Ignacy. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. Trad. Eneida Araújo. São Paulo, Vértice, 1986.

\_\_\_\_\_. *Espaços, Tempos e Estratégias do Desenvolvimento*. Trad. Luiz Leite de Vasconcelos e Eneida Araújo. São Paulo: Vértice, 1986.

\_\_\_\_\_. *Estratégias de transição para o Século XXI: Desenvolvimento e Meio Ambiente*. São Paulo: Studio Nobel, 1993.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos naturais Renováveis, 1996.

SAMTLEBEN, Jürgen. SALOMÃO FILHO, Calixto. *O Mercado Comum Sul Americano*. In: RODAS, João Grandino (coord.). *Contratos Internacionais*, 2ª ed., São Paulo: RT, 1995.

SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

\_\_\_\_\_. *Modo de Produção Técnico-Científico e Diferenciação Espacial*. Revista Território, ano IV, nº 6, p. 5-20, jan./jun. 1999.

SATO, Michèle. Capítulo 2: *O Desenvolvimento*. P. 34-55. In: *Educação para o Ambiente Amazônico*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ecologia e Recursos Naturais. Universidade Federal de São Carlos, 1997.



SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. *Introdução ao Direito Internacional Público*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SEITENFUS, Ricardo. *Para Uma Nova Ordem Política Externa Brasileira*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1994.

\_\_\_\_\_. *Aquis et dilemmes du Mercosur*. Cahiers des Amériques Latines, Paris, n. 27, 1998, p. 101-102.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. *Direito Ambiental Internacional*. Rio de Janeiro: Thex Ed.: Biblioteca Estácio de Sá, 1995.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações*. Capítulo 1. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito Internacional do Meio Ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*. São Paulo: Atlas, 2001.

SODER, José. *História do Direito Internacional*. Frederico Westphalen: URI, 1998.

SOUZA, Luis Gonzáles. América Latina: Alca o Mercosur? In: CARRION, Raul; VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A crise do capitalismo globalizado na virada do milênio*. Porto Alegre: Ed. da Universidade (UFRGS), 2000.

SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. *O Direito Brasileiro, a Preservação de Passivo Ambiental e seus Efeitos no Mercosul*. In: Revista do Curso de Mestrado em Direito Negocial da UEL, 1997.

SOUZA, Paulo Roberto Pereira de; MILLS, Jon. *Conflitos jurídicos, econômicos e ambientais – estratégias para o desenvolvimento de políticas ambientais e de uso do solo: um estudo de caso da Flórida (EUA) e Paraná (Brasil)*. Maringá: EDUEM. 1995.

STEWART, Richard e MARTINEZ, Maria. International Aspects of Biotechnology: implications for environmental law and policy. *Journal of Environmental Law* I/157-172, nº 2, Oxford, 1989.

SUMMERER, Stephan. A política ambiental da Comunidade Européia: exemplo para outras regiões? In: PLÁ, JUAN ALGORTA (coord.). *O MERCOSUL e a Comunidade Européia uma abordagem comparativa*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, Instituto Goethe/ICBA, 1994.

THORSTENSEN, Vera. *Comunidade Européia: Líder do Comércio Internacional*. São Paulo: Aduaneira, 1993.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1993.

UNIÃO EUROPÉIA, tratados consolidados. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1997.

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL. *Normas para Apresentação de Trabalhos Acadêmicos*. Universidade de Santa Cruz do Sul. 8ª ed. rev. e ampl. por Clarice Agnes e Inácio Helfer. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

URQUIETA, Sylvia Liliana L. Pilares básicos do direito ambiental internacional. Metas para o Mercosul. Revista do Ministério Público, Porto alegre, nº 37 – nova fase, p. 116-128, 1996.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia*. Barueri: Manole, 2003.

\_\_\_\_\_. *A ordem Jurídica do Mercosul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

VENTURA, Deisy; PADOIN, Maria Medianeira. *A Integração Latino-Americana numa abordagem transdisciplinar: uma contribuição ao debate sobre a proposta do Programa de Pós-Graduação em Integração Latino-americana*. In: *Revista de Integração Latino-Americana*. Ano I, nº 01. Santa Maria: Editora UFSM, 2004, p. 57-64.

VESENTINI, José William. *Sociedade e Espaço Geografia Geral e do Brasil*. 33ª ed. ref. e atual. São Paulo: Ática, 1996.

WILL, Michael R. Mercado Comum e Harmonização do Direito Privado. In: PLÁ, JUAN ALGORTA (coord.). *O MERCOSUL e a Comunidade Européia uma abordagem comparativa*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, Instituto Goethe/ICBA, 1994.

[s.n.]. 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 São Paulo*, São Paulo, Caderno “cidades”, 21 fev. 1992.

### Referências Eletrônicas:

AINHOREIN, Lea. *Soberania e ordem jurídica supra-nacional no Mercosul*. Elaborado em jun. 2001. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4744#>> Acesso em: 23 jun 2007.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. *O Brasil e os chamados blocos regionais*. São Paulo em Perspectiva, vol. 16, nº 1, São Paulo, Jan./Mar. 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392002000100004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392002000100004)> Acesso em: 20 mai 2007.

ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. *O Destino do Mercosul: Mercado Comum ou Zona de Livre Comércio?* Disponível em: <<http://www.uepg.br/rj/a1v1cf2.htm>> Acesso em: 13 mar. 2007.

BATALHA, Ben Hur Luttenbarck. *Gestão Ambiental: disseminação química e cooperação técnica na América Latina*, 1998. Disponível em: <<http://www.cepis.ops-oms.org/muwww/fulltext/gestamb/gestao/gestao.html>> Acesso em: 16 mai. 2007.

BELINCANTA, Fernando César; LOPES, Fernando Augusto Montai y. *Estudo da evolução do tratamento ambiental no Mercosul: do Tratado de Assunção até o Acordo Quadro sobre Meio Ambiente*. Disponível em: <<http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3305>> Acesso em: 29 jun. 2006.

FRANCO, Dmitri Montanar. *Brasil e Argentina, um ensaio sobre legislação minero-ambiental*. Matéria publicada em 01 jun. 2000. Disponível em: <<http://kplus.cosmo.com.br/materia.asp?co=30&rv=Direito>> Acesso em: 29 ago. 2007.

FREITAS JÚNIOR. Antônio de Jesus da Rocha. *Considerações acerca do Direito Ambiental do Mercosul*. Disponível em: <<http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4448>> Acesso em: 16 abr. 2007.

LACRUZ, Adonai José. *O MERCOSUL diante da ALCA, ALCSA e UE*. Fabavi em Revista, Vila Velha, volume 1, n.1, jul/dez 2002. Disponível em: <[http://www.fabavi.br/revista/artigos/v.1\\_n.1\\_Artigo\\_2.doc](http://www.fabavi.br/revista/artigos/v.1_n.1_Artigo_2.doc)>. Acesso em: 10 abr. 2007.

OLIVEIRA, Wagner. Petrobrás admite falha para conter óleo. *Folha Online*, Cotidiano. Caderno 3, São Paulo, 19 jul. 2000. Disponível em: <<http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/40264.gif>> Acesso em 03 set. 2007.

SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. *Harmonização de leis ambientais nos dez anos do Mercosul*. Disponível em: <[http://www.mundojuridico.adv.br/html/artigos/documentos/texto321.htm#\\_ftn5](http://www.mundojuridico.adv.br/html/artigos/documentos/texto321.htm#_ftn5)> Acesso em: 15 mai. 2007.

[s.n] Angra 1 Vaza em Silêncio. Revista Época nº 175, 24 set. 2001, p. 116-121. Disponível em: < <http://revistaepoca.globo.com/Epoca/0,6993,EPT908417-1655,00.html> > Acesso em: 10 ago. 2007.

[s.n] Carta da Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul aos Presidentes, quando da aprovação do Protocolo de Ouro Preto. São Paulo, 17 dez. 1994. Disponível em: <[www.sindicatomercosul.com.br/documento\\_texto.asp?noticia=4](http://www.sindicatomercosul.com.br/documento_texto.asp?noticia=4) - 28k -> Acesso em: 23 mar. 2007

[s.n.] Diretrizes Básicas em Matéria de Política Ambiental. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>> Acesso em 16 jul 2007.

[s.n.] Mercado de crédito de carbono é oportunidade para Mercosul. Minas Gerais, 10.12.2004. Disponível em : <<http://www.mercosul.mg.gov.br/mat21.stm>> Acesso em 02 jul 2007.

[s.n.] Mercosul deve unificar legislação ambiental. Adital, 11 nov. 2004. Disponível em: <<http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=PT&cod=14389>> Acesso em 20 ago. 2007.

[s.n.] Mercosul fará análise conjunta dos ODM. Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Buenos Aires, 04/10/2006. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/administracao/reportagens/index.php?id01=2315&lay=apu>> Acesso em 02 jul 2007.

[s.n.] Paraguai. Paraíso no Coração da América do Sul. *In*: Revista do MERCOSUL, nº 60, Ed. Terceiro Milênio, ano 2000/maio-junho. Disponível em: <[http://www2.uol.com.br/revistadomercosul/pesquisa-public/mercotel/mercotel\\_60\\_3.htm](http://www2.uol.com.br/revistadomercosul/pesquisa-public/mercotel/mercotel_60_3.htm)> Acesso em: 30 jun. 2007.

### **Programas Eletrônicos:**

Dic. Michaelis – UOL, dicionário eletrônico.

## **ANEXOS**

## ANEXO Nº 1

### TRATADO DE ASSUNÇÃO

TRATADO PARA A CONSTITUIÇÃO DE UM MERCADO COMUM ENTRE A REPÚBLICA ARGENTINA, A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, A REPÚBLICA DO PARAGUAI E A REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI (26/03/1991).

A República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, doravante denominados "Estados Partes";

CONSIDERANDO que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração, constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social;

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

TENDO em conta a evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos, e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países;

EXPRESSANDO que este processo de integração constitui uma resposta adequada a tais acontecimentos;

CONSCIENTES de que o presente Tratado deve ser considerado como um novo avanço no esforço tendente ao desenvolvimento progressivo da integração da América Latina, conforme o objetivo do Tratado de Montevideu de 1980;

CONVENCIDOS da necessidade de promover o desenvolvimento científico e tecnológico dos Estados Partes e de modernizar suas economias para ampliar a oferta e a qualidade dos bens de serviço disponíveis, a fim de melhorar as condições de vida de seus habitantes;

REAFIRMANDO sua vontade política de deixar estabelecidas as bases para uma união cada vez mais estreita entre seus povos, com a finalidade de alcançar os objetivos supramencionados;

ACORDAM:

CAPÍTULO I - Propósito, Princípios e Instrumentos

Artigo 1º - 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 restrições não tarifárias à circulação de mercado 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 ou agrupamentos de 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; e

O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.

Artigo 2º - O Mercado Comum estará fundado na reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados-Partes.

Artigo 3º - Durante o período de transição, que se estenderá desde a entrada em vigor do presente Tratado até 31 de dezembro de 1994, e a fim de facilitar a constituição do Mercado Comum, os Estados-Partes adotam um Regime Geral de Origem, um Sistema de Solução de Controvérsias e Cláusulas de Salvaguarda, que constam como Anexos II, III e IV ao presente Tratado.

Artigo 4º - Nas relações com terceiros países, os Estados-Partes assegurarão condições eqüitativas de comércio. Para tal fim, aplicarão suas legislações nacionais, para inibir importações cujos preços estejam influenciados por subsídios, dumping qualquer outra prática desleal. Paralelamente, os Estados-Partes coordenarão suas respectivas políticas nacionais com o objetivo de elaborar normas comuns sobre concorrência comercial.

Artigo 5º - Durante o período de transição, os principais instrumentos para a constituição do Mercado Comum são:

a) Um Programa de Liberação Comercial, que consistirá em reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, acompanhadas da eliminação de restrições não tarifárias ou medidas de efeito equivalente, assim como de outras restrições ao comércio entre os Estados-Partes, para chegar a 31 de dezembro de 1994 com tarifa zero, sem barreiras não tarifárias sobre a totalidade do universo tarifário (Anexo I);

b) A coordenação de políticas macroeconômicas que se realizará gradualmente e de forma convergente com os programas de desgravação tarifária e eliminação de restrições não tarifárias, indicados na letra anterior;

c) Uma tarifa externa comum, que incentiva a competitividade externa dos Estados Partes;

d) A adoção de acordos setoriais, com o fim de otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção e alcançar escalas operativas eficientes.

Artigo 6º - Os Estados Partes reconhecem diferenças pontuais de ritmo para a República do Paraguai e para a República Oriental do Uruguai, que constam no Programa de Liberação Comercial (Anexo I).

Artigo 7º - Em matéria de impostos, taxas e outros gravames internos, os produtos originários do território de um Estado-Parte gozarão, nos outros Estados-Partes, do mesmo tratamento que se aplique ao produto nacional.

Artigo 8º - Os Estados-Partes se comprometem a preservar os compromissos assumidos até a data de celebração do presente Tratado, inclusive os Acordos firmados no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração, e a coordenar suas posições nas negociações comerciais externas que empreendam durante o período de transição. Para tanto:

a) Evitarão afetar os interesses dos Estados Partes nas negociações comerciais que realizem entre si até 31 de dezembro de 1994;

b) Evitarão afetar os interesses dos demais Estados Partes ou os objetivos do Mercado Comum nos Acordos que celebrarem com outros países-membros da Associação Latino-Americana de Integração durante o período de transição;

c) Realizarão consultas entre si sempre que negociem esquemas amplos de desgravação tarifárias, tendentes à formação de zonas de livre comércio com os demais países-membros da Associação Latino-Americana de Integração;

d) Estenderão automaticamente aos demais Estados Partes qualquer vantagem, favor, franquia, imunidade ou privilégio que concedam a um produto originário de ou destinado a terceiros países não membros da Associação Latino-Americana de Integração.

## CAPÍTULO II - Estrutura

Artigo 9º - A administração e execução do presente Tratado e dos Acordos específicos e decisões que se adotem no quadro jurídico que o mesmo estabelece durante o período de transição estarão a cargo dos seguintes órgãos:

a) Conselho do Mercado Comum;

b) Grupo do Mercado Comum.

Artigo 10 - O Conselho é o órgão superior do Mercado Comum, correspondendo-lhe a condução política do mesmo e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos para a constituição definitiva do Mercado Comum.

Artigo 11 - O Conselho estará integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e os Ministros de Economia dos Estados Partes.



Reunir-se-á quantas vezes estime oportuno, e, pelo menos uma vez ao ano, o fará com a participação dos Presidentes dos Estados Partes.

Artigo 12 - A Presidência do Conselho se exercerá por rotação dos Estados Partes e em ordem alfabética, por períodos de seis meses.

As reuniões do Conselho serão coordenadas pelos Ministérios de Relações Exteriores e poderão ser convidados a delas participar outros Ministros ou autoridades de nível Ministerial.

Artigo 13 - O Grupo Mercado Comum é o órgão executivo do Mercado Comum e será coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores.

O Grupo Mercado Comum terá faculdade de iniciativa. Suas funções serão as seguintes:

- velar pelo cumprimento do Tratado;
- tomar as providências necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho;
- propor medidas concretas tendentes à aplicação do Programa de Liberação Comercial, à coordenação de política macroeconômica e à negociação de Acordos frente a terceiros;
- fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do Mercado Comum.

O Grupo Mercado Comum poderá constituir os Subgrupos de Trabalho que forem necessários para o cumprimento de seus objetivos. Contará inicialmente com os Subgrupos mencionados no Anexo V.

O Grupo Mercado Comum estabelecerá seu regime interno no prazo de 60 dias de sua instalação.

Artigo 14 - O Grupo Mercado Comum estará integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, que representem os seguintes órgãos públicos:

- Ministério das Relações Exteriores;
- Ministério da Economia seus equivalentes (áreas de indústria, comércio exterior e ou coordenação econômica);
- Banco Central.

Ao elaborar e propor medidas concretas no desenvolvimento de seus trabalhos, até 31 de dezembro de 1994, o Grupo Mercado Comum poderá convocar, quando julgar conveniente, representantes de outros órgãos da Administração Pública e do setor privado.

Artigo 15 - O Grupo Mercado Comum contará com uma Secretaria Administrativa cujas principais funções consistirão na guarda de documentos e comunicações de atividades do mesmo. Terá sua sede na cidade de Montevideu.

Artigo 16 - Durante o período de transição, as decisões do Conselho do Mercado Comum e do Grupo Mercado Comum serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes.

Artigo 17 - Os idiomas oficiais do Mercado Comum serão o português e o espanhol e a versão oficial dos documentos de trabalho será a do idioma do país sede de cada reunião.

Artigo 18 - Antes do estabelecimento do Mercado Comum, a 31 de dezembro de 1994, os Estados-Partes convocarão uma reunião extraordinária com o objetivo de determinar a estrutura institucional definitiva dos órgãos de administração do Mercado Comum, assim como as atribuições específicas de cada um deles e seu sistema de tomada de decisões.

### CAPÍTULO III - Vigência

Artigo 19 - O presente Tratado terá duração indefinida e entrará em vigor 30 dias após a data do depósito do terceiro instrumento de ratificação. Os instrumentos de ratificação serão depositados ante o Governo da República do Paraguai, que comunicará a data do depósito aos Governos dos demais Estados Partes.

O Governo da República do Paraguai notificará ao Governo de cada um dos demais Estados Partes a data de entrada em vigor do presente Tratado.

### CAPÍTULO IV - Adesão

Artigo 20 - O presente Tratado estará aberto à adesão, mediante negociação, dos demais países-membros da Associação Latino-Americana de Integração, cujas solicitações poderão ser examinadas pelos Estados Partes depois de cinco anos de vigência deste Tratado.

Não obstante, poderão ser consideradas antes do referido prazo as solicitações apresentadas por países-membros da Associação Latino-Americana de Integração que não façam parte de esquemas de integração sub-regional ou de uma associação extra-regional.

A aprovação das solicitações será objeto de decisão unânime dos Estados Partes.

### CAPÍTULO V - Denúncia

Artigo 21 - O Estado-Parte que desejar desvincular-se do presente Tratado deverá comunicar essa intenção aos demais Estados Partes de maneira expressa e formal, efetuando no prazo de sessenta (60) dias a entrega do documento de denúncia ao Ministério das Relações Exteriores da República do Paraguai, que o distribuirá aos demais Estados Partes.

Artigo 22 - Formalizada a denúncia, cessarão para o Estado denunciante os direitos e obrigações que correspondam a sua condição de Estado Parte, mantendo-se os referentes ao programa de liberação do presente Tratado e outros aspectos que os Estados-Partes, juntos com o Estado denunciante, acordem no prazo de sessenta (60) dias após a formalização da denúncia. Esses direitos e obrigações do Estado denunciante continuarão em vigor por um período de dois (2) anos a partir da data da mencionada formalização.

## CAPÍTULO VI - Disposições Gerais

Artigo 23 - O presente Tratado se chamará "Tratado de Assunção".

Artigo 24 - Com o objetivo de facilitar a implementação do Mercado Comum, estabelecer-se-á Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL. Os Poderes Executivos dos Estados-Partes manterão seus respectivos Poderes Legislativos informados sobre a evolução do Mercado Comum objeto do presente Tratado.

Feito na cidade de Assunção, aos 26 dias do mês março de mil novecentos e noventa e um, em um original, nos idiomas português e espanhol, sendo ambos os textos igualmente autênticos. O Governo da República do Paraguai será o depositário do presente Tratado e enviará cópia devidamente autenticada do mesmo aos Governos dos demais Estados-Partes signatários e aderentes.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)