TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 580

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO MERCOSUL: A PROPOSTA DE UM MARCO REGULATÓRIO*

Maria Bernadete Sarmiento Gutierrez**

Rio de Janeiro, agosto de 1998

---

*Este trabalho será apresentado no FORUMercosul-98, promovido pela Câmara de Integração do Mercosul, em Curitiba, agosto de 1998. Já se beneficiou de discussões no âmbito da Coordenação de Estudos do Meio Ambiente (Cema), da Diretoria de Pesquisa do IPEA, e, em particular, no Ciclo de Palestras, realizado no primeiro semestre de 1997 sobre Competitividade e Meio Ambiente. Agradeço os comentários de Ronaldo Seroa da Motta. Os erros remanescentes são de absoluta responsabilidade da autora.

** Da Diretoria de Pesquisa do IPEA e do Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF).

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

Presidente
Fernando Rezende

Diretoria
Claudio Monteiro Considera
Luís Fernando Tironi
Gustavo Maia Gomes
Mariano de Matos Macedo
Luiz Antonio de Souza Cordeiro
Murilo Lôbo

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

ISSN 1415-4765

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro – RJ
Av. Presidente Antônio Carlos, 51 – 14º andar – CEP 20020-010
Telefax: (021) 220-5533
E-mail: editrj@ipea.gov.br

Brasília – DF
SBS Q. 1 Bl. J, Ed. BNDES – 10º andar – CEP 70076-900
Telefax: (061) 315-5314
E-mail: editbsb@ipea.gov.br

© IPEA, 1998
É permitida a reprodução deste texto, desde que obrigatoriamente citada a fonte.
Reproduções para fins comerciais são rigorosamente proibidas.

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

1 – INTRODUÇÃO 1

2 – REGULAÇÃO E MEIO AMBIENTE 2
2.1 – Regulação, Meio Ambiente e Comércio Internacional.....3

3 – HARMONIZAÇÃO AMBIENTAL E COMÉRCIO INTERNACIONAL 5

4 – POLÍTICA AMBIENTAL DA UNIÃO EUROPÉIA.....8

5 – ESTADO DAS NEGOCIAÇÕES NO ÂMBITO DO MERCOSUL SOBRE A QUESTÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA AVALIAÇÃO PRELIMINAR 10
5.1 – Avaliação Crítica das Diretivas Básicas de Política Ambiental no Mercosul.....12

6 – CONCLUSÕES: PROPOSTA DE UM MARCO REGULATÓRIO 13

BIBLIOGRAFIA 15

RESUMO

Desde 1991, quando Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai acordaram a criação do Mercosul, até a presente data, o crescimento médio do comércio no âmbito deste acordo foi extremamente expressivo, da ordem de 29%, muito superior à taxa de crescimento do comércio internacional. O sucesso deste acordo pode ser atestado pela sua própria evolução: em 1996, a Bolívia e o Chile aderiram como países membros associados, enquanto negociações já foram iniciadas com o Peru, o México e a União Européia para algum tipo de associação. Presentemente, o Mercosul constitui-se no quarto maior mercado do mundo. A diversidade ecológica que abriga esse vasto mercado é notória, pois abrange a floresta amazônica e desertos semitemperados, como a Patagônia. Nesse contexto, o presente trabalho tem como objetivo principal prover subsídios para a elaboração de uma política ambiental no Mercosul, sem que signifique, como veremos, a unificação das políticas ambientais dos diferentes países membros.

ABSTRACT

Since 1991, when Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay joined Mercosul, the average trade growth within that group of countries was extremely high, well above the world trade growth. In spite of the success at the trade level, environmental aspects related to that agreement have been neglected. In this context, the present study attempts to determine the main elements for the elaboration of an environmental policy designed to deal with major environmental aspects associated with that incresed volume of trade.

1 - INTRODUÇÃO

Desde 1991, quando Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai acordaram a criação do Mercosul, até hoje, o crescimento médio do comércio no âmbito deste acordo foi extremamente expressivo — da ordem de 29% — muito superior à taxa de crescimento do comércio internacional. O sucesso deste acordo pode ser atestado pela sua própria evolução: em 1996, a Bolívia e o Chile aderiram como países membros associados, enquanto negociações já foram iniciadas com o Peru, o México e a União Européia para algum tipo de associação. Presentemente, o Mercosul constitui-se no quarto maior mercado do mundo. A diversidade ecológica que abriga esse vasto mercado é notória, pois abrange a Floresta Amazônica, e desertos semitemperados, por exemplo, como a Patagônia.

Os efeitos ambientais desse maior comércio não são óbvios. Constata-se o efeito escala, que se refere à maior produção de bens e serviços de forma *ceteris paribus* que, em princípio, induziria maiores efeitos ambientais. Todavia, há também o efeito realocação da produção, que poderia ter influências positivas ou negativas sobre o meio ambiente, dependendo da substituição ou não de fontes de produção com maiores ou menores efeitos ambientais. Portanto, nada se pode afirmar sobre os efeitos ambientais de um maior volume de comércio, considerando-se esses dois efeitos.

Apesar do êxito do processo de integração comercial do Mercosul, verifica-se pouco progresso no que diz respeito à consideração das questões ambientais nesse acordo: a criação da Rema (Reunião Especializada em Meio Ambiente) no contexto institucional do Mercosul tem se revelado insuficiente como foro adequado para comprometer os países com os objetivos ambientais comuns, como será mostrado ao longo deste trabalho. As diferenças entre as legislações ambientais dos países membros também são grandes: a legislação brasileira é considerada muito desenvolvida, a da Argentina é intermediária e as do Uruguai e do Paraguai apenas incipientes [*Gazeta Mercantil* (18/8/97)]. Essa disparidade nas legislações ambientais, obviamente, dificulta as negociações ambientais, e introduz a possibilidade de que o processo de integração comercial seja prejudicado no futuro por questões ambientais.

Nesse contexto, o presente trabalho tem como objetivo principal prover subsídios para a elaboração de uma política ambiental no Mercosul, sem que signifique, como veremos, a unificação das políticas ambientais dos diferentes países membros. Na Seção 2, elabora-se uma breve síntese da teoria da regulação e a conexão existente entre políticas comercial e ambiental. Na Seção 3, são mostrados os instrumentos pelos quais questões ambientais são incorporados às políticas comerciais. Na Seção 4, é feita uma breve descrição sobre como a variável ambiental incorporou-se ao contexto da União Européia, ao longo de todos esses anos desde sua criação, com o fim de extrair lições para o Mercosul. Na Seção 5, apresenta-se o estado das negociações no Mercosul no que diz respeito à questão ambiental. Finalmente, a última seção concentra-se na avaliação dos resultados ambientais conseguidos até agora no Mercosul, assim como nas principais conclusões deste trabalho.

2 - REGULAÇÃO E MEIO AMBIENTE

De forma genérica, o termo *regulação* refere-se ao estudo da intervenção governamental em mercados. A regulação abrange não só os aspectos puramente econômicos referentes ao funcionamento de um mercado em particular, mas também os aspectos políticos e legais que se relacionam à implementação de políticas regulatórias determinadas. Seu objeto de estudo é amplo e, dentre os múltiplos temas, destaca-se a análise das ações governamentais para controlar preços, decisões de produção e vendas das firmas, assim como impor padrões técnicos. Em todos os casos, a motivação é a mesma: a operação livre do mercado sendo regulado poderia contrariar o "interesse público" [ver Khan (1970); Meier (1985); Stigler (1971) e Aranson (1982)].

Spulber (1989) define regulação de uma forma bastante precisa: "A regulação identifica-se com um conjunto de regras ou ações específicas impostas pelas agências administrativas que interferem diretamente no mecanismo de alocação de mercado ou, indiretamente, através da alteração nas decisões das ofertas das firmas e das demandas dos consumidores".

O estudo da regulação no campo de conhecimento da Economia ocorreu, em seus primórdios, simultaneamente com a ação regulatória federal e estadual nos Estados Unidos. Pode-se dizer que, até a década de 70, os estudos teóricos e empíricos dentro do tema *regulação* concentraram-se nos efeitos de controle de preços e controles de entrada de firmas em setores específicos, tais como serviços de utilidade pública como o setor elétrico, produção e distribuição de gás, setor de comunicações, setor de transporte, setor financeiro. Nesse contexto, os assuntos prioritários na agenda de então privilegiaram estudos sobre políticas de preços em cenários de retornos crescentes de escala, estimação de preços para alcançar uma taxa de retorno sobre o capital investido, estudos sobre políticas de tarifas diferenciadas nos setores de telecomunicações e de eletricidade para períodos de pico e fora do pico da demanda. A partir da criação da EPA (*Environmental Protection Act*), nos Estados Unidos, em 1970, os temas tratados dentro do tema da regulação passam a incluir também a questão da qualidade ambiental, assim como a qualidade do ambiente de trabalho.

Vários são os instrumentos pelos quais ocorre a regulação em mercados. Uma característica comum a todos os possíveis instrumentos é o fato de que sua utilização afeta os dois lados do mercado, isto é, qualquer medida regulatória gerará impactos tanto para os vendedores quanto para os compradores. A imposição de um padrão de qualidade na produção de um produto qualquer, por exemplo, determina que as compras deste mesmo produto só possam ocorrer nesse padrão mínimo estabelecido pela agência regulatória, afetando, portanto o equilíbrio de mercado.
As políticas ambientais se baseiam tanto em instrumentos regulatórios diretos quanto na utilização de instrumentos econômicos, ainda que constatada uma predominância na utilização dos primeiros, através, basicamente, da imposição de

padrões. Tais padrões geralmente assumem a forma de padrões de qualidade ambiental, padrões de emissão, regulamentações de processos e/ou de produtos. A utilização de instrumentos econômicos com fins ambientais contempla o uso de subsídios, taxas ou impostos de natureza variada que o governo impõe numa economia. Ambos os tipos de instrumentos podem gerar impactos importantes sobre o comércio internacional. Analisam-se, a seguir, esses impactos.

2.1 - Regulação, Meio Ambiente e Comércio Internacional

A interface existente entre políticas ambientais e comércio é complexa e, num mundo crescentemente integrado, essas duas questões têm sido cada vez mais tratadas em conjunto. A implementação de políticas ambientais mais estritas nos diferentes países muitas vezes entra em conflito direto com o sistema multilateral de comércio, gerando disputas comerciais e conflitos que, na maioria das vezes, não apresentam soluções satisfatórias sobre os dois critérios ambiental e comercial. Essa situação de conflito justifica que nos acordos regionais comerciais, algum tratamento integrado seja conferido às duas questões, como exemplarmente tem feito a União Européia, conforme será abordado mais adiante [ver OECD (1992); Gatt (1992) e Pearce (1992)].

Os efeitos comerciais de instrumentos regulatórios diretos atuam para limitar a participação nos mercados internacionais, sejam padrões ambientais, regulamentações de produtos e/ou processos. Muitas vezes, potenciais exportadores num mercado qualquer podem se deparar com a situação de incapacidade, não só técnica mas também financeira, de ajustar sua produção à regulamentação que está sendo imposta; afetando, portanto, diretamente sua capacidade de permanecer em um mercado internacional ou, em situações menos drásticas, sua competitividade. O mesmo pode ocorrer com a utilização de instrumentos econômicos, que afetam diretamente a posição competitiva de firmas e setores, já que influenciam diretamente custos e, em conseqüência, preços.

Devemos distinguir dois tipos principais de regulamentações que, apesar de não-exaustivas, têm sido crescentemente utilizadas no contexto do comércio internacional.

a) Regulamentações de produto, que são estabelecidas pelo país importador e têm como objetivo a proteção dos padrões sanitários e ambientais no país onde ocorrerá o consumo. Obviamente, essas regras podem determinar o acesso ou não a um determinado mercado.

b) Regulamentações de processo de produção tem como objetivo a proteção do meio ambiente no país de produção; podem afetar os custos de produção e, portanto, a posição competitiva de produtos determinados produzidos com métodos específicos de produção. Normalmente tais regulamentações são estabelecidas pelos próprios países produtores (exportadores) para sua própria proteção. Entretanto, mais recentemente, esse tipo de regulamentação tem sido usado como forma de pressão para que outros países adotem padrões ambientais

mais estritos (ver, por exemplo, o caso da pesca do atum entre Estados Unidos e México, mais adiante).

O Gatt, o acordo comercial multilateral mais importante, foi estabelecido numa época em que os aspectos ambientais não ocupavam primeiro plano (1947). As regras do Gatt têm como objetivo principal evitar a discriminação comercial entre produtos domésticos e estrangeiros, entre fontes alternativas de importações e entre bens destinados ao mercado doméstico e à exportação. Ainda que o Gatt não incorpore explicitamente considerações ambientais, seus países membros têm a liberdade de estabelecer de forma independente suas políticas ambientais com o fim de preservar seu próprio meio ambiente, e não como forma de induzir outros países a adotar determinados padrões ambientais. Em particular, o Gatt reconhece o direito dos seus países membros de estabelecer os padrões fitossanitários e de outras naturezas relacionadas, valendo-se de seu artigo 20, com o fim último de proteger seu meio ambiente e a saúde dos seus cidadãos e, portanto, negando o acesso ao seu mercado para as importações que não se adequem aos padrões ambientais domésticos [Gatt (1992)]. Por outro lado, o fator ambiental foi mais bem incorporado nos acordos subjacentes à formação da originalmente denominada Comunidade Européia, hoje União Européia. Um dos objetivos explicitamente estabelecidos por ela é a progressiva elevação e harmonização dos padrões ambientais, ainda longe de constituir uma realidade, como será mostrado adiante. É verdade também que o Gatt e a hoje União Européia são entidades de naturezas diferentes; entretanto estamos enfatizando a forma pela qual a questão comércio-meio ambiente recebe tratamentos diferentes nos dois âmbitos.

Os dois casos mais famosos de disputas comerciais em que a questão ambiental ocupou papel central são: o caso das garrafas dinamarquesas, no âmbito da então Comunidade Européia, e o caso da pesca de atum envolvendo Estados Unidos e México, no âmbito do Gatt. Como ambos os exemplos se constituem em casos ilustrativos da natureza dos conflitos que surgem entre a defesa do princípio do livre comércio e a maior regulamentação ambiental no nível da produção ou do consumo, esses casos são objeto, a seguir, de uma breve discussão.

Em 1981, a Dinamarca adotou várias regulamentações para tornar obrigatória a utilização de recipientes de bebidas reutilizáveis em território nacional. A Comissão Européia, pressionada por exportadores de bebidas em recipientes não-reusáveis, considerou esse requerimento em desacordo com os princípios do Tratado de Roma, já que esse grupo de agentes teria de incorrer em custos extras e, portanto, diminuindo sua competitividade. Em 1988, a Corte Européia decretou que o objetivo ambiental implícito no requerimento de recipientes reutilizáveis deveria ter precedência sobre quaisquer considerações comerciais. A única modificação nessa regulamentação do mercado de bebidas dinamarquês foi a abolição da restrição de que os recipientes reutilizáveis deveriam ser aprovados pelo governo dinamarquês.
Em 1990, os Estados Unidos proibiram a importação de atum originário de cinco países (México, Venezuela, Panamá, Equador e Vanuatu) alegando que o método de produção utilizado por eles resultava em um número maior de morte de golfinhos quando comparado com a média norte-americana. Tal proibição foi

baseada no *Marine Mammal Protection Act of 1988*. O México solicitou ao Gatt que essa proibição fosse julgada de acordo com os princípios do livre comércio. Em 1991, tornaram pública a deliberação do Gatt, que considerou a ação unilateral norte-americana não-aceitável, principalmente porque não se tratava de uma espécie animal em risco de extinção [Gatt (1992, p.15) e Pearce (1992)]. Vê-se, portanto, que qualquer proibição de importação de produto com base em diferenças nos processos de produção é considerada incompatível com as regras comerciais do Gatt. Houve, sim, tentativas de incluir nas negociações da Rodada de Uruguai a questão de regras técnicas aplicáveis a processos e métodos de produção, por "razões de proteção humana, à vida animal e vegetal, assim como ao meio ambiente". Entretanto, essa proposta foi rejeitada nesse âmbito, uma vez que o maior objetivo do Gatt é garantir o sistema multilateral de comércio.

A questão que se apresenta aqui é de que forma acordos comerciais em processo de consolidação e crescente aprofundamento, como é o caso do Mercosul, ou aqueles já bastante estabelecidos, como é o caso do Gatt, deveriam tentar incorporar a questão ambiental nas suas regras comerciais para não só garantir as condições necessárias para o crescimento do comércio, mas também atender as pressões crescentes de vários setores da sociedade a fim de proporcionar algum tipo de tratamento conjunto dos aspectos relacionados ao comércio e meio ambiente.

3 - HARMONIZAÇÃO AMBIENTAL E COMÉRCIO INTERNACIONAL

Na literatura sobre problemas econômicos e sociais de uma união aduaneira ou de um mercado comum, o termo *harmonização* é amplamente utilizado, muitas vezes sem que sua conceituação seja feita de forma adequada e, em particular, no que se refere à questão ambiental. Muito freqüentemente, seu significado refere-se à acepção de igualação ou equiparação. Em outros casos, fala-se de harmonização em referêcia a um processo de convergência de políticas, regulações e padrões, destacando-se também a questão ambiental.

No comércio internacional, a harmonização pode ser definida como "a coordenação de políticas e instrumentos destinados a reduzir as diferenças entre os países a fim de facilitar as trocas e a concorrência internacional" [Robertson (1992)]. No tratado constitutivo da Comunidade Econômica Européia, em 1957, embora a questão ambiental não fosse explicitamente mencionada, o artigo 100 estabelecia que "se considerações de grande interesse público tais como a saúde, a segurança das pessoas, a proteção do consumidor determinam a existência de diferenças nas regulações nacionais que entravam o comércio intracomunitário, ou o tornam mais difícil de ocorrer que o comércio interno", recomenda-se a utilização de diretivas "para lograr a aproximação de tais regulações". As diretivas estabelecem metas e objetivos a serem alcançados sem, no entanto, definir a forma pela qual serão implementados. Posteriormente, esse processo de estabelecer diretivas foi denominado *harmonização*, ainda que esse termo, como tal, não seja mencionado no artigo citado [Pelkmans (1987)]. A harmonização, neste caso, tem como principal objetivo resolver o problema originado pelas

diferenças nas leis, regulamentos e padrões sobre a saúde, segurança das pessoas e proteção ao consumidor.

Uma interpretação mais ampla da harmonização no campo ambiental significa que os países "adotariam políticas, regulações e padrões com similares efeitos funcionais sobre o meio ambiente, ainda que não necessariamente da mesma forma legal" [Buckley (1993)].

Para efeitos práticos, entretanto, a definição anterior carece de sentido, já que se dispõe de pouca informação sobre os alegados efeitos ambientais funcionais advindos da atividade econômica. Em geral, a harmonização consistiria na unificação das regulamentações ambientais dos diferentes países, tanto quanto possível, podendo ocorrer em nível de produto ou de processo, com o fim último de minimizar a possibilidade de que pressões protecionistas se materializem sob o pretexto ambiental [Anderson e Blackhurst (1992) e Pearce (1992)]. Essa solução implicaria a perda pelos diferentes países da liberdade de estabelecer suas próprias políticas ambientais, submetidos, portanto, a um conjunto de regras ambientais internacionais negociadas pelos países membros. Alguns aspectos relacionados à harmonização ambiental, todavia, devem ser considerados, entre eles:

a) *Resposta Individual*. A harmonização ambiental internacional implica que os países perdem o direito de estabelecer suas próprias políticas ambientais. Atualmente, nas várias instâncias de acordos comerciais, tais como o Gatt etc., os países têm a liberdade de formular suas próprias políticas ambientais, embora divergências significativas entre elas possam levar a desvantagens competitivas dos países de legislação mais estrita em relação aos mais liberais. Reitera-se aqui que esse problema de desvantagem competitiva não tem de ocorrer necessariamente. Entretanto, potencialmente, constitui-se num problema importante.

b) *Consideração de Diferenças nas Características Ambientais dos Diferentes Países*. Existem diferenças significativas nas características ambientais dos diferentes países: nas capacidades de assimilação dos poluentes, na dotação de recursos, na tolerância à poluição etc. A uniformização de padrões ambientais impede-nas que sejam incorporadas a políticas ambientais e, portanto, que uma solução eficiente seja alcançada. Tal solução dar-se-á talvez num nível de proteção ambiental ou muito elevado ou muito baixo para os diferentes países.

c) *Equalização dos Custos Ambientais*. Uma regra básica de eficiência em acordos ambientais internacionais é que haja equalização dos custos de redução de poluição ambiental. Essa condição não pode ser alcançada quando é adotado o sistema de uniformização de padrões ambientais, já que os diferentes países apresentam grandes diferenças nos seus custos para alcançar um determinado padrão ambiental. Dificilmente ocorrerá a regra de eficiência dada pela igualdade entre benefício marginal de redução e seu custo marginal.

d) *Redução Dinâmica dos Custos de Produção*. Uma das vantagens associadas ao sistema de harmonizar padrões ambientais e à redução dos custos de produção, quando são harmonizados produtos ou processos de produção.

Para a harmonização de produtos, as razões pelas quais os custos de produção seriam reduzidos são: *a*) redução dos custos de adquirir informação; *b*) redução dos custos diretos de adaptação a diferentes padrões; *c*) aumento das economias de escala. Essas vantagens poderiam justificar a adoção, em alguns casos, da harmonização de produtos devido à redução de custos, ainda que as desvantagens antes mencionadas continuassem presentes.

Para a harmonização de processos de produção, não está claro que haveria redução dos custos de produção. Quaisquer inovações tecnológicas no processo tenderiam a afetar a todos os processos de produção internacionalmente unificados, o que seria um fator favorável para a redução de custos. O ritmo lento dos acordos e negociações ambientais para melhorar os processos de produção, todavia, poderia reduzir o ritmo de inovações num setor industrial qualquer. Portanto, o efeito liquido da harmonizar os processos de produção sobre os custos de produção é ambíguo. Outro ponto desfavorável é que a harmonização de processos de produção não permite que a escolha da tecnologia seja feita com base nas vantagens comparativas de cada país.

Como se sugeriu, a adoção da estratégia de harmonizar os padrões ambientais nos diferentes países não cria o problema de desvantagem competitiva. Entretanto, e como se mencionou, há muitos custos derivados dessa solução: *a*) as diferenças nas dotações ambientais não são consideradas; *b*) os custos de controle de uma mesma unidade de poluição podem diferir significativamente entre países; *c*) não são criados incentivos para a adoção de regulamentações ambientais mais estritas.

É de fundamental importância, por exemplo, a capacidade de o meio ambiente suportar certos elementos poluidores, processo que conta com a determinante influência das condições locais atmosféricas, topográficas e climáticas, pois a capacidade de cada meio para diluir, dispersar, dissipar, absorver e transformar substâncias nocivas à saúde humana e às vidas animais e vegetais varia enormemente no tempo e no espaço. Tal significa que o efeito produzido por um mesmo volume e tipo de contaminante pode ser diferente entre localizações de distintos países ou no próprio interior deles. Portanto, essa diferença na capacidade assimilativa deveria ser considerada quando fossem elaborados os padrões ambientais em cada local. Essa característica também implica que o custo de controle para alcançar e manter uma determinada qualidade ambiental poderia ser muito diferente, ou seja, igualar os padrões ambientais ou o custo de controle da poluição entre localizações diferentes para evitar o surgimento de vantagens comparativas não é nem recomendável nem eficiente.
O estabelecimento de padrões de emissão iguais para áreas que diferem muito no nível atual de poluição é incorreto, porque padrões mais estritos devem ser impostos em áreas muito poluídas com o fim de controlar e diminuir os níveis de contaminação. Entretanto, a escolha de padrões de emissão iguais dentro de um

país tem o inconveniente de permitir que áreas menos poluídas se deteriorem até o nível comum do padrão.

A combinação dos fatores acima resulta na possibilidade de os custos de controle da poluição de uma determinada empresa variarem enormemente de acordo com a sua localização. Não seria correto interpretar esse custo diferencial como sinônimo de vantagem competitiva injusta, mas sim como reflexo das diferenças de capacidade assimilativa, preferências dos cidadãos etc., assim como o *valor* da área para outros usos econômicos de mais elevado preço.

Outro fator já mencionado, que corrobora o resultado anterior, refere-se às diferentes preferências e prioridades ambientais dos cidadãos dos diferentes países, que ocorrem, principalmente, quando há diferenças fundamentais no nível de renda *per capita*. Como o benefício de um aumento na qualidade ambiental ou, similarmente, o custo imposto à sociedade pela sua deterioração em boa parte se mede pela vontade de pagar dos indivíduos que, por sua vez, é uma função do nível de renda, dentre outros fatores, espera-se que o benefício marginal do controle da poluição seja mais elevado nas sociedades mais ricas que nas mais pobres. Portanto, o nível ótimo de poluição será muito diferente nos diferentes países, ainda que apresentem iguais capacidades de assimilação e custos de redução da poluição.

Existem, portanto, vários argumentos fortes que advogam pela falta de uniformidade e harmonização dos padrões ambientais. Entretanto, como se registrou, existem fortes razões que advogam por uma regulação no estabelecimento de padrões ambientais e sanitários. A agravar ainda mais o quadro, os custos de transação e de obtenção de informação num contexto de grandes disparidades nos padrões ambientais poderia até mesmo inviabilizar o comércio internacional, seja em nível internacional ou no âmbito de acordos regionais. A questão comércio internacional e suas inter-relações com o meio ambiente é por demais complexa para ter uma solução clara e inequívoca. Vejamos, de que forma evolui a questão ambiental no contexto europeu, com o propósito de extrair lições para o Mercosul.

4 - POLÍTICA AMBIENTAL DA UNIÃO EUROPÉIA

A política ambiental atual da União Européia (UE) é o resultado de um longo processo apenas iniciado em 1972. No Tratado de Roma de 1957, que cria a Comunidade Européia, a proteção ambiental não era reconhecida como tema importante na agenda dos países. Entretanto, com o desenvolvimento do comércio intracomunitário, a questão ambiental tornou-se uma das suas políticas oficiais. Vale a pena uma breve síntese dos seus principais aspectos, com o objetivo de extrair possíveis lições para o contexto do Mercosul [Comissão das Comunidades Européias (1990, 1993 e 1994)].

No ano de 1987 entra em vigor a Ata Única Européia (AUE), que modifica o Tratado de Roma e representa um grande avanço na política ambiental européia,

porque introduz no Tratado um capítulo específico sobre meio ambiente. Portanto, é dado um fundamento legal às mais de 200 diretivas ambientais estabelecidas desde 1972, que estabelecem normas comuns para a qualidade do meio ambiente, as emissões e métodos de tratamento de resíduos, ainda que seja outorgado às autoridades nacionais a elaboração e cumprimento das legislações nacionais.

A política ambiental na União Européia originada em 1972 por decisão dos governantes dos estados membros, fundamentou-se, desde então, em Programas de Ação Ambiental (PAA), que totalizam cinco, até a presente data.

O primeiro PAA, vigente no período 1973/77, estabeleceu as bases para uma política ambiental da Comunidade, mediante estabelecimento de objetivos e princípios a serem seguidos pelos seus países. Foram adotadas diretivas referentes à qualidade das águas, a padrões de qualidade do ar, à disposição de resíduos perigosos e à poluição sonora. Embora um dos princípios norteadores do Programa fosse a prevenção do dano ambiental, a maioria das diretivas referiu-se à correção dos danos ambientais. Ressalte-se também, como iniciativa importante nessa época, a criação de um programa de pesquisa no campo ambiental, com o objetivo de prover uma base científica para a elaboração de novas diretivas e, em particular, no que diz respeito à adoção de medidas de caráter antes preventivo que corretivo. Também merece destaque os esforços contemplados nesse programa para criar uma rede de informações ambientais comparáveis entre si.

Os quatro Programas seguintes conferiram caráter de continuidade ao primeiro e aprofundaram uma política de gradualismo, bem como introduziram novos elementos. Em particular, o princípio da integração da dimensão ambiental com as demais políticas setoriais foi contemplado no III PAA (1982/86), reforçando o enfoque de que é melhor prevenir do que remediar um dano ambiental.

O IV PPA que abrange o período 1987/92, foi adotado por meio de uma Resolução do Conselho de Ministros, quase simultaneamente com a introdução da Ata Única Européia, já antes referida. Nesse programa, introduz-se a obrigação de efetuar estudos de impacto ambiental através de uma diretiva específica. Dentro do princípio do quem polui paga, permite-se que cada Estado membro possa conceder ajuda financeira aos agentes econômicos para estimular a adoção de novas tecnologias compatíveis com as diretivas objeto de proposição. Também é característica do programa a preocupação de um enfoque integral, capaz de reconhecer as inter-relações existentes entre os componentes ambientais. O V PAA, em vigência até o ano 2000, além de reafirmar os princípios norteadores dos programas anteriores, concentra sua atuação em cinco setores: indústria, energia, transportes, agricultura e turismo, além de dar continuidade às questões anteriores. Outro aspecto de suma importância presente no V PAA é o princípio da subsidiaridade, pelo qual se estabelece que as decisões serão tomadas da forma mais próxima possível aos cidadãos e que a Comunidade somente intervirá na medida em que os objetivos da ação pretendida não possam ser alcançados de maneira suficiente pelos Estados membros. Vê-se, portanto, que apesar da importância que o meio ambiente alcançou, não existe a unificação nem das políticas ambientais nem sua harmonização, mas apenas objetivos comuns.

5 - ESTADO DAS NEGOCIAÇÕES NO ÂMBITO DO MERCOSUL SOBRE A QUESTÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA AVALIAÇÃO PRELIMINAR

Com o objetivo de empreender os trabalhos e estudos prévios às negociações que conduziram à implementação do Tratado de Assunção, o qual criou o Mercosul, foram constituídos inicialmente 10 Subgrupos de Trabalho (SGT) subordinados ao Grupo Mercado Comum (GMC), sendo este último o órgão executivo. Os diferentes SGTs têm como meta principal analisar as legislações, regulamentações, padrões ou qualquer outro aspecto que tenha alguma relação com o comércio exterior, assim como elaborar as matérias pertinentes nos campos de políticas industrial, tecnológica, agrícola, transporte, e, quando for o caso, a coordenação de políticas macroeconômicas e institucionais. Criou-se, posteriormente, o SGT número 11, cuja atuação se concentra nos aspectos laborais de emprego e de previdência social. A atuação desses Subgrupos concentrou-se na análise comparativa das disposições legais e normas de cada país e seu grau de aplicação para elaborar propostas de harmonização e eliminação de diferenças entre elas.

As questões ambientais não foram objeto concreto da atuação de um Subgrupo, ficando dispersas nas atuações dos diferentes Subgrupos de Trabalho, como, por exemplo, no de normas técnicas e de política industrial, agrícola e energética. As discussões no âmbito desses Subgrupos tentaram dar algum tratamento aos aspectos relacionados com a diversidade das legislações nacionais, assim como a diversidade tem afetado às políticas industrial, energética e agropecuária em cada país membro.

Com o objetivo de criar um foro próprio para as questões ambientais, porque a atuação dos Subgrupos de Trabalho tem natureza essencialmente setorial, foi criada a Reunião Especializada de Meio Ambiente (Rema), pela Resolução 22/92, com o objetivo último de formular recomendações ao Grupo Mercado Comum (GMC) para assegurar uma adequada proteção ao meio ambiente no processo de integração do Mercosul. Como objetivo específico principal da Rema, destaca-se a elaboração de normativa ambiental para assegurar condições de adequada competitividade entre os países membros; traduzindo, portanto, o reconhecimento da necessidade de tratar conjuntamente as questões comerciais e ambientais.

Desde o seu momento de criação até o presente, os resultados ambientais do trabalho da Rema foram bastante modestos e não superaram o estágio de meras intenções, que se identificam com: *a*) formular recomendações que assegurem uma adequada proteção do meio ambiente no marco do processo de integração regional; *b*) identificar e acordar os critérios gerais e operativos para o tratamento da questão ambiental no âmbito do Mercosul; *c*) contribuir para estabelecer condições adequadas de competitividade entre os Estados partes do Tratado de Assunção; *d*) formular e propor diretrizes básicas em matéria de política ambiental

que contribuam para o desenvolvimento de uma gestão concertada entre os Estados membros do Tratado de Assunção.

Mais concretamente, as atividades das várias Remas ocorridas até agora podem ser resumidas pela elaboração do documento *Diretrizes Básicas em Matéria de Política Ambiental*, cujos objetivos principais se descrevem no que se segue.

Segue-se o conteúdo do documento *Diretrizes Básicas em Matéria de Política Ambiental* (Rema/REC/nº 1/94), que devera nortear a elaboração da política ambiental dos países integrantes do Mercosul.

a) 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. Para fins de analise comparativa de legislações serão consideradas tanto as normas vigentes como sua real aplicação. Em caso de lacunas nas legislações ambientais, será promovida a adoção de normas que considerem adequadamente os aspectos ambientais implicados e garantam condições equânimes de competitividade no Mercosul.

b) Assegurar condições equânimes de competitividade entre os Estados partes pela inclusão do custo ambiental na análise de estrutura de custo total de qualquer processo produtivo.

c) Garantir a adoção de práticas não-degradantes do meio ambiente nos processos que utilizam os recursos naturais.

d) Assegurar a adoção do manejo sustentável no aproveitamento dos recursos naturais renováveis a fim de garantir sua utilização futura.

e) Assegurar a obrigatoriedade da adoção da prática de licenciamento/ habilitação ambiental para todas as atividades potencialmente degradantes ao meio ambiente nos Estados partes, tendo como um dos instrumentos a avaliação de impacto ambiental.

f) Assegurar a minimização e/ou eliminação do lançamento de poluentes a partir do desenvolvimento e adoção de tecnologias apropriadas, tecnologias limpas e de reciclagem, e do tratamento adequado dos resíduos sólidos, líquidos e gasosos.

g) Assegurar o menor grau de deterioração ambiental nos processos produtivos e nos produtos de intercâmbio, tendo em vista a integração regional no âmbito do Mercosul.

h) Assegurar a coordenação das ações objetivando a harmonização de procedimentos legais e/ou institucionais para o licenciamento/habilitação ambiental e a realização dos respectivos controles das atividades que possam gerar impactos ambientais em ecossistemas compartilhados.

i) Estimular a coordenação de critérios ambientais comuns para a negociação e implementação de atos internacionais de incidência prioritária no processo de integração.

j) Promover o fortalecimento das instituições para a gestão ambientalmente sustentável mediante o aumento da informação substantiva para a tomada de decisões; o melhoramento da capacidade de avaliação; e o aperfeiçoamento das instituições de ensino, capacidade e pesquisa.

l) Garantir que as atividades relacionadas ao desenvolvimento do turismo entre os Estados partes considerem os princípios e normas que assegurem o equilíbrio ambiental.

5.1 - Avaliação Crítica das Diretivas Básicas de Política Ambiental no Mercosul

As diretivas definem um conjunto de princípios, critérios e linhas de ação que as partes deverão comprometer-se a seguir, tanto em matéria ambiental quanto na gestão dos recursos naturais. Como comentário de ordem geral, constata-se o acerto da direção imprimida às diretivas; entretanto, para que as diretivas ultrapassem o estágio de meras intenções, tornam-se necessárias negociações adicionais que comprometam os países a modificar suas práticas ambientais, assim como investimentos ambientais específicos para o alcance de melhorias ambientais.

Os termos utilizados “assegurar”, “garantir”, da diretiva *a*, revelam, é certo, um elevado grau de compromisso e responsabilidade que cada país assumirá ao adotar as referidas diretivas; entretanto, não havendo limites de tempo nem etapas para alcançar essas metas, introduz-se o risco de que elas não passem do estágio de um conjunto de intenções. A diretiva *a* não estabelece, todavia, quando e como será alcançado um grau desejável e suficiente de harmonização entre as distintas legislações e práticas ambientais, nem muito menos em que se constitui essa harmonização, já que harmonização não é definida como a uniformização das legislações.

A diretiva *b* refere-se a “assegurar condições equânimes de competitividade entre os Estados partes pela inclusão do custo ambiental na análise de estrutura de custo total de qualquer processo produtivo”; embora seja muito importante essa preocupação, a diretriz também carece de sentido prático quando não define o que significa exatamente nem em que contexto deveria ser aplicada.

As demais diretivas também carecem da mesma falta de precisão constatada nas diretivas *a* e *b*, com exceção, obviamente, da diretiva *e*, que impõe a prática de habilitação/licenciamento das atividades potencialmente degradantes do meio ambiente. Esta última precisa ser complementada com a listagem das atividades a serem incluídas, porque, caso contrário, pode dar margem a interpretações diferentes pelos países membros.

Algumas importantes omissões no documento merecem ser destacadas e enfatizadas, com o objetivo de alertar às autoridades competentes em suas negociações posteriores.

O conhecido PPP (*Polluter-Pay-Principle*), princípio pelo qual os agentes pagariam pela utilização do meio ambiente, não é sequer mencionado. Faz-se porém, referência à utilização de tecnologias apropriadas e à reciclagem, assim como ao tratamento adequado dos resíduos sólidos, líquidos e gasosos. Parece ser o caso de que os países do Mercosul tenham uma preferência pela utilização de medidas baseadas no controle direto, em detrimento da utilização de instrumentos econômicos, o que, sem dúvida constitui uma importante limitação em nível de política ambiental.

Há omissão total com relação à questão dos efeitos ambientais da poluição em áreas de fronteira; em particular, no que se refere ao fenômeno do deslocamento de massas de ar poluído que causa a chuva ácida. O documento não sequer menciona o problema, assim como outras formas de poluição entre fronteiras. Trata-se de uma omissão grave, principalmente no que se refere aos problemas ambientais entre fronteira já existentes, que demandaria uma solução corretiva e cooperativa.

Outro aspecto também bastante insatisfatório é a inexistência de ações destinadas a prevenir que a qualidade ambiental se deteriore em conseqüência do crescimento do Mercosul, que, necessariamente, induzirá um nível crescente de trocas variadas entre seus países. Diante dessa perspectiva de crescimento no comércio, dos investimentos, da mobilidade de pessoas e bens, é de se esperar uma maior utilização dos recursos naturais, e problemas correlatos, a menos que houvesse um aumento significativo na eficiência do uso dos mesmos, hipótese descartada no curto prazo mas não nos médio e longo prazos.

6 - CONCLUSÕES: PROPOSTA DE UM MARCO REGULATÓRIO

A teoria da regulação apresenta vários motivos que advogam pela implementação de uma prática regulatória no contexto da questão comércio-meio ambiente: manutenção de padrões sanitários, preocupação com o meio ambiente tanto local quanto globalmente, disseminação de informação, assegurar condições de competitividade similares, dentre outras instâncias. Tal é verdade, principalmente porque se trata de países que estão num processo intenso e acelerado de liberalização comercial, como os países do Mercosul. Vimos, também, que existe associada à harmonização, seja de processos ou de produtos, uma série de vantagens e desvantagens ligadas que deverão ser objeto de confronto antes da tomada de qualquer decisão nesse sentido.

Mostrou-se, na seção anterior, que existe vontade no contexto do Mercosul para incorporar questões ambientais, num claro reconhecimento pelas autoridades da relevância do tema. Essa afirmação pode ser constatada pela criação e ocorrência das Remas, assim como pelas atuações dos subgrupos de trabalho específicos que

buscam a negociação de padrões ambientais. Entretanto, os resultados até a presente data são extremamente modestos, e podem ser resumidos pelo documento intitulado *Diretrizes Básicas em Matéria de Política Ambiental* que é, na sua presente forma, um conjunto de intenções, muitas das quais ambiciosas. Reitere-se também a total omissão, no citado documento, dos problemas ambientais de fronteira. De fato, pode-se dizer que praticamente não existe nenhum tipo de coordenação efetiva entre os países membros do Mercosul no que diz respeito à questão ambiental.

A política ambiental atual da União Européia reserva algumas lições importantes para o Mercosul. Em primeiro lugar, destaca-se o fato de que os próprios países com um grau de homogeneidade elevado entre si, e, por outro lado com laços muito mais estreitos em todos os níveis, como é o caso da união econômica representada pelos países europeus, não promoveram um processo de harmonização, nem de políticas ambientais, nem de processos ou produtos no curto prazo. Contrariamente, os países estabeleceram metas e objetivos ambientais comuns a serem alcançadas por meio de programas, dentro os quais destaca-se a progressiva elevação e harmonização dos padrões ambientais no futuro. Apesar da existência das mais de 200 diretivas ambientais estabelecidas desde 1972, que estabelecem normas comuns para a qualidade do meio ambiente, as emissões e métodos de tratamento de resíduos, cada país é responsável pela elaboração e cumprimento das legislações ambientais nacionais. Sugere-se, portanto, o mesmo procedimento a ser adotado pelos países integrantes: o compromisso de buscar a elevação e a possível harmonização dos padrões ambientais sempre que as vantagens associadas ao processo excedam os custos. A utilização da ISO 14000 é um exemplo importante dessa harmonização e elemento determinante da competitividade das empresas, pois existem iniciativas dentro do Mercosul para tornar sua utilização obrigatória para alguns produtos [ver *Gazeta Mercantil* (2/6/97)].

Finalmente, outro aspecto também muito importante, inspirado pelo caso europeu e que deveria servir de modelo para os países do Mercosul, é a coordenação de políticas ambientais com as demais políticas: a energética, a de transporte, a industrial e a tecnológica. Essa integração de políticas permitirá que se adote um enfoque antes preventivo que corretivo dos danos ambientais no contexto do Mercosul.

BIBLIOGRAFIA

ARANSON, P. H. Pollution control: the case for competition. In: POOLE, R. W. (ed.). *Instead of regulation: alternatives to federal regulatory agencies.* Lexington, Mass., 1982.

ANDERSON, K., BLACKHURST, R. *The greening of world trade issues*. Londres: Harvester Wheatsheaf: 1992.

BUCKLEY, R. International trade, investments, and environmental regulations. *Journal of World Trade*, 1993.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. *Política de meio ambiente na Comunidade Européia.* Luxemburgo: Oficina de Publicações das Comunidades Européias, 1990.

_____. *Para um desenvolvimento sustentável: programa comunitário de política e atuação em matéria de meio ambiente e desenvolvimento sustentável.* Luxemburgo: Oficina de Publicações das Comunidades Européias, 1993.

_____. *A União Européia.* Luxemburgo: Oficina de Publicações das Comunidades Européias, 1994.

GATT. *Trade and the environment*. Genebra, 1992.

KHAN, A. E. *The economics of regulation: principles and institutions.* New York: Wiley, 1970.

MEIER, K. J. *Regulation: politics, bureaucracy, and economics*. New York: St. Martins Press, 1985.

OECD. *The use of trade provisions in international environmental agreements.* Joint Session of Trade and Environment Experts: COM/ENV, 1992 (Texto para Discussão, 92).

PEARCE, D. W. *Should the Gatt be reformed for environmental reasons?* London: CSERGE, University of East Anglia/University College London, 1992 (CSERGE Working Paper GEC 92-06).

PELKMANS, J. The new approach to technical harmonization and standarization. *Journal of Common Market Studies*, 1987.

ROBERTSON, D. Trade and environment: harmonization and technical standards. In: LOW, P. (ed.). *International trade and the environment*, 1992 (The World Bank Discussion Papers, 159).

SPULBER, D. *Regulation and markets*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1989.

STIGLER, G. J. The theory of economic regulation. *Bell Journal of Economics* 1971.

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