

Mercosul e o meio ambiente: análise da tutela regional ambiental*

The Mercosul and the environment: an analysis of the regional environmental protection

Clarissa Ferreira Macedo D'Isep**

RESUMO

O Mercosul, mediante a aprovação do *Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul* (AQMAM), instituiu o comando de promoção do “desenvolvimento sustentável” e de “proteção do meio ambiente”, inaugurando a *tutela ambiental regional do Cone Sul*. Este artigo trata dos efeitos jurídicos que se podem extrair do Acordo-Quadro do Meio Ambiente do Mercosul, como a identificação da *proteção ambiental integrada* e a *proteção ambiental autônoma*, que formam o Direito Ambiental Regional do bloco, que deverá orientar a gestão ambiental, notadamente dos recursos naturais compartilhados. Tem-se evidenciado uma nova fase no direito das integrações, que possibilitará às partes de exercitar a cooperação na gestão da coisa comum e, quiçá, colaborar para o avanço na cooperação socioeconômica. São analisados alguns dos desafios de implementação evidenciados neste estudo. É promovida uma análise jurídica da temática - Comércio e Meio ambiente, em que se propôs avaliar a realidade hordiena à luz do AQMAM, que prima pela construção de um sistema integrado de comércio, em que as variáveis da sustentabilidade devem ser contempladas.

Palavras-chave: Desenvolvimento sustentável. Proteção ambiental do Mercosul. Meio ambiente. Comércio Internacional e Meio Ambiente.

ABSTRACT

Mercosul in face of the approval of the Board - The agreement about the environment of Mercosul (AQMAM), has instituted the promotion command of the “Sustainable Development “ and of “the environment protection”, so opening the regional environmental guardianship of the Southern Cone. The present article deals with the juridical effects which can be extracted, such as the identification of the integrated environmental protection and the autonomous environmental protection which make up the Regional Environmental Law of the block which should guide the environmental management, mainly that of the shared natural resources. A new phase has been evidenced in the law of integrations, which will enable the parts to exercise the cooperation in the management of the common property and, maybe, cooperate for the advance in the socio-economic cooperation. Some of the implementation challenges are analysed in the present

* Recebido em 28/10/2016
Aprovado em 24/12/2016

** Advogada, parecerista e consultora. Possui doutorado em Direito Ambiental pela Université de Limoges - França (2006), doutorado em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2006), mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1998) e graduação pela Universidade Federal do Espírito Santo (1994). Professora de Direito do Programa de Pós Graduação Stricto Sensu de Direito e Professora Assistente Doutora da Graduação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. Coordenadora do Curso de Pós-graduação “lato sensu” Direitos Difusos e Coletivos da PUC/SP. Coordenadora Executiva do Curso de Pós-graduação “lato sensu” de Direito Contratual da PUC/SP. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Ambiental, Direito Civil - Contratos, Direito Econômico, Direito do Consumidor, Direitos Difusos e Coletivos, atuando principalmente nos seguintes temas: meio ambiente, contratos, cláusulas sociais e ambientais, comércio de carbono, águas, ISO 14000, resíduos sólidos, desenvolvimento sustentável, gestão jurídica ambiental, políticas públicas; TAC - Termo de Ajustamento de Conduta, compensação ambiental, mediação, conciliação, arbitragem, projetos de lei, metodologia, indicadores jurídicos, pagamento por serviços ambientais, meio ambiente industrial, biodiversidade, energia, novas tecnologias, planos e projetos na área de sustentabilidade. Análise de aplicação e investigação de princípios de não retrocesso em matéria ambiental, de informação, usuário-pagador, poluidor-pagador, dentre outros. É membro efetiva da Comissão de Biotecnologia e Biodireito da OAB/SP. É membro da Sociedade Francesa de Direito Ambiental. Membro da Associação de Professores de Direito Ambiental do Brasil – APRODAB. E-mail: administrativo@cmd.adv.br

study. A juridical analysis of the thematic - Trading and the Environment, in which it was proposed to assess the current reality on the light of the AQMAM, which aims at the construction of an integrated trading system in which the variables of sustainability must be acknowledged.

Keywords: Sustainable development. Mercosul environmental protection. Environment. International Trading and the Environment.

1. INTRODUÇÃO

O *Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul* (AQ-MAM) foi aprovado em 22 de junho de 2001, aditado em 7 de julho de 2004, ambos por decisões do Conselho do Mercado Comum (CMC), inaugurando a regulamentação da *tutela ambiental regional*. Imperiosa a necessidade de implementá-lo e, para tanto, promove-se a sua recepção normativa ao identificar os seus efeitos jurídicos regionais e a sua sistematização no ordenamento jurídico interno dos Países Membros (Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Venezuela e Bolívia),¹ assim como os seus reflexos nos países associados (Chile, Peru, Colômbia, Equador, Guiana e Suriname) e nas tratativas em vigor, o que traz à baila a política ambiental do bloco.

O AQMAM normatiza, no seio do Cone Sul, o “desenvolvimento sustentável” e a “proteção do meio ambiente” (objetivos externados no art. 4º) e, por conseguinte, a *qualificação do desenvolvimento* pretendido em suas relações qual seja, o *sustentável*, também implementa o comando de efetividade da proteção ambiental regional. Destarte é estabelecido o princípio de *desenvolvimento sustentável regional do Mercosul*, que condicionará todas as tratativas do bloco, bem como é criado o *Direito Ambiental do Mercosul*, mediante a regulamentação da promoção da proteção ambiental e incentivo à coordenação de políticas setoriais.

A promoção de uma retrospectiva descritiva da origem do bloco, visualizando, em cada uma de suas etapas, a finalidade pretendida, a filosofia aplicada e os resultados obtidos – todos vetores da sistemática que denuncia o contexto jurídico-político da temática ambiental do bloco – se faz necessária para melhor evi-

denciar os efeitos do AQMAM. O que se destaca, até a aprovação do mencionado instrumento, é a existência de um regime jurídico de *proteção ambiental integrada*, consubstanciada na análise retrospectiva da normativa até então existente.

Indagamos: em que medida essa iniciativa de *proteção autônoma do meio ambiente* concretizada no AQMAM se estenderá e afetará as relações em curso firmadas pelo bloco? Também tecemos uma breve *análise prospectiva* do processo evolutivo ambiental no Cone Sul e da legitimação da adoção de *gestão ambiental regional*.

2. O MERCOSUL E O MEIO AMBIENTE: UMA RETROSPECTIVA E A PROTEÇÃO AMBIENTAL INTEGRADA

2.1. Aspectos estruturais do Mercosul

Por iniciativa dos dirigentes do Brasil e da Argentina, foi firmado, em 1985, o compromisso de acelerar o processo de integração bilateral, na chamada, *Declaração de Iguaçu*, sucedido, em 1986, por uma *Ata para a Integração Brasil-Argentina* e, em 1988, pelo *Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento* (TICD).

Em 1990, novo e decisivo passo é dado rumo à concretização da criação de um *processo de integração e cooperação econômica*, com a assinatura da *Ata de Buenos Aires*. Logo depois, em 26-3-1991, o processo conta com o apoio e a participação do Uruguai e do Paraguai, mediante a assinatura do *Tratado de Assunção* (TA), que entra em vigor em 29-9-1991, tendo-se, assim, constituído o *mercado comum* entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, que passa a ser denominado: “Mercado Comum do Sul” (Mercosul) (Art. 1º, TA). Em 17-12-1994, é firmado o *Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul*, que lhe atribuiu personalidade jurídica de Direito Internacional (art. 34) e formalizou sua estrutura institucional em Ouro Preto (Minas Gerais/Brasil), razão pela qual passa a ser conhecido por *Protocolo de Ouro Preto* (POP).

A sua estrutura institucional conta com os seguintes órgãos: a) o Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão superior, com a função de condução política

¹ Ressalta-se que a Bolívia é Estado Parte em processo de adesão.

e tomada de decisões; b) o Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo; b) a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), que vela pela aplicação dos instrumentos de política comercial; d) a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), órgão representativo dos Parla-mentos dos Estados Partes no âmbito do Mercosul e com o ônus de acelerar os procedimentos internos; e) o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), órgão representativo dos setores econômicos e sociais; f) a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM), órgão de apoio operacional. Foi atribuída capacidade decisória, de natureza intergovernamental, aos três primeiros, quais sejam: CMC, GMC e CCM.

O bloco do Cone Sul tem nos TA e POP a base de seu arcabouço normativo *material*. Somado àqueles o “Protocolo de Olivos para solução de controvérsias,”² tem-se formada a normativa *procedimental*. Além das disposições próprias, o funcionamento do bloco é pautado nas *normas costumeiras* de Direito Internacional, o que é enfatizado em face da ausência de um órgão de controle e fiscalização de natureza executiva supranacional.

Em 1996, o Chile e a Bolívia integram o Mercosul, estabelecendo uma Zona Livre de Comércio, figurando, portanto, como Membros Associados. Ainda como Membros Associados o Peru, a Colômbia, o Equador, a Guianá e o Suriname. Posteriormente, tem-se a adesão, na qualidade de Estado Parte, da Venezuela e da Bolívia.

A diferença de relações mantidas no Mercosul entre Estados Partes de *União Aduaneira* e os Membros Associados de *Zona Livre de Comércio* caracteriza, já na sua fase embrionária, a sua particularidade e busca de caminho próprio, diversamente daquele trilhado pela União Europeia, atualmente, referencial expressivo de processo de integração, que até então revela as seguintes etapas: Zona de Livre Comércio, União Aduaneira, Mercado Comum, União Econômica e Monetária e, ul-teriormente, a busca da União Política.

É nessa estrutura e contexto *econômico-comercial* que a matéria ambiental é abordada, já no Preâmbulo do TA, condicionando, expressamente, a ampliação de seus mercados ao “[...] aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis e a preservação do meio ambiente”.

2 O Protocolo de Olivos data de 18-2-2002. Aprovado pelo Congresso Nacional Brasileiro, pelo do Decreto Legislativo nº 712, de 14 de outubro de 2003, e promulgado pelo Decreto nº 4.982, de 9 de fevereiro de 2004.

Por conseguinte, o comando de conservação do meio ambiente - nos espaços fronteiriços e internos dos países membros - passa a figurar como *condicionante*, logo *princípio* da política econômica comercial do bloco e em todos os seus processos decisórios, o que revela o regime jurídico de *proteção integrada do meio ambiente*. Proteção esta que, por sua vez, evidencia o *Princípio da Integração Ambiental* previsto na Declaração do Rio de Janeiro/92 (Princípio 4), reafirmado no Acordo-Quadro Ambiental, de *forma expressa* no art. 3º, b, que dispõe acerca da “[...] incorporação da componente ambiental nas políticas setoriais e inclusão das considerações ambientais na tomada de decisões que se adote no âmbito do MERCOSUL para o fortalecimento da integração” e, de *forma implícita*, ao se estabelecer o desenvolvimento sustentável como objetivo, uma vez que ele por si só concretiza a integração da proteção ambiental em seu conceito e propósito.

2.2. Tutela Ambiental Regional: da proteção ambiental integrada à proteção ambiental autônoma, interação recíproca

Em 20 e 21-2-1992, em Canela (Rio Grande do Sul/Brasil), é realizado um encontro do qual adveio a *Declaração de Canela*, documento que consagrou as condicionantes – *utilização eficaz dos recursos disponíveis e proteção do meio ambiente*. O contexto sociopolítico criado com os preparativos para a Reunião da Conferência do Rio de Janeiro, em 1992, propiciou a postura homogêna e participativa que viabilizou a sua aprovação, do que resultou: a determinação da *responsabilidade comum* atinente à matéria ambiental; a busca da implementação de ações solidárias destinadas a reverter o processo de degradação do meio ambiente; o reconhecimento da complementaridade dos conceitos: “preservação de recursos naturais”, “progresso material” e “desenvolvimento econômico”; o reconhecimento da necessidade de codificação gradual do Direito Ambiental Internacional, enfatizando a cooperação internacional com vistas à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente. Nesse sentido, em 27 de junho de 1992 (CMC – Decisão nº 01/92), são atribuídos programas de trabalho ambiental aos grupos SGT 7 – política industrial e tecnologia, SGT 8 – política agrícola; SGT 9 – política energética. Em 1993, é implementada, no SGT nº 7, a Comissão sobre Meio Ambiente, que recomenda (nº 20/93) a adoção de *Projeto de Cooperação para o Meio Ambiente*.

O GMC, considerando que o tema ambiental é trabalhado de forma transversal e setorizada nos SGT 7, 8 e 9, mediante Resolução GMC nº 22/92, resolve criar as chamadas Remas – reuniões especializadas de meio ambiente - que, com o escopo de: promover a análise da legislação ambiental vigente nos Estados Partes, para posterior harmonização³; de analisar o impacto relativo às normas ISO 14000 e de proporcionar ações de proteção ao meio ambiente etc., passam, então, a acontecer periodicamente. Nesse sentido, é elaborada a Recomendação nº 1/94 ao GMC que, ao ser aprovada (Resolução GMC nº 10/94), gera o documento *Diretrizes Básicas em Matéria de Política Ambiental*.

A preocupação ambiental volta à pauta em 20 e 21 de junho de 1995, mediante reunião dos ministros, formalizada na *Declaração de Taranco*, quando reafirmam a prioridade dos acordos internacionais e do reconhecimento da temática ambiental do Mercosul. Essa temática é materializada na proposta e concretização de transformação das Remas em subgrupo de trabalho específico, o que acontece com a edição da Resolução nº 20/95. Estabelece-se, então, um subgrupo de trabalho consagrado exclusivamente ao meio ambiente, o SGT-6 – subgrupo de trabalho 6 do Grupo Mercado Comum – com a missão de: a) gerar um sistema de informação ambiental; b) implementar o projeto de cooperação: competitividade e meio ambiente; c) promover a gestão integrada dos resíduos de portos, aeroportos e postos de fronteira; d) desenvolver uma gestão ambientalmente adequada de substâncias e produtos químicos, dentre outros.

A dificuldade de harmonização das legislações ambientais se faz presente tendo em vista o desnível entre elas, notadamente o avanço e sofisticação da legislação ambiental brasileira comparada com a todos outros Países Partes. Embora criticada pela Argentina⁴ quanto à sua pouca efetividade, ganha, paulatinamente, força nos tribunais do País que começam a incorporar a cultura ambiental. O contexto é de dificuldades - o que é compreensível toda vez que se tenta definir uma política comum em universos diferentes, como foi o caso da ela-

aboração e transposições de várias diretivas ambientais da União Europeia, assim como da padronização do modelo de gestão ambiental promovida com a criação da norma ISO série 14000⁵ etc.

Ainda assim, o Conselho de Mercado Comum, pela Recomendação nº 01/01 do SGT nº 6 “Meio Ambiente”, em Decisão nº 02/01, de 22 de junho de 2001, em Assunção, aprova o **Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul** (AQMAM), criando, conforme dispõe em seu preâmbulo, um “[...] macro jurídico que facilite a efetiva proteção do meio ambiente e o uso sustentável dos recursos naturais dos Estados Parte”. Ao fazê-lo, o Mercosul, diante de todas as dificuldades e crises consideráveis em que se encontram os países integrantes, especialmente a Argentina, dá sinal de vida, contrariando aqueles que o tinham como morto e dando um importante passo para a concretização do processo de integração e cooperação que tem anseios que devem ir muito além da equidade comercial, ou ao menos de alcançá-la de maneira sustentável. Fato é que, com o AQMAM, é concretizado o que denominamos de **política ambiental regional**, redirecionando e ampliando o processo de cooperação e, sobretudo, efetivando, juridicamente, **a proteção autônoma do meio ambiente**, e revelando o **direito ambiental regional do Mercosul**.

2.3. Desenvolvimento sustentável: conceito integrador de matérias e de sujeitos dotado de pluralidade de efeitos

O *desenvolvimento sustentável* se constitui em objetivo a ser perquirido pelo Cone Sul, conforme preleciona o art. 4º do AQMAM. A orientação é embrionária à existência do bloco, ainda que de forma *indireta e parcial*, uma vez que o preâmbulo do TA, ao expor seus motivos e objetivos, elenca vertentes, tais quais: “[...] *acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social; aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, preservação do meio ambiente, [...] desenvolvimento científico e tecnológico; [...] modernizar a economia a fim de melhorar as condições de vida de seus habitantes*”.

Destarte, por não ter se utilizado da nomenclatura e, por conseguinte, do “*desenvolvimento sustentável*”, a evocação de seu conceito, efeitos e implicações, a exemplo

3 Trazemos à baila a clássica observação já tecida quando da iniciativa das atividades da atual União Europeia, no sentido de que “Harmonizar não implica estabelecer uma legislação única e sim eliminar eventuais assimetrias e dirimir divergências”.

4 AVIS ET RAPPORTS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL. *Relations entre L'Union Européenne et le Mercosur*, 2002. (Rapport présenté par M. Lucien Bouis).

5 Acerca do tema: D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. *Direito ambiental econômico e a ISO 14000: análise jurídica do modelo de gestão ambiental ISO 14001*. 2. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

da sua extensão subjetiva às futuras gerações, implicaria interpretação extensiva do TA.

Em face do atual contexto de degradação socioambiental e do nível de desenvolvimento econômico e tecnológico, não mais se pode visualizar o *desenvolvimento legítimo* dissociado da exigência de sua *sustentabilidade*. Essa qualificação – sustentável – o empregou de tal modo que se busca desenvolvê-la de forma setorial, a fim de garantir-lhe a máxima efetividade e aplicação, a exemplo da dita pesca sustentável, agricultura sustentável, comércio sustentável, cidade sustentável etc. Dessa forma, estar-se-á concretizando o Princípio 27 da Declaração Rio/92 e o capítulo 39 da Agenda 21 da Conferência das Nações Unidas, assim como aplicando o Princípio da Integração.

A vertente *desenvolvimento sustentável regional* do Mercosul, agora expressa, passa a ser regida pelo microsistema normativo composto por: TA + POP+ PO + AQ-MAM + Princípios da Declaração Rio/92, fontes que, ao dialogarem, formam a unidade *geral, abstrata e objetiva* de regramento. Quando evocada, ou seja, aplicada ao caso real, a subsunção se dará de forma *específica, concreta e subjetiva*, uma vez que interage com as disposições *setoriais*, reguladoras da *matéria* em questão, e, ainda, com o Direito interno dos Países Membros e Associados, conforme o caso.

Para ilustrar a afirmativa, tomemos como exemplo a iniciativa de cooperação firmada entre o Mercado Comum do Sul e a República Federal da Alemanha, em 18-2-2002, no *Acordo sobre o projeto de “[...] fomento de gestão ambiental e produção mais limpa em pequenas e médias empresas”*, por Decisão de nº 03/02 do CMC, que tem por objetivo: “[...] fomentar a gestão empresarial ecológica e os processos de produção mais limpa em pequenas e médias empresas mediante a cooperação entre instituições relevantes dos setores público e privado dos estados Partes do MERCOSUL”. Esse projeto encontra sustentação normativa *geral, abstrata e objetiva* na *política de desenvolvimento sustentável regional*, portanto no *microsistema* supramencionado; e, de forma *específica, concreta e subjetiva* na legislação reguladora da atividade econômica e ambiental do País Membro que for sediar a pequena ou média empresa que vier a ser fomentada pelo projeto em questão. Isso somado à regulamentação material específica do setor de atuação dessa empresa.

A política do *desenvolvimento sustentável regional* é o instituto responsável pelo movimento e coesão, portanto

de ação e interação dessa *rede normativa* que, ao mesmo tempo em que é provida de caráter *bidimensional*, no tocante à matéria (geral e setorial), e de caráter *tridimensional*, quanto à origem das normas (internacional, regional e nacional), adquire, no caso concreto, forma *unidimensional*, por revelar a intersecção entre diferentes conceitos, matérias e princípios.

O desafio na delimitação de efeitos e extensão de tal instituto, “desenvolvimento sustentável”, que comporta, ainda, o debate quanto ao seu valor jurídico, é uma constante que se intensifica e se efetiva cada vez que é ratificado em novo acordo ou texto de lei, o que nos remete a reavaliar e atualizar, numa relação direta de tempo e espaço, a proposta de seu conteúdo, sentido e alcance.⁶

A iniciativa se coaduna com o cenário internacional, evidenciado pela “Declaração de New Delhi sobre os Princípios de Direito Internacional Relativos ao Desenvolvimento Sustentável”, documento aprovado na conferência de 2 a 6-4- 2002, por ela recepcionado. Tem como proposta a observância dos princípios de direito internacional aplicados à ideia do desenvolvimento sustentável, com o fim de concretizar os seguintes objetivos: a) o dever dos Estados de velar pela utilização sustentável dos recursos naturais; b) o princípio da igualdade e eliminação da pobreza; c) o princípio da responsabilidade comum mais diferenciada; d) o princípio da precaução aplicado à saúde, aos recursos naturais e aos ecossistemas; e) o princípio da participação do público e acesso à informação e à justiça; f) o princípio da boa governança; g) o princípio da integração e interdependência, em particular no que concerne aos direitos humanos, objetivos sociais, econômicos e ambientais.

A proteção ambiental integrada é uma vertente internacional, que orienta o Mercosul, como sujeito de direito internacional. Diversa não poderia ser a orientação do AQMAM, que privilegiou, exaustivamente, as duas espécies de proteção: a *autônoma*, ao direcionar os rumos da cooperação para uma política ambiental comum; a *integrada*, que é reafirmada no art. 3º, b, figurando como princípio e como objetivo (art. 4), quando da imposição do desenvolvimento sustentável, que permeia todo o Acordo Ambiental. Isso sem mencio-

6 Cumprе ressaltar que o Princípio do Desenvolvimento Sustentável foi declarado Princípio Geral de Direito por decisão arbitral da Corte de Paris. In: D’ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. *Água juridicamente sustentável*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

nar a ratificação expressa aos princípios da Declaração Rio/92, que a eles (princípio da integração e do desenvolvimento sustentável) se reportam.

Entendemos estar superada a ideia de que a proteção ambiental constitua uma restrição ao comércio ou às atividades econômicas de forma geral, pela simples razão de que visualizamos a economia como sendo a ecologia humana.⁷

Nesse sentido, foram as orientações do Comitê Independente de Revisão do “Acordo Norte-Americano de Cooperação Ambiental” (em inglês: North American Agreement on Environmental Cooperation - NAAEC), celebrado em 13-9-93, entre Canadá, México e Estados Unidos, que, resumidamente, enfatizaram a necessidade de a Comissão de Cooperação intervir para ampliar e especificar o nexo que liga “comércio e meio ambiente”; assim como a necessidade de enfrentar o problema ligado à “[...] melhoria da capacidade analítica dos países no estabelecer o relacionamento sistemático entre a expansão do comércio e a qualidade ambiental na área pertinente”.⁸

A Declaração de New Delhi constata que “[...] o objetivo do desenvolvimento sustentável implica numa abordagem exaustiva e integrada entre processo econômico, social e político [...]”. A proteção integrada é um forte e eficaz princípio na defesa da qualidade ambiental que ganha força e necessita de sua instrumentalização e fiscalização. Diverso não foi o ocorrido na União Europeia até a implantação do Direito Comunitário Ambiental.

3. O ACORDO-QUADRO SOBRE O MEIO AMBIENTE DO MERCOSUL (AQMAM): DA ANÁLISE DA PROTEÇÃO AUTÔNOMA DO MEIO AMBIENTE REGIONAL A UMA ABORDAGEM PROSPECTIVA DO DIREITO AMBIENTAL REGIONAL DO MERCOSUL

O *Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul (AQMAM)*⁹ foi sistematizado, além do Prêambulo, em

quatro capítulos (I – Princípios; II – Objetivo; III – Cooperação em Matéria Ambiental; e IV – Disposições Gerais) e em um anexo (Áreas Temáticas). Trata-se de instrumento normativo específico, que tem por objetivo a concretização do *desenvolvimento sustentável* e da *proteção do meio ambiente* (cf. art. 4º), colocado à disposição de particulares e dos Estados Partes para pautarem suas relações, comerciais ou não, entre si e o bloco com terceiros.

A regulamentação concretizada promove a confirmação do *valor ambiental* no seio do Mercosul, tendo em vista que a função normativa coloca em evidência os seus fundamentos, situação bem ilustrada na afirmativa de que se “[...] a norma é o instituto, o valor é o instituidor”.¹⁰ Todo esse processo buscou alcançar a *equidade ambiental interna* e a *competitividade ambiental externa*, uma vez que a tutela se dá de forma integrada ao anseio de desenvolvimento e no contexto de um processo de cooperação econômica, donde se tem por selada a proteção ambiental como premissa, logo fundamento de suas atividades. Nesse sentido, ilustramos com a Constituição Federal Brasileira de 1988 que, expressamente, já estabelece, em seu artigo 170, a proteção do meio ambiente e a defesa do consumidor como *princípios* da atividade econômica.

3.1. O significado e a abrangência de um Acordo-Quadro Ambiental Regional: efeitos jurídicos

Pautando-nos nos sujeitos alcançados, no objetivo pretendido e no *status* jurídico do bloco, podemos atribuir uma multiplicidade de efeitos jurídicos ao AQMAM, que podem ser analisados por variados critérios, devido à complexidade do seu escopo e à pluralidade de possibilidades de atividades do Cone Sul.

Mesmo que não tenha aplicação imediata, revela um *efeito vinculante*, pelo fato de resultar numa manifestação *unilateral de vontade*, pois o Mercosul é provido de personalidade jurídica de direito internacional, portanto sujeito de direito internacional¹¹ que, ao emitir uma decla-

7 A respeito veja, D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. *Direito ambiental econômico e a ISO 14000: análise jurídica do modelo de gestão ambiental ISO 14001*. 2. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 53 e ss.

8 MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 19. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 1170 e 1171.

9 A aprovação do Acordo-Quadro no Brasil pelo Congresso Na-

cional pelo Congresso Nacional se deu por meio do Decreto Legislativo nº 333, de 24 de julho de 2003.

10 SOUBIRAN-PAILLET, Francine; VAN DE KERCHOVE, Michel. *Normativités et inornativités*. Paris: LGDJ, 2000. p. 17.

11 Ilustramos com a definição de sujeito de direito internacional oferecida por DUPUY, como segue: “On dit d’une entité qu’elle constitue un sujet de droit lorsqu’elle est dotée par les normes d’un

ração, tem por constituída a *obrigação de fazê-lo* perante a sociedade internacional e, por conseguinte, a *obrigação de resultado* entre os Estados Partes, ainda que livres quando à forma.

No tocante aos Estados Partes, conforme o prisma e situação analisados, ter-se-ão as disposições do acordo figurando com natureza jurídica *contratual*, mas precisamente na condição de *cláusula geral na matéria ambiental*, quanto ao comando de “proteção do meio ambiente”, e instituído um *conceito determinado pela função*,¹² quanto à promoção do “desenvolvimento sustentável”.

O AQMAM figura, ainda, como uma importante *fonte formal de direito*, notadamente para o Paraguai e o Uruguai, que nele poderão lastrear suas decisões, arbitrais ou jurisdicionais, atinentes à matéria ambiental.

Por derradeiro, evidencia-se, como efeito jurídico do AQMA, a capacidade de vedar disposições diversas e, como supramencionado, de promover a equidade ambiental, confirmando assim o valor ambiental, estendendo a cooperação promovida pelo bloco e ratificando a intenção, anteriormente exposta de forma menos acentuada, de *proteger o meio ambiente e qualificar o desenvolvimento*, regulando o comércio ao condicioná-lo à premissa ambiental.

3.2. A proteção regional autônoma do meio ambiente: o alvorecer do direito ambiental regional do Mercosul

Ao promover a *proteção do meio ambiente*, objeto de Acordo-Quadro (art. 4º, ACMAM), tem-se estabelecida a sua *proteção ambiental autônoma* e instaurada a *tutela ambiental regional no Cone Sul*, conforme já disposto, bem como definido o seu “status” jurídico, ou seja, foi-lhe atribuído um valor jurídico determinado, que não foi outro senão o de *princípio fundamental regional*.

As tratativas do Mercosul têm, sob a ótica do direito de integração, natureza jurídica *contratual*, portanto sujeita ao efeito vinculativo do princípio geral *contratual*,

o *pacta sunt servanda*. Sendo assim, ignorado o comando de proteção ambiental, quando das atividades regionais do Mercosul, ter-se-á a sua *ilegitimidade*, tendo em vista o descumprimento *contratual*.

O AQMAM passa a integrar o microsistema jurídico-ambiental interno dos Países Membros e reconhece a legislação ambiental como um instrumento da política ambiental, assim como prevê o intercâmbio de informações sobre leis, regulamentos, procedimentos, políticas e práticas ambientais (art. 6º, AQMAM), inclusive no fito de harmoniza-las.

Ressalta-se que o comando geral de proteção ambiental somado ao comando expresso de busca da instrumentalização dos Princípios da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente, de 1992, trazido pelo acordo (art. 2º, AQMAM) e interpretado, sistematicamente, com disposições setoriais existentes, tem formado o microsistema normativo do meio ambiente do Mercosul, do qual resulta o *direito ambiental do Mercosul*. Isso indica que a tais disposições foi atribuído caráter transversal, não as limitando à temática regulada, o que significa que as disposições estabelecidas, por exemplo, em instrumentos como o “Acordo de Cooperação e Facilitação sobre a Proteção das Obtenções Vegetais nos Estados Partes do MERCOSUL” (Dec. nº1/99) ou, ainda, a “Complementação do Plano Geral de Cooperação Recíproca para a Segurança Regional em Matéria de Ilícitos Ambientais” (Dec. nº 10/00) trazem instrumental que pode ser disponibilizado para a proteção do meio ambiente de forma geral.

A existência do AQMAM aponta que o Mercosul pretende buscar harmonizar vertentes de um mesmo ecossistema, meio ambiente e comércio, e, também, contribuir para a promoção da cooperação ambiental regional e internacional.

Ao promover a proteção autônoma do meio ambiente, o Acordo ocasionou efeitos, tais quais: a) a proteção preventiva e integral do meio ambiente, que conduzirá à gestão ambiental regional; b) a cooperação entre governos na busca de harmonização das legislações; c) a parceria com a sociedade civil organizada, que passa a figurar como sujeito indispensável na gestão ambiental.

A proteção autônoma se faz preventiva, pois permite uma atuação independente e, por certo, de maneira a considerar o meio ambiente como um todo e ao mesmo tempo aperfeiçoando a proteção setorial, logo integral.

ordre juridique déterminé d'un ensemble de droits et d'obligations, ainsi que des capacités nécessaires à leur exercice. » DUPUY, Jean-Marie. *Droit international public*. 4. ed. Paris: Dalloz, 1988.

12 NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Novo Código Civil e Legislação Extravagante Anotados*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 6. “Conceitos determinados pela função (funktionsbestimmte Rechtsbegriffe) Os conceitos legais indeterminados se transmudam em conceitos determinados pela função que têm de exercer no caso concreto”.

Vale notar a aplicação do princípio da informação e participação no AQMAM, dado o destaque atribuído ao governo pelos organismos nacionais competentes e à sociedade civil organizada (art. 6º, *caput*) que deverão auxiliar na análise dos problemas ambientais, incrementando o intercâmbio de informações, incentivando a pesquisa científica, contribuindo para a promoção de trabalho ambientalmente saudável etc. (art. 6º, a-n).

Entretanto, para concretizá-los, será necessária a criação de um conceito de *meio ambiente comum*, o que se dará com a harmonização legislativa e, sobretudo, a instrumentalização dessa defesa transfronteiriça, ou seja, o Estudo de Impacto Ambiental Regional, a licença ambiental regional, o monitoramento ambiental regional, a auditoria ambiental regional, etc. Também é preciso a criação de instrumentos de fiscalização da proteção integrada, que poderão ser uma certificação, etiqueta ambiental do bloco, cláusulas ambientais, auditoria ambiental, etc.

Além dos efeitos supramencionados, ter-se-á, cada vez que for instaurado, um acordo-quadro, estabelecido e atribuído o valor jurídico de *princípios fundamentais* à matéria regulada, devendo essa matéria refletir de forma autônoma e integrada nas matérias setoriais, revelando a *gestão ambiental do bloco*.

3.3. O Acordo-Quadro Ambiental do Mercosul: entre prognósticos e prospectivas.

O AQMAM estabelece um divisor de águas na temática ambiental do Mercosul, dados os seus efeitos inovadores.

Esse acordo tem o condão de firmar o compromisso do desenvolvimento da *política ambiental* do Mercado Comum do Sul, em que o meio ambiente do Mercosul – espaço geográfico dos Países Membros e associados, nos limites do objeto de suas relações, reguladas nos tratados – partilha da obrigação e responsabilidade de instrumentalizar e concretizar a tutela do espaço ora protegido que, dados os efeitos difusos, ainda que de origem comum, passa a ter natureza jurídica análoga à de *“ressource naturel partagée”*, ou seja, em tradução literal e significativa do termo, *“recursos naturais partilhados”*. Neste sentido, o Acordo do Aquífero Guarani, firmado na Argentina em 2-8-2010, em que o *status jurídico* é de recurso hídrico transfronteiriço.

Inaugurada, pela norma em comento, a *política am-*

biental regional, que se instrumentaliza na *gestão regional ambiental do Cone Sul*, traz diversas disposições que sintetizamos.

Ratifica a *proteção ambiental integrada*, em seu art. 3º, b e quando estabelece o objetivo de “desenvolvimento sustentável”; e inova, com a imposição de uma *proteção ambiental autônoma* que se exterioriza no comando expresso de “proteção do meio ambiente”.

A proteção integrada e a autônoma revelam um microssistema de normas ambientais que inaugura a *tutela ambiental regional* no âmbito do Mercosul, o que deverá permear todas as suas normas e tratativas, o que, por conseguinte, faz emergir o *direito ambiental regional do Mercosul*.

O objeto do AQMAM produz efeitos subjetivos em diferentes níveis: nas relações do bloco propriamente dito, isto é, do Mercosul com terceiros; dos Países Membros e Países Associados entre si; e, ainda, no interior dos Países Membros, visando, com isso, a garantir a equidade ambiental entre e intergerações.

Efeitos materiais estão evidenciados nos objetivos externados no art. 4º, que qualifica o desenvolvimento, já normatizado no TA, como sustentável, almejando equidade nas relações comerciais. Ao impor a proteção do meio ambiente, objetivando a conservação dos recursos naturais do bloco, inspira um sistema análogo ao de “recursos naturais compartilhados”, que terá sua implementação em função do estágio político regional do bloco no tocante aos diferentes estágios de integração. O Mercosul trilha, até então o *modelo societário*, – em que, de acordo com Ferdinand Tonies, os fatores de desagregação do grupo social são mais fortes que os de aproximação¹³ – o regime jurídico dos “recursos naturais compartilhados” seria o de *condomínio*; ao passo que o da União Europeia, *modelo comunitário*, em que os fatores de aderência são mais fortes, a gestão do bem comum se dá no regime jurídico da *copropriedade*.

Por certo, a força dos fatores de desagregação, no âmbito econômico-financeiro-comercial do Mercosul, tem se revelado em grande entrave para avanço de cooperação e integração do bloco. A seara ambiental, por meio do AQMAM, revela-se como uma nova alternativa e oportunidade de exercício de cooperação para os Estados Partes e Países Associados, dada a unidade

13 ACCIOLY, Elisabeth. *Mercosul e a União Europeia: estrutura jurídico-institucional*. Curitiba: Juruá, 1996. p. 17.

de interesse na gestão do *bem comum*, que é provido de *caráter unitário*, a exemplo do já mencionado Aquífero do Guarani. As searas em que se conseguir capturar a predominância do interesse comum devem ser priorizada para que seja superada a imaturidade no âmbito da cooperação e assegurado o avanço a estágios mais elevados no direito de integração. E, quiza, a seara social e, por derradeiro à econômica se tornariam mais ágeis. Espera-se que a presente colocação não seja razão de frustrações aos empreendedores e às tratativas originárias do Cone Sul, – ao revés, que o AQMAM seja instrumento de motivação para alcançar o avanço econômico, na lógica do sábio ditado popular: “Um passo atrás para um salto na frente”. Até porque a *tutela ambiental* jamais será “Um passo atrás”, ao contrário, torna legítima a atividade econômica. O que se pretende, tão e somente, é afastar o pessimismo que circunda o Mercosul e estimular os seus defensores.

Espera-se que os atores do Mercosul coloquem em prática a força e o alcance de que é provido o acordo analisado, dada a abrangência de seus conceitos e sistemática normativa que sugere, concretizando no dizer de Lipietz, “un compromisso socio-éco-democrate”.¹⁴

4. O ACORDO-QUADRO SOBRE MEIO AMBIENTE DO MERCOSUL (AQMAM) E O COMÉRCIO INTERNACIONAL: UMA ANÁLISE APLICADA

O AQMAM figura, ao menos no âmbito teórico, como um divisor de águas nas relações do bloco. O escopo originário de *livre comércio*, por certo, se mantém, entretanto, passa a ser um comércio qualificado, qual seja: *comércio sustentável*.

Em que pese a previsão declinada, no preâmbulo do TA, de “utilização eficaz dos recursos disponíveis e proteção do meio ambiente”, a mudança de paradigma exige uma tônica mais expressiva nas relações e decisões do bloco, o que requer, inicialmente, mudanças cultural, ideológica, ética e econômica. E, por certo, exige a adoção de políticas, instrumentos e mecanismos de sua implementação.

As decisões das cortes de solução de conflitos, seja no âmbito do Mercosul, seja, no âmbito da OMC (Painel e órgão de Apelação), não recepcionaram a susten-

tabilidade de forma dinâmica como pretendido pelo o AQMAM e pelo Direito ambiental internacional, construído por tratados.

Nesse sentido, observa-se alguns dos pontos que permeiam a temática:

(i) *regulação ambiental x liberdade de comércio*: No dizer de Bernard Remiche¹⁵, “quanto mais Direito, mas economia, mais comércio...”, uma vez que quanto mais regulação, mais segurança jurídica e, logo, maior circulação de bens e riquezas. Foi a lógica vislumbrada no instituto jurídico da ‘Propriedade Intelectual’, que uma vez que ela regulamentada, sua circulação se fez dinâmica.

A regulação tem por efeito a democratização; a possibilidade de criação de mecanismos jurídicos de aplicação, de comunicação, de transparência e de gestão. A liberdade só se faz legítima quando exercida com responsabilidade. Destarte, regulamentar a temática comércio-meio ambiente de forma mais pontual, colabora para a proteção ambiental, em que o comércio se faz instrumento de gestão ambiental. E, a *contrario sensu*, coíbe práticas discriminatórias e restritivas ao comércio por pretexto ambiental, seja pelo regramento do bem comercializado, seja proteção ambiental implementada.

Da mesma forma, conforme destaca Morosine¹⁶, busca-se evitar “a concorrência normativa e jurisdicional entre os regimes ambiental e comercial” e a inibir práticas discriminatórias, e assegura o comércio aberto, previsível e equitativo.

Pode-se registrar um avanço técnico, de grande valia para a interpretação e integração dos conceitos e noções, objeto de demanda de comércio transnacional, regional e internacional. A exemplo da OMC, que adotou a preservação ambiental como uma das diretrizes do seu sistema, aplicando a interpretação extensiva do art. XX, do GATT, notadamente, das alíneas b” e “g”. No mesmo sentido, é a posição normativa do Mercosul, através da implementação do AQMAM. Do que se extrai que a natureza jurídica de que é provido o comendo de “proteção ambiental” e de “promoção do desenvolvimento sustentável”, no âmbito das relações de comércio inter-

15 RENICHE, Bernard. *Révolution technologique, mondialisation et droit des brevets*. Revue Internationale Droit Economique. Bruxelas: De Boeck Université, 2002. p. 83-124. Numéro anniversaire.

16 MOROSINI, F. C.; NIENCHESKI, L. Z. . A relação entre os tratados multilaterais ambientais e os acordos da OMC: é possível conciliar o conflito? *Revista de Direito Internacional*, v. 11, p. 151-168, 2014.

14 L’Europe en Bref, p.26.

nacional com os países do Mercosul, são, no aspecto instrumental, de *cláusula geral* e, no aspecto *material*, de *cláusula ambiental* e de *cláusula de sustentabilidade*, reciprocamente.

Fato é, que a proteção ambiental é uma nova vertente, em que permite a releitura de propósitos, adequação de condutas e instrumentalização de comandos do Cone Sul.

4.1. O desenvolvimento sustentável: um caminho sem volta

O mundo clama por um desenvolvimento sustentável, pela economia verde, e erradicação da pobreza, conforme consignado no documento “The future, we want”, na Conferência das Nações Unidas no Rio em 2012. É um avanço e redesenho da integração mercosuliana, que se analisada sob a lupa do comércio, pretende-se que a política socioeconômica-ambiental seja implementada, regulamentando mecanismos de viabilização e facilitação do comércio como, por exemplo:

- (i) *compensação ambiental*;
- (ii) *compliance mechanisms* em matéria ambiental;
- (iii) cláusulas ambientais padronizadas e gerenciadas;
- (iv) criação de mecanismos de incentivo flexíveis e não vinculativos de proteção ambiental no âmbito do comércio e das demais relações do bloco.

Não se pode olvidar que a política de integração mercosuliana foi renovada, ampliada e, senão, redirecionada, ao menos, qualificada, posto que foi pactuada a adoção do Princípio do Desenvolvimento Sustentável em que as vertentes – social-ambiental-econômica – primam por harmonização, implementação, *não retrocesso* e, ainda, *melhoria contínua*, mediante atuação pro-ativa.

Acreditar no Princípio do livre comércio como vertente e a proteção ambiental como exceção, como impregnadas as decisões de soluções de controvérsias, notadamente no caso dos pneus remodelados, é, no mínimo, ignorar a técnica jurídico-normativa que circunda o AQMAM.

A política de comércio deixa de ser um temática autônoma e isolada para agir e interagir com políticas ambientais e sociais, que devem ser implementadas. As operações comerciais devem acontecer no contexto regional de política econômica, que não deve ser sustentá-

vel. A complexidade do diálogo das políticas públicas de direito interno e as de direito regional e internacional, além de interagirem devem se harmonizar e serem monitorados por sistema de gestão autônomo. Desafio da nova era do bloco.

REFERÊNCIAS

- ACCIOLY, Elisabeth. *Mercosul & União Européia: estrutura jurídico-institucional*. Curitiba: Juruá, 1996.
- AVIS ET RAPPORTS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL. *Relations entre L'Union Européenne et le Mercosur*, 2002. (Rapport présenté par M. Lucien Bouis).
- D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. *Água juridicamente sustentável*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. *Direito ambiental econômico e a ISO 14000: análise jurídica do modelo de gestão ambiental ISO 14001*. 2. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- DUPUY, Jean-Marie. *Droit international public*. 4. ed. Paris: Dalloz, 1988.
- LIPIETZ . Alain. *L'Europe en Bref*.
- MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 19. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2011.
- MOROSINI, F. C. *The MERCOSUR and WTO retreaded tires dispute: Rehabilitating regulatory competition in international trade and environmental regulation*. 2008. Doutorado (Tese de Ph.D.). The University of Texas Libraries, Austin, 2008.
- MOROSINI, F. C. O Caso dos Pneus no Mercosul e na OMC: Reabilitando a Competição Regulatória em Disputas de Comércio Internacional e Meio Ambiente. In: RIEDRICH, Tatyana F. (Org.). *Direito e Desenvolvimento*. Curitiba: 2009.
- NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Novo Código Civil e Legislação Extravagante Anotados*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- SOUBIRAN-PAILLET, Francine; VAN DE KERCHOVE, Michel. *Normativités et inornativités*. Paris: LGDJ, 2000.