

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 37 • nº 148

outubro/dezembro – 2000

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

O meio ambiente como objeto de direito no Mercosul

Fabíola Santos Albuquerque

Sumário

1. À guisa da introdução. 2. O meio ambiente sob a égide constitucional. 3. Meio ambiente *versus* desenvolvimento econômico ante o processo de integração. 4. A harmonização da legislação ambiental. 5. Princípios norteadores do direito ambiental. 6. Recomendações gerais.

1. À guisa da introdução

Hoje, de maneira incontestada, o meio ambiente é tido como uma categoria, por excelência, de direito difuso, ou seja, tem na transindividualidade e na internacionalização seus maiores expoentes. O primeiro se manifesta diante da impossibilidade de identificar os titulares do interesse, por estarem dispersos na coletividade, significando dizer que é direito de todos, indistintamente, um meio ambiente ecologicamente equilibrado, o qual é pressuposto essencial à sadia qualidade de vida e à preservação das presentes e futuras gerações. Já a internacionalização do meio ambiente diz respeito à propagação que um dano ecológico pode causar na dimensão mundial, ele é transfronteiriço, desconhece limites e, no mais das vezes, seus efeitos são imprevisíveis, por maiores que sejam os recursos tecnológicos utilizados para impedi-los.

A tomada de consciência da imprescindibilidade do meio ambiente para o homem, infelizmente, é um dado bastante recente, pois a experiência demonstra que o meio ambiente sempre foi relegado a segundo

Fabíola Santos Albuquerque é professora assistente da FDR/UFPE, Mestre e Doutoranda CPGD/UFPR.

plano. A meta era exaurir as fontes naturais na busca de riquezas. Prevalencia a equivocada concepção de ser uma fonte inesgotável de recursos.

Somente com o despertar do valor do meio ambiente, para a própria preservação da espécie humana, esse passou a ser objeto de tutela do direito.

Como diz José Afonso da Silva em sua obra *Direito ambiental constitucional* (1995, p. 9, 13-14),

“o problema da tutela jurídica do meio ambiente se manifesta a partir do momento em que sua degradação passa a ameaçar, não só o bem-estar, mas a qualidade de vida humana, se não a própria sobrevivência do ser humano [...]. A crescente intensidade desses desastres ecológicos despertou a consciência ambientalista ou a consciência ecológica por toda parte, até com certo exagero, mas exagero produtivo, porque chamou a atenção das autoridades para o problema da degradação e destruição do meio ambiente [...]. Daí proveio a necessidade da proteção jurídica do meio ambiente, com o combate pela lei de todas as formas de perturbação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, de onde foi surgindo uma legislação ambiental em todos os países”

e daí o advento do regime jurídico do meio ambiente.

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

Claro que, anteriormente a essa data, inúmeros atos internacionais, a exemplo de tratados, convenções, protocolos, acordos, convênios, em matéria ambiental foram firmados. Vale ressaltar, todavia, que esses atos regulavam situações ambientais específicas, a exemplo da caça e da pesca, da energia nuclear, das florestas, das minas e jazidas, da fauna e da flora. Era uma tendência protetiva singular, destituída de qualquer ple-xo sistêmico exigido para a compreensão de meio ambiente própria dos dias atuais, ou seja, dotado de pluralidade.

Um outro documento, importantíssimo, e também com conotação mundial, foi a declaração de princípios de proteção ambiental, ratificados na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, comumente chamada de ECO/92, sediada no Brasil, que praticamente reafirmou os princípios anteriormente pactuados (Cf. Silva, 1995, p. 37-42).

Entre nós, as décadas de 70 e 80 significaram um fértil período de produção legislativa ambiental. Boa parte das leis ordinárias em vigor datam dessa época. Entre tantas, merece destaque a Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Sem exageros, essa lei desempenhou um papel vital à questão ambiental no Brasil.

Deixando de lado a legislação ordinária, vamos localizar agora o meio ambiente na seara da Constituição.

2. *O meio ambiente sob a égide constitucional*

A nossa Carta Magna de 1988 representou um marco para o meio ambiente. Pela primeira vez na história constitucional foi destinado um capítulo inteiro à matéria, claramente influenciado pelos princípios expressos na Declaração Universal do Meio Ambiente (72), sem contar com as inúmeras referências disseminadas ao longo do texto, dando-lhe um jaez progressista e paradigmático, e embuído da tendência internacio-

nal de celebrar o meio ambiente como direito comum a todos os povos e como pré-requisito essencial à sadia qualidade de vida, bem como a atribuição transindividual de preservá-lo às presentes e futuras gerações.

A Constituição, como sistema normativo que é, condensa em sua estrutura inúmeros princípios, mas para a abordagem ambiental destacaremos dois, são eles: o do art. 4º, parágrafo único, e o do art. 170. O primeiro dispõe acerca do compromisso da República Federativa do Brasil no sentido de concentrar esforços na busca da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações. Já o segundo está inserido no título da ordem econômica e financeira e encontra-se adstrito à observância de alguns princípios, entre eles o da defesa do meio ambiente (art. 170,VI).

Qual a reflexão que podemos fazer a partir da ilação desses dois artigos?

De maneira concisa, temos de um lado o compromisso do Brasil de constituir um mercado comum, o qual perpassa com primazia pelo âmbito econômico, e de outro a liberdade econômica atrelada/condicionada à defesa do meio ambiente. Denota-se o papel conciliador da Constituição, que garante e incentiva o desenvolvimento econômico, mas desde que este se dê em consonância com o meio ambiente e conforme os ditames da justiça social.

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

Entre nós, não obstante a existência de experiências integracionistas anteriores, na América Latina, talvez não seja nenhum

exagero afirmar que o Mercosul diferencia-se das demais, e isso evidencia-se com o crescimento paulatino dos níveis de discussões travadas, a própria institucionalização dos órgãos integrantes de sua estrutura orgânica, além de uma série de procedimentos favoráveis à concretização e ao êxito da integração entre os países do Cone Sul.

A grande dificuldade surge na complicada tarefa de conciliar e atingir um grau de otimização entre desenvolvimento econômico, peculiar a um processo de integração regional, e a proteção do meio ambiente.

3. Meio ambiente versus desenvolvimento econômico ante o processo de integração

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

Para o bom funcionamento da economia, necessariamente há extração de recursos (matéria-prima e combustível). Entretanto, havendo produção, são deixados para trás lixo, poluição, resíduos e/ou recursos quimicamente transformados, cujo efeito é sentido imediatamente no meio ambiente. Não há como impedir nem tampouco é interessante a estagnação econômica em prol do meio ambiente, como também não pode haver um ganho econômico desmedido e indiferente àquele.

Desenvolvimento econômico e meio ambiente são interdependentes, caminham lado a lado. A correlação é percebida a olhos vistos. Até hoje, nenhuma construção prática foi capaz de isolá-los, no que tange à não-incidência de efeitos. Trata-se de uma relação reflexiva, de uma reação circular.

Não restam dúvidas que encontrar o ponto de equilíbrio entre os dois institutos é uma tarefa árdua, mas essa questão é leva-

da tão a sério que atualmente já se discute a criação do

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

No plano constitucional, a alternativa encontrada foi consagrar a defesa do meio ambiente como um dos princípios gerais da atividade econômica. Constitui proposição indutiva de uma mudança no comportamento dos que exercem qualquer atividade econômica, servindo para incutir a necessidade de uma conscientização ambiental e propiciar o exercício de atividades ecologicamente corretas, e assim garantir o chamado desenvolvimento sustentável ou sustentado. Hoje, a inquietação em assegurá-lo perpassa obrigatoriamente pela busca do pleno equilíbrio ecológico. Pois, somente assim é possível propiciar uma melhoria da qualidade de vida e preservar as presentes e futuras gerações, além de desmitificar a idéia de que desenvolvimento econômico e defesa do meio ambiente são situações antagônicas, independentes e incompatíveis.

Uma outra consequência, decorrente da assunção da defesa do meio ambiente à categoria de princípio da atividade econômica, diz respeito à interpretação dos dispositivos normativos.

A lei consagra como regra o princípio da liberdade quanto ao livre exercício de qualquer atividade econômica e, excepcionalmente, exige autorização. Uma das exceções é a prevista na hipótese de instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, para a qual há exigência de estudo prévio de impacto ambiental, sob pena de não ser autorizada*.

O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira e impõe àquele que ex-

plore recursos minerais a obrigatoriedade de recuperar o meio ambiente degradado.

Ainda com base na liberdade da atividade econômica, obriga uma conduta ecologicamente correta, pois, sendo considerada lesiva ao meio ambiente, o infrator (pessoa física ou jurídica) responderá penal, civil e administrativamente.

A realidade denuncia que esse nível de equilíbrio entre desenvolvimento econômico e meio ambiente ainda não foi implementado na prática e pelo jeito ainda custará a se efetivar. Urge a adoção de medidas bruscas, caso contrário, quanto maior tempo demandar para alcançar um patamar de consciência ambiental, mais o cenário futuro tornar-se-á infausto. A situação exige urgência e é a preservação da espécie humana que está em xeque.

E no plano integracionista, mais precisamente no âmbito do Mercosul, como essa questão vem sendo discutida e enfrentada? Felizmente, os dados revelam o compromisso de os estados-partes buscarem mecanismos propiciadores ao desenvolvimento econômico em consonância com a preservação do meio ambiente. Tanto assim que o Tratado de Assunção (26/3/91), o qual institui a criação de um Mercado Comum entre os países do cone sul – MERCOSUL, o qual tem como objetivo ampliar as dimensões dos mercados nacionais, como condição fundamental ao processo de desenvolvimento econômico, expressa em seu preâmbulo que esse objetivo deverá ser alcançado, entre outros meios, mediante o aproveitamento dos recursos disponíveis à preservação do meio ambiente.

Curioso, no entanto, é a ausência de um subgrupo de trabalho ambiental do grupo mercado comum, ao contrário de outros que foram criados, para fins de coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais, quando do Tratado constitutivo do Mercosul, ausência que só foi suprida algum tempo depois.

Deixando de lado a crítica, é de se ressaltar ainda o acordo-quadro inter-regional

de cooperação firmado entre a Comunidade Européia e o Mercosul, cuja meta é o aprimoramento do processo de integração regional e o reforço das relações comerciais entre os blocos, o qual ratificou a cooperação em matéria de proteção do ambiente (Madi, dezembro/95).

A inclusão do compromisso de atrelar o desenvolvimento econômico à proteção ambiental é de suma importância, mas o diferencial revelar-se-á no momento em que a harmonização das legislações ambientais entre os países torne-se realidade. Sendo assim, defendemos o empenho político efetivo a fim de acelerar o compromisso da harmonização, que é o mecanismo mais eficaz para concretizar o equacionamento entre desenvolvimento econômico e meio ambiente.

4. A harmonização da legislação ambiental

Quando se fala em harmonização, talvez duas idéias venham à tona: a primeira diz respeito ao sentido semântico do termo e a outra, a da codificação.

Vamos fazer breves comentários sobre os dois aspectos.

O Tratado de Assunção envida o compromisso de os Estados-membros harmonizarem suas legislações nacionais, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.

Os impactos oriundos de um processo de integração plena não se restringem ao âmbito econômico. Há desdobramentos institucionais, sociais e, principalmente, jurídicos, os quais representam o maior desafio do processo de integração. Sendo assim, para que se dê um processo de integração, é necessário o cumprimento de um estágio prévio, qual seja: a harmonização das legislações.

É muito comum a utilização do termo unificação como sinónimo de harmonização das legislações, mas são situações distintas. Em geral, na unificação há a pretensão de dotar os países envolvidos de uma

legislação comum, afastando o princípio da soberania interna. Ao passo que na harmonização se pretende eliminar as divergências entre os ordenamentos, mas cada um permanece com a autonomia da sua legislação. Busca-se uma convergência principalmente no que diz respeito às normas gerais.

O recurso à uniformização não é o mais acatado principalmente se for levado em conta a sua inflexibilidade.

“À rigidez da unificação, na forma de direito supranacional com vigência em vários estados, buscou-se a alternativa de uma fórmula mais leve e arejada, encontrada na harmonização que significa, corretamente, a adaptação das legislações internas a uma diretriz comum tomada externamente. A escolha entre a unificação e a harmonização está intrinsecamente ligada à questão de como se quer uma comunidade econômica: com maior ou menor perda de soberania, construindo um Superestado ou cedendo o mínimo de individualidade para a autoridade central. Essa questão, como se vê, tem fundo filosófico, político e ideológico, parecendo claro que a opção pela forma mais atenuada da harmonização é a que mais se amolda aos princípios liberais e democráticos.

Por outro lado, a tarefa gigantesca de unificação pode ser substituída pela mera adoção uniforme de princípios gerais ou de pontos essenciais de determinada relação jurídica, o que também indica o caminho da harmonização como o mais adequado para atingir-se a uniformidade, ainda que parcial mas, sem dúvida no seu aspecto fundamental.

E entre a unificação completa, instituída em todos os níveis e que deve ser evitada, e o completo isolamento dos sistemas jurídicos dos Estados, que deve ser igualmente rejeitado, há um caminho intermediário que é o da harmonização” (Pabst, 1997, p. 35-36).

A harmonização é a alternativa mais salutar para segurança jurídica. Por meio dela é possível uma interpretação coesa, reduzindo a margem de equívocos jurídicos. Inzano conceber um operador do direito ser sabedor de toda a legislação vigente nos países do Mercosul. Mas quais são os caminhos para se chegar à harmonização? Nos filiamos aos argumentos do professor Luiz Olavo Baptista quando defende que se chega à harmonização

“através de textos escritos, de forma diferente ou semelhante, não importa, o mesmo resultado. Para tanto, é preciso que se saiba quais são os resultados visados e portanto, desenvolver princípios gerais de direito, específicos em cada caso” (Baptista, 1997, p. 112).

Como vimos, o Tratado de Assunção é taxativo quanto à harmonização das legislações, essa tarefa, no entanto, será realizada com muito mais nitidez no momento em que surja um órgão supranacional garantindo uma interpretação e aplicação uniformes do Tratado.

Esse é mais um dado revelador da imprescindibilidade de um Tribunal de Justiça comunitário no âmbito do Mercosul.

Quanto ao aspecto da codificação a partir da harmonização, temos opiniões distintas entre os juristas. Para os que a defendem, argumentam a falta de sistematização da legislação esparsa como prejudicial ao conhecimento, sem contar com o enorme trabalho de pesquisa que suscita e em razão disso ser um favorecedor quanto ao surgimento de dúvidas, ocasionando interpretação díspare e imprecisão na aplicação diante de um caso concreto.

Já os opositores apegam-se ao fato de que a codificação tornaria as normas rígidas e as mudanças só ocorreriam seguindo um procedimento próprio, o que seria desastroso em razão da dinamicidade basilar do direito ambiental. As duas ordens de argumentos são pertinentes, mas a experiência demonstra a impossibilidade de os códigos responderem concretamente a todas as si-

tuções. Hoje há uma tendência no sentido de optar pela liberdade normativa, no sentido de utilizar-se dos conceitos abertos que terão seus conteúdos preenchidos a cada tempo em consonância com aquilo que a experiência social valere. Permite-se construir uma unidade harmônica entre o Direito e a sociedade, extirpando o fosso que tende a existir. A criação de um sistema aberto permite uma maior liberdade no momento de regulamentar situações novas e a utilização da técnica normativa aberta, por meio da utilização dos princípios, apresenta-se como a melhor alternativa. Em contrapartida, render-se a essa concepção irradiadora das cláusulas gerais, em substituição à velha idéia da plenitude legislativa imbuída nos códigos, requer um Judiciário preparado, autônomo e livre para exercer seu poder de densidade normativa, da mesma maneira que requer um legislador isento dos vícios do passado. O ponto de partida são os princípios constitucionais que se pautam substancialmente na ética, na boa-fé, na dignidade da pessoa humana e, no caso específico do meio ambiente, os da cooperação e da prevenção que estão em consonância com a ordem ambiental internacional.

5. Princípios norteadores do direito ambiental

Reiterando os ensinamentos de Gomes Canotilho (1995, p. 166), o sistema jurídico é um sistema dinâmico normativo. As normas constitucionais revelam-se tanto sob a forma de princípios como de regras. Inúmeras são as distinções apontadas na doutrina para classificá-los; ainda segundo o autor, os princípios contêm um grau elevado de abstração, o que os tornam conceitualmente vagos e indeterminados, requerendo uma operação secundária de mediações concretizadoras, ao contrário das regras, que primam pela clareza e pela possibilidade de aplicação imediata, recorrendo-se às vias interpretativas, numa incidência menor que os primeiros, ou com menor mediação semântica.

Como afirmamos anteriormente, no plano interno, a elevação do meio ambiente à condição de objeto de direito é recente – Lei nº 6.938/81, sendo essa a primeira a expressar alguns princípios próprios. Não devemos esquecer também dos ratificados na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, comumente chamada de ECO/92.

Todavia, há os que propugnam pela inexistência de princípios ambientais específicos, sendo toda a principiologia porventura utilizada na seara ambiental oriunda dos princípios gerais e dos outros ramos do direito.

Mesmo com toda a ausência de clareza quanto à existência ou não de princípios ambientais próprios, filia-mo-nos a correntes que vislumbram sua aplicação freqüente e ainda indicam os mais importantes, podendo, assim, ser indicados:

- a) princípio da prevenção;
- b) princípio da cooperação;
- c) princípio da reparação;
- d) princípio do poluidor-pagador;
- e) princípio da responsabilização das condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Todos indiscutivelmente apresentam um grau de importância e são interdependentes, no entanto, escolhemos apenas três para servir de algumas considerações: o princípio da cooperação, o da prevenção e o da responsabilização das condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, por acreditarmos que todos incidem no plano jurídico interno e internacional.

Internamente, o princípio da cooperação se materializa a partir do texto constitucional, quando esse dispõe que a proteção e defesa do meio ambiente, para as presentes e futuras gerações, é atribuição tanto da sociedade como do Poder Público, atribuindo a esse a competência legislativa comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios à proteção do meio ambiente (art. 23,VI), ou seja, exige o comprometimento de todos.

Na esfera internacional, temos o próprio Tratado de Assunção, os acordos bilaterais firmados entre Brasil e Argentina (promulgado pelo dec. legislativo nº 6 de jan/97) e Brasil e Uruguai (promulgado pelo dec. legislativo nº 2.241 de jun/97), ambos sobre cooperação em matéria ambiental, e o já citado acordo-quadro inter-regional de cooperação firmado entre a Comunidade Europeia e o Mercosul, o qual ratificou a cooperação em matéria de proteção do ambiente (Madri, dezembro/95).

E mais recentemente podemos citar a Lei 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, que expressamente contempla o princípio da cooperação internacional para a preservação do meio ambiente (artigos 77 e 78).

O princípio da prevenção tem como corolário a exigência de estudo prévio de impacto ambiental, o qual fornece elementos precisos no controle prévio de algumas atividades, que, se não coibir, ao menos minimize os efeitos do impacto ambiental, apontando com relativa perícia os efeitos positivos e negativos oriundos de alguma obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental (art. 225, § 1º, IV Constituição de 1988).

Muito mais que reparar os danos, é muito mais eficaz e ambientalmente correta a prevenção, pois, em regra, as agressões ao meio ambiente são de difícil ou impossível reparação, sem contar com as incertezas e os custos.

Relevante lembrar que o patrimônio ambiental que será herdado pelas gerações futuras é decorrência direta do presente, demandando uma preocupação com a prevenção, pelo menos em tese.

Em que pese a importância da prevenção dos danos ambientais, sabe-se que a prática nos revela dados em total dissonância com a teoria. Dessa forma, para se visualizar uma concretude da tutela ambiental e criar um sistema completo de preservação e conservação do meio ambiente, é mister um arcabouço jurídico eficaz e sancionador

da responsabilização das condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

É sabido que a Constituição Federal sujeita os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a três esferas de sanção: a penal, a administrativa e a civil (art. 225, § 3º). Para nossa análise principiológica, deter-nos-emos à sanção civil.

E essa, segundo entendimento doutrinário e jurisprudencial, a Constituição recepcionou, a chamada teoria da responsabilidade civil objetiva, ou seja, independe da existência de culpa, o que significa um enorme avanço da legislação. De acordo com os ensinamentos de renomado jurista,

“a responsabilidade civil tem procurado libertar-se do conceito tradicional de culpa. Esta é, às vezes, constritora e embaraça com frequência a expansão da solidariedade humana. A vítima não consegue, muitas vezes, vencer a barreira processual, e não logra convencer a Justiça dos extremos da imputabilidade do agente. Desta sorte, continuando, embora, vítima, não logra o ressarcimento.

Atentando na necessária evolução do pensamento, entendemos que a ordem jurídica, em casos expressamente previstos na lei, deve abstrair a idéia de culpa, estabelecendo *ex lege* a obrigação de reparar o dano, desde que fique positivada a autoria de um comportamento, sem necessidade de se indagar se foi ou não foi contrário à pre-determinação de uma norma. Uma vez apurada a existência do fato danoso, caberá indenização por parte do ofensor ou de seu proponente” (Pereira, 1997, p. 365-367).

Ressalte-se que a previsão legal da responsabilidade civil objetiva não representa ineditismo constitucional, conforme se depreende, por ex., da Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e contém a seguinte redação:

“Art. 14, *caput* – Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação

federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

§ 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, *independentemente de existência de culpa*, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade...”

Um aspecto merecedor de crítica, e ferrenha, diz respeito ao veto total ao art. 5º da supracitada Lei nº 9.065/98, pois seu teor dispunha expressamente sobre a responsabilidade civil objetiva, eis seu conteúdo: “quem causar danos à natureza, independentemente da existência de culpa, é obrigado a reparar os prejuízos ou indenizar terceiros afetados por seus atos”.

Muito preocupante e desastroso esse veto, além de revelador do retrocesso acometido à tutela ambiental.

Como expusemos acima, a escolha daqueles três princípios, ora analisados, deuse em razão da demonstração de serem exemplos da internacionalização da tutela ambiental em consonância com as tendências dos ordenamentos jurídicos.

Infelizmente, constata-se que o plano teórico corre a passos lentos do plano real. Isso é claramente percebido quando nos deparamos com situações concretas e percebemos o quanto a legislação ambiental é vítima de todas as querelas e lentidão legislativas. Nem a relevância da matéria e o seu reconhecimento como tal o fazem escapar dos vícios do legislativo, principalmente se levarmos em consideração o compromisso assumido de harmonizar a legislação ambiental dos países do Mercosul.

E o mais grave, até o momento não há nenhum protocolo ambiental firmado no âmbito do Mercosul, transformado em norma jurídica interna, ou seja, a celeridade própria de um processo de integração aca-

ba esbarrando na burocracia do processo legislativo, pois, segundo previsão constitucional, compete privativamente ao Presidente da República celebrar tratados (art.84, VIII) e ao Congresso Nacional resolvê-los definitivamente (art.49, I).

Esse modelo constitucional adotado deixa patente o apego à visão tradicionalista, clássica do Direito Internacional Público, quer dizer, impõe a intervenção estatal para que se verifique a inserção dos tratados no ordenamento jurídico interno. É o chamado fenômeno da recepção, ou seja, o tratado, para ser incorporado ao direito interno, precisa atender às exigências constitucionais, o que em regra demanda muito tempo.

Há ainda um dado revelador da dissimetria existente entre os países-membros do Mercosul. O Brasil, assim como o Uruguai, comete o mesmo erro contumaz, seja em relação à ausência de submissão a uma ordem jurídica supranacional, seja na questão da hierarquia constitucional dos tratados. Na ordem inversa, temos a Argentina e o Paraguai, que coadunam da teoria monista, submetem-se a uma ordem jurídica supranacional e garantem a hierarquia constitucional dos tratados sobre as leis internas.

Essa diferença de tratamento só demonstra o quanto é tênue e ilusório o sistema jurídico do Mercosul, se é que podemos falar em sistema, no sentido literal que o termo importa.

Para corroborar com nossa preocupação, tomemos como exemplo o ocorrido no mês de julho p.p., quando foi registrado o maior acidente ambiental, em razão de um vazamento de cerca de 4 milhões de litros de óleo cru, da Refinaria Presidente Getúlio Vargas em Araucária (PR), unidade da Petrobrás, por motivos de falhas técnica e humana. Adicionado ao problema local, que atingiu pelo menos dois rios do Estado do Paraná, havia o receio de que a mancha ultrapassasse a fronteira do país chegando até as Cataratas do Iguaçu, pois o rio Iguaçu, maior atingido pelo óleo, é afluente do rio Para-

ná, que divide a Argentina e o Paraguai e se une ao rio Uruguai, chegando a ser declarado o estado de emergência ecológico na província argentina de Misiones (Folha de São Paulo, c. 3). O pior não aconteceu mas serviu para assustar as autoridades.

Esse caso exemplar calhou para evidenciar que a disparidade de tratamento constitucional no plano jurídico prejudica em demasia o processo integracionista, pois a produção legislativa conjunta, materializada por meio dos tratados, que requer rapidez e dinamicidade, perde essas características em razão do tempo que leva para sua conversão em lei.

E no plano ambiental a situação ainda é mais grave porque até a presente data qualquer documento que tenha sido firmado no âmbito do Mercosul não foi recepcionado pelo ordenamento jurídico interno. Isso, por si só, é demonstrativo do quanto é premente consolidar a harmonização.

Casos como o citado anteriormente não estão isentos de ocorrer novamente e diante de um desastre ecológico é assaz punir exemplarmente os culpados. É certo que a empresa recebeu uma multa altíssima em razão da reincidência, mas será que, no momento em que haja uma legislação específica dos países do Mercosul, as sanções não terão uma repercussão muito maior, até mesmo perante a comunidade internacional? E o efeito junto ao(s) poluidor(es)? Será que não serão mais eficazes ao desmitificar a idéia de que a compensação dos danos é o bastante? Será que não inibiria mais as condutas e atividades e ao mesmo tempo não serviria como alavanca para estimular o desenvolvimento de uma cultura preventiva entre os países do bloco?

A essas perguntas não temos as respostas desejadas, mas supostamente, se já tivéssemos alcançado a dimensão do que representa um processo integracionista pleno, por certo os princípios da cooperação, da prevenção e o da responsabilização das condutas e atividades lesivas ao meio ambiente estariam reluzindo com muito mais

intensidade e servindo de norte para os outros princípios.

Temos de caminhar muito ainda para alcançar um estágio pleno de integração e autodenominarmos como mercado comum.

6. Recomendações gerais

- A necessidade premente de equacionar harmonicamente o desenvolvimento econômico e o meio ambiente, e, na hipótese de eventual conflito ou colisão entre eles, optar pelo método do balanceamento ou de ponderação, de sorte a sopesar os valores e interesses em cada caso concreto;

- Tornar concreto o compromisso da harmonização das legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração;

- Unificar as Constituições dos Estados-partes, de maneira a extirpar as dissemelhanças existentes, principalmente nos textos do Brasil e do Uruguai, de maneira a contemplar expressamente a hierarquia e auto-aplicação dos tratados sobre as normas domésticas, suplantando o estágio da recepção clássica; e por fim,

- A submissão da ordem interna a uma ordem jurídica supranacional, impondo a necessidade premente de Reforma Constitucional.

Notas

* A respeito do licenciamento das atividades, ver Decreto nº 99.274/90, artigo 17 e parágrafos.

Bibliografia

- BAPTISTA, Luiz Olavo. Arbitragem e mediação entre particulares no Mercosul. Dayse Ventura (org.). *Direito Comunitário do Mercosul*. [S.l.: s.n.], 1997.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional*. 6. ed. Coimbra : Almedina, 1995.
- GUERRA, S. M-G., HINOSTROZA, M. Questões ambientais e implicações econômicas: visão introdutória. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, a. 1, n. 2, abr./jun., 1996.
- PABST, Haroldo. *Mercosul: direito da integração*. Rio de Janeiro : Forense, 1997.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, v. 3, 1997.
- SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995. *Folha de São Paulo*. Cotidiano. C3, 19/07/00.