



florianópolis

análise

Política ambiental no Mercosul

A inserção do Mercado Comum do Sul (Mercosul) no contexto do comércio internacional leva a região platina (onde se apresentam os Estados-Partes⁵) a se moldar aos requisitos mercadológicos de seus importadores (em sua maioria, países da União Européia, América do Norte e da Ásia). Dentre essas exigências, inclui-se a necessidade de demonstrar a sustentabilidade na produção. O processo não deve esgotar os recursos que consumir, danificar o meio ambiente, nem comprometer o desenvolvimento das gerações futuras.⁶ Os produtores devem ter cuidados com a degradação dos recursos naturais pelos quais passaram ao serem produzidos. Assim, os produtos cultivados conforme as normas ambientais recebem um certificado conhecido como "selo verde".

Essa é uma característica procedente em outros blocos econômicos desde, pelo menos, a Conferência sobre Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo (1972). No atual contexto internacional de integração econômica e social, a prática do Mercosul — assinado no ano de 1991 — não deveria permitir que a abertura aduaneira e a liberalização do comércio conduzissem à degradação do ambiente. A Declaração de Canela, firmada pelos quatro países do Mercosul mais o Chile, em 1992, ratifica essa

necessidade como forma de tornar o Mercosul mais competitivo.

As transações comerciais devem incluir custos ambientais causados nas etapas produtivas sem transferi-los às gerações futuras. [...] para atingir plenamente seus objetivos, os programas ambientais multilaterais devem definir adequadamente as responsabilidades, respeitar as soberanias nacionais no quadro do Direito Internacional e tornar realidade uma interdependência que garanta benefícios equitativos às partes.⁷

"Os dados sobre a diminuição da qualidade de vida das gerações futuras deveriam conduzir os governos a uma parceria com a iniciativa privada, responsável por viabilizar os bens de consumo às populações que habitam a área do Mercosul"

O processo para a integração das economias da América do Sul não deixou a questão do impacto ambiental para o segundo plano. Porém, a decisão dos quatro Estados-membros de criar e prosseguir com a proposta do foro de tratamento da temática ambiental no Mercosul não

mostra avanços.

Ainda que tenha sido institucionalizado um grupo específico para tratamento da questão do meio ambiente (criação do Sub-Grupo de Trabalho N.º 6), há uma considerável disparidade entre as políticas ambientais internas de cada membro, já que cada governo adota prioridades e atividades distintas, afastando, assim, qualquer possibilidade de harmonização das leis ambientais no Mercosul.

⁵ Estados-Partes do Mercosul: República Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai e República Oriental do Uruguai.

⁶ SANDRONI: 2001, p. 170.

⁷ LIMA: 2000, p. 27.

Em concordância com os documentos internacionais preexistentes — PNUMA⁸ e Agenda 21⁹ — criados para regular o desenvolvimento sustentável do planeta, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai retardam a política ambiental do Mercosul. Tais regulamentos estão incluídos em tratados já ratificados, porém não são especificamente adequados à área que engloba os membros do Mercosul e tampouco sugerem, de forma efetiva, benefícios ou sanções que incentivem aos seus cumprimentos.

Os dados sobre a diminuição da qualidade de vida das gerações futuras deveriam conduzir os governos a uma parceria com a iniciativa privada, responsável por viabilizar os bens de consumo às populações que habitam a área do Mercosul.

A humanidade está usando 20% a mais de recursos do que a Terra é capaz de repor. Se não aumentar a eficiência nos estágios de produção de alimentos e bens de consumo¹⁰ (o que reduziria a procura por recursos naturais), poderá haver uma queda drástica na qualidade de vida e na taxa de crescimento do produto da economia mundial, a partir de 2030 (World Wild Fund)¹¹.

O Tratado de Assunção¹², que visa à ampliação das dimensões macroeconômicas de seus Estados-membros, expressa no terceiro parágrafo de seu Preâmbulo, que seu objetivo “deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis e a preservação do meio ambiente”. O Acordo-quadro¹³ estabelece os objetivos para a integração do mercado comum e a forma mais eficaz de inserir os quatro Estados-Partes na ordem econômica internacional.

Organização da Matéria Ambiental no Mercosul

Em agosto de 1995, o Conselho do Mercado Comum definiu uma nova estrutura organizacional, de forma a manter e criar órgãos que viabilizem o processo de integração e de negociações simultâneas. Assim, a Declaração de Taranco formaliza a criação de uma

instituição ambiental para o Mercosul, o Sub-Grupo de Trabalho N.º 6 (SGT-6), advindo de um foro de tratamento da questão no Mercosul, o REMA — Reunião Especializada de Meio Ambiente. Dessa forma, o SGT-6 fica subordinado ao Grupo Mercado Comum (GMC)¹⁴. O funcionamento do SGT N.º 6 é flexível. Suas reuniões ordinárias e extraordinárias variam segundo a necessidade e as estratégias dos seus programas.

A última reunião extraordinária, por exemplo, datada de 28 e 29 de março de 2005, teve como objetivo a criação de uma estratégia de implementação do Plano Anual de Trabalho e do Acordo Marco sobre Meio Ambiente do Mercosul. Esse documento foi elaborado em 2001, na IV Reunião Extraordinária do SGT-6 e denominado Acordo de Florianópolis. Suas áreas temáticas são: gestão sustentável dos recursos naturais; qualidade de vida e planejamento ambiental; instrumentos de política ambiental e atividades produtivas ambientalmente sustentáveis. Esses trabalhos incluem temas que interessam à economia do bloco, tais como: agropecuária sustentável, valoração de produtos e serviços ambientais, legislação da política ambiental, incentivo ao ecoturismo, cuidado com transporte urbano, saneamento básico e tratamento da água.

O Acordo de Florianópolis institucionalizou a preocupação com o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida das populações e do meio ambiente no Mercosul.¹⁵ Em seu artigo 7º, determina que cada Estado-Parte deverá conciliar as atividades ligadas à questão ambiental à agenda de trabalho do Mercado¹⁶ e, caso surjam conflitos de interesses, sua resolução ficará a cargo do Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul.¹⁷

Nesse sentido, o SGT-6 direciona suas atividades segundo algumas diretrizes básicas¹⁸, aprovadas pela resolução nº10/94. São elas:

¹⁴ Órgão executivo do Mercosul. O GMC se pronuncia diante diretrizes obrigatórias para os Estados Partes e é formado por quatro membros titulares, que representam o Ministério das Relações Exteriores, o Banco Central e o Ministério da Economia da cada Parte.

¹⁵ Artigo 4º do Acordo de Florianópolis. “O presente Acordo tem como objetivo a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável mediante a articulação entre as dimensões econômica, social e ambiental, contribuindo para uma melhor qualidade do meio ambiente e de vida das populações”. Disponível em: <www.medioambiente.gov.ar>. Acesso em 20 out. 2004.

¹⁶ Artigo 7º do Acordo de Florianópolis: “Os Estados Partes acordarão pautas de trabalho que contemplem as áreas temáticas previstas como Anexo do presente instrumento, as quais são de caráter enunciativo e serão desenvolvidas em consonância com a agenda de trabalho ambiental do Mercosul”. Disponível em: <www.medioambiente.gov.ar>. Acesso em 20 out. 2004.

¹⁷ Artigo 8º do Acordo de Florianópolis: “As controvérsias que surgirem entre os Estados Partes, com relação à aplicação, interpretação ou descumprimento das disposições contempladas no presente Acordo serão resolvidas por meio do Sistema de Solução de Controvérsias vigente no Mercosul”. Disponível em: <www.medioambiente.gov.ar>. Acesso em 20 out. 2004.

¹⁸ Diretrizes Básicas disponíveis no site do Ministério de Saúde e Meio Ambiente Argentino: <www.medioambiente.gov.ar/mercosur>. Acesso em 20 out. 2004.

1) Assegurar a harmonização da legislação ambiental entre os Estados-Partes do Tratado de Assunção;

2) Assegurar condições equivalentes de competitividade entre os Estados-Partes para a inclusão do custo ambiental numa análise do custo total de qualquer processo produtivo;

3) Garantir a adoção de práticas não-degradantes do ambiente nos processos que utilizam os recursos naturais;

4) Assegurar a adoção do desenvolvimento sustentável no aproveitamento dos recursos naturais renováveis a fim de garantir sua utilização futura;

5) Assegurar a obrigatoriedade de adotar a prática de licença ambiental para todas as atividades potencialmente degradantes ao ambiente nos Estados-Partes, tomando-a como um dos seus instrumentos de avaliação de impacto ambiental;

6) Assegurar a minimização e eliminação da descarga de poluentes a partir do desenvolvimento e da adoção de tecnologia apropriada;

7) Assegurar um menor grau de deterioração ambiental nos processos produtivos dos produtos de comércio, tendo em vista a integração regional no âmbito do Mercosul;

8) Assegurar a concentração de ações dirigidas à harmonização¹⁹ de procedimentos legais e institucionais para a licença ambiental e a realização de monitoramentos das atividades que possam gerar impactos ambientais nos ecossistemas compartilhados e

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

Assim, o SGT-6 se encarrega de delinear práticas para dar prosseguimento aos objetivos previstos no preâmbulo do Tratado de Assunção e se baseia nos princípios que regem o Mercado Comum: gradualidade, flexibilidade e equilíbrio.²⁰ Dessa forma, cada Estado-Parte é responsável por obedecer às decisões das reuniões do SGT-6 e respeitar as normas do Tratado de Assunção ao internalizar as medidas de cautela aos danos ambientais na ampliação do mercado.

¹⁹ Harmonização se refere à adequação das normas internas da matéria ambiental aos tratados ratificados por cada Estado Parte.

²⁰ RANGEL, 2002: p. 148.

Harmonização das Leis Ambientais no Mercosul: Dificuldade Argentina

Verificadas as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do SGT-6, percebe-se o retardo e a evolução desacelerada dos seus objetivos. As atividades do SGT-6 não conseguiram, até agora, atingir os objetivos a que se propuseram. Não há nenhuma ação preventiva ou sanção aos Estados-Partes pela não aplicação das normas previstas nos tratados de matéria ambiental.

Assim, aumenta a dificuldade em implementar ações ambientais conjuntas ligadas às atividades produtivas na região do Mercosul, já que um dos principais países que ratificaram o Tratado, a Argentina, não possui uma lei interna específica sobre a matéria ambiental. Apesar de a Constituição Argentina apresentar, no seu artigo 41, a preocupação com a qualidade de vida das gerações futuras,

essa responsabilidade é independente do Governo Nacional e fica a cargo das províncias.

*Todos os habitantes gozam do direito a um ambiente saudável, equilibrado, apto para o desenvolvimento humano e para que as atividades produtivas satisfaçam as necessidades presentes sem comprometer as das gerações futuras, e têm o dever de preservá-lo; O dano ambiental gerará prioritariamente a obrigação de recompor, segundo a lei o estabeleça. As autoridades fornecerão a proteção desse direito, a utilização racional dos recursos naturais, à preservação do patrimônio natural e cultural e da diversidade biológica, e a informação e educação ambientais.*²¹

Ainda que na Constituição Federal esteja aclarada sua responsabilidade de utilização racional dos recursos naturais, são as províncias que se ocupam de assegurar a preservação ambiental. Porém, para resguardar o cumprimento da sua Constituição, o governo argentino utiliza instrumentos jurídicos específicos (leis e decretos) que exigem a avaliação do impacto ambiental nas mais variadas atividades de produção. Alguns deles são:²²

• Lei n.º 22.421/81, conservação da fauna silvestre;

• Lei n.º 24.051/92, regulamentada pelo Decreto 831/93, determina o registro de atividades de tratamento de resíduos perigosos;

²¹ “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo; El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales”

²² Disponível no site do Ministério da Saúde e Ambiente Argentino.

• Lei n.º 24.354/94, sobre Investimentos Públicos, determina a realização de avaliação de impacto ambiental, para execução de planos e obras de iniciativa do setor público e privado, ou recursos do Estado que afete direta ou indiretamente o patrimônio público nacional.

O fato de a questão ambiental, na Argentina não ser responsabilidade direta do Governo Nacional retarda o processo gradual de equilíbrio da harmonização e coordenação das políticas ambientais dos signatários do Mercosul, previsto na criação da REMA²³. Exemplo disso são algumas propostas, protocoladas nas atas das reuniões do SGT-6, não aprovadas ou retardadas somente pela delegação argentina. Nos demais Estados-Partes, a competência sobre questões ambientais, que é federal, agiliza os processos de negociações e as tomadas de decisões do SGT-6.

Na X reunião ordinária do SGT-6, a validação da recomendação n.º 4/97, referente ao Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre Meio Ambiente, foi aprovada pelos três Estados-Partes, menos pela Argentina, que pediu um prazo maior para a conclusão de estudos internos sobre a matéria.

Brasil, Paraguai e Uruguai informaram não ter pontos em discordância quanto à versão atual do Projeto de Protocolo, decorrente de proposta elaborada, discutida e aprovada no âmbito do Subgrupo. Argentina informou sobre a não conclusão dos trabalhos internos de consulta, havendo necessidade de maior prazo. Visando a conferir maior agilidade ao processo e encerrar no menor prazo possível os trabalhos de reavaliação, ficou acordada a realização de Reunião Extraordinária do Subgrupo, tendo como único ponto de agenda o tratamento da proposta do Protocolo de Meio Ambiente, nos dias 06 e 07 de outubro próximo (Ministério do Meio Ambiente do Brasil, Ata n.º 3/ 98).

Sob essas informações, verifica-se um impasse no tratamento da questão ambiental no Mercosul, já que cada membro atribui ao tema uma importância relativa. É necessário adotar providências para a harmonização das legislações que avaliam o impacto ambiental, como sugerido na Declaração de Canela, em 1992. Até o momento, os membros do Mercosul não chegaram a um consenso para efetivar uma política que resulte em ações preventivas ou que corrija os danos causados ao meio ambiente.

²³ Resolução nº 22/92, disponível no site do Ministério do Meio Ambiente do Brasil.

Considerações finais

A extensão física dos países membros do Mercosul e suas características naturais comuns nos confins revelam a dimensão transfronteiriça que os danos ambientais podem causar na região do Cone Sul. O alcance desses desastres e o comprometimento com a preservação das gerações futuras não esperam as ratificações dos tratados. O estudo sobre a harmonização das leis ambientais no Mercosul não deveria concluir que a preservação das suas populações num ambiente saudável depende de um acordo diplomático, que insistentemente é retardado por diferenças legais e políticas internas de cada membro.

Contudo, a consciência desses cuidados, tomada pela sociedade, só se tornou notória após as constatações de que, com o uso indiscriminado dos bens de primeira ordem²⁴ que são escassos e finitos, a humanidade pode vir a ter prejuízos econômicos.

É frustrante a protelação que há para executar os objetivos finais do Protocolo Ambiental do Mercosul. Sendo para longo prazo as implicações de qualquer remedeio aos danos causados ao ambiente, é inadmissível o atraso no início do controle institucional para que as produções na região platina venham a ser sustentáveis.

É preciso, portanto, buscar uma "internalização" do custo ambiental nas produções, já que essa variável não é considerada quando formulados os custos e a eficiência econômica produtiva. Essas variáveis devem ser ampliadas, levando-se em conta não só o preço e a qualidade do produto final, mas, sim, os princípios do desenvolvimento sustentável e a manutenção da qualidade futura das sociedades e das produções dos bens de sobrevivência.

Assim, a legislação para estabelecer os critérios de qualidade ambiental nos quatro países deve ser harmônica, de modo que as exigências e procedimentos das produções minimizem e equiparem o nível de competitividade entre os Estados-Partes. Além disso, a harmonização das legislações ambientais evitaria o envio da produção das empresas privadas de um país para outro, buscando vantagens competitivas, representadas pela ausência de legislação ambiental comum.

A CONVIDADA: Ana Cecília da Costa Silva é bacharelanda do curso de Relações Internacionais pela UNIVALI (SC).

²⁴ Bens de primeira ordem (conceito econômico Marginalista) são bens provindos da natureza ou distantes do final da produção e consumo. (PINDYCK & RUBINFELD: 2002, p. 106)