V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO IV

JOSÉ FERNANDO VIDAL DE SOUZA

LIVIA GAIGHER BOSIO CAMPELLO

ROXANA LILIAN CORBRAN RIZZO

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598
Direito ambiental e socioambientalismo IV [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UdelaR/Unisinos/ URI/UFSM /Univali/UPF/FURG;

Coordenadores: José Fernando Vidal De Souza, Livia Gaigher Bosio Campello, Roxana Lilian Corbran Rizzo – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-225-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Instituciones y desarrollo en la hora actual de América Latina.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Interncionais. 2. Direito ambiental. 3. Socioambientalismo I. Encontro Internacional do CONPEDI (5. : 2016 : Montevidéu, URU).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



Universidad de la República
Montevideo – Uruguay
www.fder.edu.uy

V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO IV

Apresentação

Os Anais que ora apresentamos refletem o desenvolvimento da produção científica e acadêmica do Direito Ambiental em face do movimento pelo Socioambientalismo, promovido no âmbito do grupo de trabalho que aconteceu no V Encontro Internacional do CONPEDI, Montevidéu - Uruguai, no mês de setembro de 2016.

Trata-se de um conjunto de artigos científicos permeado por profundas ponderações, análises e rediscussões, não apenas adstritas à retórica do positivismo jurídico, mas sobretudo pautadas por uma unidade ética e filosófica que converge para transformar a cultura social, econômica e política de práticas não sustentáveis, de agressão e degradação ao meio ambiente.

A proteção do meio ambiente, em toda sua abrangência e complexidade, demanda dos pesquisadores, não apenas da área jurídica, extrema dedicação e aprofundamento dos seus estudos. Nesse contexto, estes Anais do Grupo de Trabalho Direito Ambiental e Socioambientalismo expõem artigos científicos inéditos, os quais, dada a qualidade de seus autores e da pesquisa empreendida por cada qual, transformam a obra em uma contribuição inestimável para aqueles que desejam se aprofundar na compreensão da proteção jurídica do meio ambiente em seus mais diversos e densos aspectos.

Com efeito, para se ter uma ideia das sensíveis temáticas aqui desvendadas, cumpre-nos ainda que brevemente mencioná-las: (i) Bases institucionais do agronegócio brasileiro: onde está a política nacional de biossegurança?; (ii) Reparação de danos causados por contaminação de organoclorados: o caso Rhodia Cubatão-sp; (iii) A divisão Norte-Sul e o desenvolvimento sustentável: a universalidade com diferenciação internacional das responsabilidades ambientais; (iv) Unidades de conservação: as implicações da categoria área de proteção ambiental no Brasil; (v) a governança ambiental e os projetos de cooperação no Mercosul; (vi) O saber ambiental e a dimensão ambiental dos direitos humanos; (vii) O trinômio: homem x natureza x capital – subserviência e/ou servidão?; (viii) O necessário reconhecimento do saneamento básico enquanto pressuposto fundamental à vida humana digna e ao desenvolvimento; (ix) Mercado de crédito de carbono gerado por resíduos: sua importância para o desenvolvimento da américa latina; (x) Crise ambiental e pós-modernidade na sociedade de informação: alguns impactos para o desenvolvimento

fundamentos constitucionais do meio @mbiente digit@l no direito brasileiro em face da sociedade da informação e sua relação com os direitos humanos

São dignos dos recebidos aplausos, os trabalhos que neste momento compõem tão grandiosa obra, os quais tivemos a honra de moderar suas comunicações orais, na qualidade de coordenadores do GT. Nesse sentido, é preciso salientar que estes Anais, ora apresentados à comunidade acadêmica do CONPEDI, denotam verdadeira e inquestionável disposição intelectual de seus autores e autoras para enfrentar temas bastante delicados e disseminar legítimos interesses na defesa do meio ambiente e da sustentabilidade.

Enfim, consignamos nossos mais sinceros agradecimentos aos autores e autoras e desejamos a todos uma excelente leitura!

Prof. Dr. José Fernando Vidal De Souza - Docente do Programa de Mestrado da Universidade Nove de Julho

Profa. Dra. Lívia Gaigher Bósio Campello - Docente do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS

Profa. Dra. Roxana Lilian Corbran Rizzo - Docente da Facultad de Derecho de la Universidad de la Republica - Montevidéu

A GOVERNANÇA AMBIENTAL E OS PROJETOS DE COOPERAÇÃO NO MERCOSUL

ENVIRONMENTAL GOVERNANCE AND COOPERATION PROJECTS IN MERCOSUR

Maria Isabel Leite Silva de Lima [1]
Fernando Cardozo Fernandes Rei [2]

Resumo

O artigo trata da globalização e da governança, com enfoque para a governança ambiental e sua relação com o Mercosul no enfrentamento de problemas comuns. O trabalho traz um contexto histórico da matéria ambiental no Mercosul e analisa seus projetos atuais de cooperação ambiental. Apesar da morosidade dos Estados Partes para o cumprimento dos acordos internacionais, o artigo conclui que os projetos de cooperação, como o SIAM e o ECONORMAS, são considerados importantes avanços para a integração regional e o desenvolvimento sustentável, necessária, porém, a maior participação e colaboração dos órgãos ambientais nacionais para o sucesso dos projetos.

Palavras-chave: Governança ambiental, Mercosul, Projetos de cooperação, Desenvolvimento sustentável

Abstract/Resumen/Résumé

The article deals with globalization and governance, focusing on environmental governance and its relation with Mercosur in facing common problems. The paper brings a historical background of environmental issues in Mercosur and analyze their current projects for environmental cooperation. Despite the slowness of the States Party to the fulfillment of international agreements, the article concludes that the cooperation projects, such as SIAM and ECONORMAS, are considered important progress for regional integration and sustainable development, however, are necessary the increased participation and collaboration of the national environmental agencies to achieve the success of projects.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Environmental governance, Mercosur, Cooperation projects, Sustainable development

[1] Mestranda em Direito Ambiental pela UNISANTOS. Especialista em Gestão Ambiental e Sustentabilidade pela UFSCAR. Advogada. m.isabelslima@gmail.com

[2] Professor Associado Programa de Doutorado e Mestrado em Direito da UNISANTOS. Professor Titular de Direito Ambiental da FAAP. Diretor Científico Sociedade Brasileira de Direito Internacional do Meio Ambiente SBDIMA. fernandorei@ig.com.br

INTRODUÇÃO

A relação do Brasil com os seus parceiros do Mercosul, espaço geográfico-econômico importante da política externa brasileira, é naturalmente influenciada pelas linhas gerais de sua inserção internacional.

A rica biodiversidade existente na América Latina requer a proteção de forma integrada e cooperada, principalmente entre os países vizinhos, tendo em vista a possibilidade real de danos transfronteiriços. Assim, além da dimensão política das relações internacionais, há a oportunidade do enfrentamento e da gestão dos problemas comuns, como a questão ambiental.

Na nova ordem mundial marcada pela globalização surgem os atores estatais e não estatais, cujo consenso é necessário e determinante para a transição de um governo para a governança global. Nesse sentido, surge a necessidade de uma ação conjunta dos Estados e da sociedade na busca de soluções para atender os interesses das pessoas e das instituições.

Este trabalho busca identificar passos importantes na agenda do bloco que pudessem avançar na concretização de políticas comuns de desenvolvimento sustentável, associando definitivamente o Brasil a seus vizinhos, numa experiência de governança essencial para a região.

Metodologicamente, constitui-se de pesquisa bibliográfica da doutrina sobre o tema, bem como do arcabouço jurídico que regula a cooperação na área ambiental, que adota uma abordagem teórica e o método hermenêutico jurídico-sistêmico, no sentido de que a análise da normatividade jurídica é considerada por meio de fatores, elementos e conhecimentos não-jurídicos que se relacionam num sistema complexo, que sofre interferências políticas, econômicas e sociais.

Em linhas gerais, o que o estudo mostra é que o Mercosul apesar de servir a objetivos políticos e econômicos definidos nos distintos momentos históricos, teve a oportunidade de avançar em pautas relevantes ao necessário desenvolvimento sustentável da região.

1. A governança global ambiental e o Mercosul

A globalização, como fenômeno multidimensional, envolve aspectos econômicos, sociais, culturais, políticos e pessoais, recolocando, assim, as relações entre sociedade e Estado. A consequência é a mudança no papel do Estado nacional, impulsionando a discussão sobre os novos meios e padrões de articulação entre indivíduos, organizações, empresas e o

Estado. Nesse cenário, é clara a importância da governança em todos os níveis. (GONÇALVES, 2005)

Segundo o Banco Mundial (apud GONÇALVES, 2005), a definição geral de governança é o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo e a maneira pela qual o poder e exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um pais visando o desenvolvimento, implicando ainda a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções.

O conceito de governança, trazido pelo Banco Mundial, traz assim à tona a necessidade da participação dos setores público e privado (atores estatais e não estatais) na formulação das políticas públicas e processos de decisão.

Segundo a Comissão sobre Governança Global, criada pela Organização das Nações Unidas (ONU), o conceito de governança seria a totalidade de diversas maneiras pelas quais os indivíduos e instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns, sendo um processo contínuo para acomodar interesses conflitantes e realizar ações cooperativas. Nesse sentido, a governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições. (COMISSÃO SOBRE GOVERNANCA GLOBAL, 1996, p. 2).

Conforme destaca Gonçalves (2005), a governança não é um conceito jurídico, estando mais ligada à Ciência Política e às Relações Internacionais. Porém, interessa ao Direito o contexto social no qual se desenvolvem as disputas, que originarão as normas que regularão os conflitos.

A governança deve ser entendida como meio e processo capaz de produzir resultados eficazes. A *boa* governança é um requisito fundamental para um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico equidade social e também os direitos humanos. (GONÇALVES, 2005)

Para Márcia Leuzinger (2012), sobre a questão ambiental, o conjunto de atores estatais e não estatais que formam a governança mundial tem como finalidade a superação da crise ambiental que atinge o planeta. Para o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), a governança ambiental a níveis nacional, regional e global é fundamental para o alcance da sustentabilidade ambiental e do desenvolvimento sustentável, em última instância.

Para Alcindo Gonçalves (2005), com o reconhecimento da ideia de meio ambiente como patrimônio comum da humanidade, aumenta a necessidade de ações integradas e multilaterais de proteção que envolvem todos os países, enfraquecendo, assim a ideia do

Estado-Nação como solução. De outro lado, aumenta a necessidade de envolver a opinião e o consenso da sociedade civil na formulação de tratados.

Em razão da natureza indivisível do meio ambiente e sua relação com as dimensões econômica e social do desenvolvimento sustentável, os processos de tomada de decisão e os trabalhos das instituições devem ser bem informados, coerentes, não fragmentados, globais e integrados, além de contar com adequados quadros normativos e condições de habilitação. (PNUMA, 2016)

Desta forma, no sentido de contribuir para um desenvolvimento de forma sustentável apto a garantir o direito intergeracional ao meio ambiente saudável, devem ser elaboradas e executadas políticas públicas para a governança ambiental.

Os resultados das políticas governamentais não seriam o único parâmetro para avaliar a capacidade governativa, mas também pela também pela forma pela qual o governo exerce o seu poder. Assim, os procedimentos e práticas governamentais para o alcance das metas tornam-se relevantes, como o formato institucional do processo decisório, a articulação público-privado na formulação de políticas ou o grau de abertura para a participação dos setores interessados ou de distintas esferas de poder. (GONÇALVES, 2005)

A governança refere-se a

> padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico, incluindo-se ai não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos. (SANTOS apud GONÇALVES, 2005)

Haveria, desta forma, a transição do governo para a governança global. Enquanto o governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de policia para que sejam aceitas. (ROSENAU apud GONÇALVES, 2005)

Nas palavras de Keohane e Nye (2000) sobre globalização e governança, “o poder do Estado continuará tendo importância crucial, bem como a distribuição do poder entre eles”. Assim, a capacidade de um país ou de um bloco de países de influenciar a governança global depende de sua posição de poder no sistema internacional.

O fim das ditaduras na América do Sul deu início a um período em que foi possível às novas forças democráticas, que emergiam em cada país, se ocuparem de novos interesses internacionais em parceria com seus vizinhos. Neste contexto, a Declaração de Iguaçu, assinada em 30 de novembro de 1985, marcou o início da aproximação entre a Argentina e o Brasil.

Mais tarde, em 1988, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento reafirmou e ampliou os termos da declaração de 1985. Por fim, o Tratado de Assunção, ao qual se somaram ainda o Paraguai e o Uruguai, firmado em 26 de março de 1991, selou a disposição dos Quatro Estados vizinhos de construir interesses convergentes.

O surgimento de blocos, como o Mercado Comum do Sul - Mercosul, que pretendeu atender os interesses políticos, econômicos, sociais dos países membros via cooperação, trouxe à tona o papel de destaque das instituições internacionais como palco para as discussões de novos temas consequentes da estruturação mundial (PIGATTO e LEITE, 2014).

Como observa Casella (2006) o surgimento de blocos e a construção do Direito da Integração como conteúdo essencialmente humanista e tolerante, busca o que pode ser compartilhado pelos Estados, além e acima das diferenças circunstanciais. E assim, na busca de interesses que possam ser compartilhados, visam construir mercados que tenham economia de escala para competir em contexto "globalizado" e enfrentar problemas comuns.

O Mercosul foi constituído em 1991 com a assinatura do Tratado de Assunção entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, denominados Estados Partes. Posteriormente, em 2012, a Venezuela passou a integrar o bloco e, atualmente, a Bolívia está em processo de adesão. Trata-se, portanto, do mais importante projeto de cooperação regional na América Latina, visando à ampliação dos mercados nacionais, num contexto de livre comércio e de uma política comercial comum.

No âmbito da problemática ambiental, estudos foram realizados relacionando os recursos naturais e a geopolítica da integração sul-americana (BRUCKMANN, 2011). Tais estudos mostram a relação entre os recursos naturais e o processo civilizatório para revelar, inclusive, o caráter cíclico da exploração dos recursos naturais e sua relação com as estratégias de desenvolvimento, com especial ênfase na questão das soberanias nacionais que se convertem em soberanias regionais a serem defendidas em amplos projetos de desenvolvimento regional.

No sentido de uma governança ambiental, destaca-se o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul, assinado em 2001, cujas premissas demonstram o contexto global da questão e o reconhecimento da necessidade uma cooperação de forma integrada dos Estados

Partes para a proteção do meio ambiente e para a utilização sustentável dos recursos naturais, observando a legislação e as políticas nacionais vigentes.

No acordo foram reafirmados os preceitos do desenvolvimento sustentável estabelecidos na Agenda 21, resultado da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro, considerando, ainda, que as políticas comerciais e ambientais devem complementar-se para assegurar o desenvolvimento sustentável no âmbito do Mercosul. Ressaltou-se a importância da participação da sociedade civil e a necessidade de um marco jurídico no âmbito do bloco que facilite a efetiva proteção do meio ambiente.

Por se tratarem de temas comuns, como, por exemplo, as questões ambientais, o transporte e a mobilidade urbana, a troca de experiências é algo importante, principalmente quando se tratar de cidades fronteiriças e recursos naturais transfronteiriços.

Por exemplo, o Aquífero Guarani é uma reserva hídrica subterrânea que possui uma extensão que abrange quatro países do Mercosul, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, com um volume acumulado de 37.000 km³ e área estimada de 1.087.000 Km². (ARAÚJO apud PIGATTO e LEITE, 2014)

Em 2010, foi assinado o Acordo sobre o Aquífero Guarani, entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, visando uma maior cooperação pelo conhecimento científico e gestão sobre o recurso hídrico. O Acordo, entretanto, precisa de ratificação para a entrada em vigor nos países signatários e, atualmente, somente Argentina e Uruguai ratificaram o documento. Caso ratificado, o Acordo criaria um órgão capaz de centralizar dados científicos e de gestão, inclusive para capacitação técnica de agentes públicos. (SANTOS, 2016)

Especula-se que o Brasil ainda não ratificou por temer uma ingerência dos países vizinhos na gestão de sua parte do Aquífero, visto que sua maior parte tem a incidência no território brasileiro, e, ainda, que o caso poderia abrir um precedente que poderia influenciar negativamente futuras discussões sobre recursos naturais transfronteiriços. Já no caso do Paraguai, a não ratificação do Acordo se deu como forma de retaliação em face da sua suspensão no Mercosul, que foi motivada por sua instabilidade política. (SANTOS, 2016)

Como se observa, portanto, a questão ambiental também envolve a dimensão política, revelando a complexidade de se tratar sobre o tema. A corrupção é outro fator que dificulta a construção de uma política comum e a atração de investimentos para os países, prejudicando o desenvolvimento econômico e socioambiental.

Segundo a Transparência Internacional, organização não-governamental de alcance global que tem como objetivo a luta contra a corrupção, mais de 6 bilhões de pessoas vivem

em países com sérios problemas de corrupção, que perdem cerca de 1 trilhão de dólares por ano em decorrência da corrupção. (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2015)[1]

Com base na opinião de especialistas, o Índice de Percepção da Corrupção (*Corruption Perceptions Index - CPI*) mede os níveis percebidos de corrupção no setor público em todo o mundo. Nenhum dos 168 países avaliados no índice de 2015 recebeu uma pontuação perfeita e dois terços estão com a pontuação abaixo de 50, em uma escala de 0 (muito corrupto) a 100 (muito limpo). (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2015)

A falta de transparência e boa governança afetam assim o próprio Mercosul, posto que os seus membros figuram entre os países com altos índices de corrupção, segundo o relatório divulgado em 2015 pela Transparência Internacional, com exceção do Uruguai que alcançou a 21ª posição, com um bom Índice de Percepção da Corrupção de 74 pontos.

O Brasil é um dos países de situação preocupante, em que a corrupção generalizada está presente no governo, incluído o Executivo, o Legislativo e os órgãos da Administração Pública direta e indireta, figurando na 76ª posição. Argentina, Paraguai e Venezuela também figuram entre os piores países no aspecto de transparência e percepção da corrupção, na 107ª, 130ª e 158ª posições, respectivamente.

Tal fato, além de afetar os direitos e garantias dos cidadãos e prejudicar o desenvolvimento e o crescimento econômico nacional, tende também a dificultar a consolidação de uma governança global e uma agenda ambiental no Mercosul.

Enfim, essa realidade complexa e de intrincado enfrentamento não foi capaz ainda de criar as condições institucionais à elaboração de um marco absolutamente necessário para se pensar o processo de gestão e soberania sobre recursos naturais compartilhados e que está longe de adquirir uma força integradora das nações dessa região numa agenda global.

2. Projetos de cooperação em matéria ambiental no Mercosul

No organograma do Mercosul as instâncias decisórias são o Conselho Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio do Mercosul. Os Subgrupos de Trabalho estão vinculados ao GMC.

[1] Para mais informações acesse: http://www.transparency.org/cpi2015

O Tratado de Assunção, de 1991, foi aperfeiçoado com a Declaração de Canela de 1992 e com o Protocolo de Ouro Preto, de 1994, que preconizavam que o processo de integração regional levaria também à harmonização de suas legislações.

Em 1992 foi criada a Reunião Especializada em Meio Ambiente (REMA), cuja recomendação ao GMC resultou na aprovação Resolução GMC n. º 10/94, que instituiu as diretrizes ambientais a serem seguidas pelos Estados Partes. Na resolução, reiterou-se a necessidade de harmonização da legislação ambiental entre os Estados Partes do Tratado de Assunção, entendendo-se que harmonizar não implica o estabelecimento de uma legislação única.

A REMA foi então transformada no Subgrupo de Trabalho n. º 6 - Meio Ambiente (SGT-6), em 1995, integrado por representantes dos organismos ambientais nacionais dos Estados Partes e cujo objetivo seria formular e propor estratégias e diretrizes para garantir a proteção do meio ambiente.

Em 22 de junho de 2001, foi assinado, em Assunção, o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. O Acordo, no entanto, só entrou em vigor no âmbito internacional em junho de 2004 e foi promulgado no Brasil pelo Decreto n.º 5.208/2004.

O Acordo teve como objetivo o desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente, mediante a articulação entre as dimensões econômica, social e ambiental. Dentre as ações a serem alcançadas, os Estados Partes devem orientar-se pelo seguinte, conforme art. 3º:

> a) promoção da proteção do meio ambiente e aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis mediante a coordenação de políticas setoriais, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio;
> b) incorporação da componente ambiental nas políticas setoriais e inclusão das considerações ambientais na tomada de decisões que se adotem no âmbito do MERCOSUL, para fortalecimento da integração;
> c) promoção do desenvolvimento sustentável por meio do apoio recíproco entre os setores ambientais e econômicos, evitando a adoção de medidas que restrinjam ou distorçam de maneira arbitrária ou injustificável a livre circulação de bens e serviços no âmbito do MERCOSUL;
> d) tratamento prioritário e integral às causas e fontes dos problemas ambientais;
> e) promoção da efetiva participação da sociedade civil no tratamento das questões ambientais;
> f) fomento à internalização dos custos ambientais por meio do uso de instrumentos econômicos e regulatórios de gestão. (ACORDO-QUADRO SOBRE MEIO AMBIENTE DO MERCOSUL, 2001)

O Acordo também previu a cooperação dos Estados Partes no cumprimento dos acordos internacionais ambientais, que poderiam adotar políticas comuns para a proteção do

meio ambiente, a conservação dos recursos naturais e a promoção do desenvolvimento sustentável, além de apresentarem comunicações conjuntas sobre temas de interesse comum e o intercâmbio de informações sobre posições nacionais em foros ambientais internacionais (art. 5º).

Ficou acordado que os Estados Partes deveriam aprofundar a análise dos problemas ambientais da sub-região, com a participação dos organismos nacionais competentes e das organizações da sociedade civil, devendo implementar as seguintes ações, previstas no art. 6º:

> a) incrementar o intercâmbio de informação sobre leis, regulamentos, procedimentos, políticas e práticas ambientais, assim como seus aspectos sociais, culturais, econômicos e de saúde, em particular aqueles que possam afetar o comércio ou as condições de competitividade no âmbito do MERCOSUL;
> b) incentivar políticas e instrumentos nacionais em matéria ambiental, buscando otimizar a gestão do meio ambiente;
> c) buscar a harmonização das legislações ambientais, levando em consideração as diferentes realidades ambientais, sociais e econômicas dos países do MERCOSUL;
> d) identificar fontes de financiamento para o desenvolvimento das capacidades dos Estados partes;
> e) contribuir para a promoção de condições de trabalho ambientalmente saudáveis e seguras para, no marco de um desenvolvimento sustentável, possibilitar a melhoria da qualidade de vida, o bem-estar social e a geração de emprego;
> f) contribuir para que os demais foros e instâncias do MERCOSUL considerem adequada e oportunamente os aspectos ambientais pertinentes;
> g) promover a adoção de políticas, processos produtivos e serviços não degradantes do meio ambiente;
> h) incentivar a pesquisa científica e o desenvolvimento de tecnologias limpas;
> i) promover o uso de instrumentos econômicos de apoio à execução das políticas para a promoção do desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente;
> j) estimular a harmonização das diretrizes legais e institucionais com o objetivo de prevenir, controlar e mitigar os impactos ambientais nos Estados Partes, com especial atenção às áreas fronteiriças;
> k) prestar, de forma oportuna, informações sobre desastres e emergências ambientais que possam afetar os demais Estados Partes e, quando possível, apoio técnico e operacional;
> l) promover a educação ambiental formal e não formal e fomentar conhecimentos, hábitos de conduta e a integração de valores orientados às transformações necessárias ao alcance do desenvolvimento sustentável no âmbito do MERCOSUL;
> m) considerar os aspectos culturais, quando pertinente, nos processos de tomada de decisão em matéria ambiental; e
> n) desenvolver acordos setoriais, em temas específicos, conforme seja necessário para a consecução do objetivo deste Acordo. (ACORDO-QUADRO SOBRE MEIO AMBIENTE DO MERCOSUL, 2001)

No Brasil, o Ministério Público Federal, no Sub-grupo de Trabalho de Tratados Internacionais, apresentou um Relatório Descritivo dos principais aspectos do acordo internacional. O Relatório concluiu que o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente no Mercosul trata-se de tentativa inicial de se estabelecer uma agenda ambiental comum no bloco econômico, porém que se configura mais próxima de uma declaração de intenções, pois inexistem obrigações concretas estabelecidas em seu texto. Ressaltou-se que, embora seja um passo importante, resta o desafio de se colocar em prática as medidas ali previstas.[2]

Nesse sentido, apesar do conteúdo dos artigos 3º e 6º, a ausência de obrigações concretas, persuasão e mecanismos de controle e de avaliação da implementação do Acordo, podem ser vistos como alguns óbices à sua efetividade.

Em 2004, foi aprovado o Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro em Matéria de Cooperação e Assistência frente a Emergências Ambientais, adotado pela Decisão n.º 14/04 do Conselho do Mercado Comum. No Protocolo, os Estados Partes, por meio de seus organismos competentes, também chamados de Pontos Focais, devem prestar cooperação recíproca e assistência quando ocorrer uma emergência que tenha consequências efetivas ou potenciais no meio ambiente ou na população de seu próprio território ou de outro Estado Parte.

Nesse sentido, ficou acordado o desenvolvimento de ações para harmonizar os procedimentos para atuar em caso de emergências ambientais, além do intercâmbio de informações. Havendo a ocorrência efetiva ou potencial de situação de emergência ambiental, o Estado Parte deverá transmitir um formulário padrão sobre o ocorrido, convidando os órgãos competentes dos demais Estados Partes para designar especialistas para instalar uma Comissão de Especialistas, com o objetivo de avaliar a situação inicial, seu desenvolvimento e recomendar soluções técnicas destinadas a minimizar os efeitos danosos.

Para atingir este fim, crucial a existência de instrumento jurídico de cooperação que estabeleça os procedimentos para prevenir, mitigar, responder imediatamente e recuperar em casos de emergências ambientais. Destacou-se, ainda, a necessidade de proteger especialmente os setores pobres, mais afetados pela degradação ambiental e os mais prejudicados em casos de emergências.

De acordo com seus textos, a vigência de ambos os acordos (Acordo-Quadro e Protocolo Adicional) só teria início depois que o quarto Estado Parte depositasse o

[2]Para mais informações acesse: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/documentos/tratados-internacionais/docs/acordo-quadro_sobre_meio-ambiente_do_mercosul.pdf

instrumento de ratificação. Note-se que, apesar de terem sido assinados em 2001 e 2004, os compromissos só entraram em vigor em 2004 e 2013, respectivamente, demonstrando assim a morosidade dos órgãos nacionais para o marco inicial dos acordos, além de evidenciar resquícios de um passado não tão distante em que a questão ambiental é deixada para segundo plano.

Em 2003, foi criada a Reunião de Ministros do Meio Ambiente do Mercosul (RMMAM), para auxiliar na articulação e coordenação de políticas de gestão ambiental e desenvolvimento sustentável. Os representantes são os Ministros das pastas de meio ambiente nos países membros, Argentina (Ministério de Medio Ambiente Y Desarrollo Sustentable), Brasil (Ministério do Meio Ambiente), Paraguai (Secretaria de Ambiente), Uruguai (Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial Y Medio Ambiente) e Venezuela (Ministerio del Poder Popular para el Medio Ambiente).

Portanto, atualmente, as questões ambientais são tratadas no âmbito do SGT-6, de caráter técnico, e da RMMAM, instância política.

Desde sua criação, em 1995, até 2015, ou seja, em 20 anos, foram realizadas 62 reuniões ordinárias pelo SGT-6 e 20 reuniões ordinárias pela Reunião de Ministros. Nesse interim, também ocorrem reuniões extraordinárias para tratar de assuntos específicos. As questões prioritárias se referem à produção e consumo sustentáveis, substâncias e produtos químicos, solo, emergências ambientais, resíduos, biodiversidade e mudança do clima.

Na última reunião do SGT-6 (LXII Reunião), realizada no Brasil em junho de 2015, foram discutidos itens da Agenda de Trabalho sobre o Projeto ECONORMAS e o Sistema de Informação Ambiental do Mercosul (SIAM), além da avaliação de uma proposta de Projeto de Cooperação com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) para o desenvolvimento de plataforma de investimento para a gestão sustentável da terra e luta contra a desertificação no Mercosul.

O ECONORMAS denominado de "Apoio para o aprofundamento do processo de integração econômica e de desenvolvimento sustentável do Mercosul" foi um projeto piloto lançado em 2009 e encerrado em 2015, implementado na Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, operado pelo Laboratório Tecnológico do Uruguai. O custo total do projeto foi de 18 milhões de euros, tendo sido financiados 12 milhões pela União Europeia e 6 milhões pelo Mercosul.

A formulação de seus objetivos foram baseadas nas prioridades das políticas regionais do Mercosul e agendas setoriais de seus grupos técnicos e fóruns políticos, tendo sido definidas quatro linhas de ação, definidas pelo SGT-6 e SGT-3, a seguir: (i) promover o

consumo e produção sustentáveis; (ii) lutar contra a desertificação e os efeitos da seca; (iii) progressos na implementação do Sistema Globalmente Harmonizado de Classificação e Rotulagem de Produtos Químicos (GHS); (iv) convergência das bases normativas e regulamentações sobre qualidade e segurança de produtos em áreas específicas selecionadas, como madeira e móveis no Uruguai e Paraguai, produtos eléctricos, metal e criação de capacidades regionais de avaliação da conformidade.[3]

Os progressos obtidos pelo projeto foram no sentido da implementação de Boas Práticas Ambientais nos setores empresariais selecionados, sendo que no Brasil, o projeto foi voltado ao setor têxtil e de confecção, com vistas à produção e consumo sustentáveis.

Na luta contra a desertificação foram financiadas intervenções físicas para a preservação ambiental e o desenvolvimento econômico, como, por exemplo, a construção de cisternas nas zonas rurais. Já o apoio para a implementação do Sistema de Classificação e Rotulagem de Produtos Químicos teve como escopo o levantamento normativo e indicação de propostas de ação e investimentos em laboratórios para a gestão e o controle de qualidade ambiental.

Já o Sistema de Informação Ambiental do Mercosul – SIAM, cujos países participantes seriam a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, centraliza as informações sobre as ações, produtos e resultados das atividades do SGT-6 e da RMMAM, divulgando as reuniões e pautas e facilitando o acesso sobre à informação ambiental dos Estados Parte de forma integrada para sua difusão ao público em geral. (MERCOSUR AMBIENTAL, 2016)

Destaque-se a importância dessa informação, já que grupos empresariais brasileiros exercem um papel protagonista no direcionamento desta integração, entre eles as grandes corporações de engenharia e consultoria do campo da construção civil, as mais diretamente interessadas nas obras de construção de pontes, estradas, hidrelétricas e, ainda, as grandes corporações da área de mineração, além dos grandes grupos oligárquicos com seus latifúndios empresariais de exportação. Neste sentido, boas e más práticas desses agentes são cruciais para a melhoria de políticas ambientais.

O objetivo geral do projeto é fortalecer as agências ambientais dos Estados Partes do Mercosul na gestão da informação, uma vez que estas agências têm a tarefa de implementar políticas ambientais e são responsáveis para garantir a sustentabilidade do SIAM. O objetivo específico é implementar um Sistema de Informação Ambiental para o Mercosul para constituir uma ferramenta de apoio à tomada de decisão, uma contribuição para a visibilidade

[3] Para mais informações acesse: http://www.econormas-mercosur.net/

das negociações de fóruns ambientais do Mercosul, para a gestão ambiental integrada, a formulação de políticas ambientais regionais e educação e consciência ambiental.[4]

O responsável pela gestão administrativa e financeira do Projeto SIAM é o Ministério de Meio Ambiente do Uruguai e o responsável pela gestão técnica é a Coordenação Nacional da Argentina do SGT-6. O órgão financiador do projeto é a *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, com investimento no montante de 389.000 euros.

Sobre o SIAM, o destaque foi a construção do site (www.mercosurambiental.net), que reúne informações ambientais, alimentada por base de dados providos pelos Estados Partes, em fase de implementação e aprimoramento.

Na última reunião do SGT-6, de junho de 2015, foram sugeridas a inclusão no SIAM de dados de natureza bibliográfica, geoespacial, notícias, eventos internacionais e documentação adicional de interesse do bloco. Foi manifestado o interesse para a segunda fase do Projeto SIAM, para o seu fortalecimento, além da participação dos órgãos ambientais competentes de cada país para os assuntos estatísticos e indicadores ambientais.

Brasil, Paraguai e Uruguai acordaram buscar apoio para o ingresso de dados até novembro de 2015. Reconheceu-se também a necessidade de contar com dados estatísticos relevantes com o objetivo de contribuir para a tomada de decisões, que poderá contar futuramente com a colaboração da Reunião Especializada de Estatísticas do Mercosul (REES). Para as emergências ambientais, foi manifestada a importância de definir os pontos focais, ou seja, os órgãos ambientais internos que serão nomeados pelos Estados Partes para atuar no caso de emergências ambientais. (MERCOSUL/SGT Nº 6/ATA Nº 01/15)

Na última Reunião de Ministros do Meio Ambiente do Mercosul (XX Reunião), ocorrida também no Brasil em junho de 2015, estiveram presentes as delegações da Argentina, do Brasil, do Paraguai, do Uruguai, da Venezuela, da Bolívia, e, dos Estados Associados, como a Colômbia, o Equador e o Peru.

Foi apresentada uma Agenda Ambiental do Mercosul, com linhas estratégicas consideradas prioritárias nas reuniões anteriores, para serem tratadas de forma conjunta, considerando os seguintes temas: estratégia para a conservação da biodiversidade, gestão dos resíduos, gestão de riscos dos desastres, manejo sustentável das florestas e produção e consumo sustentáveis.

[4] Para mais informações acesse: http://mercosurambiental.net/p_45/Proyecto_SIAM.html

Foi ainda reconhecido o avanço do Projeto SIAM e que o desafio futuro é fortalecer o sistema como ferramenta de trabalho para garantir seu funcionamento e sustentabilidade no tempo, além de que este pode oferecer apoio para a tomada de decisões das atividades a serem desenvolvidas no Mercosul e ampliar o acesso às informações ambientais para a sociedade. Sobre o ECONORMAS, os representantes dos Estados Partes reconheceram os avanços do projeto para o processo de integração do Mercosul e o desenvolvimento sustentável da região. (MERCOSUL/RMMMA/ATA Nº 01/15).

CONCLUSÃO

São bastante conhecidas as dificuldades enfrentadas e a mudança de contextos políticos, nestes pouco mais de 30 anos, para fazer avançar o processo de integração entre os Estados Partes do Mercosul e seus Estados Associados.

Dentro ou fora de seu território, a participação do Brasil nas reuniões do Mercosul foi, com alternância, avaliada positivamente. Se é certo que a posição histórica brasileira convergiu para as propostas de uma crescente cooperação entre todos os países do bloco, não descuidando dos interesses da região, também não se pode negar que o Brasil deu prioridade indevida a alguns parceiros do bloco, em questões difíceis, de grande risco para sua imagem internacional, como o do cego apoio ao governo Nicolás Maduro nos mandatos de Dilma Rousseff.

Os projetos citados, os acordos alcançados são experiências importantes e estratégicas que envolvem questões presentes na agenda internacional da sustentabilidade, onde o bloco poderia buscar a formação de posicionamento conjunto a ser adotado nas arenas ambientais multilaterais globais em que as regras da governança global são constituídas.

Por outro lado, a partir da institucionalização da integração regional, os países do Mercosul podem aumentar sua capacidade de resolver problemas comuns e dirimir controvérsias com seus próprios meios, fortalecendo inclusive, quando necessário, a cooperação com instâncias globais.

Desde a criação do bloco, observa-se a recorrência dos assuntos ligados à questão ambiental, porém com poucos avanços dado o tempo transcorrido, seja pela falta de vontade política dos Estados Partes, seja pela mentalidade ainda presente que relaciona a proteção ambiental à perda de competitividade.

Nos últimos anos, no entanto, os projetos ambientais de cooperação do Mercosul ganharam relevância no sentido de uma visão de integração do meio ambiente, como o

Projeto SIAM, que permite o acesso à informação ambiental dos Estados Partes, tanto à população quando aos próprios Estados para a tomada de decisão. O ECONORMAS, que contou com o auxílio financeiro da União Europeia, também foi um passo importante para o estabelecimento de boas práticas ambientais nos setores industriais visando a produção e o consumo sustentáveis. Porém, cabe ressaltar que é determinante a participação dos órgãos ambientais de cada país para a continuidade e implementação dos projetos de cooperação, exigindo-se, assim, esforços adicionais por parte das instituições nacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

-ARAÚJO, Paulo de. Disponível em: http://www.mma.gov.br/agua/item/8617aqu%C3%ADfero-guarani apud PIGATTO, Jaqueline Trevisan. LEITE, Maria Luísa Telarolli de Almeida. *Governança no Mercosul: Uma análise em temas contemporâneos.* In: Revista Sem Aspas. São Paulo: UNESP, 2014, v. 3, n. 1/2. Disponível em: http://seer.fclar.unesp.br/semaspas/article/view/7734. Acesso em 27 mai 2016.

- BRASIL. Decreto nº 7.940, de 20 de fevereiro de 2013. Promulga o Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL em Matéria de Cooperação e Assistência frente a Emergências Ambientais, adotado pela Decisão 14/04 do Conselho do Mercado Comum, em 7 de julho de 2004. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7940.htm. Acesso em 22 mai 2016.

- BRUCKMANN, Monica. *Recursos naturais e a geopolítica da integração sul-americana.* In: VIANA, A. et al (orgs) Governança global e integração da América do Sul / Brasília: Ipea, 2011.

- CASELLA, Paulo Roberto. *Fundamentos e perspectivas do direito internacional pós-moderno.* In Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo v. 101 jan./dez. 2006, p. 433 – 466.

- COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa Comunidade Global.* O Relatório da Comissão sobre Governança Global. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

- GONÇALVES, Alcindo. *O conceito de governança*. In: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI, Anais, 16 p. Manaus: 2005.

- _____. *A legitimidade na Governança Global*. In: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI, Anais, 20 p. Manaus: 2006.

- KEOHANE, R.; NYE JUNIOR, J. S. *Introduction*. In: NYE JUNIOR, J. S.; DONAHUE, J. D. Governance in a globalizing world. Washington: Brookings Press, 2000. p. 1-27.

-LEUZINGER, Marcia. 2012. Disponível em: http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/temas-em-discussao-na-rio20/governanca-internacional-ambiental-o-programa-das-nacoes-unidas-meio-ambiente-pnuma-fortalecimento-das-instituicoes-mundiais-para-o-desenvolvimento-sustentavel.aspx. Acesso em 23 mai 2016.

-MERCOSUL/CMC/DEC nº.02/01. Acordo Quadro Regional Sobre Meio-Ambiente. Disponível em: http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/PT/Dec_002_001_Acordo%20Meio%20Ambiente_MCS_Ata%201_01.PDF. Acesso em 17 mai 2016.

- MERCOSUL/GMC - Resolución Nº 10/94**.** Directrices básicas en materia de política ambiental. Disponível em: <www.medioambiente.gov.ar/mercosur/resoluciones/res10_94.htm>. Acesso em: 17 mai 2016.

- MERCOSUL/SGT Nº 6/ATA Nº 01/15. LXII Reunião Ordinária do Subgrupo de Trabalho n.º 06 Meio Ambiente. 23 a 25 de junho de 2015, Brasília, República Federativa de Brasil. Disponível em http://mercosurambiental.net/#p_4.g_2.w_s/Reuniones.html. Acesso em: 02 jun 2016.

- MERCOSUL/RMMMA/ATA Nº 01/15. XX Reunião de Ministros de Meio Ambiente. 26 de junho de 2015, Brasília, República Federativa de Brasil Disponível em http://mercosurambiental.net/#p_4.g_1.w_s/Reuniones.html. Acesso em: 02 jun 2016.

-MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Disponível em http://www.mma.gov.br/quem-%C3%A9-quem/item/850-mercado-comum-do-sul-mercosul.Acesso em: 02 mai 2016.

-MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Disponível em http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/documentos/tratados-internacionais/docs/acordo-quadro_sobre_meio-ambiente_do_mercosul.pdf. Acesso em 18 mai 2016.

-PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE – PNUMA. Disponível em http://web.unep.org/regions/brazil/other/governan%C3%A7a-ambiental. Acesso em: 23 mai 2016.

- PIGATTO, Jaqueline Trevisan. LEITE, Maria Luísa Telarolli de Almeida. *Governança no Mercosul: Uma análise em temas contemporâneos.* In: Revista Sem Aspas. São Paulo: UNESP, 2014, v. 3, n. 1/2. Disponível em: http://seer.fclar.unesp.br/semaspas/article/view/7734. Acesso em 27 mai 2016.

-ROSENAU, James N. *Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial*. In: Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial.* Brasilia: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. pp. 11-46 apud GONÇALVES, Alcindo. *O conceito de governança*. In: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI, Anais, 16 p. Manaus: 2005.

- SANTOS, Maria Helena de Castro. *Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós Constituinte*. In:

DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 40, nº3, 1997. pp. 335-376 apud GONÇALVES, Alcindo. *O conceito de governança*. In: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI, Anais, 16 p. Manaus: 2005.

-SANTOS, Cinthia Leone dos. Disponível em http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/552608-aquifero-guarani-uma-reserva-de-agua-para-o-futuro-entrevista-especial-com-cinthia-leone-dos-santos. Acesso em 28 mai 2016.

-TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Disponível em: http://www.transparency.org/cpi2015. Acesso em 20 mai 2016.