

A INTEGRAÇÃO AMBIENTAL E O MERCOSUL

Maria Antônia Gonçalves *

Resumo

A partir de 26 de março de 1991 o Paraguai, Argentina, Brasil e Uruguai assinaram o TRATADO DE ASSUNÇÃO, que institucionalizou o MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL - hoje acrescido do Chile - visando a implantação do mercado comum, implicando na livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos interpartes, através da gradual eliminação dos direitos alfandegários e de quaisquer outras medidas de efeitos equivalentes. As soluções jurídicas comuns para o fortalecimento do processo de harmonização e integração não se efetivaram até hoje porque a política comum não se implementou. Esse TRATADO consigna, no preâmbulo, a defesa ambiental como uma das metas dos estados-membros. Cotejando as cartas políticas desses cinco países, verifica-se que há identidade entre elas quanto à preocupação com a proteção do meio ambiente e a prevenção contra a ocorrência de danos ambientais, face ao perigo de exaurimento das fontes naturais e à impossibilidade de recuperação dos ecossistemas destruídos.

Abstract

On March 26, 1991, Paraguay, Argentina, Brazil and Uruguay signed the ASSUNÇÃO TREAT, which created the SOUTHERN COMMON MARKET - MERCOSUL - today added to Chile -

aiming at the implantation of the common market, implicating in the free circulation of goods, services and interpart productive factors, through the gradual elimination of the customs rights and of any other extents of equivalent effects. The common juridic solutions for the strenghten of the harmonization and integration process, have not been accomplished yet because the usual politics has not been implemented yet. This TREAT consigns in the preamble, the environment defense as one of the aims of the associated States. In comparing the Politics Letters of these five countries, It was observed that there is and is identified among them for the protection of the environment and the preservation against the occurence of environment damages are concerned, due to the danger of exhaustion of the natural sources and also to the impossible recovery of the destructed echosystems.

Introdução

A data de 26 de março de 1991 entrou para a história dos povos da América do Sul como um marco, pois foi firmado o Tratado de Assunção entre a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, inserido nas experiências anteriores da OEA, SELA, ALALC e ALADI. A partir dessa data histórica, os estados-membros declararam a intenção de constituírem o Mercado Comum do Sul - MERCOSUL. Em 17 de dezembro de 1994 foi assinado um documento

* Docente da UNIPAR. Mestre em Direito Processual Civil

adicional intitulado Protocolo Adicional de Ouro Preto, através do qual os estados-partes outorgaram à organização do MERCOSUL personalidade jurídica de direito internacional. A obtenção da integração econômica dos quatro países do Cone Sul, hoje acrescido do Chile, é uma das grandes metas do MERCOSUL, além da constituição de um mercado comum, com a criação de moeda própria, de tarifa externa comum (WC), a criação de um órgão comunitário - supranacional para resolver conflitos oriundos das relações mercantis perante os direitos internos dos estados-partes.

Em que pese o imenso esforço dos juristas envolvidos com as causas do MERCOSUL, pode-se afirmar, sem exagero, que ainda não há um efetivo sistema jurídico solucionador de controvérsias no âmbito dos países membros. A eficácia do Direito Comunitário repousa primordialmente na criação de meios para que seja diretamente aplicado, (...) *com primazia sobre os ordenamentos jurídicos nacionais, sendo interpretado uniformemente no âmbito do mercado comum.*¹

O aperfeiçoamento da cooperação jurisdicional é uma medida fundamental, pois trata-se de garantir segurança jurídica entre os participantes do mercado comum, inclusive em relação à prevenção e proteção do meio ambiente, cuja salvaguarda é de responsabilidade de todos os povos, mormente nessa quadra da história da humanidade em que a poluição ambiental é uma séria ameaça à continuidade da vida.

A correta exploração dos recursos naturais está na base do desenvolvimento econômico e é fator de sobrevivência dos povos de qualquer parte do planeta sendo, por isso, um bem universal.

1. A Integração do MERCOSUL e o Meio Ambiente

O TRATADO DE ASSUNÇÃO, que institucionalizou o Mercado Comum do Sul em 26 de

março de 1991, é, como já analisado, composto de um conjunto de normas para constituir um mercado comum entre os países membros, trazendo no preâmbulo a preocupação com a preservação do meio ambiente, como se observa:

A República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, doravante denominados "estados-partes"; Considerando que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social; (...) entendendo que esse objetivo deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, preservarão do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macro-econômicas da complementação dos diferentes setores da economia, com base no princípio de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio; (...).

É indiscutível que o norteamento desses princípios deverá passar pelo aproveitamento racional dos recursos naturais, sem olvidar que a prevenção e preservação ambiental fornecem as bases para a formação de uma ordem social e econômica justa. A viabilidade dos princípios norteadores do Direito Comunitário dependerá da criação da Política de Proteção Ambiental de Integração do Mercado Comum do Sul.

Um dos direitos primordiais do homem de qualquer nação é o direito à vida com qualidade, sendo a saúde a síntese do equilíbrio das relações ambientais.² Esse direito está incluído nos princípios e garantias fundamentais presentes nas legislações

¹ BASSO, Maristela et al. Mercosul. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995, p. 341.

² PAIXÃO, Célia Maria. Considerações sobre a competência municipal e o meio ambiente. Revista Jurídica, n. 02, Tubarão, p. 24, ago. 1996.

supra e infraconstitucionais dos países participantes do mercado do Sul. A inserção de enunciados e declarações expressas de adesão a princípios internacionais e de aceitação dos processos de integração, em parte, contribuem com a efetivação das regras do Direito Comunitário no tocante à temática ambiental. É interessante perceber que todas as cartas legislativas dos países membros do MERCOSUL assentam-se em bases constitucionais, a exemplo da Carta do Paraguai de 1992, que é a mais recente, *in verbis*:

Artículo 145. DEL ORDEN JURÍDICO SUPRANACIONAL:

*La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural. Dichas decisiones sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso.*³

As questões ambientais graves geradas pelo crescimento populacional desregrado, a aplicação maciça e indiscriminada de agrotóxicos nas lavouras, além das queimadas criminosas das florestas, constituem tristes exemplos de agressão ao meio ambiente, que exigem uma ação preventiva rápida através de regulamentação harmônica na busca de proteção da qualidade de vida das populações que, direta ou indiretamente, estiverem sob influência do MERCOSUL. A criação e implantação de políticas ambientais corretas, acordadas pelos cinco países-membros, evitarão o conflito entre legislações internas, podendo obstar o sucesso das relações mercantis

inter-partes.

Ao subscreverem a DECLARAÇÃO DE CANELA, em 1992, com vistas à ECO-92, os países membros do MERCOSUL frisaram a importância da temática ambiental, argumentando que (...) *as transações comerciais deveriam incluir os custos ambientais causados nas etapas produtivas sem transferi-los às gerações futuras.*⁴

A inclusão da discussão de temas sobre meio ambiente na pauta de estudos fez surgir a Reunião Especial do Meio Ambiente - REMA, criada para analisar as leis ambientais dos estados-partes, organizar políticas e coordenar as atividades dos subgrupos em que ficou encarregada de levar recomendações ao Grupo do MERCOSUL, para transformá-las em resoluções. A última reunião da REMA, ocorrida em Brasília, transformou-se na Resolução 10/94. Não obstante ser um extraordinário documento, não tem produzido os efeitos que dele se esperava, como atrás, e não são suficientes a enunciação de princípios e nem mesmo de vasta legislação, se não forem colocados em prática.

Realizando um estudo comparativo entre os dispositivos constitucionais ambientais nas cartas políticas dos países-membros do MERCOSUL, foi possível verificar os pontos comuns que ensejariam a harmonização das leis e a criação de uma Política do Meio Ambiente para os países do Cone Sul.

O binômio ambiente saudável e qualidade de vida aparece na Constituição Federal do Brasil de 1988 (artigo 225), na Constituição do Paraguai (artigo 7º) e na Constituição da Argentina (artigo 41), o que reflete a conscientização da necessidade de preservar e recuperar os bens ambientais.

O desenvolvimento sustentável é previsto no artigo 7º da Constituição do Paraguai, quando consigna que (...) *toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y*

³ PARAGUAY. Constitución. Constitución Nacional del Paraguay. fl. l.:s.n. J, 1992.

⁴ LEITE, José Rubens Morato. Os instrumentos de proteção ambiental e o MERCOSUL. Revista Trimestral de Jurisprudência, SP, v. 725, ano 85, p. 39, mar. 1996.

*ecologicamente equilibrado.*⁵

A Constituição da Argentina dispõe, no artigo 41, que as atividades produtivas devem satisfazer as necessidades presentes sem comprometer as das gerações futuras. A Constituição Federal brasileira encontra-se na vanguarda e o princípio do desenvolvimento sustentável é previsto, sem referência expressa, em todo artigo 225 e em outros artigos que tratam da proteção e preservação ambiental para as gerações presentes e as futuras. Esse princípio aparece explicitamente na Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

A reparação do dano ambiental está encartada no artigo 7.º e 8.º da Constituição do Paraguai, sendo obrigatória a proposta de reposição e indenização do meio ambiente degradado. É bem verdade que nem sempre é possível recompor o bem lesado. Para exemplificar, imagine-se a queimada de extensas áreas de mata nativa, rica por sua biodiversidade, que jamais poderá ser recomposta em sua integralidade. No mesmo sentido, estabeleceu a Constituição da Argentina, quando estabeleceu no artigo 41 a obrigação de reparar o dano e recompor o bem lesado. A Constituição Federal brasileira é pródiga nesse assunto, sendo pioneira na temática de reparação do dano ambiental sob as óticas da preservação e proteção.

A regulamentação das atividades de impacto ambiental aparece no artigo 8.º da Constituição paraguaia com restrição ou proibição daquelas consideradas perigosas. A Carta Fundamental brasileira prevê o Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EPIA, no artigo 225, § 1.º, para se proceder à classificação do grau de periculosidade da atividade. Este estudo está ausente na Constituição da Argentina, surgindo na legislação infraconstitucional de forma inexpressiva. A finalidade desse instrumento de política de preservação ambiental é prevenir a ocorrência do

dano.

Com relação à informação, o artigo 28 da Constituição do Paraguai (...) *reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime*. Por sua vez, a Constituição Federal brasileira prevê, no artigo 5.º, inciso XIV, e também no artigo 220, os quais consignam que (...) *a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, (...)*⁶

A Constituição da Nação Argentina prevê especificamente que é direito de todo cidadão obter informação ambiental, nos termos do artigo 41. A Constituição chilena e uruguaia prevêm igualmente o direito de todos a receber do governo informação, como efetiva complementação de seus serviços públicos. É cediço entre os doutrinadores, mormente em matéria ambiental, que a informação é fundamental para dar transparência aos atos administrativos e também para que as pessoas ou os países possam formar opiniões e situar-se quanto aos danos ocorridos. Como bem salientado por LEME MACHADO,⁷ (...) *a inserção da prevenção do dano ambiental como uma rotina no comportamento da máquina administrativa para tornar conscientizar e despertar no público o sentimento de defesa dos bens ambientais*.

A saúde está intimamente ligada à questão ambiental, embora somente de algumas décadas para cá os constituintes dos países latinos se tenham conscientizado disso. Aparece ligada à defesa da higiene, como no artigo 44 da Constituição do Uruguai. No texto motor do Paraguai, está prevista, no artigo 68, o qual determina que: *El Estado protegerá la salud como derecho fundamental de la persona y en interés de la comunidad.*⁸ A Constituição Federal brasileira é a mais pródiga no trato com a questão

⁵ Op. cit. p. 6

⁶ BRASIL, Constituição, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

⁷ LEME MACHADO, Paulo Affonso. Direito ambiental brasileiro. 5.ed., São Paulo: Malheiros, 1995, p. 137.

⁸ Op. cit. p. 10.

saúde, o que não presume seja o sistema de saúde melhor que nos demais países membros do MERCOSUL. O saneamento básico vem previsto no artigo 21, inciso XX e é da competência geral da União e residual dos estados e municípios legislar sobre o assunto (artigo 23, inciso IX). O meio ambiente do trabalho igualmente recebeu tratamento especial, previsto no artigo 200, inciso VIII.

A questão relacionada à educação e assistência aos indígenas é tratada pelas constituições do Paraguai, da Argentina e do Brasil com a mesma seriedade. Na Argentina é da competência do Congresso Nacional (...) *assegurar a participação do povo indígena na gestão de seus recursos naturais, nos termos do artigo 75, que garante o respeito à identidade e o direito a uma educação bilingüe e intercultural*.⁹ A Constituição do Paraguai prevê, no artigo 66, a defesa contra a depredação de seu habitat, a contaminação ambiental, a exploração econômica e a alienação cultural. No Brasil, essa matéria mereceu do legislador constituinte um tratamento especial, como prevêm os artigos 231 e 232. A exploração das riquezas minerais localizadas nas terras indígenas dependerá de autorização do Congresso Nacional, pois trata-se de questão ligada à soberania nacional.

Quanto à competência para legislar, a Constituição brasileira é a mais detalhada. Como dispõe no artigo 22, a competência é privativa da União para legislar sobre os casos elencados. No artigo 23, prevê a competência comum da União, dos estados e dos municípios para legislar, entre outros assuntos, sobre a proteção do meio ambiente e no combate à poluição em qualquer de suas formas. Nos assuntos previstos no artigo 24, a competência é concorrente entre os três níveis de poder, principalmente quanto às florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e

controle da poluição, responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, educação, proteção e defesa da saúde.

Por sua vez, a Constituição portenha prevê, no artigo 41 a competência supletiva por parte das províncias, aduzindo que compete à Nação ditar as normas que contenham os pressupostos mínimos de proteção e às províncias cabe complementá-las, sem que aquelas alterem as jurisdições locais.

As atividades nucleares estão regulamentadas nas Constituições do Paraguai e do Brasil. O artigo 8.º, parágrafo 2.º, do texto constitucional paraguaio prevê que é proibida a fabricação, a montagem, a importação, a comercialização, a posse ou o uso de armas nucleares, químicas e biológicas, bem como a introdução de resíduos tóxicos no país. No texto constitucional brasileiro, essa matéria vem disciplinada no inciso XXIII, do artigo 21, que outorga competência da União para legislar sobre a exploração dos serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer o monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, observados os princípios que arrola. No artigo 49, inciso XIV, é ressalvada a competência exclusiva do Congresso Nacional para aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares. Complementa o artigo 225, § 6.º, ao consignar a localização das usinas nucleares que operam com reator nuclear, será definida por lei federal, como condição indispensável à instalação.

A matéria relativa à importação de resíduos tóxicos ou perigosos é alvo de legislação própria no Brasil, que aprovou a Convenção de Basileia (Suíça - 1989), pelo Congresso Nacional e a promulgou pelo Decreto 875, de 19 de julho de 1993. Um dos princípios dessa Convenção diz respeito ao tratamento do rejeito no lugar em que ele foi gerado, de acordo

⁹ Op. cit. p. 28.

com a gestão ecologicamente racional dos rejeitos. Esse princípio norteador da política de tratamento do lixo tóxico tem seu fundamento na ligação entre o local da produção do rejeito ao local de sua destinação final. Há lógica nessa orientação, no sentido em que deve responder pelo lixo quem lhe deu origem; entretanto, há que se considerar que nem sempre quem produz tem tecnologia para tratar. Nesse caso, existe um fisco para todo o ecossistema, que sofrerá os efeitos da contaminação.

A Constituição do Paraguai proíbe a fabricação, a montagem, a importação, a comercialização, a posse e o uso de armas nucleares de qualquer tipo no país. Na América Latina, a nação paraguaia é uma das primeiras a prever como crime ecológico a importação de produtos considerados como resíduos ou rejeitos industriais perigosos ou rejeitos tóxicos; a importação, a recepção, o lançamento, a distribuição desse material em qualquer parte do território nacional, assim como a facilitação dessas atividades nocivas. O crime ecológico prevê pena de dois a dez anos de prisão, sem prejuízo da pena de interdição funcional ou atividade comercial por quinze anos. A legislação paraguaia está na vanguarda ao incriminar as atividades acima descritas como crime e isso certamente contribuirá com a prevenção do dano ambiental.

A constituição argentina declara, no seu artigo 41, que é proibido o ingresso no território nacional de resíduos atual ou potencialmente perigosos e de produtos radioativos no seu espaço aéreo e marítimo. A constituição chilena não faz referência expressa quanto à importação de rejeitos tóxicos ou radiativos; mas, consigna, no artigo 8.º, que todos têm direito de viver num meio ambiente livre de contaminação, sendo dever do Estado implementar programas de realização dessa garantia social.

Após fazer esse exame comparativo de alguns dispositivos das constituições dos países membros do

MERCOSUL, pode-se concluir que as normas constitucionais do Brasil são mais abrangentes que as dos demais países. Mas isso não afasta a qualidade dos textos constitucionais das outras nações latinas, sendo importante salientar a ausência de incompatibilidade entre elas. Esse fato constitui-se de elevada importância para a política de harmonização ambiental, desde que cada país outorgue parte de sua soberania a um tribunal internacional, cujas decisões teriam efeito vinculante no direito interno dos estados membros.

Mas a problemática da integração precisa passar pela efetiva predisposição dos países membros em implementar (...) *a formulação de enunciados e declaração expressas de adesão a princípios internacionais e de aceitação dos processos de integração*.¹⁰

Sem isso, não haverá, na prática, a realização do Direito Comunitário, seja em sede trabalhista, penal, civil, comercial ou ambiental.

Bibliografia

01. ARGENTINA. Constitución, 1994. **Constitución de la Nación Argentina**. Sancionada por la Convención Nacional Constituyente el 22 de Agosto de 1994. 4. ed. Buenos Aires: Plus Ultra, 1994.
02. ATHIAS, Jorge Alex Nunes. **Responsabilidade Civil e Meio Ambiente**: breve panorama do Direito Brasileiro. Dama Ambiental-Prevenção, Reparação e Repressão. Coordenador: Antonio Hernan Benjamin. São Paulo: RT, 1993.
03. BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e meio ambiente**: as estratégias de mudanças

¹⁰ CASELLA, Paulo Borba. MERCOSUL: Exigências e Perspectivas. São Paulo: Cia. das Letras, 1996, p. 54

- da agenda 21. Petrópolis: Vozes, 1997.
04. BASSO, Maristela et al. **Coordenadora**. Mercosul. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995.
05. BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil** (promulgada em 5 de outubro de 1988), v. 7, arts, 17 a 192, São Paulo: Saraiva, 1990.
06. BATISTA, Luiz Otávio et al. **Mercosul - Das Negociações à Implantação**. São Paulo: Ltr, 1994.
07. BEYERLIN, Ulrich. **Direito do Meio Ambiente nos Países da Comunidade Européia**. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE DIREITO DO MEIO AMBIENTE DA UNIÃO EUROPÉIA E DO MERCOSUL, Maringá, 1997.
08. BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 1993.
09. Governo do Brasil. **O desafio do desenvolvimento sustentado**, 1991.
10. CASELLA, Paulo Borba. **Mercosul: Exigências e Perspectivas**. São Paulo: Cia. das Letras, 1996, p. 64
11. CHILE. Constitución de 1980. **Constitución Política de la República de Chile**. 8. ed. Santiago: Jurídica Manuel Montt, 1997.
12. LEITE, José Rubens Morato. **Os instrumentos de proteção ambiental e o MERCOSUL**. São Paulo: Moderna, 1995.
13. Revista Trimestral de Jurisprudência, São Paulo, v. 725, ano 85, p. 39, mar. 1 996.
14. PAIXÃO, Célia Maria. **Considerações sobre a competência municipal e o meio ambiente**. In: Revista Jurídica, n. 2, Tubarão, p. 24, ago. 1996.
15. PARAGUAY. Constitución. **Constitución Nacional del Paraguay**. [S,l.:s.n.], 1992.
16. REIS, Palhares Moreira. **O MERCOSUL e o Direito Comparado**. CONSULEX, Brasília, n. 7, ano I, jul.1997, p. 55.
17. URUGUAY. Constitución de 1966. **Constitución de la República Oriental del Uruguay, aprobada en el plebiscito del 27 de noviembre de 1966**. Montevideo: Barreiros y Ramos, 1993.