

PILARES BÁSICOS DO DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL. METAS PARA O MERCOSUL

SYLVIA L. L. URQUIETA

Bacharel em Ciências Jurídicas, Membro do Grupo
de Estudos de Direito Ambiental

SUMÁRIO: I.A. Primeiras considerações — I.B. Princípios fundamentais — C. Poluição transfronteiriça — D. Responsabilidade Internacional no Dano Ambiental — E. Titularidade em Conflitos Internacionais — F. Soberania na problemática ambiental — II. Metas para o Mercosul — Bibliografia.

ABSTRACT: No cenário mundial, a proteção ambiental representa uma das maiores prioridades na “agenda internacional contemporânea”, exigindo do direito internacional um contínuo processo de expansão com o intuito de cada vez mais se instrumentalizar, visando atingir e finalmente solucionar os conflitos envolvendo a matéria. Neste estudo, ainda, confrontar-se-á tal panorama com o nosso atual processo de integração verificado no Cone Sul deste continente.

I.A — Primeiras considerações

Desde a Declaração de Estocolmo, de 1972, os instrumentos internacional sobre o assunto tanto em nível global como regional, têm-se multiplicado consideravelmente, o que comprova o atual processo de internacionalização da proteção ambiental.

Estima-se que, em nossos dias, existam mais de 300 tratados multilaterais, cerca de 900 tratados bilaterais sobre proteção e conservação e aproximadamente 200 textos de organizações internacionais, na maioria com enfoque setorial (oceano, atmosfera, vida selvagem, etc.).¹

As atividades jurídicas no âmbito internacional tencionam atualmente desenvolver os princípios já consagrados, objetivando assegurar sua efetivação, e até mesmo, dependendo da circunstância, substituir certas disposições por outras mais aperfeiçoadas e, portanto, mais benéficas.

⁽¹⁾ Antonio Augusto Cançado Trindade. *Direitos Humanos e Meio Ambiente. Paralelos dos Sistemas de Proteção Internacional*. Porto Alegre. Sérgio Antonio Fabris Editor. 1993, p. 40.

A denominação “Direito Ambiental Internacional” foi devidamente reconhecida pela Assembléia das Nações Unidas, através da Res. 44/228 de 22 de dezembro de 1989, a qual convocou a célebre Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiental e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em julho de 1992.

A implementação do direito ambiental no âmbito internacional está se dando no seio das organizações intergovernamentais, principalmente das Nações Unidas, mediante a Assembléia Geral e o Conselho Econômico e Social (ECOSOC). A própria Res. 44/228, ao tratar dos aspectos a serem desenvolvidos na Conferência do Rio, solicita às organizações intergovernamentais a sua devida atuação e contribuição na expansão do alcance das disposições ambientais, com especial destaque ao PNUMA ou UNEP (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente), principal órgão para tratar dos assuntos que versem sobre o meio ambiente.

Contudo, isso não significa que se subtrairá das outras organizações as atribuições que já possuíam antes da criação do PNUMA, como, por exemplo, a OMS (Organização Mundial da Saúde), cuidando das relações de saúde; a FAO (Organização para Alimentação e Agricultura) nas questões relacionadas à poluição por pesticidas, herbicidas, pesca, florestas, etc.; a OMI (Organização Marítima Internacional), relativa à proteção dos mares; a OMA (Organização Metereológica Ambiental), envolvendo a Convenção sobre mudanças de clima, etc., dentre outras.

No que diz respeito às fontes, o direito ambiental internacional fundamenta-se em regras puramente de direito internacional, sendo-lhe aplicáveis, portanto, o conteúdo do art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, que arrola as seguintes fontes: a) Convenções internacionais, quer gerais, quer especiais; b) costume internacional; c) princípios gerais do direito; d) decisões judiciais e a doutrina dos juristas mais qualificados.²

A prática internacional atesta que são as Convenções ou Tratado Internacionais que possuem maior relevância, já que guardam a vantagem de num mesmo instrumento estabelecer direitos e deveres às partes signatárias.

I.B. — Princípios fundamentais

Estes vem sendo criados e desenvolvidos desde a Convenção de Estocolmo de 1972 e implementados na ECO'92.

Tendo em vista que constituem a estrutura basilar em que se encontra edificado o direito ambiental internacional, destacar-se-ão na seqüência os principais, com embasamento nos ensinamentos de Paulo Affonso Leme Machado³ e António de Carvalho Martins.⁴

⁽²⁾ Vicente Marotta Rangel. *Direito e Relações Internacionais*. 3.ª Ed., Revista dos Tribunais, 1988, p. 63.

⁽³⁾ *Princípios Gerais de Direito Ambiental Internacional e Política Ambiental Brasileira*. Caderno de Direito Ambiental e Urbanístico. Boletim de Direito Administrativo, n. 1, Abril/93, pp. 241/248.

⁽⁴⁾ *A Política de Ambiente da Comunidade Económica Européia*. Coimbra Editora, 1990, Lisboa, pp. 262/269.

B.1) Obrigatoriedade da intervenção estatal: infere-se deste que os países, desconsiderando os sistemas econômicos adotados, não poderão se omitir da incumbência de velar pela correta utilização dos recursos naturais dentro de sua jurisdição.

B.2) Prevenção e precaução: impõe acima de tudo uma obrigação de fazer e de não fazer, ou seja, primeiramente a obrigação de não poluir, não degradar, evitar o dano; e por outro lado, ressarcir ou se submeter a fazer, no caso do dano ter ocorrido. Basta o simples risco dele vir a se concretizar, para que o Estado se sinta na responsabilidade de adotar as medidas cabíveis.

B.3) Informação e notificação ambiental: versa sobre o direito de acesso das pessoas às informações e o dever do Estado em repassá-las, e ainda, notificar Estados vizinhos sobre algum fato danoso de natureza ambiental.

B.4) Educação Ambiental: visa desenvolver as bases necessárias para esclarecer a opinião pública e dar aos indivíduos, empresas e coletividade, o sentido de suas responsabilidades no que concerne a proteção e melhoria do meio ambiente em toda a sua dimensão humana.

B.5) Participação: garantir o acesso de qualquer cidadão interessado às ações judiciais e administrativas, quando lesado por ato danoso ao meio ambiente.

B.6) Poluidor-Pagador: vem de encontro à necessidade de se conscientizar as empresas a assumirem integralmente os danos decorrentes de sua atividade, e não simplesmente transferir o ônus para outros agentes, ou até mesmo para o Poder Público.

B.7) Responsabilidade das pessoas físicas: neste sentido, a Recomendação n. 3, do Congresso das Associações de Direito Ambiental, realizado em Limoges sugere a manutenção do princípio da responsabilidade penal com culpa para a pessoa física, propondo ainda às pessoas jurídicas a responsabilidade penal sem culpa.

B.8) Soberania dos Estados para estabelecer sua Política Ambiental e de desenvolvimento com cooperação internacional: conforme este princípio, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos, conforme suas políticas ambientais, buscando evitar quaisquer danos ao ambiente de outros Estados ou regiões neutras, utilizando para isso a cooperação tecnológica mediante intercâmbios científicos.

B.9) Mudanças nas atuais filosofias de produção e consumo e da política demográfica adequada: trata-se dos mais controvertidos, uma vez que almeja modificar o atual sistema de produção (que desde o início apresentou-se inadequado frente à preservação ambiental) e a política demográfica, que praticamente inexistem nos países subdesenvolvidos.

B.10) Desenvolvimento sustentado: busca-se atingir um estágio de desenvolvimento que atenda às necessidades das gerações presentes, sem que para isso se comprometa a subsistência das gerações futuras.

C — Poluição transfronteiriça

O primeiro texto internacional a abordar este assunto foi a Convenção de Estocolmo de 1972. Contudo tem-se conhecimento da existência de um acórdão datado de 1941, de importância ímpar para o direito internacional, cujo conteúdo foi de natureza tão inovadora na época, que foi utilizado pela Convenção de Estocolmo de 1972, como suporte de seus princípios 21 e 22 que tratam de responsabilidade estatal e poluição transfronteiriça.

Trata-se do *Trail Smelter Case*, acordo de arbitragem entre EUA e Canadá, de abril de 1935, envolvendo a poluição por dióxido de enxofre, provocada pela fundição de zinco e chumbo em território canadense, ocasionando sérios danos em Washington — EUA. Em 11 de março de 1941, o Tribunal reconheceu-o princípio de direito internacional, nestes termos:

“... o Estado tem sempre o dever de proteger outros Estados contra atos injuriosos praticados por indivíduos de sua jurisdição.”

Desta forma, assim dispôs o laudo arbitral:

“Nenhum Estado tem o direito de usar ou permitir o uso de seu território de tal maneira que emanações de gases ocasionem dano dentro do território de outro Estado ou sobre as propriedades ou pessoas que así se encontrem, quando se trata de conseqüências graves e o dano seja determinado mediante provas certas e conclusivas.”

Diante da problemática instaurada pela poluição transfronteiriça, aprecia-se a aplicação direta de três dos princípios gerais do direito ambiental internacional: os princípios da precaução e prevenção, o da informação e notificação ambiental e da cooperação internacional.

O primeiro prevê que antes do Estado intencionar empreender qualquer atividade que possa ter efeitos sensíveis sobre o ambiente de outro Estado, deverá avaliá-la no sentido de apurar o seu impacto no ambiente. Trata-se da aplicação do estudo prévio de impacto ambiental.⁵

Já o segundo, o da informação, estipula o rápido intercâmbio de notificações entre Estados, quanto a alguma atividade ou evento nocivo ao meio ambiente.

A cooperação internacional demonstra-se como sendo um dos princípios mais novos neste âmbito e de uma importância sem precedentes, já que objetiva perfectibilizar os mecanismos permanentes de cooperação, visando a troca de conhecimentos, desenvolvendo conjuntamente investigações, divulgando os resultados dela decorrentes.

⁽⁵⁾ O EIA em âmbito transfronteiriço, encontra-se previsto na “Convenção sobre Avaliação do Impacto Ambiental no contexto transfronteiriço”, assinada na Finlândia, na cidade de Espoo. Aqui na América Latina, na Declaração de Canela dos Presidentes dos países do Mercosul, com vistas à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também prevê a avaliação de impacto ambiental.

Ressalta-se, todavia, que a poluição transfronteiriça pode manifestar-se mediante três formas: poluição de recursos hídricos internacionais,⁶ poluição atmosférica,⁷ movimentação transfronteiriça de resíduos perigosos⁸ e a poluição radioativa decorrente do emprego de armas nucleares. Depois da catástrofe de Chernobyl de 1986, as principais nações, inclusive o Brasil, através do Decreto 9, de 15.1.91, assinaram a “Convenção sobre pronta notificação de acidente nuclear”.

D — Responsabilidade Internacional no Dano Ambiental

A noção de responsabilidade internacional encontra-se estruturada na idéia de que todo Estado que tenha praticado ato, quer se trate de ação ou omissão, reconhecidamente ilícitos pelo direito internacional, deve reparação adequada ao dano cometido contra outro Estado.

O Estado poderá ser responsabilizado tanto por atos originados de delitos como atos resultantes da inexecução de compromissos ou obrigações contratuais, ainda podendo ser considerado direto quando deriva de atos do próprio governo ou de seus agentes; e indireto, por ocasião da ação de particulares.

A responsabilidade internacional é estabelecida após a prévia análise de três requisitos: a existência de dano, proveniente de ato ilícito, podendo o mesmo ser imputado ao Estado.

Em matéria ambiental, a reparação de danos e a determinação do *quantum* ressarcitório, devido a natureza dos valores em jogo, demonstra-se uma tarefa bastante complexa.

Por esta circunstância, entende-se o dano ambiental de natureza muito mais vasta que os outros danos. A reparação dos mesmos estrutura-se basicamente na premissa de restabelecer as condições que existiam antes da ocorrência do ato danoso.

Considerando que tanto a avaliação do dano, quanto a sua correta indenização restam difíceis de se precisar, acredita-se que a melhor medida de compensação para a restauração do meio ambiente é ao seu *status quo ante*. Contudo, no caso de resultar impossível, ou parcialmente possível, a

(6) A respeito tem-se a Conferência das Nações Unidas sobre a água de 1977, em New York.

(7) Manifestam-se principalmente mediante as chuvas ácidas provocadas pelas emissões concentradas advindas dos grandes complexos industriais. Em 1979, através da união de esforços da Europa Ocidental e Oriental, em 13 de novembro de Genebra, foi assinada a Convenção sobre Poluição Atmosférica Transfronteiriça a longa distância. Posteriormente, visando inibir a destruição da camada de ozônio, em 1985 foi assinada em Viena, a Convenção de Viena para a proteção da Camada de Ozônio, e em seguida em 1987, o Protocolo de Montreal relativo às substâncias que prejudicam a camada de ozônio.

(8) No âmbito internacional, visando o controle de tal ação assinou-se em Basileia, Suíça, em 22.3.89, a “Convenção de Basileia sobre o controle de movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e seu depósito”. No Brasil foi promulgada através do Decreto 875, de 19.7.93, sendo regulamentado mediante a Res. n. 7 de 4.5.94 do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente).

medida a ser adotada deverá ser a compensação em dinheiro, ou outra prestação do Estado-agressor ao Estado-afetado, de formas a cooperar e auxiliá-lo na tentativa de reestabelecer o equilíbrio na área afetada.

A responsabilização do Estado em âmbito ambiental, tem-se demonstrado como uma tarefa bastante árdua, principalmente quando se parte do princípio que acima dos Estados inexistem órgãos supremos, hierarquicamente superiores, que possam coibir o Estado-agressor a ressarcir, assumindo o dano cometido.

Em vários casos, verificou-se que os Estados, considerados culpáveis em determinado fato, tem procedido ao ressarcimento *ex gratia*, ou seja, à título gratuito, sem, no entanto, assumir a responsabilidade sobre tais danos.

Traz-se o caso envolvendo Espanha e Estados Unidos: aviões americanos sobrevoando território espanhol (Palomares) acidentalmente deixaram cair uma bomba, que felizmente não explodiu, provocando, sem embargo, um grande prejuízo nas plantações de tomates. EUA pagou os prejuízos provocados, mas à título gratuito, sem assumir a responsabilidade.

Com bastante propriedade Galo Leoro Franco, então membro do Comitê Jurídico Interamericano, comenta:⁹⁾

“No puede creer que Estados Unidos hubiera pagado costo alguno si hubieran sido bombas de otro país las que hubieran producido el daño. De manera que encuentro que en esos pagos *ex gratia*, con que se trata sustraer el concepto de la responsabilidad estatal, siempre hay por detrás un elemento de conciencia jurídica y moral que debe moverse al país a que asuma tal pago, por más que se declare que sea un pago *ex gratia*.”

E — Titularidade em Conflitos Internacionais

Não são poucas as situações conflitivas internacionais decorrentes de problemas ambientais, principalmente considerando a contaminação transfronteiriça.

A responsabilidade internacional por danos ambientais, entendidos como aqueles provocados além dos limites da jurisdição nacional, apresenta-se sob duas circunstâncias.

A primeira é quando o dano é imputável a ato de órgão ou agente do Estado: nesta hipótese o conflito deverá ser dirimido por umas das vias de solução de controvérsia, previstas na Carta das Nações Unidas, art. 33.

Num segundo momento, tem-se a circunstância de ter num dos polos um particular. Tendo em vista a natureza controvertida do tema, comentários adicionais fazem-se necessários.

O Estado tem o dever, ainda mais quando existir um Tratado entre as partes convencionando um determinado comportamento, de fiscalizar as atividades dentro de sua jurisdição. Ele tem a incumbência de autorizar, licenciar e fiscalizar toda e qualquer atividade suscetível de causar algum prejuízo ao meio ambiente.

Se o Estado concedeu determinada autorização a atividade de particular que posteriormente causou danos ambientais a outros Estados, estes atos serão

⁹⁾ *Algunos aspectos de derecho ambiental*. Comitê Jurídico Interamericano. Curso de Derecho Internacional XVI, 1989, OEA, Secretaria General, p. 5.

imputados não ao particular, mas ao Estado, já que deveria ter previsto a margem de periculosidade. Tal dano, que poderia ter sido evitado e que restou como violação ao tratado, será de responsabilidade do Estado.

Em contrapartida, se em vez de agressor o particular é vítima, só poderá ajuizar alguma ação no âmbito internacional com a devida proteção diplomática do Estado.

Tanto na condição de agressor como de vítima, o particular deverá ser representado pelo seu Estado, em virtude do que dispõe a Corte de Haia, ou Corte Internacional de Justiça, onde, conforme o Art. 34, § 1.º, só os Estados poderão ser partes perante a Corte.

Esta é a regra geral, existindo exceções, como, por exemplo, a Corte de Justiça das Comunidades Européias que concede capacidade processual tanto aos Estados Membros, como particulares, indivíduos ou empresas.

Menciona-se, ainda, a existência de um acórdão, que tem sido motivo das mais acaloradas discussões e comentários por parte dos maiores internacionalistas. Trata-se do julgamento do Tribunal de Nueremberg, cuja sentença assim reza:

“Que o direito internacional impõe deveres e responsabilidades sobre indivíduos, assim como sobre Estados, já foi há muito reconhecido (...). Crimes contra o direito internacional são cometidos pelos homens, não por entidades abstratas, e só punindo os indivíduos que cometam tais crimes podem as provisões do direito vigorar.”¹⁰

F — Soberania na problemática ambiental

O Dicionário Jurídico da Academia Brasileira de Letras Jurídicas¹¹ conceitua soberania como:

“Peculiaridade fundamental do poder do Estado, não subordinado a qualquer limitação, a não ser a ditada pela ordem jurídica. Conjunto de preceitos não escritos baseados na coexistência dos Estados, e que determinam seus direitos e deveres em plena igualdade jurídica na comunhão internacional.”

Por sua vez a Carta das Nações Unidas, no seu art. 2.º, § 1.º, estabelece: “A Organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros.”

Com teor idêntico a Carta da Organização dos Estados Americanos, em seu art. 3.º, *b*, reza que “a Ordem Internacional é constituída essencialmente pelo respeito à personalidade, soberania e independência dos Estados (...)”.

Um Estado soberano, portanto, é aquele cujo governo não se deixa coordenar por qualquer outro poder, que queira tomar para si o exercício de sua competência. Parte-se do princípio da igualdade e esforço horizontal entre os Estados, visando alcançar o bem coletivo.

Atualmente, verifica-se uma grande dificuldade em tentar conciliar o tradicional conceito de soberania estatal e a formação do “novo ordenamento

⁽¹⁰⁾ D.W. Greig, *International Law*. 2.º ed., London, Butterworths, 1976, p. 116.

⁽¹¹⁾ Forense Universitária, RJ, 1990, p. 525.

internacional”, uma vez que as novas tendências que despontam são de restringir os limites da soberania, com inclusive a previsão de renúncia por parte dos Estados, de certas competências.

É o que se denota nos atuais processos de integração, conforme as colocações de Maristela Basso e Isabela Micali:¹²

“A cada nível, ou estágio de integração corresponde uma renúncia crescente das competências inerentes à soberania nacional dos países, os quais deverão transferir parcelas maiores de iniciativa política e econômica para instituições comuns da integração, que as deterão de maneira exclusiva e irreversível.”

Na União Européia,¹³ com o advento do Tratado de Maastricht, foram feitas algumas modificações no que se refere às políticas da Comunidade, sendo transferidos a esta última novas competências, de caráter não exclusivo, com respeito ao meio ambiente, saúde, educação, dentre outros. Tendo em vista a não exclusividade destas competências, foi estabelecido o chamado Princípio da Subsidiariedade (art. 3.º, “B”, do Tratado) que estabelece que a Comunidade será competente sobre estas matérias no caso dos Estados-Membros não terem um desempenho satisfatório à respeito.

O meio ambiente é um bem indivisível, não podendo ser considerado regionalmente e sim de uma forma global. Todo o acervo ambiental considera-se patrimônio comum da humanidade, direito subjetivo da coletividade humana, sendo de interesse de toda a comunidade mundial a sua preservação. Já que é bem coletivo, de interesse difuso, qualquer lesão se refletirá de uma forma ou outra na coletividade.

Este patrimônio comum compreende inclusive bens naturais e culturais, que apesar de se encontrarem sob a soberania de certos Estados, interessam à humanidade como um todo, como as florestas tropicais, as espécies animais ameaçadas de extinção, os monumentos, construções, etc. Estes integram o chamado “patrimônio mundial, cultural e natural” previsto por uma das convenções da UNESCO, assinada em Paris em 23.11.72 e que representam para todos os povos do mundo uma importância particular, por se tratarem de bens únicos e insubstituíveis.

Acrescenta ainda Paolo Madalena:¹⁴

“Esistendo beni del patrimonio ambientale nazionale che per il loro eccezionale interesse appartengono al patrimonio mondiale di tutta l’umanità, tutta la collettività internazionale deve partecipare alla loro tutela, resa oggi

(12) *Os Tratados de Assunção e de Maastricht: perspectivas para as integrações latino-americanas e européia*. Estudos Jurídicos, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, vol. 26, n. 67, maio-agosto/93, p. 112.

(13) “...a estruturação e funcionamento das Comunidades Européias dificilmente seriam possíveis e muito menos eficazes num quadro de soberanias entendidas num sentido absoluto. Há razão para supor que a revisão, e até o “espírito de transigência” por que passa o conceito de soberania na Europa têm a ver com a tomada de consciências ecológicas na esfera das políticas nacionais dos países da Comunidade”. Roberto A.O. Santos. *A questão Amazônica e o Direito: meio ambiente, soberania, dívida externa, desenvolvimento*. Revista de Direito Alternativo, n. 1, p. 140, 1992. Diretor: Juiz Amílton B. de Carvalho. Ed. Acadêmica.

(14) *Danno Pubblico Ambientale*. Maggioli Editore. 1990, San Marino, p. 176.

più urgente dall'aggravarsi della minaccia della loro distruzione, sia per naturale degradazione sia per effecto di sistematiche distruzioni indotte da esigenze economiche ed industriali."

Da colocação do Princípio 21 da declaração de Estocolmo de 1972, interpreta-se a possibilidade de explorar os recursos naturais ilimitadamente, desde que desta atividade não decorram prejuízos a um país vizinho, sem a previsão de qualquer intervenção em obediência aos textos internacionais, como as Cartas da ONU e OEA que preconizam a soberania dos Estados.

Tem-se presente que, quase a totalidade do patrimônio ambiental encontra-se em território de países subdesenvolvidos e em vias de desenvolvimento. Sabe-se também que a política de desenvolvimento econômico por estes adotada não se coaduna com a preservação ambiental, decorrendo uma concepção de política ambiental insatisfatória face à atual realidade mundial.

Como fiscalizar as atividades destes países diante da exploração de um bem reconhecidamente pertencente à comunidade internacional?

Acredita-se que deverá se fazer uma releitura sobre o conceito de soberania, ou pelo menos viabilizar a assimilação da chamada "soberania relativa", de maneira a facilitar a intervenção não de outro Estado, mas sim de algum organismo internacional voltado especificamente para este fim (proteção ambiental); ou delegação à este de competência sob o princípio da subsidiariedade, adotado pela União Européia.

O Direito Internacional encontra-se em franca evolução, com a revisão de vários princípios. É chegada a hora de que se revisem também o conceito de soberania, considerando tanto o caráter transnacional do meio ambiente, como sua qualidade de ser patrimônio comum da humanidade, apreciando inclusive a consolidação da nova ordem mundial com os processos de integração em curso.

Conforme comentários de Paulo Bonavides:¹⁵

"Os internacionalistas são homens que vêem sempre com suspeição o princípio da soberania. Não apenas com suspeição senão como se fora ele obstáculo à realização da comunidade internacional, à positivação do direito internacional, à passagem do direito internacional, de um direito de bases meramente contratuais, apoiado em princípios de direito natural, de fundamentos tão-somente éticos ou racionais, a um direito que coercitivamente se pudessem impor a todos os Estados."

II — Metas para o Mercosul

As grandes mudanças mundiais em curso na atualidade centram-se principalmente no surgimento de grandes blocos econômicos, buscando entre outros, implementar o mercado dos países signatários, aumentando o seu nível técnico competitivo através do fortalecimento das economias.

Com este intuito, visando corresponder a concorrência internacional, Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina assinaram em 16 de março de 1991 o Tratado de Assunção, com vistas à criação do Mercado Comum do Sul.

⁽¹⁵⁾ *Ciência Política*, 5.ª ed. Forense, RJ, 1983, p. 129.

Já logo no preâmbulo, verifica-se que um dos objetivos da integração é ampliar as atuais dimensões de seus mercados nacionais, e em seguida menciona:

“Entendendo que esse objetivo deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente...”.

Avançando até o Anexo I — Programa de Liberação Comercial, observa-se o art. 2.º, b, que assim estipula:

“b) por restrições, qualquer medida de caráter administrativo, financeiro, cambial ou de qualquer natureza, mediante a qual um Estado-parte impeça ou dificulte, por decisão unilateral, o comércio recíproco. Não estando compreendidas no mencionado conceito as medidas adotadas em virtude das situações previstas no art. 50 do Tratado de Montevidéu de 1980;”

Conforme se interpreta desse dispositivo, não serão consideradas restrições ao comércio recíproco, decisões unilaterais embasadas nas hipóteses inseridas no art. 50 do Tratado de Montevidéu de 1980, da ALADI (Associação Latino Americana de Integração), cujo conteúdo, dando ênfase à matéria ambiental, é o seguinte:

“Art. 50 — Nenhuma disposição do presente tratado será interpretada como impedimento à adoção e ao cumprimento de medidas destinadas a:

- d) proteção da vida, a saúde das pessoas, dos animais e dos vegetais;
- e) importação e exportação de couro e prata e metálicos;
- f) proteção do patrimônio nacional de valor artístico, histórico ou arqueológico.”

A questão que preocupa a maioria dos estudiosos do assunto é que tal artigo abre margem à tomada de medidas unilaterais arbitrárias, protecionistas e abusivas, dificultando a instauração do livre comércio e portanto a perfectibilização do nosso atual processo de integração.

Tal problemática, no entanto, deverá ser discutida e resolvida posteriormente, com a efetiva consolidação do Mercado Comum do Sul. O importante é que a preocupação com as questões ambientais é um fato manifestamente notório no texto do Tratado de Assunção, restando apenas a sua implementação com ações mais específicas.

Aprecia-se também a declaração de Canela, documento aprovado pelos presidentes dos cinco países do Cone Sul, quais sejam os signatários do Tratado de Assunção e ainda a participação do Chile, com vistas à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Eco'92, em 20.2.92, no qual apenas reiteraram os novos princípios do direito ambiental internacional.

Medidas mais concretas visando a proteção ambiental foram adotadas pelo Grupo do Mercado Comum já em 1991, através das Resoluções ns. 9 e 10, versando respectivamente sobre a “Harmonização de normas técnicas sobre requisitos de segurança, ruídos e emissão de veículos” e “Norma Mercosul para rotulagem de alimentos embalados”,¹⁶ que visam tanto o

⁽¹⁶⁾ Boletim de Integração Latino-Americana. Ministério das Relações Exteriores, n. 6, 1992, pp. 87 ss.

melhoramento da saúde pública e ambiental com relação as emissões dos veículos e ruído, como promover uma informação correta e adequada ao consumidor com respeito a natureza característica, procedência e data de duração mínima do alimento.

Outra medida tomada pelo Grupo Mercado Comum foi a Resolução 22/92, que estipula a criação de grupo especializado em matéria ambiental, que após a análise das normas vigentes nos Estados-membros proporá algumas recomendações.

Provavelmente as idéias propostas serão no sentido de inicialmente harmonizar os atuais textos legais, para posteriormente partir para uma meta mais ambiciosa, como a elaboração de uma política ambiental unificada, a exemplo do que ocorreu na União Européia mediante um processo paulatino mas bastante sólido, o que garantiu o sucesso das estratégias adotadas.

A preparação de uma política ambiental unificada implica levar em consideração, não só a pura e simples harmonização de legislação ambiental ou a emissão de medidas comuns, mas principalmente, as diversidades geo-ambientais envolvidas num processo de integração. Sobre a matéria, o Ato Único Europeu de 1987, que complementou o Tratado de Paris (CECA) e o Tratado de Roma (EURATOM e CEE), prevê no seu art. 130, R/3:

“Art. 130 — R/3 — Na elaboração da sua política no domínio do ambiente, a Comunidade terá em conta:

(...)

— as condições do ambiente nas diversas regiões da Comunidade.”

As vantagens auferidas com a criação de uma política ambiental unificada no âmbito do Mercosul não são poucas.

À título de exemplificação, comentar-se-ão algumas delas:

a) a integração sugere a idéia de união, solidariedade, esforço centrado em objetivos comuns, no campo do desenvolvimento tecnológico, dentre outros, visando implementar os sistemas de produção, impulsionando tanto a ação conjunta à pesquisa científica dos Estados-parte, como incentivar a cooperação, intercâmbio e transferência de tecnologias, que só vem a beneficiar a proteção ambiental;

b) sabe-se que muitos dos produtos latino-americanos, com referência especial aos que compõem o Mercosul, são barrados no âmbito internacional, encontrando-se impedidos de entrar nos mercados europeus e norte-americanos, por não estarem adequados ou por não satisfazerem aos padrões estabelecidos.¹⁷ Ocorre é que as exigências dos americanos e europeus estão

⁽¹⁷⁾ As novas medidas adotadas em nível europeu, com o propósito de evitar o consumo de produtos provenientes de processo industrial entendido como contrário à proteção ambiental, abalou enormemente a pauta de exportações para a União Européia, quanto à papel, celulose, tecidos, materiais isolantes, tintas, vernizes, baterias, sapatos e embalagens.

Outro fato que preocupa os exportadores brasileiros é o enquadramento dado aos produtos, que conforme os requisitos da União Européia, há a previsão de que as empresas se responsabilizem pela destinação final dos resíduos dos produtos que fabricam depois de usados. (Gazeta Mercantil, 17.3.93, p. 14).

voltadas para um nível elevado de proteção ambiental. A tecnologia utilizada nos processos de produção de nossos produtos, demonstra-se inadequada diante da ótica do mercado europeu e americano,¹⁸ uma vez que estes consideram desde a matéria-prima, como as substâncias químicas utilizadas durante as fases de produção, até o produto final. Isto faz com que se perca a competitividade brasileira, e os produtos se tornem pouco atraentes aos mercados internacionais.

c) uma política ambiental elaborada conjuntamente, terá menos empecilhos ao ser implantada, em comparação àquela elaborada em nível regional, uma vez que estará livre dos problemas e das crises dos Estados-membros.

d) a unificação das normas ambientais afastará a hipótese no Tratado de Assunção, na qual o Estado poderá tomar medidas unilaterais por razões de preservação ambiental (podendo constituir num meio de discriminação arbitrária ou restrição disfarçada), o que ensejaria uma barreira à troca e a livre circulação de mercadorias, dificultando o andamento do mercado comum.

É evidente que urge a tomada de decisões mais palpáveis sobre a matéria, no sentido, por exemplo, de criar um subgrupo sobre política ambiental que pudesse servir de base ou de informação para o andamento das atividades dos demais subgrupos, como o 1.º — Assuntos Comerciais; 5.º — Transporte Terrestre; 6.º — Transporte Marítimo; 7.º — Política Industrial e Tecnologia; 8.º — Política Agrícola; 9.º — Política Energética, que sob a ótica ambiental possuem muitos aspectos em comum.

Bibliografia

BASSO, Maristela & MICALI, Isabela. *Os Tratados de Assunção e de Maastricht: perspectivas para as integrações latino-americanas e européia*. Estudos Jurídicos. Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Vol. 26, n. 67, maio-agosto/93.

Boletim de Integração Latino Americana. Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 1992.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, 5.º ed., Forense, RJ, 1983.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. *Direitos Humanos e Meio Ambiente. Paralelos dos Sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris Editor, 1993.

Dicionário Jurídico da Academia Brasileira de Letras. Forense Universitária, RJ, 1989.

(18) José Lameira Bittencourt, diretor-superintendente do Instituto Brasileiro de Qualidade Nuclear (IBQN), enfatiza que o meio ambiente representará a principal forma de barreira técnica não tarifária, à entrada de produtos em mercados de países desenvolvidos. E acrescenta: "A Inglaterra teve aprovado, e já em vigor, um conjunto de normas técnicas para o sistema de garantia da qualidade na área de meio ambiente... essa é uma tendência internacional a ser seguida, em breve, pelos demais países que compõem a União Européia." Sustenta que as empresas brasileiras, para permanecer no mercado internacional deverão assimilar os critérios internacionais adotados para a avaliação da vida útil e residual de um equipamento industrial; os parâmetros para a regulamentação da etiquetagem de produtos ambientalmente aprovados; os critérios usados para auditorias sobre gerências de meio ambiente, etc. (*Gazeta Mercantil*, 21.2.94, p. 11).

- GAZETA MERCANTIL, 17.3.93 e 21.2.94.
- GREIG, D. W. *International Law*, 2.º Ed. Butterworths, London, 1976.
- LEME MACHADO, Paulo Affonso. *Princípios Gerais de Direito Ambiental Internacional e Política Ambiental Brasileira*. Caderno de Direito Ambiental e Urbanístico. Boletim de Direito Administrativo n. 1, Abril/93.
- LEORO FRANCO, Galo. *Algunos aspectos de derecho ambiental*. Comitê Jurídico Interamericano. Curso de Derecho Internacional XVI, 1989, OEA Secretaria General.
- MADALENA, Paolo. *Danno Pubblico Ambientale*. Maggioli Editore, San Marino, 1990.
- MARTINS, António de Carvalho. *A Política de Ambiente da Comunidade Económica Européia*. Coimbra Editora, Portugal, 1990.
- RANGEL, Vicente Marotta. *Direito e Relações Internacionais*. 3.ª ed., RT, 1988.
- SANTOS, Roberto A.O. *A questão Amazônica e o Direito: meio ambiente, soberania, dívida externa, desenvolvimento*. Revista de Direito Alternativo, n. 1, Ed. Acadêmica, 1992. Diretor: Juiz Amílton B. de Carvalho.