

Relatório PIBIC

Aluno: Guilherme de França Teixeira

Prof. Orientadora: Andrea Ribeiro Hoffmann

Meio Ambiente no Mercosul

1 – Introdução e Objetivos

O Mercado Comum do Cone Sul foi criado em 1992 com a ratificação do Tratado de Assunção pelos seus Estados membros (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) objetivando uma integração econômica, comercial e física entre os países da região. Posteriormente, Chile, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia e Venezuela aderiram ao bloco como membros associados. Esta última encontra-se em processo de adesão como membro pleno tendo assinado um Protocolo de Adesão que, no entanto ainda não foi ratificado pelo Brasil nem Paraguai até março de 2008.

O objetivo deste trabalho é apresentar o tratamento dado às questões ambientais no Mercosul. Antes esquecido ou, muitas vezes visto como um entrave ao desenvolvimento, o meio ambiente vem ganhando notoriedade e, concomitantemente, espaço nos processos de integração regional. O trabalho se insere na pesquisa sobre Processos de Integração Regional, Legitimidade e Democracia, desenvolvida pela Professora Andrea Ribeiro Hoffmann. A pesquisa busca analisar como se dá a representação e participação da sociedade civil no processo decisório do Mercosul, e indagar se o Mercosul contribui para a efetividade das políticas seguidas pelos Estados-Membros, contribuindo assim para a legitimidade do bloco.

O presente trabalho elabora os primeiros passos nesta pesquisa na área de Meio Ambiente. Com este objetivo, ele mapeia os canais institucionais que tratam do tema do meio ambiente no Mercosul: a sessão 2 trata dos órgãos do Mercosul e a sessão 3 do Acordo-Quadro de Meio Ambiente. A sessão final avança uma análise preliminar acerca do tratamento do Meio Ambiente no Mercosul.

2 – O Meio Ambiente na Estrutura Institucional do Mercosul

Na estrutura atual do Mercosul, três órgãos lidam com o assunto: o Conselho Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC) e o Parlamento do

Mercosul. O CMC realiza a Reunião de Ministros de Meio Ambiente e trata das questões políticas que concernem à integração. Enquanto o CMC se ocupa das questões políticas, o GMC trata das questões práticas através dos debates entre técnicos e especialistas da área de meio ambiente, através do Subgrupo de Trabalho nº 6 (SGT-6). Já o Parlamento, com sua Comissão de Meio Ambiente, formula sugestões aos problemas dos Estados-Membros. As atividades de cada um desses órgãos são vistas abaixo.

2.1 – Conselho Mercado Comum

Como visto acima, o CMC estabelece em suas decisões, as diretrizes a serem seguidas pelos técnicos e especialistas do GMC presentes no SGT-6.

O primeiro tema acordado entre as partes foi o Acordo sobre Transporte de Mercadorias Perigosas, de 1994 (Decisão nº 02/1994). Nele os Estados estabelecem regras, elaboradas pelas Nações Unidas, sobre o transporte e manejo desses produtos, reservando-se o direito de proibir ou não sua entrada em seus respectivos territórios. Seu principal objetivo é a garantia da segurança das pessoas, seus bens e do meio ambiente.

No ano 2000, foi celebrado um acordo entre os Estados-parte em matéria ambiental relacionado à complementação do plano geral de cooperação e coordenação recíproca para a segurança regional em matéria de ilícitos ambientais (Decisão nº 10/2000). O acordo propicia elaboração de um plano operativo anual com o objetivo de proteger o meio ambiente e cooperar em matérias ambientais emergenciais. Muitos outros mecanismos estão previstos, a exemplo da coordenação através das autoridades nacionais, quando necessário, a análise dos recursos naturais buscando uma melhora na recuperação ambiental. No mesmo ano, esse acordo de cooperação e coordenação celebrado por todos os Estados integrantes do Mercosul foi estendido ao Chile e a Venezuela. Essa extensão foi incorporada pelo bloco como uma complementação ao plano original, ou seja, sem modificações ou acréscimos em seu texto original.

Em 2002, o CMC emitiu a Decisão nº 03/2002 sobre o projeto “Fomento de Gestão Ambiental e Produção mais Limpa em Pequenas e Médias Empresas”. Nela foram acordados entre os Estados-parte que deveriam ser desenvolvidos métodos de gestão e produção mais limpa em pequenas e médias empresas. Entretanto, devido à experiência da República Federal da Alemanha, é de interesse dos países do bloco que tal conhecimento em gestão ambiental seja compartilhado e aplicado com os mesmos.

No ano de 2003, os Ministros de Meio Ambiente decidiram pela criação da Reunião de Ministros de Meio Ambiente do Mercosul em sua Decisão nº 19/2003. O objetivo foi criar um encontro periódico a nível ministerial, antes inexistente, para propor medidas de coordenação política, promover a gestão ambiental e o desenvolvimento sustentável dos países do bloco, além de uma articulação em matéria de meio ambiente entre os Estados-parte. Todavia, para que essa decisão entrasse em vigor deveria ser internalizada pelos membros do bloco, ou seja, ser incorporada ao ordenamento jurídico de cada país.

A Decisão nº 09/2004 inseriu modificações não substanciais a Decisão nº 03/2002. A modificação, quanto ao seu formato, foi realizada devido ao pedido do Ministério das Relações Exteriores da Alemanha para que pudesse adaptá-la aos formatos padronizados dos acordos de Cooperação Técnica.

Em 2004 foi emitida uma decisão sobre emergências ambientais (Decisão nº 14/2004). A decisão adiciona um Protocolo ao Acordo-Quadro de Meio Ambiente do Mercosul em Matéria de Cooperação e Assistência ante Emergências Ambientais. O Protocolo adiciona ao Acordo-Quadro um ponto acerca dos processos de cooperação e assistência recíproca relacionados às emergências ambientais.

Também em 2004, foram emitidas duas decisões sobre o Aquífero Guarani. A primeira foi a Decisão nº 25/2004 que estabeleceu a criação de um Grupo *Ad Hoc* de Alto Nível Aquífero Guarani como foro auxiliar do CMC. Esse foro deve elaborar um projeto de Acordo entre os Estados membros do Mercosul, relativo ao Aquífero, que obedeça aos critérios e princípios que melhor garantam os direitos sobre os recursos das águas subterrâneas.

A segunda foi a Decisão nº 48/2004. Ela convocava uma Conferência entre os Estados-parte do Mercosul e renovava o mandato do Grupo *Ad Hoc* até a realização da Conferência citada. Ela também reitera a necessidade do projeto de Acordo relativo ao Aquífero Guarani.

Em 2006 foi emitida a Decisão nº 36/2006. Nela foi estabelecida a criação de um Grupo de Trabalho Especial que apresentará um programa de cooperação na área de Biocombustíveis e suas tecnologias. Esse programa deverá estimular a produção e o consumo de Biocombustíveis, a partir do etanol e do biodiesel, além de estimular a cooperação técnica sobre os mesmos entre entidades públicas e privadas dos Estados-parte. Soma-se a isso o incremento do intercâmbio de informações e a promoção da capacitação para sua produção sustentável.

Tabela 1: Decisões do CMC sobre Meio Ambiente

Decisão	Tema
Decisão nº 02/1994	Acordo sobre o Transporte de Mercadorias Perigosas
Decisão nº 10/2000	Complementação do Plano Geral de Cooperação e Coordenação recíproca para a Segurança Regional em Matéria de Ilícitos Ambientais
Decisão nº 03/2002	Fomento de Gestão Ambiental e Produção mais Limpa em Pequenas e Médias Empresas
Decisão nº 19/2003	Criação da Reunião de Ministros de Meio Ambiente do Mercosul
Decisão nº 09/2004	Inserir Modificações na Decisão nº 03/2002
Decisão nº 14/2004	Emergências Ambientais
Decisão nº 25/2004	Aquífero Guarani
Decisão nº 48/2004	Aquífero Guarani
Decisão nº 36/2006	Biocombustíveis

2.2 – Grupo Mercado Comum.

Em 1992, o GMC criou a Reunião Especializada de Meio Ambiente (REMA) através da Resolução nº 22/1992. A Reunião tinha como objetivo harmonizar ao máximo as legislações ambientais dos países membros, aprofundando a integração e cooperando na solução dos problemas comuns da região. Nessa resolução, os países acordam que se fazia necessário coordenar as respectivas políticas no Mercosul e analisar as legislações vigentes em matéria de meio ambiente. A principal atribuição da REMA era analisar as legislações vigentes dos Estados-parte e propor ações conjuntas em distintas áreas objetivando a proteção do meio ambiente.

Quando foi realizada a reforma institucional do bloco em 1994, com a ratificação do Protocolo de Ouro Preto (Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção), o REMA foi transformado em SGT-6. Essa mudança procurava, sobretudo, “formular e propor estratégias e diretivas que, garantam a proteção do meio ambiente nos Estados-Membros num ambiente de livre comércio e de consolidação da união aduaneira, assegurando, ao mesmo tempo, condições uniformes de competitividade”¹.

Ainda em 1994, a REMA emitiu a Resolução nº 10/1994, foi acordada a aprovação das Diretrizes Básicas em Matéria de Política Ambiental. Elas estão em forma de ANEXO na resolução e abordam diversos temas e áreas, desde comércio até manejo de recursos naturais. Exemplificando essas diretrizes, se pode dizer da

¹ <http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=2&idMenu=623>

harmonização das legislações nacionais ambientais, introdução do custo ambiental no processo produtivo, manejo sustentável dos recursos naturais renováveis, fortalecimento de instituições ambientalmente sustentáveis e assegurar um menor grau de deterioração do meio ambiente natural nos seus respectivos processos produtivos.

Na Resolução nº 38/1995, vários temas foram abordados. Desde questões como o aperfeiçoamento da união aduaneira até a criação de um sistema de informação ambiental para o bloco. O aperfeiçoamento da união aduaneira, segundo a resolução, estava na queda das tarifas e na análise das não tarifárias relacionadas à temática ambiental. Através da análise e eliminação dessas barreiras, os estados ambicionam impulsionar a competitividade intrabloco na temática ambiental, entretanto, ela deve ser regulada através das normas estabelecidas no ISSO 14.000 – Gestão Ambiental. Ela também prevê um Projeto de Instrumento Jurídico de Meio Ambiente que será baseado nos ordenamentos nacionais, objetivando a otimização dos níveis de qualidade ambiental nos Estados-parte. Encerrando-a, os países decidiram por criar uma espécie de banco de dados do Mercosul, ou seja, um Sistema de Informação Ambiental. Ele teria como objetivo fornecer informações em tempo real, apoiando a tomada de decisões e harmonizando as iniciativas de coordenação e consenso.

A última resolução do GMC foi a Resolução nº 07/1998, sobre emergências ambientais. Segundo ela, devido ao tamanho dos Estados-Membros, uma ação coordenada, rápida e conjunta deveria ser tomada para conter desastres ambientais e, conseqüentemente, preveni-los. Assim, o tema “emergências ambientais” foi incluído no Programa de Trabalho do Subgrupo de Trabalho nº 6.

Tabela 1: Resoluções do GMC sobre Meio Ambiente

Resolução	Tema
Resolução nº 22/1992	Criação da Reunião Especializada de Meio Ambiente
Resolução nº 10/1994	Diretrizes Básicas em Matéria de Política Ambiental
Resolução nº 38/1995	Pautas Negociadoras dos Subgrupos de Trabalho, Reuniões Especializadas e Reuniões <i>Ad Hoc</i>
Resolução nº 07/1998	Emergências Ambientais

2.3 – Parlamento do Mercosul

O Parlamento do Mercosul foi criado em 2005, e em sua estrutura original foi estabelecida uma Comissão Permanente que trata, entre outros, do Meio Ambiente: a Comissão “Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial, Vivenda, Saúde, Meio Ambiente e Turismo”. Nas Comissões Permanentes, deputados dos

Estados membros debatem os problemas existentes e elaboram propostas legislativas. Contudo, todas as decisões tomadas pelo Parlamento do Mercosul e suas Comissões possuem caráter recomendatório e não vinculante.

3 – Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente

Em 2001 foi concluído o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul, entrado em vigor em 2003. Sua importância foi ressaltada pelo documento como algo fundamental para aprofundar o processo de integração do bloco e possibilitar o desenvolvimento sustentável mediante a cooperação entre os Estados participantes objetivando a melhora da qualidade ambiental da região. Já a necessidade prática desse documento foi a existência de um marco jurídico para regulamentar as ações de proteção do meio ambiente e a conservação dos recursos naturais do Mercosul.

Esse acordo tem como objetivo estabelecer as diretrizes a serem seguidas pelos Estados-Membros em diversas áreas da temática ambiental. Esse Acordo enfatiza em seu preâmbulo a melhora na qualidade de vida das pessoas, a proteção do meio ambiente através do conceito de desenvolvimento sustentável presente na Agenda 21 confeccionada na Conferência Rio-92 e a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, além de uma maior complementaridade entre as políticas comerciais e ambientais para garantir um desenvolvimento sustentável no âmbito do bloco.

Além de tomarem para si os princípios declarados na Conferência do Rio, os países se dispõem a instrumentalizar questões ambientais ainda não analisadas por fóruns internacionais. Através desses instrumentais, os Estados do Mercosul se propõem a promover o meio ambiente e aproveitar de modo mais eficiente os recursos naturais disponíveis através de políticas setoriais, ou seja, as ações governamentais seriam divididas por setores e áreas temáticas. Essas ações seriam guiadas diretamente para resolver, de modo prioritário, as fontes dos problemas ambientais. Deve-se ressaltar também que além de buscar solucionar os problemas da sub-região juntos, analisando-os tecnicamente, os Estados-parte procuram desenvolver em conjunto tecnologias limpas, procurando “uniformizar” seus respectivos parques industriais.

O Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente no Mercosul estabeleceu uma série de áreas temáticas, aperfeiçoando os debates, ou incluindo temas ainda não contemplados.

Essas áreas estão presentes no anexo² do Acordo-Quadro e estão dispostas em quatro grupos e suas áreas temáticas.

Tabela 1: Grupos e Áreas Temáticas do Acordo-Quadro

Grupos	Áreas Temáticas
Gestão Sustentável dos Recursos Naturais	Fauna e Flora Silvestres; Florestas; Áreas Protegidas; Diversidade Biológica; Biossegurança; Recursos Hídricos; Recursos Ictícolas e Aqüícolas; Conservação do Solo
Qualidade de Vida e Planejamento Ambiental	Saneamento Básico e Água Potável; Resíduos Urbanos e Industriais; Resíduos Perigosos; Substâncias e Produtos Perigosos; Proteção da Atmosfera e Qualidade do Ar; Planejamento do Uso do Solo; Transporte Urbano; Fontes Renováveis e Alternativas de Energia
Instrumentos de Política Ambiental	Legislação Ambiental; Instrumentos Econômicos; Educação, Informação e Comunicação Ambiental; Instrumentos de Controle Ambiental; Avaliação de Impacto Ambiental; Contabilidade Ambiental; Gerenciamento Ambiental das Empresas; Tecnologias Ambientais; Sistemas de Informação; Emergências Ambientais; Valoração de Produtos e Serviços Ambientais
Atividades Produtivas Ambientalmente Sustentáveis	Ecoturismo; Agropecuária Sustentável; Gestão Ambiental Empresarial; Manejo Florestal Sustentável; Pesca Sustentável

4 – Conclusões

Este trabalho buscou fazer um levantamento do processo de institucionalização do Mercosul na área de meio ambiente. Foi visto que apesar dos grandes avanços apresentados na área nos últimos anos com sua absorção nos processos de integração regional, ela ainda carece de atenção em comparação com as demais áreas. Os acordos

2

<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=2&idConteudo=1231>

firmados, em sua maioria, ainda necessitam serem postos em prática. Os principais objetivos definidos na normativa e pelo arcabouço institucional do Mercosul, são a busca pelo desenvolvimento sustentável e proteção ambiental, através de uma articulação de setores econômicos, sociais e ambientais.

O tema ambiental possui o mesmo *status* que os demais no arcabouço institucional. Significa que, teoricamente, não existem privilégios ou preferências quanto à análise dos temas abordados. Através dessa exposição, pôde-se perceber que existe toda uma estrutura que debate e negocia temas ambientais no interior no bloco. Acordos foram firmados, Protocolos e minutas. Os mais diversos temas foram abordados e discutidos, sempre seguindo o cronograma estabelecido pelo CMC e suas decisões políticas.

O problema que ocorre é que depois de negociados e debatidos pelos Estados, as decisões, em sua grande maioria, não são postas em prática. Isso ocorre pela falta de vontade política dos mandatários. Essa falta de comprometimento com a agenda ambiental mostra a debilidade da área perante os demais temas. Mesmo possuindo o mesmo *status* formal que as demais áreas, o meio ambiente ainda sofre com o descrédito dos políticos e é esquecido quando se trata dos custos para que suas decisões e políticas sejam implementadas.

Isso pode ser verificado através das decisões expostas no decorrer do texto. Em grande maioria ainda estão não foram implementadas devido à falta de vontade política para fazê-lo. Assim, temas são abordados e discutidos, mas são esquecidos e encontram-se “travados” quando precisam ser efetivados, ou seja, executados. Com o tempo, a quantidade de temas analisados e solucionados, teoricamente, cresce, aonde não são finalizados devido à falta de implementação por parte dos governos.

Enquanto o CMC mostra as diretrizes políticas, o GMC encontra as soluções práticas seguindo os comandos do CMC. O Parlamento presta consultas e elabora documentos de caráter recomendatório, ou seja, não vinculante. Nessa rede institucional, diversos temas ambientais foram abordados, uma gama grande de possibilidades, desde poluição, fauna e flora até desastres ambientais.

Após a elaboração do Acordo-Quadro de Meio Ambiente, a quantidade de temas abordados aumentou devido ao estabelecimento de um marco jurídico que embasou as negociações. Ele dividiu o tema em áreas e possibilitou sua melhor apreciação além de assentar a base para uma integração de políticas ambientais mais efetivas.

O que se espera é que no futuro a área ambiental goze não apenas de um status formal igual aos demais temas no processo de integração regional, mas de uma atenção real e efetiva quanto as suas demandas por parte dos dirigentes políticos. Esquecida, ela necessita que suas demandas sejam atendidas e as soluções para seus problemas efetivadas. Não apenas na teoria, mas postas em prática como resultado de um maior comprometimento com o Meio Ambiente, tão importante para a vida dos seres humanos.