

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 1.068, DE 2001

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente, assinado em Assunção, no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 22 de junho de 2001

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado FERNANDO GABEIRA

I - RELATÓRIO

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República encaminha ao Congresso Nacional, para apreciação legislativa, a Mensagem nº 1.068, assinada por Sua Excelência em 04 de outubro de 2001, acompanhada da Exposição de Motivos nº 00277/MRE, assinada em 26 de setembro, autenticada exclusivamente por meio eletrônico pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, Celso Lafer, contendo o texto do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente, assinado em Assunção, no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 22 de junho de 2001.

A referida Mensagem foi distribuída nesta Casa à Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, a esta e às seguintes Comissões: Economia, Indústria e Comércio; Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias; e Constituição e Justiça e de Redação.

Em 02 de abril de 2002, manifestou-se a Representação Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, aprovando o relatório do Senador Antero Paes de Barros, favorável à ratificação do Acordo-Quadro, fls. 26 a 29 dos autos.

Os autos de tramitação submetidos à análise estão de acordo com as regras de processo legislativo pertinentes, inclusive no que diz respeito à responsabilidade quanto à cópia do ato internacional sob exame que, nesse caso, traz a indispensável chancela do Ministério das Relações Exteriores, através de lacre e autenticação que contêm as firmas originais, da Divisão de Atos Internacionais daquela pasta devendo, apenas, proceder-se à enumeração das fls. 07 e 11, oportunidade em que lembramos que o ato jurídico de enumeração de conteúdo de autos não invalida a autenticação de documento anteriormente feita e que tenha sido neles incluído, sendo a numeração de todas as páginas e documentos dos autos requisito regimental formal do processo legislativo.

O Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul compõe-se de um preâmbulo, de onze artigos agrupados em quatro capítulos e de um anexo.

No *Preâmbulo*, ressalta-se a necessidade de haver entre os países do bloco cooperação no que diz respeito à proteção ambiental e utilização sustentável dos recursos naturais, com o objetivo de se alcançar melhoria de qualidade de vida e *desenvolvimento econômico, social e ambiental sustentável* – ou seja, não *qualquer* desenvolvimento econômico e social – mas aquele ambientalmente sustentável.

Enfatiza-se a necessidade de participação da sociedade civil tanto no que diz respeito à proteção ambiental, quanto na utilização sustentável dos recursos naturais.

Reconhece-se a importância de cooperação entre os Estados-Partes nessa área, a necessidade de apoio recíproco para se promover a implementação dos compromissos internacionais em matéria ambiental, observada a legislação e as políticas nacionais vigentes.

Reafirmam-se os preceitos de desenvolvimento sustentável preconizados na Agenda 21, adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro, em 1992.

O Capítulo I do Acordo-Quadro engloba os Artigos 1º a 4º e dispõe sobre os Princípios que regem o instrumento internacional sob exame.

No Artigo 1º do Acordo-Quadro os Estados-Partes reafirmam seu compromisso com os princípios enunciados na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, durante a CNUMAD.

No Artigo 2º, os Estados-Partes comprometem-se a analisar a instrumentalização da aplicação dos princípios da Declaração do Rio que já não tenham sido objeto de outros atos normativos internacionais.

No Artigo 3º, composto de um caput e seis alíneas, os Estados-Partes comprometem-se a balizar suas ações, entre outros pelos seguintes fatores:

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 das decisões que se adotem no âmbito do Mercosul;

c) promoção do desenvolvimento sustentável por meio de apoio recíproco entre os setores ambientais e econômicos;

d) tratamento prioritário e integral às causas e fontes dos problemas ambientais;

e) promoção da participação de 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.

O *Capítulo II*, intitulado *Objetivo*, tem um único artigo, que prevê a articulação entre as dimensões econômica, social e ambiental, como fonte de desenvolvimento sustentável e proteção do meio ambiente, como condição de qualidade de vida.

O *Capítulo III*, composto por três artigos, intitula-se *Cooperação em Matéria Ambiental*.

No *Artigo 5º*, prevê-se a *cooperação entre os Estados-Partes* para o cumprimento dos acordos internacionais relativos ao meio ambiente dos quais os Estados sejam partes, cooperação essa que poderá incluir a adoção de políticas comuns para a proteção do meio ambiente, a conservação dos recursos naturais, a promoção do desenvolvimento sustentável, a apresentação de comunicações conjuntas sobre temas de interesse comum e o intercâmbio de informações sobre posições ambientais em foros ambientais internacionais.

No *Artigo 6º*, os Estados-Partes comprometem-se a *aprofundar a análise dos problemas ambientais* de sua sub-região, com a participação dos organismos nacionais competentes e das organizações da sociedade civil detalhando, em treze alíneas, formas de ação que englobam: (a) intercâmbio de informações sobre normas jurídicas, procedimentos, políticas e práticas, incluindo aspectos sociais, culturais, econômicos e de saúde; (b) incentivo a políticas ambientais; (c) harmonização legislativa, levando em conta as diferentes realidades nacionais; (d) identificação de fontes de financiamento; (e) promoção de condições de trabalho ambientalmente saudáveis; (f) contribuição para que as várias instâncias do Mercosul considerem os aspectos ambientais em suas abordagens; (g) promoção de políticas, processos produtivos e serviços não degradadores; incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento de tecnologias limpas; (h) estímulo à harmonização de diretrizes legais e institucionais que previnam, controlem e mitiguem impactos ambientais nos Estados-Partes, com ênfase especial às regiões fronteiriças; (i) prestação de informações sobre desastres e emergências ambientais; (j) promoção da educação ambiental formal e não formal; (l) ponderação quanto aos aspectos culturais, quando pertinente, nos processos de tomada de decisão em matéria ambiental; (m) desenvolvimento de acordos setoriais em temas específicos.

No *Artigo 7º*, os Estados-Partes prevêem a possibilidade de acordar pautas de trabalho referentes às temáticas tratadas no Anexo ao Acordo, que têm caráter enunciativo e devem ser desenvolvidas de acordo com a agenda de trabalho ambiental do Mercosul.

O *Capítulo IV* encerra o Acordo-Quadro e intitula-se *Disposições Gerais*, contendo quatro artigos. No *Artigo 8*, dispõe-se sobre solução de controvérsias; no *Artigo 9*, trata-se da vigências; no *Artigo 10*, estipula-se que o Paraguai será o Estado depositário do presente Acordo e dos respectivos instrumentos de ratificação.

No *Artigo 11*, que encerra o texto do Acordo-Quadro, o Paraguai se compromete a notificar os demais Estados-Partes quanto à data de depósito dos instrumentos de ratificação e data de entrada em vigor do Acordo-Quadro, de acordo com o que dispõe o *Artigo 9º*.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Na Exposição de Motivos que acompanha a mensagem presidencial, lembra-se que, no Tratado de Assunção, firmado pelo Brasil em 26 de março de 1991 e aprovado pelo Decreto Legislativo nº 350, de 21 de novembro de 1991, prevê-se a coordenação de ações políticas setoriais entre os Estados-Partes, estabelecendo que ao Conselho do Mercado Comum compete fazer a condução política e de tomada de decisões com vistas à constituição definitiva do Mercado Comum.

Enfatiza-se, no documento, que o Acordo-Quadro em exame atende às diretrizes básicas para o desenvolvimento de uma política ambiental para o Mercosul, consolidadas na Resolução 10/94 do Grupo Mercado Comum, de 03 de agosto de 1994 e ratificada pela Decisão nº 9/95 do Conselho Mercado Comum, que o Brasil assinou em 06 de dezembro de 1995.

Lembra-se, ainda, que o texto em exame é consentâneo com os princípios de desenvolvimento sustentável emanados da CNUMAD.

Ao analisar o instrumento em tela, enfatizou o Senador Antero Paes de Barros, relator do Acordo-Quadro na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, que se cuida, neste caso, de um importantíssimo acordo do sistema do Mercosul, um dos mais sensíveis e geradores de efeitos no âmbito da integração sub-regional. Enfatiza ele que um dos grandes temas do direito internacional contemporâneo, “*se não o que mais produz entendimentos entre as Nações, é justamente o que trata das questões ambientais*”, o que precipuamente se deve ao fato de que o intercâmbio entre os países é impactante ao meio ambiente e, ademais, que os danos ambientais, seja depredação de espécies, poluição de águas ou ar ou deposição de rejeitos, não respeitam fronteiras políticas e afetam indiferenciadamente países vizinhos ou mesmo distantes.

A matéria não poderia ser mais atual. Trata-se, na expressão de Susana Borràs Pontinat, da configuração de um novo direito humano – o direito ao meio ambiente.

Explanando a terceira geração de direitos – universalidade, independência e solidariedade – lembra a doutrinadora que o direito ao meio ambiente sadio é inerente a toda pessoa e está necessariamente vinculado à garantia dos outros direitos humanos, incluindo o direito ao desenvolvimento. Pontua a autora que a *indivisibilidade e interdependência que tem o direito ao meio ambiente sobre o restante dos direitos humanos é notória* reforça e estende o significado de direitos já garantidos pois o direito ao meio ambiente é, sem dúvida, um reforço do direito à vida – a uma vida digna que se desenvolva em condições ambientalmente aptas. (In: *Os Novos Conceitos do Novo Direito Internacional – Cidadania, Democracia e Direitos Humanos*, editado este ano pela América Jurídica).

O consagrado jus-ambientalista Paulo Affonso Leme Machado analisa o presente Acordo-Quadro de forma muito lúcida. Ao explanar sobre o *Mercosul* e o *Direito Ambiental Internacional*, ressalta que houve, no instrumento, “*a reafirmação do engajamento dos Estados-Partes em relação aos princípios da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*”, como também que ficou aberta a possibilidade de ser instrumentalizada a aplicação daqueles princípios ainda não albergados por atos internacionais através de outros instrumentos como, por exemplo, Protocolos. (In:

Direito Ambiental Brasileiro, fevereiro de 2000, ed. Malhenos, 10^a edição).

Enfatiza Paulo Affonso que a incorporação da “componente ambiental nas políticas setoriais e inclusão das considerações ambientais na tomada de decisões”, como princípio de integração, faz com que “o desenvolvimento sustentável deixe de ser um princípio teórico, para encontrar uma forma concreta”, conforme salienta Roberta Garabello. O princípio da integração foi também adotado pela Comunidade Européia e acolhido na Declaração do Rio de Janeiro de 1992, como *Princípio 4*. O objetivo primeiro do Acordo em tela é “o desenvolvimento sustentável mediante a articulação entre as dimensões econômica, social e ambiental”. Enfatiza, ainda, o autor que “não se poderá continuar a planejar, no plano público e privado, vendo-se somente as vantagens econômicas imediatas, chamando-se o setor ambiental a opinar quando tudo já está decidido.”

Lembra, em face do que dispõe o instrumento sob análise, que o tratamento das causas e das fontes dos problemas ambientais deve ser abordado de duas formas – *prioritária* e *integral*: “O Acordo ambiental do Mercosul deu um passo significativo no sentido da prevenção de degradação ambiental, não esperando que o tratamento seja deixado somente para os efeitos dos problemas ambientais. Por esse princípio, a prevenção dos riscos e dos danos tem prioridade sobre a reparação, e não se trata de uma prevenção parcial, mas integral.”

Aduz que os princípios inseridos no Acordo-Quadro, caso não sejam objeto de estudo e de atenção fiscalizadora da sociedade civil e das instituições políticas, servirão somente de fachada para a tomada de decisões que nada mudam e continuam aviltando a saúde humana e empobrecendo o meio ambiente.

No que diz respeito às formas de cooperação entre os países do bloco, destaca o autor a busca da harmonização das legislações ambientais, o incentivo à pesquisa científica e desenvolvimento de tecnologias limpas, a prestação de informações sobre desastres e emergências ambientais, a promoção da educação formal e não-formal “e o fomento de conhecimentos, hábitos de conduta e integração de valores orientados para as transformações necessárias para conseguir-se o desenvolvimento sustentável no Mercosul.”

Ressalta, enfaticamente, ser fundamental a forma como ocorrerá a cooperação em matéria ambiental, devendo a sociedade civil ter presença obrigatória nas discussões. A grande novidade do Acordo-Quadro, segundo o autor, é, pois, o reconhecimento normativo e formal, no âmbito do Mercosul, da necessidade de participação das associações ou dos grupos sociais. O Artigo 6º, em seu *caput*, dispõe que “Os Estados-Partes aprofundarão a análise dos problemas ambientais da sub-região, com a participação dos organismos nacionais competentes e das organizações da sociedade civil.”

Cita, a propósito, acordos bilaterais sobre a matéria ambiental existentes entre os países do Mercosul, tais como o *Acordo sobre Cooperação em Matéria Ambiental*, assinado em 1996 entre o Brasil e a Argentina, que elegeu como plataformas de ação temas prioritários – florestas, hidrovias, bacias hidrográficas e áreas fronteiriças.

Convém ressaltar, também, que, no âmbito da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, a questão ambiental tem sido fonte de debates, muitas vezes apaixonados, haja vista as discussões referentes a produtos transgênicos, ocorridas nas reuniões de Porto Alegre e Florianópolis, realizadas respectivamente entre 7 e 9 de novembro de 2000 e 12 e 15 de dezembro do mesmo ano.

Da reunião de Florianópolis, deve-se destacar recomendação parlamentar aprovada por unanimidade, por iniciativa do Brasil, bem demonstrando a consciência dos representantes do legislativo brasileiro, relevando nossa presença e participação efetivas nos debates dos foros multilaterais.

Refiro-me à Recomendação Mercosul/CPC/REC Nº 27/00. Entre seus considerandos, afirma “que os Estados-Partes são assentes no entendimento de que é indispensável buscar a mitigação da pobreza e o emprego pleno e sustentável, metas que implicam ambientes seguros, limpos e saudáveis”.

No art. 3º dessa Resolução, recomenda “que sejam adotadas as medidas cabíveis visando à harmonização de um direito comunitário que alicerce proteção do meio ambiente natural, artificial, laboral e cultural nos Estados-Partes do Mercosul” e, no art. 4º, “que sejam implementados os debates no sentido da ratificação das convenções internacionais relativas à proteção da

saúde humana; à promoção do desenvolvimento rural e agrícola sustentável; ao manejo ecologicamente saudável das substâncias químicas tóxicas e dos resíduos radioativos; à proteção do meio ambiente do trabalho e do meio ambiente conexo; à promoção do desenvolvimento econômico socialmente responsável; e à redução do impacto sobre o uso de recursos e do meio ambiente por meio de processos de produção mais eficientes, estratégias preventivas, tecnologias e procedimentos mais limpos de produção ao longo do ciclo da vida dos produtos”.

Em seu art. 5º, parte final, a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul exorta os ordenamentos jurídicos internos a criar mecanismos legais que priorizem a eliminação das fontes de risco ambiental na sua origem; a tomar medidas de controle diretamente na fonte; a adotar medidas saneadoras do meio ambiente do trabalho; e a diminuir o tempo de exposição aos riscos ambientais.

No art. 6º do texto, conclama-se ao aperfeiçoamento dos mecanismos legais existentes a fim de que se garanta o pleno acesso a dados e informações relativos a riscos à saúde e ao meio ambiente pelas partes envolvidas no processo de produção e por suas entidades representativas no âmbito dos quatro países.

As recomendações da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul têm, pois, servido de estímulo à organização de uma agenda ambiental mercosulina e à adoção de uma estrutura normativa comum, que respeite as normas já existentes nos Estados-Partes (Mercosul/CPC/REC Nº 007/99), utilizando como baliza as normas que melhor protejam a saúde, o meio ambiente e o consumidor. A atuação parlamentar nessa área tem sido, sem dúvida, exemplo cabal do que de melhor tem a cidadania legislativa, haja vista a lúcida e progressista resultante normativa.

Como lembra, aliás, José Rubens Morato Leite, criar um *Estado de Direito Ambiental* exige uma efetiva colaboração entre o Estado e o cidadão na gestão do controle ambiental: “uma vida digna, com qualidade e saudável, requer uma ação política e organizada do homem, trazendo como consequência o exercício da cidadania ambiental ampla, através da luta pela realização da preservação do bem ambiental e do direito do ambiente, evitando desigualdades, opressões e devastação do ambiente” (*In. Cidadania ambiental intercomunitária: a experiência normativa brasileira, da coletânea Mercosul, ALCA*

e integração Euro-latino-americana, da ed. Juruá, 2001).

Lembra também, Guilherme Purvin de Figueiredo, em sua conhecida obra *Direito Ambiental e a Saúde dos Trabalhadores* (ed LTr, 2000), que nossa Constituição dispõe, em seu art. 1º, incisos III e IV que a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho são fundamentais na República Federativa do Brasil e, no art. 4º, que o nosso país deverá buscar a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Atente-se, reforça o autor, para a referência à dignidade da pessoa humana, logo na abertura do texto maior. Faz, a respeito, referência à lição de Cristiane Derani, sobre o art. 170 da nossa Constituição: “*O princípio da dignidade humana é a essência, a razão, das normas de ordem econômica, entendendo-se este princípio como aquilo que a inspira e a conduz. Deve-se diferenciá-lo do que textualmente é chamado pelo mesmo artigo 170 de princípio. Estes, elencados nos incisos, não têm o poder norteador, constituidor, de uma base ética da ordem econômica. Eles desempenham um papel de suporte para organização da atividade econômica, esboçam um determinado perfil da ordem econômica, moldando sua estrutura (princípios-base). Aqui, o sentido de princípio coincide com o de preceito, uma regra de proceder. Do contrário, quando se trata do princípio da dignidade humana, está-se referindo a valores essenciais que orientam toda prática social (princípio-essência)*”.

VOTO, pois, no âmbito desta Comissão, com orgulho, pela aprovação parlamentar ao texto do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente, assinado em Assunção, no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 22 de junho de 2001, nos termos da proposta de Decreto Legislativo em anexo, considerando-o um avanço para uma integração regional com desenvolvimento sustentável entre os países que o compõem. Possa a prática efetiva dos seus princípios seguir-se à entrada em vigor do instrumento.

Sala da Comissão, em _____ de maio de 2002.

**Deputado FERNANDO GABEIRA
Relator**

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2002 MENSAGEM Nº 1.068, DE 2001

Aprova o texto do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente, assinado em Assunção, no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em 22 de junho de 2001.

O CONGRESSO NACIONAL DECRETA:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente, assinado em Assunção, no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em 22 de junho de 2001.

Parágrafo único. Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Acordo-Quadro bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2002.

**Deputado FERNANDO GABEIRA
Relator**