

1. Direito ambiental do Mercosul: da negociação do protocolo adicional à ratificação do Acordo-Quadro sobre meio ambiente do Mercosul

Environment law of the Mercosur: from the negotiation of the additional protocol to the ratification of the Framework Agreement on the environment

(Autor)

LIZIANE PAIXÃO SILVA OLIVEIRA

Doutora em Direito pela Université Aix-Marseille III. Coordenadora do Programa de Pós-Graduação da Universidade Tiradentes. Professora do Mestrado em Direitos Humanos da Universidade Tiradentes (UNIT). Consultora em Direito Ambiental. lizianepaixao@gmail.com

Sumário:

- 1 Introdução
- 2 A proteção ambiental e o Tratado de Assunção
- 3 O protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre meio ambiente: um projeto ambicioso com negociações difíceis
 - 3.1 A negociação do protocolo
- 4 A natureza jurídica híbrida do Acordo-quadro sobre meio ambiente do Mercosul
 - 4.1 Quanto à forma: um instrumento hard law
 - 4.2 Quanto ao conteúdo: um instrumento soft law
- 5 Do protocolo ao Acordo-Quadro: uma decisão pautada na necessidade
- 6 Conclusão
- 7 Referências

Área do Direito: Internacional

Resumo:

Esse artigo propõe um estudo acerca da proteção ambiental no Mercosul, e para isso será verificada a natureza jurídica de algumas normas do direito primário, importantes para a formação do "direito ambiental do Mercosul". Inicialmente a preocupação com a proteção ambiental no Mercosul pôde ser observada por meio das disposições insculpidas no preâmbulo do Tratado de Assunção (TA), bem como pela cláusula de exceção às liberdades econômicas incluída no anexo do TA. Posteriormente, esse tema ganha importância, e, aos poucos, a preservação do ambiente deixa de figurar apenas em dispositivos de soft law e passa a ser incorporado em textos específicos, hard law, do direito originário e do direito derivado. Nesse contexto, o artigo busca refletir sobre o conteúdo e as características do projeto de Protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre Meio Ambiente e do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul.

Abstract:

This article offers a study on the environmental protection in the Mercosur through the analysis of the juridical nature and the content of some primary law norms. Initially, the protection of the environment in the Mercosur could be found in the preamble of the treaty of Asunción (TA) and in the exception clause included in the Annex of the TA. Little by little, this issue became more and more important, and gradually the preservation of the environment not only appeared in soft law norms but also became incorporated in specific texts, hard law, of the primary and secondary law. In this context, this paper aims to reflect on the content and the characteristics of the project of additional Protocol in the Asunción Treaty on the Environment and the characteristics of the Framework Agreement on the environment in the Mercosur.

Palavra Chave: Direito originário - Meio ambiente - Mercosul.

Keywords: Law - Environment - Mercosur.

1. Introdução

A pesquisa sobre a formação do direito ambiental regional ganha importância perante o aumento do número de blocos comerciais regionais, da consolidação da livre circulação de mercadorias e da ligação entre comércio e meio ambiente. A análise das relações entre comércio e ambiente remete à constatação de que as políticas comerciais internacionais incidem sobre a qualidade de meio ambiente, bem como as políticas de proteção ambiental incidem sobre a livre circulação de mercadorias.¹

Para a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a relação entre livre comércio e meio ambiente produz tanto efeitos negativos quanto positivos. Entre os positivos pode-se destacar que a livre circulação de mercadorias favorece uma melhor propagação de produtos que concorrem para a proteção ambiental, como, por exemplo, os filtros colocados nos escapamentos dos carros. Entretanto, conforme a OCDE, inúmeros são os efeitos negativos, a exemplo do aumento dos movimentos internacionais de mercadorias perigosas, como alguns dejetos e substâncias químicas, o aumento do transporte marítimo e aéreo e da poluição por ele acarretada.² Os Estados-Partes de um acordo comercial regional, sob esse ângulo, passam a adaptar suas políticas ambientais e comerciais para garantir a evolução do processo de integração.

No que tange ao Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul) é incontestável que seu objetivo primordial é a livre circulação de mercadorias, entretanto, é igualmente incontestável que a liberalização comercial produz impactos ambientais. Tais impactos incluem a extração de recursos naturais, a poluição decorrente da fase de produção e transporte e o desmatamento.

Segundo pesquisa registrada no GEO Mercosul, as exportações realizadas entre os Estados-Partes do Cone Sul têm crescido: em 1999 era US\$ 19.921 milhões e passou, em 2006, a US\$ 289.201. Importa destacar que 60,5% das exportações praticadas correspondem ao comércio de bens primários, como minerais, petróleo, soja, café, aves, carne bovina etc.³ O aumento do comércio dos produtos agropecuários e a expansão da área cultivável têm ocasionado uma redução na qualidade do solo, desflorestamento, fragmentação dos ecossistemas, perda de áreas silvestres. A constatação de que a ampliação do comércio entre os membros do Mercosul promoveu alguns efeitos negativos à conservação dos recursos naturais, levou as autoridades ambientais a proporem um acordo para proteção ambiental que viabilizasse o desenvolvimento durável.

Em 1996, os Estados-Parte do Mercosul iniciaram o processo de elaboração e negociação de um instrumento jurídico ambiental. Inicialmente, foi proposto um amplo Protocolo Adicional do Tratado de Assunção sobre Meio Ambiente, para reforçar a proteção ambiental na região. Infelizmente, as negociações do Protocolo foram difíceis, marcadas por sucessivos bloqueios, assim com o intento de aprovar uma norma ambiental para a região, por isso os Estados-Parte optaram por firmar um acordo mais genérico, o Acordo-Quadro para o Meio Ambiente do Mercosul (AQMAM). Assim sendo, a finalidade deste artigo é compreender como foram redigidos e negociados os textos basilares da política ambiental do Mercosul.

2. A proteção ambiental e o Tratado de Assunção

O Tratado de Assunção (TA), assinado em 26.03.1991, ordena e regulamenta as relações existentes entre os Estados-Partes do Mercosul, e é a base de todo o sistema normativo do bloco, assumindo a categoria de direito originário.⁴ Os elaboradores buscavam com o TA a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, como condição fundamental para acelerar os respectivos processos de desenvolvimento econômico. Todavia, cumpre lembrar que em 1991, momento da implantação do Mercosul, a preocupação com a preservação ambiental já estava inserida em normas internacionais, regionais e nacionais. Inúmeras convenções destinadas à conservação, recuperação e preservação dos recursos naturais tinham sido assinadas,⁵ o Brasil e outros estados elevaram a preservação do meio ambiente à qualidade de direito fundamental constitucionalmente protegido,⁶ assim, pode-se afirmar que nesse período a comunidade internacional fortalecia o seu compromisso com um desenvolvimento sustentável, e não somente econômico.

Respondendo a esse contexto, observa-se no TA previsões diretas e indiretas à proteção do meio ambiente. Tal prática demonstra, de um lado, o receio de que um engajamento jurídico vinculante com a proteção ambiental gerasse barreiras comerciais entre os membros do bloco, posto que o Paraguai e o Uruguai dispõem de uma legislação ambiental mais branda que a legislação brasileira e argentina. Por outro lado, observa-se igualmente o receio de ficar à margem de um processo de integração regional que busque o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental.

Atualmente, observa-se uma preocupação crescente com a proteção da natureza, com a preservação do meio ambiente sadio capaz de garantir o bem-estar e a própria sobrevivência da geração presente e futura. Conhecendo-se o caráter transfronteiriço dos problemas ambientais os estados se unem elaborando acordos multilaterais, regionais e bilaterais com o fito de minimizar os danos ambientais provocados. Os blocos regionais seguem a tendência internacional e incluem o tema ambiental no seu conjunto normativo, como bem demonstram os tratados, diretivas e resoluções da União Europeia (UE), os acordos do Acordo de Livre Comércio Norte-americano (NAFTA).

Em conformidade com Larejo e Armeriso,⁷ o Mercosul também segue essa tendência, ao estabelecer no preâmbulo do TA que o processo de integração econômica deve ser alcançado mediante o mais eficaz aproveitamento dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida dos seus povos. Ou seja, a incorporação formal do tema ambiental permite reconhecer que seus negociadores não ficaram à margem das preocupações internacionais.

A fim de facilitar a compreensão dessa passagem, é indispensável conhecer o teor do preâmbulo do TA:

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, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a *coordination des politiques macro-économiques*, da complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio; (...).⁸

Segundo Oliveira e Lima, o texto retro remete a uma primeira reflexão: o comprometimento dos Estados mercosulianos com a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável deveria ter sido mais vinculativa, mais cogente.⁹ Ao colocar a previsão de desenvolvimento

sustentável e de preservação do meio ambiente apenas no preâmbulo e não numa parte operacional do texto, os Estados-Partes relativizaram a força do seu comprometimento com essas agendas.

Todavia, vale destacar que o preâmbulo do Tratado, mesmo ante seu caráter jurídico não obrigatório, resta um preceito fundamental para guiar sua interpretação; assim a inclusão da proteção ambiental no mesmo pode ser interpretada como um modo escolhido pelos negociadores para incluírem a temática ambiental como um eixo norteador na interpretação de todo o texto.¹⁰

Em resumo, pode-se concluir que o engajamento dos Estados-membros do Mercosul com a preservação ambiental poderia ter sido mais forte, mas cabe ressaltar que o impacto da previsão preambular, mesmo sutil, contribui para a implementação gradativa de uma agenda ambiental no bloco.

3. O protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre meio ambiente: um projeto ambicioso com negociações difíceis

Entre 1992 e 1996, após a negociação da Declaração do Rio, da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), da Agenda 21, da consolidação da Organização Mundial do Comércio (OMC), o tema ambiental e a implementação do desenvolvimento durável ganharam enorme destaque. Os Estados-membros do Mercosul ratificaram a Declaração do Rio, são partes da CDB, são membros na OMC, sendo assim eles respondem a todos esses instrumentos. Na tentativa de reunir os principais pontos desses sistemas normativos, iniciou-se, em 1996, a negociação de um Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre Meio Ambiente para consolidar a proteção do meio ambiente no bloco. Infelizmente, as negociações do Protocolo foram difíceis, marcadas por sucessivos impasses e se optou pela adoção um Acordo-Quadro, em 2001.

Durante quatro anos os representantes de duas instituições do Mercosul, o Subgrupo de Trabalho sobre Meio Ambiente (SGT-6) e o Grupo Mercado Comum (GMC) negociaram, sem sucesso, o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre meio ambiente, cuja principal característica era a precisão dos seus dispositivos e a abrangência dos temas abordados.

3.1. A negociação do protocolo

O primeiro passo concreto para a consolidação de um quadro legal ambiental no Mercosul iniciou-se com a negociação do Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre Meio Ambiente no âmbito do SGT-6. O protocolo tinha a ambição de fazer uma contribuição positiva para a legislação interna, em vigor em cada Estado-Membro, a fim de aperfeiçoar os mecanismos para a implementação da legislação ambiental e incentivar a formação de um “Mercosul sustentável”. Poder-se-ia dizer que o Protocolo representaria a materialização e o reconhecimento da proteção ambiental no Cone Sul.¹¹

O processo de desenvolvimento do protocolo começou a partir das propostas apresentadas pelos representantes dos Estados-Membros no SGT-6. Durante a terceira reunião ordinária do SGT-6, a delegação brasileira apresentou a primeira proposta, que foi seguida, na IV Reunião Ordinária, pela proposta da Delegação da Argentina. A partir desses documentos iniciais, os responsáveis pela elaboração do instrumento legal começaram a se reunir em sessões extraordinárias para ajustar o texto.¹²

A negociação e a elaboração do primeiro esboço do projeto de protocolo conjunto no SGT-6 durou cerca de um ano (abril de 1996 - julho de 1997). O esboço do Protocolo preparado pelo SGT-6 foi baseado em outros tratados e convenções ambientais, com o fito de harmonizar as regras regionais às que estão em vigor no âmbito internacional, além de pretender estabelecer e fortalecer essa temática no processo de integração do Mercosul.¹³ Esse instrumento jurídico propõe: a harmonização de leis, a implementação do desenvolvimento sustentável, a adoção de políticas de fiscalização das atividades que causem um impacto sobre o meio ambiente, o incentivo para reduzir as emissões de poluentes atmosféricos, o fortalecimento de instituições de gestão ambiental e da aplicação desses princípios também no turismo. Enfim, em 1997, o texto final foi enviado aos Estados para discussão em nível nacional.

Laciar narra que nos debates nacionais, os Estados procuraram estabelecer um alto grau de transparência e participação pública.¹⁴ A Argentina optou por um processo altamente participativo em que diferentes membros da sociedade tiveram a oportunidade de se manifestar; participaram dos debates representantes dos setores público e privado, sindicatos, representantes de empresas, do setor agrícola e ONGs. No Uruguai, o debate também contou com a participação da sociedade civil na proposta de reestruturação. No entanto, no Brasil, foi necessário haver uma mobilização da sociedade civil exigindo maior participação no processo de discussão e desenvolvimento do Protocolo de Meio Ambiente do Mercosul, posto que o debate do texto enviado pelo SGT-6 estava sendo realizado em segredo, à margem da participação de setores interessados. Desta mobilização participaram membros do Ministério Público de São Paulo, membros do Instituto Brasileiro de Defesa do Público (“Instituto Brasileiro de Advocacia Pública”), do Instituto de Direito por um Planeta Verde, da Fundação Ecos, da Comissão de Meio Ambiente da Ordem dos Advogados do Brasil/São Paulo.

Éo Instituto de Direito por um Planeta Verde, da Fundação Ecos, da Comissão de Meio Ambiente da Ordem dosSGT-6, todavia o projeto de protocolo não estava disponível ao público e mesmo hoje seu texto é considerado como “confidencial” por entidades brasileiras.

O período de consulta terminou em junho de 1997 e o projeto foi APROVADO pelo SGT-6 durante a VI Reunião Ordinária (Rec. 4/97), e foi apresentado ao Grupo Mercado Comum (GMC).¹⁵ No GMC, o Projeto de Protocolo não conseguiu ganhar a aprovação da delegação argentina e voltou ao SGT-6 para nova rodada de deliberações e alterações.

Em 1999, o SGT-6 enviou ao GMC um novo texto do protocolo com as alterações sugeridas pela Delegação da Argentina, todavia o texto não logrou consenso e o Projeto não conseguiu ser aprovado.

Quais as razões que levaram ao fracasso na negociação do Protocolo? O fracasso na aprovação do Protocolo Ambiental é atribuído a inúmeros motivos. Inicialmente, pode-se observar que, por um lado, o SGT-6 é composto por representantes ambientalistas dos governos, assim sendo a maior preocupação destes é com a elaboração de uma norma que assegure a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável no Mercosul. Por outro lado, o GMC é composto por representantes governamentais ligados à liberalização comercial e à consolidação do processo de integração. Logo, a aprovação de uma regra ambiental naquela instituição é complexa. Além disso, conforme destaca Laciar, representante da delegação Argentina, desde 1994, um dos principais motivos para o fracasso na adoção do protocolo foi o

bloqueio argentino. A delegação argentina por duas vezes negou a aprovação do Protocolo no GMC, pois seus representantes temiam que o protocolo pudesse criar barreiras não tarifárias ao comércio agrícola argentino.¹⁶ Dias considera que o tópico mais controverso era a adoção de normas ambientais de biossegurança, e o princípio da precaução, muitas vezes visto como um obstáculo que afeta o acesso ao mercado agrícola.¹⁷

Os arts. 60 a 62 estabelecem as regras de biossegurança. Nos termos do Protocolo em comento, cada Estado-Partes estabelecerá mecanismos reguladores sobre biossegurança, baseados no conhecimento científico e no manejo dos riscos biotecnológicos.¹⁸ Os mecanismos devem estabelecer instrumentos jurídicos para a seguridade e fiscalização do uso de técnicas de biotecnologia no cultivo, manipulação, transporte, comercialização, consumo e liberação dos organismos geneticamente modificados, com o objetivo de proteger o ambiente e a saúde da população. A liberação dos organismos geneticamente modificados no meio ambiente deve ser precedida por uma avaliação de riscos para evitar possíveis danos.

A fim de garantir ao consumidor o direito à informação sobre a presença de organismos geneticamente modificados (OGM) nos alimentos, o governo brasileiro implementou um sistema de etiquetagem para os produtos que contenham OGMs, essa exigência é feita igualmente aos produtos importados. O sistema de identificação brasileiro representou um aumento no custo da exportação para os empresários argentinos.

Dellacha e Plonsky observam que na Argentina, em 1999, aproximadamente 90% da exportação de soja era de espécies transgênicas.¹⁹ Shaper e Parada²⁰ complementam que a superfície da área cultivada com soja geneticamente modificada passou de 1.756.000 hectares de 1997-1998 para 8.555.000 entre 2000-2001. Em suma, o bloqueio argentino está diretamente ligado ao impacto no mercado agrícola pelo receio de que sua adoção levasse ao aumento dos custos de produção e perda de competitividade.

Vale ainda destacar que, de um lado todos os Estados-Partes do Mercosul ratificaram a Convenção sobre Diversidade Biológica, de outro, somente o Brasil e o Paraguai ratificaram o Protocolo de Cartagena.²¹ O governo argentino não ratificou o Protocolo de Cartagena, temendo seus reflexos sobre o comércio agrícola. Logo esse receio foi trasladado para o disposto no projeto de Protocolo ambiental do Mercosul.

Assim, diante da possibilidade de fracasso na adoção de uma norma com vistas à proteção ambiental para o Mercosul, o SGT-6 passou a negociar um instrumento jurídico mais flexível. Dessa forma, começaram a discutir um Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul, que está atualmente em vigor.

4. A natureza jurídica híbrida do Acordo-quadro sobre meio ambiente do Mercosul

Finalmente em 2001, após quatro anos de negociação do Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre Meio Ambiente, o texto do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul (AQMAM) foi assinado e entrou em vigor em 2004, depois da ratificação de todos os Estados-Partes do Acordo-Quadro relativo ao Meio Ambiente do Mercosul deve ser pautada em dois aspectos, inicialmente estudar-se-ão os aspectos formais do instituto legal, a fim de estabelecer sua natureza jurídica, posteriormente, passar-se-á ao estudo do conteúdo e à caracterização dos seus dispositivos quanto a sua aplicabilidade, a sua força.²² Em resumo, quanto à forma, o Acordo é um instrumento de direito obrigatório, na literatura internacional denominado de *hard law*. Quanto ao conteúdo, observa-se que seus dispositivos não estabelecem regras cogentes, sendo seu texto caracterizado como *soft law*, logo essa mistura entre estas duas naturezas jurídicas faz desse Acordo, na nossa perspectiva, um documento híbrido.

4.1. Quanto à forma: um instrumento *hard law*

O direito é um fenômeno ordenador composto por regras de conduta que formam um sistema jurídico.²³ As regras de conduta podem ser definidas “as regras de conduta podem ser definidas o por regras de conduta que fdu système, qui est destinée à influencer les comportements des membres de la société dont il s’agit.”²⁴ Pode-se ainda afirmar que o direito é identificado como uma ordem jurídica, composta por normas²⁵ obrigatórias e coercitivas,²⁶ cuja identificação é realizada mediante critérios formais de validade. O critério da identificação da norma jurídica como sendo obrigatória, coercitiva, passou a equivaler ao próprio critério de identificação do direito.²⁷ Entretanto, como assinala Virally²⁸ uma regra não é considerada jurídica porque ela tem o poder de sancionar, ao revés ela tem o poder de sancionar porque ela é jurídica.²⁹

Seguindo esse raciocínio passamos à análise da definição de direito internacional público (DIP). Entende-se que o DIP é o conjunto de normas que regulam as relações entre os Estados.³⁰

Com base no parágrafo acima, esse conjunto de regras precisaria ser necessariamente obrigatório e *contraignant* para constituir um direito. Essa concepção do direito como um conjunto de normas obrigatórias e *contraignant* onbastante simplista, posto que o direito contemporâneo é “multiplex”,³¹ ou seja, ele é composto por regras mais ou menos normativas, mais ou menos precisas. Como atesta Carbonnier, o direito é maior que a regra, posto que é igualmente costume, prática, jurisprudência, dentre outros.³² No direito internacional existem tanto normas que criam direitos e obrigações precisas denominadas de *hard law*, como por normas vagas e pouco ou não obrigatórias, denominadas de *soft law*. Vale destacar que o critério da obrigatoriedade está relacionado aos comportamentos determinados pela regra, enquanto a sanção faz referência aos mecanismos que motivam ou forçam os sujeitos de direito a respeitarem as regras.³³

Com base na definição acima, passa-se a interpretação do ACEM. Dado acordo é resultado de uma manifestação de vontades convergentes entre os Estados-Partes, mediante o qual as partes estão ligadas, e o mesmo deve ser executado de boa-fé. Ele cria entre as partes uma obrigação, uma responsabilidade internacional no momento em que entra em vigor. Conforme estabelece o art. 9.ºo estabelece o artre as partes uma obrigação, uma responsabilidade internacional no momento em que entra em vigord depósito do quarto instrumento de ratificação”.³⁴ Disso depreende-se que o ACEM não pode ser caracterizado, quanto à forma, como um acordo *soft*.³⁵

Restou também previsto explicitamente no Acordo que a solução de controvérsia entre os Estados-Partes seria resolvida no âmbito do sistema de solução de controvérsias existente no Mercosul, logo o texto prevê a possibilidade de sanção para o descumprimento do seus dispositivos.³⁶ Nesse sentido, podemos concluir que, com relação aos aspectos formais, resta cristalina a natureza jurídica de *hard law* do

ACEM, entretanto, no que concerne ao seu conteúdo alguns aspectos se assemelham aos de uma *soft law*, como se verá no tópico seguinte.

4.2. Quanto ao conteúdo: um instrumento *soft law*

A maleabilidade de conteúdo diz respeito ao grau de precisão das regras no instrumento jurídico em análise. Em grandes linhas, a generalidade é uma característica da maioria dos instrumentos jurídicos de direito internacional ambiental, os direitos e obrigações neles estabelecidos são habitualmente redigidos de modo vago ou ambíguo. Como exemplo, as Declarações de Stockholm e Rio cujo texto apresenta mais dispositivos declaratórios, opcionais que regras obrigatórias.³⁷

Conforme Palolillo, a partir da leitura do ACEM, chega-se à mesma conclusão retro exposta, seu texto é declaratório, opcional, seus dispositivos apresentam uma redação genérica, podendo assim ser caracterizado como *soft*.³⁸ O texto do ACEM é permeado pelo emprego de verbos na forma condicional, como verificado no art. 2 do ACEM que dispõe: “Os Estados-Partes analisarão a possibilidade de instrumentalizar a aplicação dos princípios da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, que não tenham sido objeto de Tratados Internacionais”.³⁹

O emprego da expressão “analisarão a possibilidade” significa que os estados têm o poder de apreciação, a faculdade de decidir quanto à aplicação dos princípios constantes na Declaração do Rio. Em outras palavras, a redação empreendida pelos Estados-Partes deixa uma larga margem de manobra na medida em que não estabelece uma obrigação, um dever de aplicação, mas simplesmente propõe, na medida de suas possibilidades, viabilizar a aplicação de tais princípios.

O art. 6 do AQMAM traz um outro exemplo desse caráter flexível e abrangente de seu conteúdo. Ele estabelece 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, devendo implementar, entre outras, as seguintes ações:

(...)

b) incentivar políticas e instrumentos nacionais em matéria ambiental, buscando otimizar a gestão do meio ambiente;

(...)

e) contribuir para a promoção de condições de trabalho ambientalmente saudáveis e seguras para, no marco de um desenvolvimento sustentável, possibilitar a melhoria da qualidade de vida, o bem-estar social e a geração de emprego;

f) contribuir para que os demais foros e instâncias do Mercosul considerem adequada e oportunamente os aspectos ambientais pertinentes;

(...)

h) incentivar a pesquisa científica e o desenvolvimento de tecnologias limpas;

(...)

j) estimular a harmonização das diretrizes legais e institucionais com o objetivo de prevenir, controlar e mitigar os impactos ambientais nos Estados-Partes, com especial atenção às áreas fronteiriças;

(...)

m) considerar os aspectos culturais, quando pertinente, nos processos de tomada de decisão em matéria ambiental; e

(...).⁴⁰

Ao empregar termos como “incentivar”, “estimular” e “contribuir”, os Estados-Partes não estabeleceram obrigações específicas imediatamente exigíveis. Melhor seria prever diretamente a adoção de políticas e instrumentos, a harmonização, a pesquisa, sem deixar uma larga margem de autonomia para a implementação dessas atividades. É curioso observar que, após o fracasso na aprovação do extenso Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre Meio Ambiente, os estados desembocaram na ratificação de um acordo que mais parece uma declaração política que um texto obrigatório. Devido à resistência dos Estados-Partes, o acordo buscou mais incentivar do que impor a preservação do meio ambiente e a prática do desenvolvimento sustentável. Aqui, ressalta-se o caráter *soft* do acordo, posto que as normas *soft* não proíbem nem prescrevem comportamentos, elas apenas estabelecem orientações, declaram objetivos, propõem programas de ação.⁴¹

Ante a ausência de deveres específicos, de obrigações imediatamente executórias, a negociação e adoção de acordos com conteúdo *soft* é oft a ausência de deveres específicos, de obrigações imediatamente executórias, a negociação e adoção de a, tem-se mostrado um processo longo e complicado, como foi o caso no Mercosul da negociação do Protocolo adicional. Nesse contexto, a negociação e a adoção de um instrumento *soft* revelam-se, em algumas situações, indispensáveis e eficazes no estabelecimento de regras de proteção ambiental. Em alguns casos a flexibilidade está na forma escolhida, em outros está na generalidade do conteúdo.

Alguns autores, como Chinkin, subdividem a *soft law* em *legal soft law* elaw instruments range from treaties, but which include only soft obligationss e *non-legal soft law*⁴² formados por “non-binding or voluntary resolutions and codes of conduct formulated and accepted by international and regional organizations”.⁴³ No ordenamento jurídico ambiental do Mercosul há essas duas formas de *soft law*. A primeira no direito originário com o ACEM, já a segunda se apresenta nas recomendações elaboradas pelos Subgrupos de trabalhos.

Com base no exposto, conclui-se que é possível encontrar aspectos de *soft law* mesmo no âmbito dos tratados, uma vez que em muitos casos os dispositivos são flexíveis e sem grau de cogência.⁴⁴ Essa mistura entre a obrigatoriedade do texto e a generalidade do conteúdo leva a caracterizá-lo como híbrido, ou seja, uma mescla de *hard* e *soft law*.

5. Do protocolo ao Acordo-Quadro: uma decisão pautada na necessidade

Os tratados internacionais recebem in do texto e a generalidade do conteúdo leva a caracterizá-lo como híbrido, odestinam.⁴⁵ Eles podem ser classificados como conventexto e a generalidade do conteúdo leva a caracterizá-lo como híbrido, ou se jans". outros a negociação e a adoção de um instrumento r uma larga m, estabelecer algumas diferens como conventexto e a generalidade do coonal que aparecem com frequência intitulado os documentos ambientais no Mercosul.

Por mais que a distindiferens como conventexto e a generalidade do coonal que aparecem com frequência intitulado os documentos ambientais no Mercosul.ção de um instrumento co limita-se a enunciar princípios; seus artigos são escritos de modo genérico, estabelecendo apenas os limites normativos da questão e deixando para depois uma regulamentação mais precisa e rigorosa, seria um documento jurídico destinado a estabelecer regras gerais, sem, contudo, fixar obriggaa distindiferens⁴⁶ Os acordos-marco sindiferens como conventexto e Partes redigidos de forma abrangente, sem incluir obriggaa generalidade do coonal que aparecem com frequência intitulado os documentos ambientais no Merce de complementá-lo; cita-se o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança. Ele é composto por um conjunto de regras que anunciam obrigações específicas.

No entendimento de Kiss,

(...) tratado-quadro é um instrumento convencional que estabelece os princípios que devem servir fundamentalmente para a cooperação entre os Estados-Partes num domínio específico, ao mesmo tempo lhes permitindo definir, por acordos separados, as modalidades e os detalhes dessa cooperação (...) (tradução nossa).⁴⁷

Ainda segundo o entendimento de Kiss, alguns requisitos são indispensáveis para caracterizar um acordo-quadro. Do ponto de vista formal, ele deve ser composto por um acordo principal e acompanhado por protocolos ou acordos complementares. Quanto às partes, elas podem ser distintas, ou seja, não é obrigatória a participação das mesmas partes em ambos os instrumentos. O segundo requisito estabelecido por Kiss refere-se mais precisamente aos requisitos do *umbrella treaties*. Igualmente, ao tratado-quadro, o *umbrella treaties* tem conteúdo amplo e permite, após sua adoção, incorporar outros tratados menores e mais simples para complementá-lo. Existem algumas distinções sutis entre a "convenção-quadro" e o "tratado guarda-chuva". São elas: o primeiro tratado é complementado por um órgão instituído por ele, como a Conferência das Partes (COP), e conta com a participação dos Estados-Partes. Já no "tratado guarda-chuva" os Estados criam acordos complementares. Cabe salientar que os Estados-Partes dos acordos complementares não são necessariamente os mesmos do acordo principal.

Realizando um estudo comparativo entre os requisitos observadas por Kiss e as características do acordo-quadro do Mercosul, conclui-se que ele cumpre os requisitos formais, uma vez que é formado pelo acordo principal e acompanhado do protocolo adicional sobre emergências ambientais. Quanto às partes, tanto o ACEM quanto o seu protocolo adicional necessitam da ratificação dos quatro Estados-membros do Mercosul para entrar em vigor, ou seja no cenário do Mercosul, a participação dos Estados-membros do Mercosul é indispensável em ambos os instrumentos. Muito embora o acordo-quadro do Mercosul não cumpra o requisito do conceito de Kiss, isso não significa que ele deixe de constituir um tratado-quadro.

A utilização do tratado-quadro é indispensável na negociação das convenções ambientais, tendo em vista os inúmeros interesses envolvidos e a complexidade do tema, o que acaba por dificultar a aprovação de um texto rígido e específico.⁴⁸

A real distinção entre o protocolo proposto e o acordo-quadro aprovado não está na denominação atribuída, mas no conteúdo e nos procedimentos de aplicação. Logo, no Mercosul, o problema não está em denominar o instrumento jurídico ambiental de acordo ou protocolo, mas sim se seu conteúdo é composto por disposições abrangentes, *soft* ou específicas, *cogentes*, *hard*.

6. Conclusão

O conjunto de regras que compõem o direito ambiental deve ser flexível para fazer face às mudanças que ocorrem nos cenários por elas regulados. Assim, frequentemente, a elaboração dos tratados ambientais é constituída por duas fases; a primeira, de elaboração do texto com princípios gerais, bastante flexível, e posteriormente, as regras são especificadas durante as reuniões técnicas e devem ser implementadas pelos Estados-Partes.

Uma leitura comparada dos textos em questão remete à conclusão de que para garantir a aprovação do texto em todas as instituições do Mercosul, os negociadores abdicaram de regular os temas contraditórios e as políticas ambientais específicas. Assim, o texto final do Acordo foi composto por apenas quatro capítulos, 10 artigos e um anexo, ao passo que o projeto do Protocolo previa 83 artigos e regulava inúmeros aspectos da agenda ambiental. Em suma, os negociadores tentaram resumir os pontos pacíficos e gerais deixando para o futuro a discussão de questões setoriais e dispositivos específicos. Assim, após a aprovação do Acordo-Quadro foi estabelecido o Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul em Matéria de Cooperação e Assistência Frente a Emergências Ambientais,⁴⁹ além de normas de direito derivado, tais como a Decisão 03/02 que prevê um projeto sobre gestão ambiental e produção mais limpa para pequenas e médias empresas.

7. Referências

ACHKAR, M. Análisis del Proyecto de Protocolo Adicional al Tratado de Assunción sobre Medio Ambiente. Lexis Nexis Argentina. On-line. 1999. Disponível em: [www.neticoop.org.uy/documentos/dc0142.html]. Acesso em: 30.05.2002.

ACCIOLY, Hidelbrando. *Manual de direito internacional público*. São Paulo: Saraiva, 1992.

ALADI. Secretaria General. SEC/Estudio n. 67. *Iniciativa para las Américas: el sistema de la ALADI y del GATT*. 01 out. 1991. p. 20. Disponível em: [www.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/SEC_Estudios/067.pdf]. Acesso em: 20 ago. 2016.

- ALLAD, D.; RIALS, S. *Dictionnaire de la culture juridique*. Paris: Puf, 2003.
- BOBBIO, N. *Teoria do ordenamento jurídico*. Brasília: UnB, 1999.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Aprovada em 05 de outubro de 1988.
- CAPOTORTI, F. Cours général de droit international public. *Recueil des Cours en ligne de l'Académie de Droit International de la Haye*. IV. vol. 248. 1994.
- CARBONNIER, J. *Flexible droit, pour une sociologie du droit sans rigueur*. Paris: LGDJ, 1969.
- CHINKIN, C. M. The challenge of soft law: development and change in international law. *International and Comparative Law Quarterly*. vol. 38. n. 4. oct./1989.
- COMBACAU, Jean; SUR, Serge. *Droit international public*. 8. ed. Paris: Montchrestien, 2008.
- CORNU, G. *Vocabulaire juridique*. Paris: Puf, 2004.
- CULOT, H. Soft law et droit de l'OMC. *Revue Internationale de Droit Economique*. p. 251-289. 2005.
- DELLACHA, Juan; PLONSKY, Guilherme. *La biotecnología en el Mercosur: regulación de la biosseguridade y de la propiedad intelectual*. Argentina: UNL, 2003.
- DIAS, Reinaldo. *A política ambiental no Mercosul (1991-1999): um novo espaço de articulação*. Tese de Doutorado em Sociologia. Campinas, Unicamp, 2001.
- GUERRA, Sidney. *Direito internacional ambiental*. Rio de Janeiro: Freitas Barros, 2006.
- GUGGENHEIM, P. *Traité de droit international public*. 2. ed. Genève: Georg, 1967.
- JARDEL, S.; BARRAZA, A. *Mercosur: aspectos jurídicos y económicos*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1998.
- JURGIELEWICZ, L. *Global environmental change and international law*. Boston: University Press of America, 1996.
- KELSEN, H. *Théorie pure du droit*. Paris: Dalloz, 1962.
- _____. La validité du droit international. *Recueil des Cours en ligne de l'Académie de Droit International de la Haye*. vol. IV. p. 124. 1932.
- KIRTON, J. J.; TREBILCOCK, M. J. *Hard choices, soft law*. England: Ashgate, 2004.
- KISS, Alexandre-Charles. Les traités-cadre: une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement. *Annuaire Français de Droit International*. vol. 39. p. 792-797. 1993.
- LACIAR, Mirta Elizabeth. *Medio ambiente y desarrollo sustentable: los desafíos del Mercosur*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2003.
- LAREDO, I. M.; ARMERISO C. et al. Sistema de indicadores ambientales para e desarrollo sustentable del Mercosur. 2001. p. 8. Disponível em: [http://fcecon.unr.edu.ar/web/sites/default/files/u16/Decimocuartas/Laredo,Ameriso,Cicare_sistema%20de%20indicadores%20ambientales.pdf]. Acesso em: 22 mar. 2014.
- MALJEAN-DUBOIS, S. L'OMC et la protection de l'environnement international. In: MICHELOT, A. (coord.). *Environnement et commerce*. Suisse: Unitar, 2006.
- MARTÍNEZ, M. P. *Recepción en la comunidad jurídica internacional*. Disponível em: [http://vlex.com/vid/43440322]. Acesso em: 10 jan. 2014.
- MERCADO COMUM DO CONE SUL (MERCOSUL). *Tratado de Assunção*. Assunção, 26 mar. 1991.
- _____. *Resolução GMC n. 10/94*. Diretrizes básicas em matéria de política ambiental. Buenos Aires, 03 ago. 1994.
- _____. *Recomendação n. 9/97 du SGT-6*. 1997.
- _____. *Decisão CMC n. 02/01. Acordo-quadro sobre meio ambiente do Mercosul*. Assunção, 22 jun. 2001.
- _____. *Decisão CMC n. 14/04. Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente*. Puerto Iguazú, 08 jul. 2004.
- OCDE. *Les effets environnementaux des échanges*. Paris: OCDE, 1994.
- OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva; LIMA, Gabriela Garcia Batista. Direito ambiental. In: RIBEIRO, Elisa de Sousa. *Direito do Mercosul*. Curitiba: Appris, 2013.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Convenção sobre Diversidade Biológica*. 1992. Nações Unidas. Protocolo de Cartagena sobre a prevenção dos riscos biotecnológico. Disponível em: [www.cbd.int/world/ratification.shtml]. Acesso em: 13 jun. 2014.
- OTERMIN, J. P. *El Mercado Común Del Sur – desde Asunción a Ouro Preto*. 2 ed. Montevideú: FCU, 2000.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA). *GEO Mercosur*. Montevideo: Gráfica Mosca, 2008.
- ROUCOUNAS, E. Engagements parallèles et contradictions. *Recueil des Cours en ligne de l'Académie de Droit International de la Haye*. vol. 206.

p. 9-288. 1987.

SHAPER, M.; PARADA, S. Organismos genéticamente modificados: su impacto socioeconómico em la agricultura de los países de la Comunidad Andina, Mercosur y Chile. In: SOHAPER, Marianne; HERNANDEZ, Ana Maria; OLIVER, Maria F.; VELEZ, Maria A. *Cinco estudios sudamericanos sobre comercio y medio ambiente*. Quito: Fundación Futuro Latinoamericano, 2001. p. 120. Disponível em: [www.ffla.net/publicaciones/doc_download/10-cinco-estudios-sudamericanos-sobre-comercio-y-ambiente.html]. Acesso em: 13 mar. 2014.

THIBIERGE, C. Le droit souple: réflexion sur les textures du droit. *Revue Trimestrielle de Droit Civil*. 2003.

VIRALLY, M. *La pensée juridique*. Paris: LGDJ, 1960.

_____. *La phénomène juridique*. Paris: LGDJ, 1966.

_____. La distinction entre textes internationaux de portée juridique et textes internationaux dépourvus de portée juridique. *AIDI*. p. 241-253. 1983.

Pesquisas do Editorial

- A EDIFICAÇÃO DE UM DIREITO AMBIENTAL NO ÂMBITO DO MERCOSUL: FLUXO E REFLUXO DE CONCEITOS E DE NOÇÕES, de Bibiana Graeff Chagas Pinto - RDA 57/2010/9
- JUSTIÇA ENTRE GERAÇÕES E A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UM ESTUDO DO CONCEITO DE EQUIDADE INTERGERACIONAL EM DIREITO INTERNACIONAL AMBIENTAL, de Fernando Lusa Bordin - RDA 52/2008/37
- O DIREITO CONSTITUCIONAL DOS "ESTADOS PARTES" DO MERCOSUL E O "ACORDO-QUADRO SOBRE MEIO AMBIENTE", de Matilde de Paula Soares - RTSUL 3/2014/41