

REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL
BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW

O Mercosul e a política ambiental: modelos, inconsistências e alternativas

The Mercosur's environmental policy: *models, critiques and alternatives*

Rafael Rott de Campos Velho

O Mercosul e a política ambiental: modelos, inconsistências e alternativas*

The Mercosur's environmental policy: models, critiques and alternatives

Rafael Rott de Campos Velho¹

Resumo

O objetivo do presente estudo é verificar como o MERCOSUL vem tratando sua política ambiental, empreendendo uma análise a partir de três modelos estratégicos de regulação aplicáveis a zonas de integração econômica: concorrência regulatória, harmonização e cooperação, que é, em verdade, uma fórmula híbrida com algumas vantagens em relação aos outros dois. O método de abordagem utilizado é o dedutivo, partindo-se de modelos abstratos com o escopo de verificar a adequação do MERCOSUL a eles. A pesquisa apontou que o bloco em apreço possui um Acordo-Quadro em matéria ambiental com traços bem característicos de um modelo cooperativo. Todavia, o contexto fático que seguiu ao acordo não permitiu identificar maiores características dessa estratégia de regulação, o que levou a concluir que, de fato, há no MERCOSUL uma concorrência regulatória em matéria ambiental. São poucos os estudos sobre regulação ambiental no MERCOSUL, o que confere importância à pesquisa, mormente se considerada a abordagem original a partir de modelos estratégicos de regulação ambiental.

Palavras-chave: Regulação ambiental. Estratégias. Mercosul.

Abstract

The aim of this study is to analyze how the MERCOSUR has been treating its environmental policy, based on three strategic models of regulation applicable to economic integration areas: regulatory competition, harmonization and cooperation, which is, in fact, a hybrid formula with some advantages if compared with the two others. The approach method used is the deductive one, starting from the abstract models with the scope of verifying the adequacy of MERCOSUR to them. The survey showed that the trade bloc in question has adopted an Environmental Agreement, which has characteristics of a cooperative model. However, in the factual context that followed the agreement, it was not possible to identify major features of this strategy of regulation. This way, it was possible to conclude that, in fact, there is a competition regulatory in the MERCOSUR environmental policy. There are few studies on environmental regulation in MERCOSUR, fact that shows the importance of this research, especially when it's considered its original approach based on strategic models of environmental regulation.

Keywords: Environmental regulation. Strategies. MERCOSUL.

* Artigo recebido em 30/04/2012.
Artigo aprovado em 23/01/2013.

¹ Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Email: rafael.campos.velho@gmail.com.

1 Introdução

O meio ambiente é um direito humano difuso que vem tomando grande parte da pauta da comunidade jurídica. Nesse sentido, ele deve ser compreendido dentre aqueles direitos classificados como transindividuais ou de terceira geração, os quais pertencem a uma coletividade, não sendo possível isolar os indivíduos que se beneficiam do meio ambiente.² Até mesmo as gerações futuras precisam ser abrangidas nesse conceito.

Nesse sentido, a preocupação ambiental foi aumentando no decorrer do século XX, fazendo com que os mecanismos de tutela do meio ambiente fossem ganhando envergadura. O Relatório Brundtland, que foi a base da segunda grande Conferência do Rio de Janeiro, de 1992, teve o condão de unir a proteção ambiental ao conceito de desenvolvimento, de maneira que foi cunhado o conceito de desenvolvimento sustentável. O referido termo tem por fulcro a necessidade de conjugar desenvolvimento econômico e social com defesa do meio ambiente.³

O conceito de desenvolvimento sustentável cresceu tendo por lastro o fato de que, ao mesmo tempo em que o desenvolvimento econômico pode acarretar sérios danos ao meio ambiente, ele é indispensável para que haja proteção ambiental. Nesse sentido, se os países menos desenvolvidos necessitam cortar lenha para fazer comida e aquecer as pessoas, os países desenvolvidos, por sua vez, poluem para manter suas indústrias.⁴

Na realidade hodierna, os países desenvolvidos conseguiram criar uma estrutura de política ambiental, enquanto os menos desenvolvidos ainda lutam para efeti-

var suas políticas em relação ao meio ambiente.⁵ De outra parte, os países menos desenvolvidos contam com diversas indústrias poluidoras em seus territórios, sendo, inclusive, atrativos sob o ponto de vista do custo ambiental.

De outro norte, surgem também no contexto mundial os chamados regionalismos. Cuida-se de blocos econômicos que visam à integração de mercados internos e o consequente fortalecimento no contexto mundial.⁶

Apenas para ilustrar a importância da formação dos blocos regionais, há que se fazer uma rápida referência ao polêmico prefácio encontrado na 2ª edição da obra *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*, escrito pelo constitucionalista J. J. Canotilho. Nele, o autor adverte que, em uma releitura de sua obra, a constituição não deve mais ser vista como epicentro único nas relações de Direito, mas sim como uma parte de um sistema muito maior devido ao aumento de importância da ordem jurídica internacional (fenômeno provocado pela globalização) e, mormente, pelo surgimento de ordens supranacionais (União Europeia).⁷ Outra autora que disserta sobre o assunto é Mireille Delmas-Marty, que chama tal processo de uma “refundação dos poderes”, ou seja, os poderes estão deixando os estados para se internacionalizarem.⁸ O Mercado Comum do Sul - MERCOSUL - constitui-se em um bloco econômico surgido na década de 1990, no século XX. Sua composição, considerando os sócios plenos, é a mesma até a atualidade, congregando Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, encontrando-se a Venezuela em processo de integração.

Dentro do contexto das áreas de integração econômica, surgem diversos problemas que os países têm de enfrentar. Um deles se refere à necessidade ou não de harmonização de suas legislações. Quando se fala em matéria ambiental, há diversos autores que defendem que não é necessário harmonização alguma. Pelo contrário a

² WOLKMER, Antonio Carlos. Novos pressupostos para a temática dos Direitos Humanos. In: RÚBIO, David Sánchez; FLORES, Joaquim Herrera; CARVALHO, Salo de (Org.). *Direitos humanos e globalização: fundamentos e possibilidades desde a Teoria Crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 7.

³ VARELLA, Marcelo Dias. O surgimento e a evolução do Direito Internacional do Meio Ambiente: da proteção da natureza ao desenvolvimento sustentável. In VARELLA, Marcelo Dias; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. *Proteção internacional do meio ambiente*. Brasília: UnB, 2009. p. 16.

⁴ VARELLA, Marcelo Dias. O surgimento e a evolução do Direito Internacional do Meio Ambiente: da proteção da natureza ao desenvolvimento sustentável. In VARELLA, Marcelo Dias; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. *Proteção internacional do meio ambiente*. Brasília: UnB, 2009. p. 15.

⁵ Não se está querendo afirmar que os países desenvolvidos possuem uma proteção ambiental livre de críticas. Todavia, não se pode ignorar que, devido às próprias condições econômicas, eles possuem melhores instrumentos para uma política ambiental adequada.

⁶ GANTZ, David A. *Regional trade agreements. Law, policy and practice*. Carolina Academic Press: Durham, 2009. p. 17.

⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2001. p. 5-30, passim.

⁸ DELMAS-MARTY, Mireille. *Les refondations des pouvoirs*. Paris: Seuil, 2007.

existência de mais de um modelo regulatório seria benéfico, pois haveria uma diferenciação eficiente de modelos. Defendem, pois, a concorrência entre mais de um modelo, com o escopo de que os mais eficientes se destaquem.

Contudo, tal modelo sofre diversas críticas. A principal delas é que haja uma determinada concorrência predatória. Os que criticam esse modelo arguem que os governos tendem a relaxar os padrões regulatórios para atrair indústrias poluidoras para seus territórios com o fito de aquecer a economia. É a chamada *race to the bottom*, ou corrida ao fundo do poço.

A União Europeia sempre se pautou, no decorrer de sua história, pela necessidade de harmonização. Já o MERCOSUL, embora tenha tal questão inserida em seu tratado constitutivo como uma das premissas do bloco, ainda não conta com expressivos exemplos de harmonização legislativa. Em matéria ambiental, no momento, conta com um Acordo-Quadro que ainda necessita de diversas medidas para sua efetivação.

O referido bloco possui diversos problemas, não podendo ser totalmente consolidado ainda. A união aduaneira foi implantada, porém, os países ainda podem fazer listas de produtos sujeitos a exceções à incidência da Tarifa Externa Comum – TEC, impondo a eles suas próprias políticas tarifárias de forma unilateral. Outros entraves ao comércio ainda podem ser observados, não havendo, até o presente momento, um nível de institucionalização desejado para que se possa ter efetivamente um mercado comum, consoante preconiza seu tratado constitutivo, o Tratado de Assunção.

De outro norte, a maior proximidade das características dos Estados-partes pode funcionar como um fator positivo. Nesse sentido, tais países têm uma origem parecida. Todos foram colônias e enfrentaram problemas da mesma monta. As disparidades institucionais não são tão nítidas, sendo todos repúblicas. Do mesmo modo, todos eles sempre foram, ao longo da história, economias de mercado.

Assim, ao contrário da União Europeia, que é formada por repúblicas, monarquias, economias em transição para o regime de mercado, entre outras características que poderiam ser destacadas, o MERCOSUL tem a vantagem de ser formado por países de certa forma parecidos. No entanto, não se pode olvidar que o nível de desenvolvimento no bloco é um tanto desnivelado, havendo

duas economias de grande envergadura (Argentina e Brasil) e duas de menor grau de desenvolvimento (Paraguai e Uruguai), o que acaba gerando diferentes níveis de regulação ambiental.

O presente trabalho encontra-se dividido em duas partes. Na primeira, serão apresentados os modelos de concorrência regulatória e harmonização, bem como serão colocadas críticas a eles. Na segunda parte, será apresentado o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL, bem como outras normas de cunho ambiental, e serão tecidos comentários acerca do modelo cooperativo de regulação ambiental e suas possíveis virtudes.

2 Concorrência regulatória e harmonização: características e inconsistências

2.1 Concorrência regulatória e harmonização

A principal característica que pode ser atribuída aos teóricos que defendem a teoria da concorrência regulatória é a defesa da tese de que a competição entre mais de um modelo jurisdicional levaria à tomada de decisões mais eficientes por parte das autoridades reguladoras.⁹

Assim, o conceito central é o de que “[...] sistemas regulatórios deveriam todos existir e competir”.¹⁰ Nessa senda, a concorrência entre jurisdições deve ser vista da mesma forma que um mercado de produtos, de maneira que a existência de diferentes formas de regulação levará cada jurisdição a padrões mais eficientes e adequados.¹¹

Nesse sentido, entre os economistas, uma obra original na arguição dos benefícios da teoria em apreço há que ser ressaltada: Charles Tiebout¹² que, em 1956, já defendia que a existência de mais de um modelo de regu-

⁹ MOROSINI, Fábio Costa. Teoria da competição regulatória. O caso da regulação ambiental. *Revista de informação legislativa*. Brasília, ano 48, n. 189, jan./mar. 2011. p. 9.

¹⁰ MOROSINI, Fábio Costa. Repensando estratégias regulatórias internacionais: a interação entre o setor elétrico e o meio ambiente na América do Norte. In GUERA, Sidney; FERREIRA JUNIOR, Lier Pires (Coord.). *Direito internacional ambiental e do petróleo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009. p. 114.

¹¹ ESTY, Daniel C.; GERADIN, Damien. Regulatory Co-Operation. In: ESTY, Daniel C.; GERADIN, Damien. *Regulatory competition and economic integration*. Comparative perspectives. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 30.

¹² Esse texto deve ser lido no contexto do federalismo estadunidense e da competição entre os modelos regulatórios dos estados federados.

lação seria benéfico ao incremento do bem-estar social, argumentando que consumidores/eleitores são racionais e se movimentam rumo à comunidade que melhor atender às suas necessidades.¹³

Com efeito, aduz o autor estadunidense que os consumidores/eleitores estão envolvidos por um governo cujo escopo é prestar os serviços adequados às necessidades dos indivíduos, tributando-os de acordo.¹⁴ Dessa forma, há que se fazer a diferença entre serviços prestados de forma centralizada e serviços cuja competência é local. Os serviços básicos de atenção à população, em sua maioria, são locais (tais como, bombeiros, esgotos, escolas, parques públicos, luz elétrica etc.), tornando factível o raciocínio proposto pelo autor em estudo. Assim, assevera que o consumidor/eleitor deve ser visto como um indivíduo que procura a comunidade que melhor lhe ofereça os serviços adequados aos seus desejos e necessidades.¹⁵

Obviamente que no estudo em tela, pressupõem-se determinados fatores. Desse modo, parte-se das seguintes premissas: que os consumidores/eleitores possuem pleno conhecimento de todas as receitas e despesas de cada comunidade (transparência de informações), que eles sejam livres para escolher qualquer comunidade e que não existam fatores externos, tais como oportunidades de emprego e valores sentimentais, entre outros, influenciando a decisão do indivíduo. Desse modo, ele agiria racionalmente, pautado única e exclusivamente pelas oportunidades oferecidas pelas diferentes comunidades.¹⁶

Outra característica do modelo é a de que as despesas governamentais tendem a coincidir com os desejos dos consumidores/eleitores, haja vista que o governo teria o escopo de atrair o maior número de sujeitos e incrementar mais ainda os serviços públicos.¹⁷

Cuida-se, portanto, de um raciocínio puramente econômico, pautado pela lei da oferta e procura em um cenário abstrato e imaginário no qual os agentes econômicos (indivíduos) conseguiriam pautar suas atitudes exclusivamente com lastro nos custos e benefícios dos serviços públicos.

Todavia, importa ressaltar que o modelo preconizado por Tiebout ganha uma aplicabilidade maior quando os agentes econômicos são empresas. Com efeito, a questão ganha bastante envergadura, haja vista que esses agentes são dotados de uma racionalidade maior. Tratando-se de instituições que visam ao lucro (aqui se inserem indústrias de todos os gêneros, bancos, prestadores de serviços e qualquer outro ente assemelhado), o cenário abstrato acima descrito passa a ter contornos bastante reais.

Desse modo, o profissionalismo empresarial leva a diversos estudos acerca de formas de maximizar os lucros por meio da busca incessante por menores custos e maiores receitas. É nesse contexto que ganha envergadura os escritos de Tiebout. Obviamente, uma empresa tende a se instalar onde tem menores custos e onde a sua produção (ou venda de serviços) tenha uma logística mais satisfatória. A globalização levou a esse cenário, fazendo com que a alocação das empresas em nível mundial se tornasse um verdadeiro quebra-cabeças. Horatia Muir Watt, ao se referir à União Europeia, assevera que “[...] a conclusão do mercado interno e o progresso tecnológico claramente conduziram à crescente mobilidade de empresas, acentuando a competição intraeuropeia e melhorando a eficiência alocacional”.¹⁸

Outro autor, William Faschel,

[...] estendeu o modelo econômico de Tiebout para o debate da proteção ambiental versus alocação de empresas, concluindo que a competição interjurisdicional é desejável quando as externalidades forem internalizadas; isto é, quando os poluidores compensarem os residentes locais pelas perdas de qualidade ambiental.¹⁹

¹³ TIBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*. Chicago: The University of Chicago Press, v. 64, n. 5, p. 416-419. out. 1956.

¹⁴ TIBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *The journal of political economy*. Chicago: The University of Chicago Press, v. 64, n. 5, p. 416-419. out. 1956. p. 417.

¹⁵ TIBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *The journal of political economy*. Chicago: The University of Chicago Press, v. 64, n. 5, p. 416-419. out. 1956. p. 418.

¹⁶ TIBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *The journal of political economy*. Chicago: The University of Chicago Press, v. 64, n. 5, p. 416-419. out. 1956. p. 420.

¹⁷ TIBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *The journal of political economy*. Chicago: The University of Chicago Press, v. 64, n. 5, p. 416-419. out. 1956. p. 420.

¹⁸ WATT, Horatia Muir. Conflitos de leis em mercados integrados e interconectados: Uma questão de economia política. *Revista dos tribunais*. São Paulo, ano 97, v. 870. p. 62.

¹⁹ MOROSINI, Fábio Costa. Teoria da competição regulatória. O caso da regulação ambiental. *Revista de informação legislativa*. Brasília, ano 48, n. 189, p. 9-21, jan./mar. 2011. p. 11.

Entre os juristas,²⁰ a defesa de modelos regulatórios descentralizados deve-se a diversos autores. Entre eles, destaca-se Richard L. Revesz, o qual, em um trabalho publicado em 1996, defendeu uma posição no sentido de que a competição regulatória não implica necessariamente uma *race to the bottom*. Argumenta, em síntese, que a existência de mais de um modelo jurisdicional conduz a uma alocação mais eficiente das indústrias, tendo em vista que elas procuram por regiões mais vantajosas, sob o ponto de vista da eficiência regulatória e, não necessariamente, da diminuição dos custos.²¹

Como ressalta Fábio Morosini, um interessante ponto a ser levantado na discussão em tela (e defendido pelos acadêmicos da concorrência regulatória) é a distribuição eficiente das externalidades. Nesse sentido coloca que:

[...] um Estado A pode sofrer os efeitos da chuva ácida vinda do Estado C de forma mais intensa que o Estado B sente os mesmos efeitos. A, B e C são parte de um acordo de livre comércio com padrões e medidas ambientais harmonizados. Nesse caso, pedir a A, B e C para cumprir com exatamente os mesmos padrões ambientais exatamente da mesma forma pode reduzir o bem-estar ao menos no Estado B, que terá que arcar com os custos das externalidades vindas do Estado C, cujos efeitos são sentidos no Estado A.²²

Da citação pode-se inferir que nem sempre uma política harmonizada implica uma distribuição eficiente das externalidades. O custo da proteção ambiental está muito associado a questões regionais. Todavia, não se pode deixar de considerar que, em determinadas situações, a poluição ambiental assume um caráter transfronteiriço²³ e que o custo de seu controle, se utilizado de forma centralizada, pode conduzir a um sistema imperfeito de distribuição de externalidades. Desse modo, uma polí-

tica ambiental centralizada, procurando corrigir externalidades interestaduais, pode não ser benéfica o suficiente para todos os entes.²⁴

Daniel Esty, ao comentar o posicionamento de autores que defendem a concorrência regulatória, relaciona alguns aspectos interessantes acerca da política regulatória descentralizada. Expõe que a diversidade de modelos de regulação pode ser benéfica por dois principais motivos. Um de ordem econômica, tendo em vista o fato de modelos distintos serem aptos a conduzir a uma diferenciação eficiente de modelos. E outro, de ordem política e legal, no sentido de que cada localidade pode ser vista como um “laboratório” para diversas políticas regulatórias.²⁵

Outro fundamento trazido por autores que espousam a teoria da competição entre modelos regulatórios é o fato de a descentralização favorecer a aproximação entre os centros de tomadas de decisões e a população local. Nesse sentido, invocam o argumento da *public choice*²⁶ para conferir lastro a duas conclusões: a) quanto mais distantes se encontram os centros encarregados de tomadas de decisões da população, maior será a chance de não haver convergência entre a política governamental e os anseios da sociedade, sendo as decisões menos representativas;²⁷ e b) as distorções provocadas por grupos

²⁰ A divisão entre o pensamento de juristas e economistas acerca da competição regulatória deve ser creditada a Fábio Morosini na obra citada.

²¹ REVESZ, Richard L. Federalism and interstate environmental externalities. *University of Pennsylvania law review*. Philadelphia: University of Pennsylvania Law School, v. 144, n. 6, p. 2341-2343, 1996.

²² MOROSINI, Fábio Costa. Repensando estratégias regulatórias internacionais: a interação entre o setor elétrico e o Meio Ambiente na América do Norte. In: GUERA, Sidney; FERREIRA JUNIOR, Lier Pires (Coord.). *Direito internacional ambiental e do petróleo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009. p. 115.

²³ Esse argumento é um dos principais utilizados pelos defensores de um modelo harmonizado. Nesse momento, contudo, está sendo utilizado para justificar a teoria da concorrência regulatória.

²⁴ MOROSINI, Fábio Costa. Teoria da competição regulatória. O caso da regulação ambiental. *Revista de informação legislativa*. Brasília, ano 48, n. 189, p. 9-21, jan./mar. 2011. p. 15.

²⁵ ESTY, Daniel. Revitalizing environmental federalism. Faculty Scholarship Series, Paper 450, p. 606-607, 1996. Disponível em: <http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/450/>. Acesso em: 24 abr. 2012.

²⁶ Termo cunhado por autores estadunidenses, mormente envolvidos com temas relacionados à Análise Econômica do Direito, cujo significado remete ao estudo da escolha pública, ou seja, dos fatores que determinam as condutas dos tomadores de decisões públicas. Para maior aprofundamento desse conceito, ver FARBER, Daniel A; FRICKEY, Philip P. The jurisprudence of public choice. In: STEARNS, Maxwell. *Public choice and public law: readings and commentary*. Cincinnati: Anderson Publishing Co.: 1997. p. 5.

²⁷ Como o presente estudo é voltado para áreas de integração regional (e não para federações), há que se ter em mente que existe, de fato, um expressivo déficit democrático em diversas áreas de integração regional. A Europa, após o tratado de Lisboa, tende a melhorar a participação social nas decisões por meio do aumento de importância conferida ao Parlamento Europeu. Todavia, áreas como o MERCOSUL e o NAFTA permanecem atrasadas no que concerne a esse tema. Assim, a tendência é a de que decisões das autoridades do bloco não tenham quase nenhum respaldo democrático.

de interesses tendem a ser mais latentes nos níveis mais elevados.²⁸

Da mesma forma, não se pode olvidar que os problemas ambientais estão, em larga escala, relacionados a problemas locais. Assim, a informação acerca das questões ambientais e, conseqüentemente, as possíveis soluções estão mais próximas às autoridades locais, as quais possuem, de igual modo, um canal mais direto de comunicação com a população, propiciando uma política regulatória mais adequada e próxima das necessidades dos indivíduos que habitam determinada região.²⁹

Nessa primeira etapa do presente trabalho, procurou-se demonstrar, de maneira singela, os principais argumentos utilizados pelos defensores da teoria da competição regulatória. Em síntese, a tese é defendida com fulcro na hipótese de, em havendo mais de um modelo regulatório, a competição levar à existência de modelos dotados de maior eficiência, utilizando-se da regra básica da competitividade no setor privado.

Para trazer outros contornos à teoria em apreço, elementos como proximidade da população local com as autoridades reguladoras e especificidades regionais foram trazidos. Todavia, como se procurará demonstrar na parte final do artigo, quando se falará em cooperação, não há uma necessária contradição entre políticas de cunho local com padrões harmonizados, tornando factível a superação do paradoxo posto entre concorrência/políticas locais e centralização/harmonização.

De outra parte, em confronto com os acadêmicos da concorrência regulatória, o outro polo que se desenvolveu, refere-se àqueles que defendem a harmonização de padrões. A opção pelo modelo deveria ser lastreada no fato de a harmonização legislativa ter um provável efeito positivo na remoção ou minimização de barreiras não tarifárias no mercado integrado.³⁰ Nesse sentido, parte-se da ideia de que, quanto maior forem as diferenças en-

tre *standards* regulatórios de diferentes membros de um mesmo mercado, maiores serão os obstáculos para circulação de mercadorias.

Assim, as falhas do mercado que possam ser apontadas como decorrentes do sistema de concorrência regulatória estariam combatidas pela harmonização.³¹ Argumenta-se que as escolhas públicas das autoridades nacionais não poderiam mais ser vistas como contaminadas por fatores afetos aos interesses próprios dos governantes em detrimento de uma visão mais generalizada dos objetivos da nação e, quiçá, do bloco econômico. Desse modo, a vinculação dos governos a padrões regulatórios tornaria mais remota a possibilidade de haver uma governança voltada a interesses nacionais indiretos em detrimento dos escopos do bloco econômico.

Quando se fala em harmonização, há que se fazer uma breve referência aos autores europeus pioneiros em sua conceituação. Com efeito, a harmonização não pode ser vista como um fim da integração econômica, mas sim como um meio de estabelecimento de um mercado comum.³² Os objetivos da harmonização estão relacionados à efetividade dos princípios norteadores da integração econômica, quais sejam: livre circulação de mercadorias, livre circulação de pessoas, livre circulação de serviços e livre circulação dos fatores de produção.³³ Dessa forma, para que esses princípios sejam concretizados, uma harmonização seria imprescindível.

Assim o objetivo da harmonização não pode ser confundido com uma unificação. Nunca houve o escopo de unificar a Europa em todas as suas normas jurídicas. A ideia sempre foi a de harmonizar aquelas normas imprescindíveis para a consolidação de um mercado comum, porém sem ignorar as diferenças que existem entre os países constituintes do bloco. No caso europeu, os processos de harmonização foram passando por inúmeras transfor-

²⁸ ESTY, Daniel. Revitalizing environmental federalism. *Faculty scholarship series*, Paper 450, 1996. Disponível em: <http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/450/>.

²⁹ ESTY, Daniel. Revitalizing environmental federalism. *Faculty Scholarship Series*, Paper 450, 1996. Disponível em: <http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/450/>. p. 610.

³⁰ ESTY; Daniel C.; GERADIN, Damien. Regulatory Co-Operation. In: ESTY; Daniel C.; GERADIN, Damien. *Regulatory competition and economic integration: comparative perspectives*. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 30.

³¹ MOROSINI, Fábio Costa. Repensando estratégias regulatórias internacionais: a interação entre o setor elétrico e o Meio Ambiente na América do Norte. In: GUERA, Sidney; FERREIRA JUNIOR, Lier Pires (Coord.). *Direito internacional ambiental e do petróleo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009. p. 118.

³² LIMPINS, Anne. Harmonisation des législations dans le cadre du marché commun. *Revue internationale de droit comparé*. Paris: Société de Législation Comparée, v. 19, n. 3, jul. /set. 1967. p. 622.

³³ LIMPINS, Anne. Harmonisation des législations dans le cadre du marché commun. *Revue Internationale de Droit Comparé*. Paris: Société de Législation Comparée, v. 19, n. 3, jul. /set. 1967. p. 622.

mações³⁴ devido às reformas institucionais sofridas pelo bloco econômico.

Sem querer adentrar no arcabouço normativo que vigora na União Europeia, a ideia principal da harmonização reside no fato de que os primeiros passos rumo à harmonização de determinada matéria ocorrem na adoção de *soft laws*. Após algum lapso temporal e trâmites legais, as normas vão ganhando força vinculativa até se tornarem obrigatórias. Todavia, como já referido em momento anterior, nem mesmo o estágio em que a harmonização é obrigatória pressupõe que os sistemas jurídicos sejam idênticos, mas tão somente que haja uma harmonização apta a prevenir entraves à efetivação dos princípios norteadores da União Europeia.

Mais recentemente, Mireille Delmas-Marty propõe classificar os processos de interação entre ordens jurídicas em três categorias distintas, mas complementares e não excludentes de outras formas diversas. Assim, refere-se à existência da “coordenação por entrecruzamentos”, da “harmonização por aproximação” e, por fim, da “unificação por hibridação”.³⁵

A primeira é chamada “coordenação por entrecruzamentos”. Importa ressaltar que tal espécie de interação não pressupõe qualquer tipo de hierarquia, sendo ela apenas horizontal.³⁶ Nesse sentido, Delmas-Marty denomina de “internormatividade” (do francês *internormativité*) as relações entre os mais diversos conjuntos de normas jurídicas, de maneira não hierárquica, e entre variados níveis (nacional, regional e internacional), embora, a autora assevere que sejam mais corriqueiras interações entre os

mesmos âmbitos.³⁷ Tal internormatividade aparece, mormente, no que ela chama de processos de “imitação”, isto é, diferentes ordenamentos buscando em outros inspiração para a produção normativa.³⁸

Nessa trilha, conclui afirmando que “[...] a internormatividade cria uma dialética, mas ela não confere solução em caso de conflito e cada juiz decide caso a caso. Assim, tem-se a importância da interpretação”.³⁹ Destarte, surge a necessidade dos “juízos de interpretação cruzada”, que nada mais são do que uma utilização do direito comparado, dotado de uma maior complexidade.

Delmas-Marty denomina esse processo de recepção recíproca de jurisprudência.⁴⁰ Nessa senda, tal processo conduz a um melhoramento na qualidade das motivações das decisões, tendo em vista a multiplicação no número de precedentes que podem ser invocados. Tal situação gera inclusive um diálogo entre o *common law* e a tradição civilista. Todo esse contexto explicitado acaba favorecendo um cenário no qual impere a fertilização recíproca.⁴¹

Afirma ainda que as interações horizontais constituem o ponto de partida do processo que conduz à construção de uma ordem jurídica mundial. Em sendo assim, elas são responsáveis “[...] senão pela construção de uma comunidade de valores, ao menos de uma comunidade de juízos”.⁴² No entanto, tais relações de coordenação, na visão de Mireille, não são suficientes para a mundialização do Direito.

³⁴ Além do citado artigo de Anne Limpens, outros dois possuem igual importância em tal matéria na década de 1960, nos albores da União Europeia. Trata-se de: CATALANO, Nicola. La Communauté économique européenne et l'unification, le rapprochement et l'harmonisation du droit des Etats membres. *Revue Internationale de Droit Comparé*. Paris: Société de Législation Comparée, v. 13, n. 1, p. 5-17 jan./mar. 1961. e MONACO, Ricardo. Comparaison et rapprochement des législations dans le Marché commun européen. *Revue Internationale de Droit Comparé*. Paris: Société de Législation Comparée, v. 12, n. 1, p. 61-74, jan./mar. 1960.

³⁵ DELMAS-MARTY, Mireille. *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding the transnational legal world*. Portland: Hart Publishing, 2009. p. 17-18.

³⁶ DELMAS-MARTY, Mireille. *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding the transnational legal world*. Portland: Hart Publishing, 2009. p. 21.

³⁷ DELMAS-MARTY, Mireille. *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding the transnational legal world*. Portland: Hart Publishing, 2009. p. 21-22.

³⁸ DELMAS-MARTY, Mireille. *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding the transnational legal world*. Portland: Hart Publishing, 2009. p. 22.

³⁹ DELMAS-MARTY, Mireille. *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding the transnational legal world*. Portland: Hart Publishing, 2009. p. 23.

⁴⁰ DELMAS-MARTY, Mireille. *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding the transnational legal world*. Portland: Hart Publishing, 2009. p. 23.

⁴¹ DELMAS-MARTY, Mireille. *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding the transnational legal world*. Portland: Hart Publishing, 2009. p. 25-27.

⁴² DELMAS-MARTY, Mireille. *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding the transnational legal world*. Portland: Hart Publishing, 2009. p. 27.

A segunda categoria de interação descrita por ela é a “harmonização por aproximação”.⁴³ Essa forma de interação implica uma hierarquia, uma relação vertical entre o cume (níveis internacional, regional ou mundial) e a base (nível nacional). Entretanto, a hierarquia aqui descrita se diferencia daquela preconizada por Hans Kelsen.⁴⁴ O conceito de hierarquia em apreço tem por base a margem nacional de apreciação de cada país, a qual enseja, ao mesmo tempo, um afastamento da mundialização, mas também uma vontade de aproximação de um direito comum, criando uma “dinâmica complexa”. São ajustes e reajustamentos sucessivos.⁴⁵ Ao mesmo tempo em que o Estado tende a manter uma margem nacional de aplicação do Direito regional, ele também quer a aproximação, criando uma verdadeira dinâmica de forças que resultam em uma hierarquia que não é necessariamente de cima para baixo, mas vive em constante mutação no que tange a relações entre cume e base.

A terceira e última forma de interação descrita por Mireille consiste no que ela chama de “Hibridação”. Aqui diferentes conjuntos de normas jurídicas compõem formas híbridas com o objetivo de melhorar a relação de interação.⁴⁶

Há que se destacar dois exemplos citados por ela como forma de entender a hibridação. Um consiste no híbrido processo penal constituído no âmbito comunitário europeu dedicado a questões de Direito Penal Econômico. Tal procedimento tem o objetivo de defender os interesses financeiros da União Europeia, haja vista que o mercado financeiro ignora as fronteiras físicas entre

as nações. Como característica mais importante a frisar, tem-se o fato de ele mesclar o sistema inquisitório e o sistema acusatório de Direito Processual Penal.⁴⁷ Noutro passo, o Estatuto do Tribunal Penal Internacional serve como outro exemplo. Nesse caso, constituiu-se um modelo híbrido levando em conta variados sistemas penais.⁴⁸

Com um conceito formulado de harmonização, mediante a utilização de autores clássicos e também mais modernos, tem-se, como uma realidade, o fato de a Europa utilizar muito o modelo.⁴⁹ Todavia, há que se ter em mente que, na realidade europeia, tem-se um complexo quadro constitucional que favorece a questão.⁵⁰

Ressalte-se que há no âmbito da União Europeia uma distribuição de competências entre a autoridade comunitária e seus Estados-membros. Essa situação foi gerada a partir do contexto político observado na evolução do processo integracionista, marcado por diversas disputas, aprofundamentos na integração, contrapostos por eventuais retrações. Enfim, o tema sempre foi extremamente polêmico, sendo resultado, na maior parte das vezes, do cenário político interno dos Estados-membros.⁵¹ A Versão Consolidada dos Tratados Fundamentais da União Europeia, instituída por meio do Tratado de Lisboa, traz expressa quais seriam as competências

⁴³ DELMAS-MARTY, Mireille. *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding the transnational legal world*. Portland: Hart Publishing, 2009. p. 39-58, *passim*.

⁴⁴ Cumpre salientar que, na perspectiva kelseniana, o Direito é uno, sendo que todas as normas jurídicas formam um bloco monolítico. No entanto, nada impede que existam diversos sistemas jurídicos, desde que haja uma necessária hierarquia entre eles, de forma que um legítimo o outro, ou ainda, que exista um terceiro sistema normativo capaz de subordinar os outros dois. A norma que fundamenta a validade de um sistema está contida em outro, conferindo, dessa forma, legitimidade ao ordenamento inferior. Nesse contexto, para a teoria pura, restaria impensável uma hierarquia distinta da aqui descrito, com fulcro no processo de legitimação.

⁴⁵ DELMAS-MARTY, Mireille. *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding the transnational legal world*. Portland: Hart Publishing, 2009. p. 41-42.

⁴⁶ DELMAS-MARTY, Mireille. *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding the transnational legal world*. Portland: Hart Publishing, 2009. p. 59-76, *passim*.

⁴⁷ DELMAS-MARTY, Mireille. *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding the transnational legal world*. Portland: Hart Publishing, 2009. p. 66.

⁴⁸ DELMAS-MARTY, Mireille. *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding the transnational legal world*. Portland: Hart Publishing, 2009. p. 69.

⁴⁹ MOROSINI, Fábio Costa. Repensando estratégias regulatórias internacionais: a interação entre o setor elétrico e o Meio Ambiente na América do Norte. In: GUERA, Sidney; FERREIRA JUNIOR, Lier Pires (Coord.). *Direito internacional ambiental e do petróleo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009. p. 120.

⁵⁰ MOROSINI, Fábio Costa. Repensando estratégias regulatórias internacionais: a interação entre o setor elétrico e o Meio Ambiente na América do Norte. In: GUERA, Sidney; FERREIRA JUNIOR, Lier Pires (Coord.). *Direito internacional ambiental e do petróleo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009. p. 120.

⁵¹ COSTA, Olivier; BRACK, Nathalie. *Sistema decisório na União Europeia*. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 169-172.

atribuídas exclusivamente à esfera comunitária (Art. 3º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia).⁵²

Nesse contexto, é ponto relevante para o presente trabalho o fato de existirem determinadas competências previstas para o âmbito comunitário. Tais competências geram um direito comunitário derivado autônomo e dotado de um efeito direto sobre as ordens nacionais.⁵³ Esse é o ponto que interessa. Afora todas as tensões políticas que permearam a evolução da integração europeia, o fato é que delas surgiu uma ordem com determinadas competências sobre algumas matérias, as quais devem ser aplicadas uniformemente sobre todos os demais ordenamentos dos Estados-membros. Ressalte-se que todo o direito derivado europeu forma-se de acordo com um processo legislativo próprio que envolve as instituições da União Europeia.

A realidade do MERCOSUL, todavia, é completamente diferente da União Europeia. Conforme aponta Deisy Ventura, o MERCOSUL possui uma estrutura minimalista, o que não é necessariamente negativo. Porém, essa estrutura enxuta pode estar em contradição com os objetivos profundos destacados no Tratado de Assunção.⁵⁴ O MERCOSUL é, na visão da autora, uma organização internacional de caráter ordinário, despida dos contornos específicos que podem ser vistos no âmbito da UE.⁵⁵

⁵² *In verbis*: “Artigo 3º:

1. A União dispõe de competência exclusiva nos seguintes domínios:

- a) União aduaneira;
- b) Estabelecimento das regras de concorrência necessárias ao funcionamento do mercado interno;
- c) Política monetária para os Estados-Membros cuja moeda seja o euro;
- d) Conservação dos recursos biológicos do mar, no âmbito da política comum das pescas;
- e) Política comercial comum.

2. A União dispõe igualmente de competência exclusiva para celebrar acordos internacionais quando tal celebração esteja prevista num acto legislativo da União, seja necessária para lhe dar a possibilidade de exercer a sua competência interna, ou seja susceptível de afectar regras comuns ou de alterar o alcance das mesmas”.

⁵³ MEGRET, Jacques. *La spécificité du droit communautaire. Revue Internationale de Droit Comparé*. Paris: Société de Législation Comparée, v. 19, n. 3, p. 566-567, jul./set. 1967,

⁵⁴ VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *Las asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea*. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, 2005. p. 55.

⁵⁵ VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *Las asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea*. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, 2005. p. 58.

Nesse sentido, o que aponta Ventura é que, no MERCOSUL, não há uma divisão de competências entre matérias que passam a ser regidas pela própria organização, por meio de uma delegação dos Estados, e assuntos que permanecem sob o controle dos países. Como já exposto, na União Europeia houve um deslocamento de competências normativas em certas matérias para o âmbito decisório da própria autoridade comunitária, o que lhe conferiu um caráter supranacional, criando uma autonomia do ordenamento comunitário.⁵⁶

Nesse mesmo sentido aponta Paulo Borba Casella, ao afirmar que a grande diferenciação da União Europeia está na combinação de elementos de direito internacional clássico com instrumentos de direito público interno. Com efeito, houve uma elevada contribuição dos elementos publicistas internos, o que assegurou uma imediata vinculação dos Estados-membros ao direito comunitário, não sendo necessários processos de ratificação interna para que as normativas advindas da autoridade comunitária passem a ser obrigatórias nos ordenamentos nacionais.⁵⁷ No MERCOSUL não existe situação análoga, sendo imprescindível, na maior parte das vezes, que ocorra um processo de incorporação da normativa mercosulina aos ordenamentos internos, o que compromete a factibilidade de um modelo de regulação ambiental harmonizada, nos moldes apresentados pela União Europeia.

2.2 Inconsistências dos modelos

No que tange à competição regulatória, diversas críticas são endereçadas ao modelo. A principal delas é o argumento relativo à *race to the bottom*. Cuida-se de um raciocínio que pode ser considerado até lógico. No campo específico da regulação ambiental, parte-se da premissa de que os governos tendem a ser lenientes com empresas que poluam o ambiente ao albergue do argumento de que necessitam mantê-las em seus territórios para manter a economia aquecida e, por conseguinte, empregos, qualidade de vida e bem-estar social. Trata-se de uma visão imediatista, que ignora as consequências em longo prazo relativas à degradação ambiental.

⁵⁶ BORGES, José Souto Mario. *Curso de direito comunitário: instituições de direito comunitário comparado: União Europeia e MERCOSUL*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 435.

⁵⁷ CASELLA, Paulo Borba. *MERCOSUL. Exigências e perspectivas*. São Paulo: LTr, 1996. p. 232.

Dessa forma, considerando-se a ordem internacional ou mesmo blocos econômicos regionais, os países menos desenvolvidos, por possuírem maiores necessidades imediatas, tendem a possuir igualmente padrões mais baixos.⁵⁸ Assim, também parece lógico desenvolver um raciocínio no sentido de que quanto mais necessidades imediatas a comunidade possui, menores tendem a ser as preocupações com os padrões ambientais, que possuem um caráter eminentemente mediato.

A questão anteriormente lançada acaba criando uma preocupação junto aos países mais desenvolvidos. Os padrões mais relaxados de regulação ambiental em países de menor nível de desenvolvimento⁵⁹ tendem a atrair as empresas poluidoras para esses mesmos países, o que tem como consequência uma fuga de diversos seguimentos industriais do mundo desenvolvido⁶⁰. Nesse sentido, os países temem perder mercado para os menos desenvolvidos, que têm, inclusive, capacidade para exportar aos mais desenvolvidos.⁶¹

No entanto, o argumento da *race to the bottom* tende a ser minimizado quando se estudam os reais efeitos do modelo em apreço. Nesse sentido, há autores que defendem que até a atualidade, “não há evidências provando o argumento dos críticos”.⁶² Richard Revesz assevera tal constatação, lastreado em pesquisas empíricas realiza-

das no território estadunidense e afirma que não se pode vislumbrar uma relação direta entre padrões de regulação ambiental e atratividade para o setor industrial.⁶³

Outra crítica afeta aos defensores da concorrência regulatória relaciona-se com a questão da escolha pública (*public choice*). Como já foi exposto em momento anterior, essa questão é invocada também pelos que defendem modelos regulatórios competitivos.⁶⁴ Argumentam que haveria uma maior proximidade dos políticos locais com a população, de modo que as decisões acerca de modelos regulatórios tenderiam a ser mais democráticas.

Entretanto, a escolha pública, por ter, inúmeras vezes, uma conotação extremamente imediatista, tende a não ser a mais adequada em termos de proteção ambiental. Nesse sentido, há que se considerar que os tomadores de decisão, políticos, muitas vezes, pautam-se muito mais por interesses pessoais do que por interesses comuns. Com efeito, tendem a tomar mais decisões calcadas naquilo que lhe dará um retorno imediato.

Tendem, portanto, a ser mais relaxados com a regulação ambiental, visto que a presença de indústrias em seus territórios tende a gerar mais impostos e manter a economia aquecida. Essa constatação, obviamente, parte do pressuposto de que interesses imediatos tenham uma interferência maior no pensamento dos eleitores, tornando esses elementos mais atrativos ao tomador de decisões.

De outro norte, grupos de interesses, formados, muitas vezes, por indivíduos ligados ao setor produtivo, tendem a ser mais próximos dos centros decisoriais. Tal proximidade posta-se, na maioria das vezes, como uma forma de tornar as decisões com maior convergência aos seus interesses. Nessa ordem de ideias, partindo-se da premissa de que os setores ligados à indústria tendem a buscar padrões ambientais mais relaxados para operacionalizar mais facilmente suas atividades, a pressão exercida por esses grupos de interesses tende a afetar ainda

⁵⁸ MOROSINI, Fábio Costa. Repensando estratégias regulatórias internacionais: a interação entre o setor elétrico e o Meio Ambiente na América do Norte. In: GUERA, Sidney; FERREIRA JUNIOR, Lier Pires (Coord.). *Direito internacional ambiental e do petróleo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009. p. 116.

⁵⁹ E não só ambiental, como também de ordem trabalhista e de contrapartida em investimentos sociais, entre outros.

⁶⁰ Essa questão já foi bastante enfrentada no âmbito econômico. Apenas para ilustrar, empiricamente, é possível afirmar que as indústrias tiveram no final do século XX e início do XXI forte tendência às práticas ilustradas. Desse modo, deslocaram-se para diversos países, mormente asiáticos, com o escopo de reduzir custos de produção. Todavia, o recurso intelectual, muitas vezes, permanece no mundo desenvolvido. A título de exemplo: um produto é planejado em um país desenvolvido e tem sua produção em série efetivada em um país de menor desenvolvimento.

⁶¹ MOROSINI, Fábio Costa. Repensando estratégias regulatórias internacionais: a interação entre o setor elétrico e o Meio Ambiente na América do Norte. In: GUERA, Sidney; FERREIRA JUNIOR, Lier Pires (Coord.). *Direito internacional ambiental e do petróleo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009. p. 116.

⁶² MOROSINI, Fábio Costa. Repensando estratégias regulatórias internacionais: a interação entre o setor elétrico e o Meio Ambiente na América do Norte. In: GUERA, Sidney; FERREIRA JUNIOR, Lier Pires (Coord.). *Direito internacional ambiental e do petróleo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009. p. 116.

⁶³ REVESZ, Richard. Federalism and Regulation: Some Generalizations. In: ESTY, Daniel; GERADIN, Damien. *Regulatory competition and economic integration*. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 6-7.

⁶⁴ Ou apenas a descentralização regulatória. Como será exposto ainda neste trabalho, é possível que se tenha regulação regional e, ao mesmo tempo, cooperação.

mais as decisões, tornando a regulação ambiental mais leniente ainda.⁶⁵

Quando se fala especificamente em áreas de integração econômica, as preocupações acima elencadas têm plena aplicação e, mais ainda, podem ter uma influência direta no mercado integrado. Nesse contexto, a maior parte dos blocos regionais existentes não possui homogeneidade no grau de desenvolvimento dos países que os compõem. Como exemplo, pode-se citar tanto a União Europeia, que conta com economias pujantes, como a Alemanha, e com países menos desenvolvidos ou de economias em transição para o modelo capitalista (países do leste europeu); o NAFTA, que é composto pela maior economia do mundo (Estados Unidos) e por duas economias de nível bem menos expressivo (Canadá e México), e o próprio MERCOSUL. Esse último constitui-se em um bloco composto exclusivamente por países em desenvolvimento, mas com economias de força bastante distintas (Brasil e Argentina são *players* dotados de uma capacidade muito maior que Uruguai ou Paraguai).

No contexto das áreas de integração econômica, essas diferenças regionais são de latente importância. Os estados federais (como os Estados Unidos ou o Brasil), embora tenham diferenças regionais, possuindo estados com níveis bastante distintos de desenvolvimento, acabam congregando uma maior homogeneidade⁶⁶ que zonas de integração formada por países independentes e com diversas distinções, tais como culturais, de idiomas e étnicas, entre outras. Essa heterogeneidade nos blocos de integração econômica têm consequências diretas na questão da proteção ambiental.

Dessa forma, um bloco econômico que tenha membros em graus de desenvolvimento muito distintos, provavelmente terá de enfrentar problemas referentes à competição regulatória. Com efeito, os possíveis padrões

abrandados de regulação ambiental adotada por um país, tendem a se refletir no comércio intrabloco, haja vista que os países que possuírem um menor padrão de exigência ambiental acabam por ter um *handcap* nos preços dos produtos, causando um desequilíbrio não salutar no mercado.

É importante não deixar de salientar, novamente, que essas críticas são refutadas por diversos autores, principalmente estadunidenses, que afirmam que não há evidências confirmadas desse tipo de competitividade predatória em matéria de regulação ambiental. A título de exemplo, pode-se citar David Vogel⁶⁷ e Richard Revesz.⁶⁸

Os estudos apontados, todavia, também não conseguem demonstrar com veemência que a competição regulatória pode ser danosa ao meio ambiente. E é realmente muito difícil fazer tal tarefa. A mensuração da influência do custo ambiental nas companhias já não é algo tão simples de ser compreendido. Não se está negando que os custos ambientais possam ser auferidos, porém é inegável que a conta é complexa.

Desse modo, não basta, simplesmente, somar os custos de proteção ambiental materiais (gastos com equipamentos de proteção ambiental ou capacitação técnica em temas ambientais, por exemplo) com os custos burocráticos gerados pela questão ambiental. O cálculo é mais complexo que isso. Exige-se que a companhia inclua outros fatores como tempo de produção, capacidade industrial (variável com os níveis de proteção exigido) e alocação de recursos, entre outros.

E, ademais, a questão ganha um contorno ainda mais complicado quando se tenta medir a influência dos padrões ambientais na alocação territorial das empresas. Assim, há que se considerar que elas estão sujeitas a uma infinidade de outros fatores (mão de obra, logística, custos sociais e custos de transação para transferência de um lugar para outro, entre muitos outros que poderiam ser destacados). O problema, pois, está em isolar a variável custo ambiental e conseguir auferir o impacto desse fator

⁶⁵ Para uma referência completa acerca dessa temática específica, ver MACEY, Jonathan. Promoting public-regarding legislation through statutory interpretation: an interest group model. *Faculty Scholarship Series*, Paper 1771, 1986. Disponível em: <http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2791&context=fss_papers>.

⁶⁶ Não está se querendo afirmar aqui que estados federais não podem sofrer as possíveis consequências danosas de uma concorrência regulatória. No Brasil mesmo, pode-se vislumbrar um desequilíbrio expressivo na cadeia produtiva. Entretanto, áreas de integração econômica tendem a salientar mais ainda os desequilíbrios regionais.

⁶⁷ VOGEL, David. Environmental Regulation and Economic Integration. In: ESTY; Daniel C.; GERADIN, Damien. *Regulatory competition and economic integration*. Comparative perspectives. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 330-347.

⁶⁸ REVESZ, Richard L. The race to the bottom and federal environmental regulation: a response to critics. *Minnesota Law Review*. Minneapolis, v. 82, n. 2, p. 535-564, 1997.

exclusivo no processo decisional de alocação territorial de empresas.

Outra questão que merece referência é o fato de a poluição ambiental não estar adstrita a fronteiras estatais. Desse modo, em um bloco regional, a poluição transfronteiriça deve ser um fator a ter relevância devido à própria geografia das áreas de integração econômica que, normalmente, envolvem a proximidade territorial como um de seus fatores constituintes. Todavia, não se pode olvidar que, como será discutido na segunda parte deste trabalho, existem tanto questões ambientais que merecem um tratamento mais centralizado e outras que podem ser tratadas em nível mais local.

A harmonização, por sua vez, obviamente, não é um modelo completo por si só. A maior parte das críticas ao modelo em tela já puderam ser tecidas ao se descreverem as virtudes da competição regulatória. Os argumentos contrários à harmonização são basicamente aqueles utilizados em favor da concorrência regulatória, de maneira que não cabe aqui descrevê-los novamente.

No entanto, dois pontos merecem destaque. Um deles vem a ser o fato de diversos problemas ambientais terem um caráter eminentemente regional e, por essa razão, tais questões devem ser tratadas em nível regional para que haja uma maior eficiência. O segundo vem a ser o fato de que a harmonização normativa não implica, necessariamente, uma harmonização de *enforcement*, haja vista que as questões de aplicação encontram inúmeros óbices na estrutura burocrática de cada país.⁶⁹ Desse modo, tendo em vista tais questões, será descrito na parte seguinte, o modelo da cooperação como uma possível superação dos modelos descritos rumo a uma regulação mais eficiente da questão ambiental.

3 Perspectivas de um modelo regulatório cooperativo no mercosul

3.1 Contexto da regulação ambiental no âmbito do MERCOSUL

O MERCOSUL adotou um acordo-quadro sobre meio ambiente em 22 de junho de 2001, tendo ele sido objeto de longas negociações.⁷⁰ O referido acordo, trazido à ordem jurídica do MERCOSUL por meio da Decisão nº. 02/01/CMC (Conselho Mercado Comum),⁷¹ insere-se no modelo de acordo guarda-chuva ou mesmo convenção-quadro, que congrega tratados que têm o objetivo de ser o suporte para outros mais específicos, não trazendo detalhes ou meios de execução.⁷² Sua força vinculativa toma forma de um *soft law*⁷³ bastante programático, servindo mais como um indicativo de futuras ações.

O Acordo-Quadro foi dividido em quatro capítulos: o primeiro, acerca dos princípios, o segundo, com os objetivos, o terceiro, sobre cooperação em matéria ambiental e o quarto, com disposições gerais. Demais disso, há também um anexo que contém áreas temáticas de atuação.

Dentre os princípios, há a reafirmação com os compromissos assumidos na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, abrindo também a possibilidade de serem instrumentalizados outros princípios ambientais que não tenham sido objeto da referida declaração ou que não constem em outro instrumento internacional (Arts. 1º e 2º).

A referida declaração trouxe em seu corpo uma expressiva gama de princípios ambientais, totalizando 27.

⁷⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 1110.

⁷¹ Internalizada por todos os Estados-partes: na Argentina, pela Lei nº. 25.841/04; no Brasil, pelo Decreto Legislativo 333/03; no Paraguai, pela Lei 2.069/03; e no Uruguai, pela Lei 17.712/04. Informações constantes no *site* do MERCOSUL. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3750/1/secretaria/tratados_protocolos_y_acuerdos_depositados_en_paraguay>, Acesso em: 20 abr.2012.

⁷² VARELLA, Marcelo Dias. O surgimento e a evolução do direito internacional do meio ambiente: da proteção da natureza ao desenvolvimento sustentável. In: VARELLA, Marcelo Dias, BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. *Proteção internacional do meio ambiente*. Brasília: UnB, 2009. p. 9.

⁷³ MALJEAN-DUBOIS, Sandrine. A implantação do direito internacional do meio ambiente. In: VARELLA, Marcelo Dias, BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. *Proteção internacional do meio ambiente*. Brasília: UnB, 2009. p. 93.

⁶⁹ MOROSINI, Fábio Costa. Repensando estratégias regulatórias internacionais: a interação entre o setor elétrico e o Meio Ambiente na América do Norte. In: GUERA, Sidney; FERREIRA JUNIOR, Lier Pires (Coord.). *Direito internacional ambiental e do petróleo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009. p. 119.

Não cabe aqui repeti-los, sendo interessante apenas trazer alguns com maior destaque e importância temática para o presente trabalho. O Princípio 1 coloca os seres humanos como centro das preocupações relativas a um desenvolvimento sustentável, asseverando que eles têm direito a uma “vida saudável e produtiva”. O Princípio 2 garante aos Estados seus direitos soberanos sob seus recursos naturais, devendo eles explorá-los, respeitando o meio ambiente e com responsabilidade em relação a eventuais danos a terceiros. O Princípio 3 preceitua que o desenvolvimento deve se dar na medida necessária para satisfazer à necessidade da população e do meio ambiente. Já o Princípio 4 preconiza que “[...] para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste”. Os demais princípios também estão na mesma linha do desenvolvimento sustentável, procurando colocar a preocupação ambiental como parte do desenvolvimento econômico e não de forma antagônica a ele.

Acerca das ações para atingir os objetivos do Acordo-Quadro, os Estados-partes deverão pautar-se por determinadas condutas. Nesse sentido, deverão estimular políticas de proteção ambiental, incorporando tal questão dentro das políticas setoriais, não podendo essa inclusão ser utilizada para fins de restrições injustificadas do comércio de bens e serviços no âmbito do bloco (Art. 3º, c).

Note-se aqui a preocupação com uso indevido do Direito Ambiental como meio para favorecer produtos ou serviços nacionais em detrimento dos estrangeiros. Esse ponto é basilar na crítica que se faz à concorrência regulatória. Isso ocorre devido ao fato de que a disparidade nos modelos de regulação pode acabar gerando distorções e a possibilidade do uso indevido de justificativas para criação de barreiras ao comércio.

No que toca ao objetivo, o acordo coloca o desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente por meio de articulação entre as dimensões econômicas, sociais e ambientais. E ainda dispõe que esse escopo deve favorecer uma melhor qualidade do meio ambiente e da vida das pessoas (Art. 4º). Percebe-se nesse ponto uma clara intenção de inserção do Acordo-Quadro no conceito de desenvolvimento sustentável.

O capítulo III é o de maior importância para o presente estudo, pois destaca a cooperação ambiental.

Nesse sentido, percebe-se que o Acordo-Quadro é de extrema relevância, estando em consonância com o que será exposto no Capítulo 3.

Logo no art. 5º percebe-se uma importante colocação. Consta no referido dispositivo que os Estados-partes deverão cooperar em matéria ambiental, adotando políticas comuns quando for conveniente, ou seja, a política comum em matéria ambiental revela-se uma ferramenta e não uma imposição. Dessa forma, tem-se como será explanada no próximo item uma convergência para um modelo mais cooperativo, no qual a importância da harmonização deve restringir-se a questões que impliquem tal procedimento por sua natureza.

Nesse ponto, cumpre salientar o disposto na alínea c do Art. 6º. Consta em tal dispositivo que a harmonização das legislações ambientais no MERCOSUL deve obedecer às realidades regionais de cada um dos sócios do bloco (Art. 6º, c). Igualmente, aqui, é possível encontrar uma aproximação com o modelo cooperativo.

É interessante ressaltar que outro objetivo da dita cooperação é o de “[...] incrementar o intercâmbio de informação sobre leis, regulamentos, procedimentos, políticas e práticas ambientais, assim como seus aspectos sociais, culturais, econômicos e de saúde” (Art. 6º, a), matéria de suma importância, tendo em vista que a transparência das informações é uma das premissas de qualquer área de integração econômica. Não se pode olvidar que na parte final do referido dispositivo consta que tal intercâmbio deve ter por finalidade as áreas “[...] que possam afetar o comércio ou as condições de competitividade no âmbito do MERCOSUL” (Art. 6º, a). Mais uma vez importa ressaltar a preocupação com distorções injustificadas no livre comércio.

A alínea b do mesmo art. 6º, que elenca objetivos específicos do Acordo-Quadro, ressalta, por sua vez, que devem ser valorizadas as políticas locais de meio ambiente. Expõe, com efeito, que o acordo tem como escopo “[...] incentivar políticas e instrumentos nacionais em matéria ambiental, buscando otimizar a gestão do meio ambiente”. Desse modo, percebe-se uma clara menção a elementos do modelo cooperativo, ao menos no sentido exposto nesse artigo, haja vista que é destacada a criação de condições para que as políticas nacionais sejam efetivas como prioridade em detrimento da criação de novas normas no âmbito comunitário. Esse é um dos pontos

chave do modelo cooperativo trazido no presente trabalho, como será mais bem estudado no próximo item.

A alínea d do dispositivo em estudo faz referência à busca por recursos financeiros aptos a concretizar as políticas ambientais dos Estados-partes. Assim, resta demonstrada também a preocupação com a criação de condições para que todos os membros do bloco (sobretudo os menos desenvolvidos) tenham condições de arcar com custos de políticas ambientais efetivas. A criação do FOCEM parece se adequar a esse preceito.

A alínea e traz novamente para o âmbito do acordo as premissas do desenvolvimento sustentável. Preceitua, nesse passo, que é objetivo dos Estados-partes “[...] 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”. Mais uma vez aqui, percebe-se a tentativa de inserção do Acordo-Quadro no âmbito do conceito de desenvolvimento sustentável.

A alínea f faz referência à incorporação dos preceitos ambientais nas demais instâncias administrativas e decisórias do bloco.

As alíneas g e h preconizam pela utilização no bloco de processos produtivos e serviços não degradantes ao meio ambiente, atrelada ao desenvolvimento de novas tecnologias limpas, que sejam menos hostis ao meio ambiente.

A alínea i coloca que é objetivo do MERCOSUL “[...] promover o uso de instrumentos econômicos de apoio à execução das políticas para o desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente”.

Um ponto interessante está inserido na alínea j, a qual coloca como objetivo “[...] 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”. Aqui se encontra outro ponto importante, conferindo atenção à poluição transfronteiriça.

A alínea k ressalta que os países devem prestar imediatamente informações acerca de desastres que possam afetar seus territórios vizinhos. A alínea l destaca o papel da educação ambiental, e a alínea m expõe a necessidade de se considerarem os aspectos culturais no processo de tomada de decisões em matéria ambiental.

A derradeira questão relevante está na alínea n. Tal dispositivo assevera que deverão ser firmados outros acordos em níveis setoriais, deixando claro que o Acordo-Quadro não passa de um suporte genérico a futuras disposições normativas que venham a conferir maior concreção à proteção ambiental.

As Disposições Gerais (Arts. 8º a 11º) do Acordo-Quadro não trazem nada de novo ao cenário jurídico. Apenas dispõem que eventuais disputas sobre seu conteúdo deverão ter sede no Sistema de Soluções de Controvérsias do MERCOSUL e que o instrumento normativo deverá ser internalizado pelos Estados-partes para entrar em vigor (o que de fato ocorreu, como já exposto).

Por derradeiro, há um anexo ao Acordo-Quadro que enumera as grandes áreas temáticas para atuação na concretização do instrumento. São elas: 1) gestão sustentável dos recursos naturais; 2) qualidade de vida e planejamento ambiental; 3) instrumentos de política ambiental; e 4) atividades produtivas ambientalmente sustentáveis.

De todo o exposto acerca do Acordo-Quadro, pode-se concluir que o MERCOSUL está no rumo certo, embora ainda precise batalhar muito para que se tenha uma verdadeira cooperação em matéria ambiental. Isso ocorre devido à falta de outros meios normativos e institucionais que factibilizem a concretização dos preceitos trazidos no corpo do instrumento normativo em análise.

Ademais do Acordo-Quadro, o contexto da regulação ambiental no MERCOSUL é um tanto tímido, cabendo destacar, todavia, algumas normativas do bloco sobre determinadas matérias. Sobre órgãos com prerrogativas para tratar de assuntos ambientais (além daqueles com poder normativo – CMC – Conselho Mercado Comum, GMC – Grupo Mercado Comum e CCM – Comissão de Comércio do MERCOSUL), cumpre destacar dois. Nesse contexto, desde 1995, o Subgrupo de Trabalho nº. 6 (SGT 6), ligado ao GMC, atua como um fórum ancilar em matéria ambiental. Todavia, não possui nenhum poder normativo, devendo apenas auxiliar o órgão executivo do bloco. Para questões atinentes à cooperação técnica em diversas áreas, incluindo a ambiental, há um órgão denominado de Comitê de Cooperação Técnica do MERCOSUL (CCT).

Foi após a entrada em vigor do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente, que diversas normas de cunho ambiental foram editadas no âmbito do MERCOSUL. Inú-

meras delas têm por escopo normas técnicas sobre como deve ser a produção de determinados produtos, mormente alimentos, para atender requisitos sanitários e fitossanitários firmados em comum. São exemplo disso as resoluções 009/04/GMC, 019/06/GMC, 021/06/GMC, 009/08/GMC e 037/08/GMC, entre diversas outras que poderiam ter sido aqui citadas. A própria lógica do funcionamento de um mercado comum (mesmo que um tanto precário) demanda uma mínima uniformidade nos produtos de forma que é esperado que existam normas sanitárias/fitossanitárias no âmbito de um bloco econômico.

De outra parte, há outras questões ambientais que foram tratadas de forma normativa pelo bloco que merecem maior espaço de exposição. Nesse sentido, a primeira delas deve ser a Decisão 14/04/CMC sobre emergências ambientais. Já no título, é informado que esse diploma normativo é um protocolo adicional ao Acordo-Quadro.

O objetivo do acordo é estabelecer um manancial de regras práticas sobre como os Estados-partes devem proceder em caso de emergência ambiental num intuito cooperativo. O acordo impõe a necessidade de cada membro informar qual o seu ponto focal, órgão da estrutura governamental responsável pela atuação estatal em caso de emergência ambiental. Ademais, o protocolo estimula práticas cooperativas na matéria. É interessante, pois o protocolo segue o mesmo caminho do Acordo-Quadro.

Outra normativa que cabe destacar é a referente à gestão ambiental do Aquífero Guarani. Cuida-se da proteção de uma manancial de águas subterrâneas, cuja formação remonta aos períodos triássico e jurássico. Esse sistema hídrico está distribuído no continente sul-americano por aproximadamente uma área de 1.196.500 km², abrangendo parcelas territoriais dos quatro membros do MERCOSUL.⁷⁴

Embora existam explorações esparsas dos recursos hídricos em tela, não existe uma política abrangente de utilização. Ressalte-se, demais disso, que existem subdivisões internas do aquífero, o que permite asseverar que se pode explorar determinado ponto sem afetar outro. Contudo, ainda existem diversas incertezas científicas sobre o assunto, de modo que o recomendado é uma ex-

ploração cautelosa, sob pena de a utilização desenfreada de determinadas áreas acabar comprometendo o sistema em sua totalidade.⁷⁵

A normatização da utilização e proteção dos recursos hídricos em tela veio por meio de um instrumento exógeno em relação ao MERCOSUL, embora o processo tenha tido início nos órgãos do bloco (por meio da criação de um grupo *ad hoc* para o Aquífero Guarani – Decisão 25/04/CMC, que produziu um relatório, o qual acabou resultando no referido instrumento normativo). Nesse sentido, foi firmado um Acordo sobre o Aquífero Guarani entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, em agosto de 2010, fora das instituições do bloco econômico, não integrando, desse modo, o direito mercosulino. Há apenas uma menção no preâmbulo ao Acordo-Quadro do MERCOSUL e o fato de ele ter sido firmado em uma cúpula entre os Chefes de Estado do bloco.

O Acordo afirma em seu Art. 3 que as partes contratantes exercem seu direito de soberania sobre os quinhões do aquífero que estão situados sobre seus territórios, devendo explorá-los de maneira múltipla, racional, sustentável e equitativa (Art. 4). Quando houver possibilidade de que o território vizinho seja atingido, os países devem se portar de acordo com “as normas de direito internacional aplicáveis” (Art. 5).

O Art. 6 destaca o dever de cuidado que um país deve ter em relação aos outros ao empreender qualquer atividade com os recursos hídricos em comento, devendo os demais países serem informados de todos os acontecimentos e possíveis efeitos (Art. 9). Quando um país entender que estão ocorrendo efeitos em seu território gerados por práticas alheias, poderá solicitar informações ao país responsável (Art. 10). Havendo conclusão de que os efeitos poderão ser danosos, o país afetado avisará o causador, em relatório fundamentado (Art. 11,1), devendo as partes tentar chegar a um acordo sobre a controvérsia (Art. 11,2). Há, demais disso, a previsão da constituição de uma Comissão, integrada pelos quatro países, a fim de auxiliar na resolução de conflitos (Art. 15). Os Arts. 12 e 13 expõem que em áreas fronteiriças os países deverão ter políticas cooperativas no assunto.

⁷⁴ RIBEIRO, Wagner Costa. Aquífero Guarani: gestão compartilhada e soberania. *Estudos avançados*. São Paulo, v. 22, n. 64, p. 227-229, 2008, Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142008000300014>>. Acesso em: 21 abr. 2012.

⁷⁵ RIBEIRO, Wagner Costa. Aquífero Guarani: gestão compartilhada e soberania. *Estudos avançados*. São Paulo, v. 22, n. 64, p. 230-231, 2008, Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142008000300014>>. Acesso em: 21 abr. 2012.

O Acordo sobre o Aquífero Guarani é bastante singelo não revelando maiores informações sobre cooperação em matéria ambiental. Demais disso, foi firmado fora do âmbito de abrangência do MERCOSUL, o que lhe coloca em uma situação peculiar, visto que foi criada uma comissão para torná-lo efetivo, sendo referido, inclusive, que um protocolo adicional seria responsável pelas disposições sobre eventual procedimento arbitral (Art. 19, 2), afastando-o do sistema de solução de controvérsias do bloco regional. Com um conteúdo bastante programático e pouco incisivo, os efeitos concretos do acordo em testilha são bastante incertos.

Outra área com traços ambientais que importa ressaltar aqui é a cooperação em matéria de biocombustíveis, que teve seu início por meio de um memorando de entendimento que criou um grupo *ad hoc* para o assunto (Decisão 36/06/CMC). Esse memorando já mencionava em seu preâmbulo a necessidade de cooperação entre os países com o fito de aperfeiçoar suas tecnologias em combustíveis mais limpos.

Os trabalhos do referido grupo resultaram na Decisão 29/07/CMC, que versa acerca do Plano de Ação de Cooperação do MERCOSUL em Matéria de Biocombustíveis. Foi criado a partir da Decisão um grupo *ad hoc* permanente para trabalhar junto ao GMC com o fito de cumprir as metas trazidas no plano, que constitui um anexo da normativa. O plano tem início na identificação dos agentes econômicos atuantes na área e culmina no desenho institucional do tratamento de assuntos como logística, cooperação técnica e financiamento das indústrias do setor.

Outro interessante instrumento normativo de cunho ambiental é a Decisão 26/07/CMC, que tem por escopo uma Política de Promoção e Cooperação em Consumo Sustentáveis no MERCOSUL. Essa norma refere o Acordo-Quadro em seu preâmbulo, deixando claro que é um dos meios de solidificá-lo. O objetivo da normativa é estimular os Estados-partes a adotarem políticas coordenadas voltadas à melhoria do desempenho ambiental e à eficiência nos processos produtivos, pautados pela produção e pelo consumo sustentáveis (Art. 2º) e está voltada principalmente para as micros, pequenas e médias empresas, âmbito governamental e sociedade civil (Art. 3º).

As diretrizes estratégicas elencadas no Art. 6º da Decisão vêm a ser a geração de instrumentos voltados

à complementariedade entre as políticas de produção e ambiental do MERCOSUL, o estímulo à cooperação público-privada em matéria de produção e consumo sustentáveis, incorporação da sustentabilidade na cadeia produtiva, promoção de uma atitude preventiva e responsável na produção, entre outras.

O Acordo faz menção ao Grupo de Trabalho 6 (Meio Ambiente, ligado ao GMC) como responsável pelo acompanhamento da implementação das políticas (Art. 9º). O Art. 10 preceitua que os Estados-partes deverão ter políticas específicas em determinados setores, mediante a adoção de protocolos próprios, a fim de efetivar as políticas do instrumento normativo em comento. Há um apêndice com o escopo enunciativo de setores que podem ser objeto de práticas ambientalmente sustentáveis específicas.

Um instrumento normativo com escopo harmonizador, relacionado à matéria ambiental é o Acordo para Facilitação de Transporte de Mercadorias Perigosas no MERCOSUL (Decisão 26/01/CMC). A norma tem por objeto harmonizar a matéria, consoante normas internacionais pré-existent, expedida por órgãos como a Organização Marítima Internacional (OMI) e Organização Internacional de Aviação Civil (OIA), no intuito de facilitar o trânsito intrabloco, diminuindo a burocracia que obsta o trânsito de cargas perigosas no MERCOSUL.

De outra sorte, cumpre salientar a existência de projetos com cunho ambiental, apresentados com fulcro no FOCEM (Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL⁷⁶). À guisa de exemplo, tem-se a Decisão 47/07/CMC, que aprovou o Projeto “Construção e Melhoramento dos Sistemas de Água Potável e Saneamento Básico em Pequenas Comunidades Rurais e Indígenas do País”, que é financiado com recursos do FOCEM. Cuida-se de projeto apresentado pelo Paraguai, com o escopo de angariar fundos para melhorias sanitárias no interior de seu território. É possível destacar a partir do projeto em tela que o FOCEM pode vir a ser utilizado como um grande indutor de políticas públicas de melhorias em matéria ambiental, mormente nos países mais necessitados do bloco.

⁷⁶ Fundo financeiro criado com o escopo de financiar projetos destinados à diminuição das disparidades estruturais dos países do MERCOSUL.

A Decisão 18/10/CMC, de outro norte, criou normas atinentes às reuniões entre ministros do Meio Ambiente dos Estados-partes do MERCOSUL. Os titulares das pastas ambientais dos países se reúnem com objetivo de discutir o avanço das políticas ambientais, bem como discutir formas de cooperação, determinando meios de atuação do CCT.

Dentro do contexto exposto, tem-se que o MERCOSUL dispõe de alguns instrumentos normativos relacionados à matéria ambiental. Todavia, ainda são poucos esses instrumentos, não se podendo identificar com clareza se há uma política ambiental com traços definidos no âmbito do bloco. Passados quase 10 anos da vigência do Acordo-Quadro, houve uma produção normativa em matéria ambiental, dentro das diretrizes por ele lançadas, enfocando sempre a cooperação. No entanto, cuida-se de ações bastante específicas, o que não permite concluir pela eficácia da política ambiental no bloco.

De outra parte, cumpre salientar que a constituição do FOCEM foi aprovada apenas em 2006, de modo que políticas indutivas, como o projeto de financiamento sanitário do Paraguai, só puderam ganhar perspectivas concretas a partir de então. Nesse sentido, é possível notar um avanço, ainda que tímido. A principal razão para esse timidez é a falta de um órgão centralizador da matéria ambiental, como será ainda trabalhado no presente estudo.

Por derradeiro, urge salientar que no sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL, podem-se ser encontrados alguns temas atinentes ao meio ambiente. Houve dois casos em que se discutiu a proibição de importação de pneumáticos usados por parte do Brasil e da Argentina. O Uruguai foi o autor de ambas as reclamações e, nos dois casos, obteve decisões favoráveis. Na demanda contra o Brasil, logrou êxito logo no Tribunal *Ad Hoc*. Já na outra disputa, não obteve decisão favorável do tribunal arbitral, tendo sido obrigado a recorrer ao TPR que reformou a decisão (Laudo 01/2005). Em resumo, prevaleceu o entendimento de que as medidas preventivas atinentes ao meio ambiente e à saúde pública não eram argumentos aptos a afastar a livre circulação de mercadorias no bloco não tendo, pois, prevalecido o argumento de cunho ambiental.

Noutro passo, o denominado Caso das *Papeleras* não versava diretamente sobre matéria ambiental, sendo

ela decorrente de seu contexto. Em apertada síntese, o governo uruguaio concedeu licenças de instalação a empresas exploradoras da indústria de celulose em seu território, o que potencialmente poderia afetar negativamente a sustentabilidade no Rio da Prata. Diversos segmentos da sociedade argentina no intuito de protestar contra as medidas bloquearam duas pontes localizadas na fronteira entre os dois países, General San Martín e General Artigas. Nesse sentido, o Uruguai acusou a Argentina de ser leniente com os protestos, o que comprometia a livre circulação no âmbito do MERCOSUL. O Tribunal *Ad Hoc* e o TPR (Laudo 02/2006) deram ganho de causa ao Uruguai.

As colocações tecidas acerca do estado atual do tema ambiental no MERCOSUL demonstram um espectro expressivamente vasto de setores que podem ser alvo de proteção ambiental. Nessa senda, como já havia sido ressaltado, tem-se, consoante advoga Daniel Esty, que a regulação ambiental congrega uma vasta área de atuação. Tem-se desde políticas de saneamento básico até questões atinentes à poluição de rios transfronteiriços ou mesmo casos de poluição ambiental, como as chuvas ácidas, que se movimentam carregadas pelo próprio ar, como ocorria com os efeitos gerados a partir da usina de Candiota, no Rio Grande do Sul, que afetavam principalmente o território uruguaio.⁷⁷ Assim, não há como auferir se existe realmente a necessidade de uma política centralizada, haja vista que isso depende do tema específico que está sendo tratado.⁷⁸

Como expõe Michel Prieur, o Direito Ambiental é um ramo horizontal, que acaba intervindo em diversos outros campos das divisões clássicas do Direito. Nesse sentido, pode-se ter tutela do meio ambiente no Direito Administrativo, Civil, Penal e Internacional, entre outros. Com efeito, ocorre que o “Direito Ambiental tende a penetrar em todos os sistemas jurídicos existentes para orientá-los num sentido ambientalista”.⁷⁹

⁷⁷ OLIVAR JIMENEZ, Martha Lucía. *O estabelecimento de uma política comum de proteção do meio ambiente: sua necessidade num mercado comum*. Brasília: Associação Brasileira de Estudos da Integração/Senado Federal, 1994. p. 15-16.

⁷⁸ ESTY, Daniel. Revitalizing environmental federalism. *Faculty scholarship series*, Paper 450, 1996. Disponível em: <http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/450/>. p. 571.

⁷⁹ PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement*. 4. ed. Paris: Dalloz, 2001. p. 1.

Nessa perspectiva, afirma Paulo Afonso Leme Machado que o Direito Ambiental é um direito sistematizador, o qual busca congregiar normas, jurisprudência e doutrina atinentes ao tema, buscando aglutiná-las. No entanto, não é seu objetivo desprendê-las para formar um campo jurídico próprio. Ele busca, pois, utilizar-se dos já existentes “instrumentos jurídicos de prevenção e de reparação, de informação, de monitoramento e de participação” para proteger o meio ambiente.⁸⁰

Nesse contexto, tem-se que a gama de instrumentos possíveis de tutela ambiental são extremamente diversificados. Sem o intuito de qualquer taxatividade, pode-se afirmar que existem basicamente três meios abrangentes nos quais se pode vislumbrar existência de traços do Direito Ambiental.

O primeiro deles é o direito administrativo em sentido lato, que compreende todas as regulamentações e especificações ambientais de produtos, meios de produção e transportes, Estudos de Impacto Ambiental, concessões de licenças para atividades potencialmente nocivas, demarcação de territórios destinados à reserva ambiental, aplicação de multas, entre inúmeras outras atribuições que são conferidas à Administração Pública nessa seara.

O segundo deles é a regulação da reparação civil por dano ambiental. Cuida-se da responsabilidade civil dos causadores desse tipo de dano. No Brasil, o dever de reparar é apurado de forma objetiva (independente de culpa) e vem expresso no Art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Demais disso, todos os preceitos oriundos da legislação civil são aplicáveis à matéria.

Por fim, tem-se o Direito Penal Ambiental, que, por meio da descrição de condutas típicas, determina o tratamento criminal das atitudes mais nocivas em relação ao meio ambiente. No Brasil, por exemplo, constitui crime “[...] matar, perseguir, caçar, apanhar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida”, consoante dispõe o Art. 29 da Lei 9.605/98, que concentra a maior parte dos crimes ambientais previstos na legislação brasileira.

Dentro do contexto exposto, tem-se que é muito difícil que haja uma sistematização da regulação ambiental no âmbito de um bloco regional. No MERCOSUL, o cenário não é diferente. Todavia, nada impede que sejam adotadas determinadas políticas que versem sobre matéria ambiental em comum para que se tenha uma regulação mais equilibrada na região.

3.2 Cooperação em matéria ambiental: uma possível alternativa

Autores mais contemporâneos, com destaque para Daniel Esty, vêm defendendo que a polarização entre competição regulatória e harmonização precisa ser superada. Nesse sentido, o referido autor defende que haja uma mudança de 180º nas referidas discussões, acabando com discussões unidirecionais sobre qual seria o nível de governo que deveria atuar em questões ambientais.⁸¹

Assim, a cooperação (ao menos na acepção defendida no presente artigo) tem duas grandes acepções. A primeira refere-se ao fato de não se poder determinar, *a priori*, qual o nível de governo responsável pela regulação ambiental. Desse modo, há diversos tipos de problemas ambientais; alguns surgem em nível global (como a emissão de gases CFC e a consequente destruição da camada de ozônio), outros, em nível regional (poluição de rios transfronteiriços), e outros, ainda, em nível local, como esgoto e coleta de lixo.

De outro norte, um segundo componente em matéria de cooperação vem a ser a atuação direta das autoridades reguladoras. Desse modo, o *enforcement* passa a ter chance de alcançar um resultado muito mais expressivo se as próprias autoridades encarregadas da aplicação das políticas ambientais estiverem em contato direto, trocando informações e contribuindo mutuamente para a efetividade das normas ambientais.

Conforme aponta Morosini, o cenário hodierno aponta para uma nova realidade em matéria de cooperação internacional. Cuida-se de uma nova sociedade global, envolvida por diferentes e novos meios de governança. Existem, nesse contexto, novos processos de trocas de

⁸⁰ MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 54.

⁸¹ ESTY, Daniel. Revitalizing environmental federalism. *Faculty scholarship series*, Paper 450, 1996. Disponível em: <http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/450/>. p. 571; MOROSINI, Fábio Costa. Teoria da competição regulatória. O caso da regulação ambiental. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 48, n. 189, p. 9-21, jan./mar. 2011, p. 18.

informações entre os Estados consubstanciados em uma nova operacionalidade na qual o Estado deixa de ser um todo unitário passando a contar com diversas estruturas fragmentadas que atuam também na seara internacional. Essas unidades desagregadas dos Estados formam as chamadas redes de cooperação.⁸²

Gustavo Binensbojm assevera que a emergência de autoridades administrativas independentes (como as agências reguladoras) dão as bases para que a administração pública deixe de ser centralizada apenas na autoridade máxima do executivo, haja vista o caráter de independência que são dotadas essas autoridades. Desse modo, elas caracterizam uma administração pública policêntrica.⁸³ Assim, o Estado deixa de ter uma estrutura de característica piramidal para se tornar policêntrico, havendo inúmeros e esparsos centros decisoriais na teia administrativa, o que conduz, por conseguinte, a uma diversidade de interlocutores na seara internacional.

Nesse contexto, é importante conferir destaque à autora estadunidense Anne-Marie Slaughter. Desse modo, faz-se interessante ressaltar a análise que a autora faz das novas redes de cooperação que estão rugindo na seara internacional. Ela diferencia três formas em que elas podem se apresentar: a) a primeira é aquela relacionada à existência de organizações internacionais prévias (na acepção clássica) que conferem legitimidade à rede; b) a segunda tem lastro em acordos (ou tratados) clássicos, firmados pelos poderes centrais de governo; e c) essa última forma é a que acarreta maiores mutações no cenário internacional, pois se caracteriza justamente pela espontaneidade das relações, isto é, autoridades nacionais passam a se relacionar sem nenhum marco normativo pré-existente.⁸⁴

Outro aspecto interessante trazido pela autora refere-se aos campos de atuação dessas redes. Consoante sua doutrina, haveria três principais modelos delas: a) o primeiro refere-se a redes de informações, nas quais o

objetivo principal vem a ser a troca de informações; b) o segundo constitui-se pelas redes de *enforcement*, cujo escopo vem a ser a efetividade das políticas regulatórias em mundo globalizado; e c) redes de harmonização, que têm o fito de aproximar legislações vigentes no mundo.⁸⁵

No campo da sociologia jurídica, a formação dessas redes vem sendo igualmente tratada. Nesse sentido, Marcelo Neves,⁸⁶ também citado por Deisy Ventura,⁸⁷ discorre sobre duas perspectivas pós-monistas para o Direito: a heterarquia de ordens plurais de Günther Teubner e a política interna mundial de Habermas.

Nesse sentido, para Teubner,⁸⁸ os procedimentos típicos de um Estado de Direito, mormente no que tange à jurisdição, deixam de fazer parte exclusivamente dos Estados nacionais para passar a receber estímulos de diversos sistemas sociais. Aqui, ele recorre ao arcabouço teórico da teoria sistêmica para valorar essa interação entre uma infinidade de sistemas, afirmando que “relações entre unidades nacionais com elementos transnacionais relativamente fracos”⁸⁹ passam a formar uma sociedade global de Direito, conjugando numerosos e esparsos sistemas e subsistemas distintos.

Teubner⁹⁰ chama toda essa conjunção de fatores de Direito Vivo, ou seja, são diversas e contínuas interações entre as mais variadas ordens globais, as quais desfrutam de vitalidade. Assim, as relações entre os diversos sistemas jurídicos passam a ser espontâneas, ficando a legitimidade, tanto valorizada por Hans Kelsen, relegada a um segundo plano.

⁸⁵ SLAUGHTER, Anne-Marie. *A new world order*. Princeton: Princeton University Press, 2004. p. 55.

⁸⁶ NEVES, Marcelo. *Entre Thêmis e Leviatã: uma relação difícil*. São Paulo. M. Fontes, 2008. p. 259.

⁸⁷ VENTURA, Deisy de Freitas Lima. Hiatos da transnacionalização na nova gramática do direito em rede: um esboço de conjugação entre estatalismo e cosmopolitismo. In: STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica* (anuário da pós-graduação em Direito da UNISINOS). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 103.

⁸⁸ NEVES, Marcelo. *Entre Thêmis e Leviatã: uma relação difícil*. São Paulo. M. Fontes, 2008. p. 261.

⁸⁹ TEUBNER, Gunther. A Bukowina Global sobre a emergência de um pluralismo jurídico transnacional. *Impulso: Revista de Ciências Sociais e Humanas da UNIMEP*, Piracicaba, 2003, p. 12-13. Disponível em: <<http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp33art01.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2011.

⁹⁰ TEUBNER, Gunther. A Bukowina Global sobre a emergência de um pluralismo jurídico transnacional. *Impulso: revista de ciências sociais e humanas da UNIMEP*, Piracicaba, 2003, p. 12-13. Disponível em: <<http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp33art01.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2011. p. 14.

⁸² MOROSINI, Fábio Costa. Repensando estratégias regulatórias internacionais: a interação entre o setor elétrico e o Meio Ambiente na América do Norte. In: GUERA, Sidney; FERREIRA JUNIOR, Lier Pires (Coord.). *Direito internacional ambiental e do petróleo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009. p. 121.

⁸³ BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 267.

⁸⁴ SLAUGHTER, Anne-Marie. *A new world order*. Princeton: Princeton University Press, 2004. p. 45.

Nesse sentido, assevera que:

O novo direito mundial não se nutre de estoques de tradições, e sim da auto reprodução contínua de redes globais especializadas, muitas vezes formalmente organizadas e definidas de modo relativamente estreito, de natureza cultural, científica ou técnica.⁹¹

No que tange às fontes desse novo Direito mundial, Teubner afirma que se começará a trabalhar com uma infinidade de possibilidades, muitas vezes sem relação com o Estado, motivo pelo qual a Constituição perde em relevância seu papel de acoplamento estrutural entre a política e o Direito.⁹² Defende a tese de que o Direito passa a gozar de maior autonomia em relação aos Estados-nação, atuando de maneira a privilegiar mais procedimentos de interação com outros sistemas do que propriamente a velha relação com o Estado e seus clássicos movimentos (produção legislativa, por exemplo).

Nesse contexto, arremata Marcelo Neves:

Essa libertação do direito em relação ao Estado nacional ocorre, segundo Teubner, com a emergência de ordens jurídicas plurais que se desenvolvem por via dos acoplamentos estruturais com os respectivos sistemas mundiais autônomos. Nesse contexto surge uma fragmentação de “*law’s global villages*”, que em desacordo com a noção de hierarquia e unidade do Direito no Estado Democrático de Direito, exige que a teoria do Direito e a dogmática jurídica dêem destaque “à pluralidade heterárquica” de ordens globais.⁹³

Dessa forma, a teorização de Teubner acerca do surgimento de uma nova ordem jurídica de forma totalmente espontânea vai ao encontro do ‘comércio entre juízes’ descrito por Julie Allard e Antoine Garapon.⁹⁴ Com efeito, a interação entre sistemas reside, nesse primeiro passo, basicamente na jurisprudência estrangeira

invocada por tribunais de outros Estados. Trata-se daquilo exposto por Mireille Delmas-Marty de fenômeno da permeabilidade,⁹⁵ da recepção recíproca de jurisprudência⁹⁶ ou ainda fertilização recíproca,⁹⁷ as quais fazem parte do que, consoante foi analisado, primeiro modo de interação (coordenação por entrecruzamentos).

Com um viés mais constitucional, Peter Häberle e José Joaquim Gomes Canotilho descrevem, cada um ao seu modo, modelos de interação no mesmo sentido do que já vem sendo desenvolvido no presente trabalho.

Para Peter Häberle, está em pleno desenvolvimento o que ele denomina de Estado Constitucional Cooperativo. Dessa forma, tal Estado visa à cooperação contínua com outros Estados, com comunidades de Estados e organizações internacionais, gerando um intercâmbio intenso de informações.⁹⁸

Nesse sentido, já no encerramento de suas considerações, Häberle situa os Direitos Fundamentais como grande força impulsionadora da cooperação, tendo em vista seu *locus privilegiado* como guia da aplicação do Direito. Assim, para se ter um Direito comum, deve-se ter nos Direitos Fundamentais a grande base cooperativa.⁹⁹

Canotilho descreve o fenômeno como interconstitucionalidade. Sob essa ótica visa o autor a estudar as relações entre as diversas constituições do planeta, notadamente no que tange “a concorrência, convergência, justaposição e conflitos de várias constituições e vários poderes constituintes”.¹⁰⁰

Nesse contexto, utiliza uma metáfora: “as constituições desceram do ‘castelo’ para a ‘rede’”.¹⁰¹ Assevera, usando-se do cenário da União Europeia, que a rede formada por normas constitucionais e normas comunitárias

⁹¹ TEUBNER, Gunther. A Bukowina Global sobre a emergência de um pluralismo jurídico transnacional. *Impulso: revista de ciências sociais e humanas da UNIMEP*, Piracicaba, 2003, p. 12-13. Disponível em: <<http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp33art01.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2011. p. 14

⁹² TEUBNER, Gunther. A Bukowina Global sobre a emergência de um pluralismo jurídico transnacional. *Impulso: revista de ciências sociais e humanas da UNIMEP*, Piracicaba, 2003, p. 12-13. Disponível em: <<http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp33art01.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2011. p. 15.

⁹³ NEVES, Marcelo. *Entre Thémis e Leviatã: uma relação difícil*. São Paulo: M. Fontes, 2008. p. 262-263.

⁹⁴ ALLARD, Julie; GARAPON, Antoine. *Os juízes na mundialização*. Lisboa: Instituto Piaget, 2005. p. 15-69 passim.

⁹⁵ DELMAS-MARTY, Mireille. *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding transnational legal word*. Portland: Hart Publishing, 2009. p. 21.

⁹⁶ DELMAS-MARTY, Mireille. *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding transnational legal word*. Portland: Hart Publishing, 2009. p. 23.

⁹⁷ ALLARD, Julie; GARAPON, Antoine. *Os juízes na mundialização*. Lisboa: Instituto Piaget, 2005. p. 24.

⁹⁸ HÄBERLE, Peter. *Estado constitucional cooperativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 9

⁹⁹ HÄBERLE, Peter. *Estado constitucional cooperativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 69.

¹⁰⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Brançosos e interconstitucionalidade*. Lisboa: Almedina, 2006. p. 256.

¹⁰¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Brançosos e interconstitucionalidade*. Lisboa: Almedina, 2006. p. 269.

européias de valor constitucional fazem abrir as portas dos antigos castelos (Estados) e seus clássicos elementos estruturais, tais como soberania, independência e hierarquias normativas, para formar comunidades de interação contínua.

De toda essa exposição acerca desse novo “direito em rede” e da necessidade de cooperação entre autoridades reguladoras, pode-se extrair uma conclusão principal. Devido ao fato de autoridades reguladoras deterem o *know how* da aplicação das normas, a tendência é de que um intercâmbio de informações formado nesse nível tende a ser mais efetivo do que um realizado em níveis mais altos de governo.

Contudo, não se pode olvidar que essa cooperação pode levar também a um distanciamento maior da população em relação ao governo. Assim, quando autoridades de diferentes Estados formadores de uma área de integração econômica passam a interagir (o que é extremamente positivo), há que se ter o cuidado de não tornar as decisões extremamente burocratizadas e distantes democraticamente, o que traria novamente a *public choice* para a discussão. Não se pode, pois, permitir que o transgovernamentalismo conduza a um distanciamento da população em relação aos centros decisoriais.

A população também precisa exercer sua influência, não podendo ficar refém de padrões de uma zona de integração econômica,¹⁰² aplicados por autoridades que se comuniquem mais com suas colegas estrangeiras do que com a população local. A cooperação internacional deve ser um elemento ancilar da democracia e não restringente dela.

Saliente-se que, em um sistema cooperativo, as questões a serem objeto de políticas comuns se formam a partir das discussões travadas entre as próprias autoridades reguladoras no ambiente cooperativo. Nesse passo, não se define, *a priori*, o que deve ser harmonizado (quais áreas de atuação do direito ambiental), mas a necessidade de harmonização passa a ser vista como uma consequência da cooperação.

4 Conclusão

Esse breve trabalho procurou demonstrar as qualidades e imperfeições da concorrência regulatória e da harmonização em matéria ambiental, visando a um modelo adequado ao MERCOSUL. Essas questões pautaram uma discussão muito longa no cenário estadunidense, dentro do contexto do federalismo que vigora naquele país, bem como na União Europeia que, devido à forte integração econômica, passou a enfrentar problemas semelhantes.

Assim, o surgimento da União Europeia ensejou que fosse produzida vasta bibliografia sobre o tema. No contexto do Direito Comunitário, a atenção ficou voltada à harmonização, enquanto pressuposto para a concretização de um mercado integrado, livre de distorções. Os próprios tratados da União Europeia sempre foram claros no sentido de que seria necessário um determinado grau de harmonização legislativa como pressuposto para a concretização de um mercado comum.

Além da União Europeia, a segunda metade do século XX foi extremamente fértil no desenvolvimento de diversas áreas de integração econômica. Embora nenhum bloco tenha conseguido alcançar um nível de consolidação como o que existe no continente europeu, tem-se que diversos blocos, como o MERCOSUL e o NAFTA, estão se consolidando de maneira que o presente estudo é de veras importante nesse novo contorno que passa a tomar a política internacional.

A competição regulatória, defendida por diversos autores, mormente estadunidenses, parte da premissa de que a existência de mais de um modelo de regulação é benéfica ao incremento do bem-estar social, tendo em vista que haveria uma diferenciação eficiente dos melhores modelos. Desse modo, os países de um bloco econômico não precisariam se preocupar com a harmonização, haja vista que a própria concorrência entre modelos conduziria a padrões mais eficientes de regulação.

Todavia, os críticos do modelo invocam constantemente a possível *race to the bottom* como argumento no sentido de que a competição entre modelos pode levar, ao contrário do que pregam os acadêmicos da competição regulatória, a um relaxamento dos padrões ambientais. Isso ocorreria devido ao fato de os interesses imediatos de um país, normalmente, prevalecerem entre os tomadores de decisão em detrimento de interesses mais mediatos,

¹⁰²Que, na maioria das vezes, padecem de déficit democrático em seus organismos.

como a defesa do meio ambiente. Assim, as nações tenderiam a baixar seus níveis de regulação com o escopo de atrair empresas poluidoras (que se alocaiam em locais de menor custo). Tal situação, ademais, de tornar mais crítica a questão ambiental, tenderia também a criar um desequilíbrio no mercado integrado, premiando os países com custos ambientais mais baixos.

Entretanto, a harmonização de padrões também parece não ser, de todo modo, adequada para resolver tais problemas. Isso ocorre por dois motivos principais. Um deles é o fato de haver, em matéria ambiental, diversos problemas de cunho local que não podem ser resolvidos com a adoção de normas harmonizadas. Outro vem a ser o fato de a existência de normas harmonizadas não implicar, necessariamente, em uma aplicação igual pela estrutura governamental dos países dos referidos padrões harmonizados.

Com efeito, a cooperação demonstra ser um dos meios mais factíveis de se ter uma regulação ambiental que favoreça o incremento do bem estar social em um mercado integrado. Assim, dois fatores são relevantes: um deles é o de aceitar que existem diversos problemas ambientais, sendo que alguns merecem atenção em nível regional e outros não.

Outro é de que as próprias autoridades reguladoras necessitam interagir para aperfeiçoar os modos de aplicação de normas ambientais, trocando informações e formando redes. Devido ao grau de especialidade dos órgãos encarregados do *enforcement* ambiental dentro dos países componentes de determinado bloco regional e, ao próprio tempo dedicado à matéria, tem-se que seria muito mais efetivo se as próprias autoridades se relacionassem. Entretanto, o modelo cooperativo é bastante complexo de ser implementado, necessitando de uma aceitação, por parte das autoridades centrais, de uma descentralização decisional e um consequente aumento de importância das autoridades reguladoras.

No que tange ao MERCOSUL, tem-se que o bloco adotou um Acordo-Quadro sobre a matéria em 2001. O foco principal do referido Acordo foi a cooperação em matéria ambiental, traçando as linhas gerais para que políticas setoriais sejam adotadas sobre seu albergue. Cuidar-se de um instrumento normativo bastante simples, sem grandes previsões mais concretas sobre uma política ambiental comum. O texto do Acordo-Quadro, por si só,

não é negativo, haja vista que o modelo cooperativo pode ter diversas qualidades.

De outra sorte, a produção normativa sobre matéria ambiental posterior ao Acordo-Quadro foi um tanto tímida no bloco. Houve diversos regulamentos voltados a regras sobre medidas sanitárias e fitossanitárias, o que é normal em uma zona de integração econômica. Houve, de outra parte, alguns acordos com um caráter cooperativo, como o que prevê regras mais específicas para o procedimento a ser adotado em caso de emergência ambiental, bem como aquele voltado à cooperação para implementação/aperfeiçoamento da sustentabilidade em empresas de pequeno e médio porte. Por fim, há ainda políticas de cunho indutivo, voltadas ao desenvolvimento de projetos específicos na seara ambiental, como, por exemplo, financiar políticas locais de saneamento básico. Esses projetos estão relacionados, basicamente, com o FOCEM. Todavia, a falta de uma uniformidade nesses instrumentos isolados não permite concluir que, na prática, o modelo cooperativo vem sendo implantado com êxito no MERCOSUL.

Com lastro no estudo empreendido, pode-se concluir que a política ambiental do MERCOSUL, embora esteja na trilha certa e com um cenário propício ao seu desenvolvimento, ainda é ineficaz para a promoção de uma proteção efetiva no âmbito do bloco. Ressalte-se que a própria escassez de normas produzidas sob a égide do Acordo-Quadro (vigente há quase dez anos) leva a concluir que a política ambiental mercosulina, hodiernamente, está mais próxima a uma concorrência regulatória do que a um modelo cooperativo, consoante preconiza o instrumento normativo ambiental mais importante do bloco.

Referências

- ALLARD, Julie; GARAPON, Antoine. *Os juízes na mundialização*. Lisboa: Instituto Piaget, 2005.
- BINENBOJN, Gustavo. *Uma nova teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- BORGES, José Souto Mario. *Curso de direito comunitário: instituições de direito comunitário comparado: União Europeia e MERCOSUL*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Brançosos e interconstitucionalidade*. Lisboa: Almedina, 2006.

- CASELLA, Paulo Borba. *Mercosul: exigências e perspectivas*. São Paulo: LTr, 1996.
- CATALANO, Nicola. La Communauté économique européenne et l'unification, le rapprochement et l'harmonisation du droit des Etats membres. *Revue Internationale de Droit Comparé*. Paris: Société de Législation Comparée, v. 13, n.1, jan./mar. p. 5-17, 1961.
- COSTA, Olivier; BRACK, Nathalie. *Sistema decisório na União Europeia*. Porto Alegre: Sulina, 2011.
- CRAIG, Paul; DE BURCA, Gráinne. *EU Law: text, cases, and materials*. 5. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- DE LEYSSAC, Claude Lucas; PARLEANI, Gilbert. *Droit du marché*. Paris: Presses Universitaires de France, 2002.
- DECLARAÇÃO do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl_rio92.pdf>. Acesso em 24 abr. 2012.
- DELMAS-MARTY, Mireille. *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding transnational legal word*. Portland: Hart Publishing, 2009.
- DELMAS-MARTY, Mireille. *La refondation des pouvoirs*. Paris: Seuil, 2007.
- DELMAS-MARTY, Mireille. *Le relatif et l'universel*. Paris: Seuil, 2004.
- ESTY, Daniel. Revitalizing environmental federalism. *Faculty scholarship series*, Paper 450, 1996. Disponível em: <http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/450/>.
- ESTY; Daniel C.; GERADIN, Damien. Regulatory Competition. In: ESTY; Daniel C.; GERADIN, Damien. *Regulatory competition and economic integration*. Comparative perspectives. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 31-46.
- FARBER, Daniel A; FRICKEY, Philip P. The jurisprudence of public choice. In: STEARNS, Maxwell. *Public choice and public law: readings and commentary*. Cincinnati: Anderson Publishing Co, 1997. p. 5-36.
- FARIA, José Ângelo Estrella. *O Mercosul: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1993.
- FARIA, Luiz Augusto Estrella. *A chave do tamanho*. Desenvolvimento econômico e perspectivas para o MERCOSUL. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2004.
- FAURE, Michael. Regulatory competition vs harmonization in EU environmental law. In: ESTY; Daniel C.; GERADIN, Damien. *Regulatory competition and economic integration*. Comparative perspectives. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 263-286.
- GANTZ, David A. *Regional trade agreements*. Law, policy and practice. Carolina Academic Press: Durham, 2009.
- GUZMAN, Andrew T. International Competition Law. *Research Handbook in International Economic Law*. In: GUZMAN, Andrew T.; SYKES, Alan O. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2007. p. 418-443. Disponível em: <http://works.bepress.com/andrew_guzman/23>. Acesso em 9 abr. 2012.
- HÄBERLE, Peter. *Estado constitucional cooperativo*. Rio de Janeiro, 2007.
- JACKSON, John. *The world trading system: law and policy of international economic regulations*. 2. ed. Cambridge: The MIT Press, 1997.
- JAEGER JUNIOR, Augusto. Fundamentos y recientes desarrollos del Mercosur. In: BOGDANDY, Armin von; ARROYO, César Landa; ANTONIAZZI, Mariela Morales (Ed.). *¿Integración suramericana a través del Derecho?: un análisis interdisciplinario y multifocal*. Madrid: Max-Planck-Institut, 2009.
- JAYME, Erik. Identité culturelle et intégration: le droit international privé postmoderne. *Recueil des cours: collected courses of the Hague Academy of International Law*. Haia: M. Nijhoff, 1995. v. 251.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 7. ed. São Paulo: M. Fontes, 2006.
- KIBEL, Paul Stanton. The Paper Tiger Awakens: North American Environmental Law After the Cozumel Reef Case. *Columbia journal of transnational Law*. New York: Columbia Society of International Law, v. 39, n.1, 2001. p. 395-482.
- KRELL, Andreas Joachim. O sistema jurídico da proteção ambiental da Comunidade Econômica Europeia: modelo para o MERCOSUL? In: BASSO, Maristela (Org.). *MERCOSUL: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- LIMPINS, Anne. Harmonisation des législations dans le cadre du Marché commun. *Revue internationale de droit comparé*. Paris: Société de Législation Comparée, v. 19, n. 3, p. 621-653, jul./set. 1967.

MACEY, Jonathan. Promoting public-regarding legislation through statutory interpretation: an interest group model. *Faculty scholarship series*, Paper 1771, 1986. Disponível em: <http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2791&context=fss_papers>.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MALKEAN-DUBOIS, Sandrine. A implantação do direito internacional do meio ambiente. In: VARELLA, Marcelo Dias; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. *Proteção internacional do meio ambiente*. Brasília: UnB, 2009. p. 88-121.

MEGRET, Jacques. La spécificité du droit communautaire. *Revue internationale de droit comparé*. Paris: Société de Législation Comparée, v. 19, n. 3, p. 565-577, jul./set. 1967.

MERCOSUL. *Decisão 02/01/CMC*. Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/show?contentid=3193>>. Acesso em 20 mar.2012.

MERCOSUL. *Decisão 14/04/CMC*. Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL em matéria de cooperação e assistência perante emergências ambientais. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/494/1/secretaria/decis%C3%B5es_2004>. Acesso em: 20 mar.2012.

MERCOSUL. *Decisão 26/07/CMC*. Política de Promoção e Cooperação em Consumo Sustentáveis no MERCOSUL. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/524/1/secretaria/decis%C3%B5es_2007>. Acesso em 21 abr.2012.

MERCOSUL. *Decisão 29/07/CMC*. Plano de Ação de Cooperação do MERCOSUL em matéria de biocombustíveis. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/524/1/secretaria/decis%C3%B5es_2007>. Acesso em: 21 abr. 2012.

MERCOSUL. *Laudo Arbitral nº. 4*. Laudo do Tribunal Arbitral *ad hoc* do MERCOSUL constituído para decidir sobre a controvérsia entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre a aplicação de medidas *antidumping* contra a exportação de frangos inteiros, provenientes do Brasil, (res. 574/2000) do Ministério de Economia da República Argentina. 2001. Disponível em: <http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=440&site=1&channel=secretaria&seccion=6>. Acesso em: 24 abr. 2012.

MERCOSUL. *Laudo Arbitral nº. 6*. Laudo do Tribunal Arbitral *ad hoc* do MERCOSUL constituído com competência para decidir a respeito da controvérsia apresentada pela República Oriental do Uruguai à República Federativa do Brasil sobre proibição de importação de pneumáticos remodelados (*remolded*) procedentes do Uruguai. 2002. Disponível em: <http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=440&site=1&channel=secretaria&seccion=6>. Acesso em: 24 abr. 2012.

MERCOSUL. *Laudo nº. 02/2006 do Tribunal Permanente de Revisão*, constituído em plenário com competência para decidir a respeito do Recurso de Revisão apresentado pela República Argentina contra a decisão do Tribunal Arbitral AD HOC, de 21 de junho de 2006, que foi constituído para julgar a controvérsia promovida pela República Oriental do Uruguai contra a República Argentina sobre a questão: “Impedimentos Impostos à Livre Circulação pelas Barreiras em Território Argentino de Vias de Acesso às Pontes Internacionais Gral. San Martin e Gral. Artigas”. Disponível em: <http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=440&site=1&channel=secretaria&seccion=6>. Acesso em: 24 abr. 2012.

MERCOSUL. *Protocolo de Ouro Preto*. Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do MERCOSUL. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3791/1/secretaria/tratados_protocolos_e_acordos_depositados_no_paraguai>. Acesso em: 31 mar. 2012.

MERCOSUL. *Tratado de Assunção*. Tratado para a constituição de um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3791/1/secretaria/tratados_protocolos_e_acordos_depositados_no_paraguai>. Acesso em 31 mar. 2012.

MONACO, Ricardo. Comparaison et rapprochement des législations dans le marché commun européen. *Revue internationale de droit comparé*. Paris: Société de Législation Comparée, v. 12, n. 1, p. 61-74, jan./mar. 1960.

MOROSINI, Fábio Costa. Estratégias de regulação: a experiência ambiental da União Europeia e do NAFTA. *Revista de direito ambiental*, ano 10, n. 40. São Paulo, p. 66-98, out./dez. 2005.

MOROSINI, Fábio Costa. Repensando estratégias regulatórias internacionais: a interação entre o setor elétrico e o Meio Ambiente na América do Norte. In: GUERA, Sidney; FERREIRA JUNIOR, Lier Pires (Coord.). *Direito internacional ambiental e do petróleo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009.

- MOROSINI, Fábio Costa. Teoria da competição regulatória. O caso da regulação ambiental. *Revista de informação legislativa*. Brasília, ano 48, n. 189, p. 9-21, jan./mar. 2011.
- MOROSINI, Fábio Costa. The MERCOSUR trade and environmental linkage debate: the disputes over trade in retreaded tires. *Journal of World Trade*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, v. 44, n. 5, p. 1127-1144, out. 2010.
- NEVES, Marcelo. *Entre Thêmis e Leviatã: uma relação difícil*. São Paulo: M. Fontes, 2008.
- NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: M. Fontes, 2009.
- NUSDEO, Fábio. *Curso de economia: introdução ao direito econômico*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- OASTE, Wallace; SCHWAB, Robert. Economic competition among jurisdictions: efficiency enhancing or distortion inducing. *Journal of Public Economics*, Amsterdã, v. 35, n. 3, p. 333-354, 1988.
- OLIVAR JIMENEZ, Martha Lucía. El derecho del MERCOSUR y el derecho internacional: la lucha por independencia. *Revista electrónica de estudios internacionales*. 2009, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (AEPDIRI), v. 18, p. 1-24. Disponível em: <<http://www.reei.org/index.php/revista/num18/articulos/derecho-mercosur-derecho-internacional-lucha-independencia>>.
- OLIVAR JIMENEZ, Martha Lucía. La comprensión de la noción de derecho comunitario para una verdadera integración em el Cono Sur. In: BASSO, Maristela (Org.). *MERCOSUL: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- OLIVAR JIMENEZ, Martha Lucía. *O estabelecimento de uma política comum de proteção do meio ambiente: sua necessidade num mercado comum*. Brasília: Associação Brasileira de Estudos da Integração/Senado Federal, 1994.
- PEÑA, Félix. Direitos e instituições no MERCOSUL: um balanço de conquistas e insuficiências. In: PEREIRA, Ana Cristina Paulo; KAI, Ambos (Coord.). *MERCOSUL e União Europeia: perspectivas da integração regional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- PEREIRA, Ana Cristina Paulo. Diferentes aspectos dos sistemas de integração da União Europeia e do Mercosul: uma abordagem sintética e comparativa. In: PEREIRA, Ana Cristina Paulo; KAI, Ambos (Coord.). *Mercosul e União Europeia: perspectivas da integração regional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- PEREIRA, Ana Cristina Paulo. *Direito institucional e material do MERCOSUL*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- PEROTTI, Alejandro D.; VENTURA, Deisy. *Proceso Legislativo del Mercosur*. Montevideo: Konrad-Adenaur-Stiftung, 2004.
- POSNER, Richard A. *Fronteiras da teoria do direito*. São Paulo: M. Fontes, 2011.
- PRAZERES, Tatiana. *A OMC e os blocos regionais*. São Paulo: Aduaneiras, 2008.
- PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement*. 4 .ed. Paris: Dalloz, 2001.
- REVESZ, Richard L. Federalism and interstate environmental externalities. *University of Pennsylvania law review*. Philadelphia, v. 144, n. 6, p. 2341-2416.
- REVESZ, Richard L. Federalism and regulation: Some generalizations. In: ESTY, Daniel; GERADIN, Damien. *Regulatory competition and economic integration*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- REVESZ, Richard L. Rehabilitating interstate competition: rethinking the "race-to-the-bottom" rationale for federal environmental regulation. *New York University law review*. New York, v. 67, n. 6, p. 1210-1254, 1992.
- REVESZ, Richard L. The race to the bottom and federal environmental regulation: a response to critics. *Minnesota law review*. Minneapolis: University of Minnesota Law School, v. 82, n. 2, p. 535-564, 1997.
- RIBEIRO, Wagner Costa. Aquífero Guarani: gestão compartilhada e soberania. *Estudos avançados*. São Paulo, v. 22, n. 64, p. 227-238. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142008000300014>>. Acesso em: 21 abr. 2012.
- RIBEIRO, Wagner Costa.. Federalism and regulation: some generalizations. In: ESTY, Daniel; GERADIN, Damien. *Regulatory competition and economic integration*. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 6-7.
- SLAUGHTER. Anne-Marie. *A new world order*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- TEUBNER, Gunther. A Bukowin a Global sobre a emergência de um pluralismo jurídico transnacional. *Impulso: Revista de Ciências Sociais e Humanas da UNIMEP*, Piracicaba, 2003. Disponível em: <<http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp33art01.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2012.

TEUBNER, Gunther. Global Privates Regimes: neo-spontaneous law and dual constitution of autonomous sectors in world society? In: Karl-Heinz (Org.) *Globalization and public governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

TIBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *The journal of political economy*. Chicago: The University of Chicago Press, v. 64, n. 5, p. 416-424, out. 1956.

UNIÃO EUROPEIA. Versão Consolidada dos Tratados Fundamentais (TUE e TFUE). Luxemburgo: Serviço de Impressões da União Europeia, 2010. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:PT:PDF>>. Acesso em: 15 mar. 2012.

VARELLA, Marcelo Dias. O surgimento e a evolução do direito internacional do meio ambiente: da proteção da natureza ao desenvolvimento sustentável. In: VARELLA, Marcelo Dias, BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. *Proteção internacional do meio ambiente*. Brasília: UnB, 2009. p. 7-25.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. Hiato da transnacionalização na nova gramática do direito em rede: um esboço de conjunção entre estatalismo e cosmopolitismo. In: STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica* (anúário da pós-graduação em Direito da

UNISINOS). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *Las asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea*. Montevideu: Fundación Konrad-Adenauer, 2005.

VOGEL, David. Environmental Regulation and Economic Integration. In: ESTY, Daniel C.; GERADIN, Damien. *Regulatory competition and economic integration: comparative perspectives*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

WATT, Horatia Muir. Conflitos de leis em mercados integrados e interconectados: uma questão de economia política. *Revista dos tribunais*, São Paulo, ano 97, v. 870, p. 49-80.

WOLKMER, Antonio Carlos. Novos pressupostos para a temática dos direitos humanos. In: RÚBIO, David Sánchez; FLORES, Joaquim Herrera; CARVALHO, Salo de (Org.). *Direitos humanos e globalização: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2004.