



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO

Maria Cezilene Araújo de Moraes

**Harmonização da Política de Licença Ambiental no Mercosul (1991 – 2022) e o
esverdeamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos: o Caso Lhaka Honhat vs.
Argentina**

Florianópolis/SC

2023

Maria Cezilene Araújo de Moraes

**Harmonização da Política de Licença Ambiental no Mercosul (1991 – 2022) e o
esverdeamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos: o Caso Lhaka Honhat vs.
Argentina**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação
em Direito da Universidade Federal de Santa
Catarina como requisito parcial para obtenção
do título de Doutora em Direito.
Orientador: Prof. Dr. Arno Dal Ri Junior

Florianópolis/SC

2023

Ficha catalográfica gerada por meio de sistema automatizado gerenciado pela BU/UFSC.
Dados inseridos pela própria autora.

Morais, Maria Cezilene Araújo de
Harmonização da Política de Licença Ambiental no
Mercosul (1991 - 2022) e o esverdeamento da Corte
Interamericana de Direitos Humanos : o Caso Lhaka Honhat
vs. Argentina / Maria Cezilene Araújo de Moraes ;
orientador, Arno Dal Ri Júnior , 2023.
343 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-
Graduação em Direito, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Asociación Lhaka Honhat. 3. Greening. 4.
Direito Internacional Ambiental. 5. Licenciamento
ambiental. I. Dal Ri Júnior , Arno . II. Universidade
Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em
Direito. III. Título.

Maria Cezilene Araújo de Moraes

**Harmonização da Política de Licença Ambiental no Mercosul (1991 – 2022) e o
esverdeamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos: o Caso Lhaka Honhat vs.
Argentina**

O presente trabalho, em nível de Doutorado, foi avaliado e aprovado por banca examinadora
composta pelos seguintes membros:

Profa. Danielle de Ouro Mamed, Dra.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Marcilio Toscano Franca Filho, Dr.
Universidade Federal da Paraíba

Prof. Fernando César Costa Xavier, Dr.
Universidade Federal de Roraima

Profa. Dra. Cristiane Derani
Universidade Federal de Santa Catarina

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado
adequado para obtenção do título de Douora em Direito.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof. Dr. Arno Dal Ri Junior, Dr.
Orientador

Florianópolis, 2024.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus e a todos àqueles que de uma forma ou de outra estiveram comigo nessa caminhada.

RESUMO

Muito antes da globalização permitir que pessoas estabelecessem intensos fluxos internacionais, a natureza já o fazia, de modo que o Direito Ambiental Internacional assume um caráter eminentemente transnacional e intergeracional. Em sede regional, amparado pelas iniciativas multilaterais, influenciado, inclusive, pelo movimento ambientalista global, o MERCOSUL timidamente encampa a salvaguarda ambiental: intrabloco, usando a harmonização como pano de fundo, uma série de iniciativas ambientais são pactuadas, a exemplo da Avaliação de Impacto Ambiental - AIA, que pode ser definida como o procedimento prévio de coleta de informações acerca dos riscos e impactos à natureza de determinado projeto de empreendimento, determinando se o mesmo poderá existir e sob quais condições. A AIA é parte componente do processo de concessão da licença ambiental, que, por sua vez, autoriza ou não a intervenção. No espaço territorial em que essa Tese se debruça, a jurisdição internacional é representada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos – Corte IDH -, para tanto, optamos por realizar um estudo do caso “Comunidades Indígenas *Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*” por sustentar a tendência do chamado *greening* dos Direitos Humanos no Sistema Interamericano de Direitos Humanos – SIDH, por ser o primeiro que teve como réu um Estado membro do MERCOSUL e pelo paradoxal relevo regional, uma vez que o elemento que particulariza a denúncia da *Lhaka Honhat* é a ausência de AIA, em uma obra – a ponte sobre o rio *Pilcomayo* – cujo nascedouro é o próprio desejo desenvolvimentista mercosulino de integração regional. Depuramos enquanto problema o que pode ser sintetizado na seguinte pergunta: como o direito ambiental e a sua relação com os povos originários do Cone sul, especificamente quanto à AIA, têm sido tratados na instância técnica, política e normativa do MERCOSUL e no âmbito do SIDH? Para tanto, partimos das seguintes hipóteses: 1. A apreciação dos atos jurídicos e documentos dos grupos de trabalho do MERCOSUL que tratam do Meio Ambiente (1991 - 2022), notadamente sobre AIA, traz evidências sobre a harmonização da política ambiental mercosulina; e 2. O esverdeamento da Corte IDH evidencia como o Direito Ambiental está sendo tutelado nos países do Cone sul. O estudo de caso permitirá um delineamento do Direito Ambiental Internacional e da sua relação com os povos originários, posto que analisá-lo-emos em cotejo com demandas similares também apreciadas pelo Tribunal e pelos Tribunais domésticos – Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai - além da observação pormenorizada das legislações desses Estados sobre AIA e a análise dos documentos e atos jurídicos que emergem das esferas técnicas, políticas e jurídicas do bloco - atas e anexos - enquanto representantes da trajetória político normativa do MERCOSUL, em matéria ambiental – subdivididos em cinco fases. Além do estudo de caso, a Tese é classificada por apresentar uma pesquisa exploratória e descritiva, cujas técnicas de pesquisa são bibliográfica e documental, com consulta em doutrinas, artigos científicos, legislação, julgados e documentos oficiais - nacionais e estrangeiros. O percurso traçado pelo problema, alinhado aos objetivos, delinearam o potencial original da Tese, a partir da qual conclui-se que: i) as legislações domésticas dos países do MERCOSUL, estão classificadas em harmonização jurídica espontânea e a trajetória político-normativa ambiental do bloco em harmonização jurídica dirigida, do tipo informal e indireta; ii) há um descompasso regional na condução da política ambiental sobre AIA, ao ponto de acrescentar fissuras ao bloco; e iii) que a aplicabilidade do art. 23 da CADH, determinando que os povos indígenas devem ser consultados, inclusive dando o devido consentimento, aproxima-se do modelo de democracia deliberativa, promovido pela AIA (Oliveira, 2008; Macintosh, 2010); e, por fim, iv) o esverdeamento da Corte IDH desempenha importante papel frente às debilidades dos judiciários internos.

Palavras-chaves: *Asociación Lhaka Honhat*; *Greening*; Direito Internacional Ambiental; Licenciamento ambiental.

ABSTRACT

Well before globalization allowed people to establish intense international flows, nature has already been doing it so that the International Environmental Law assumes an eminently transnational and intergenerational character. At regional headquarters, supported by multilateral initiatives, even influenced by the global environmental movement, MERCOSUR timidly embraces the environmental safeguard: inblock, using harmonization as a background, a series of environmental initiatives are agreed, such as the Environmental Impact Assessment - EIA, which can be defined as the prior procedure for collecting information about the risks and impacts on the nature from a given business project, determining whether it may exist and under what conditions. The EIA is part of the granting process of the environmental license, which, in turn, authorizes intervention or not. In the territorial space in which this Thesis focuses, the international jurisdiction is represented by the Inter-American Court of Human Rights - I/A Court H.R. -, for that purpose, we chose to carry out a study of the case “Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina” for supporting the trend of the so-called greening of Human Rights in the Inter-American Human Rights System – IAHRs, for being the first one that had a MERCOSUR member state as a defendant and for the paradoxical regional relevance, since the element that particularizes the report of Lhaka Honhat is the absence of EIA, in a project – the bridge over the Pilcomayo river – whose origin is the own Mercosur developmental desire for regional integration. We debug as a problem that may be summarized in the following question: how have the environmental law and its relationship with the original populations from the Southern Cone, specifically regarding EIA, been treated in the technical, political, and normative instances of MERCOSUR and in the IAHRs framework? For this purpose, we start from the following hypotheses: 1. The appreciation of legal acts and documents from MERCOSUR working groups that deal with the Environment (1991 - 2022), notably EIA, provides evidence about the harmonization of Mercosul environmental policy; and 2. The greening of the Inter-American Court highlights how Environmental Law is being protected in countries from Southern Cone. The case study will allow for an outline of International Environmental Law and its relationship with original peoples, as we will analyze it in comparison with similar demands also considered by the Court and the domestic Courts - Brazil, Argentina, Paraguay, and Uruguay - in addition to the detailed observation of legislations from these States about EIA and the analysis of documents and legal acts emerging from the technical, political and legal spheres - minutes and annexes - as representatives of MERCOSUR's normative political trajectory, in environmental matters - subdivided into five phases. In addition to the case study, the Thesis is classified for presenting exploratory and descriptive research, whose research techniques are bibliographic and documentary types, with consultation in doctrines, scientific articles, legislation, judgments, and official documents - national and foreign ones. The path traced by the problem, in line with the objectives, outlined the original potential of the Thesis, from which it is possible to conclude that: i) the domestic laws from MERCOSUR countries are classified as spontaneous legal harmonization and the political-normative environmental trajectory of the bloc as directed legal harmonization, informal and indirect kind of types; ii) there is a regional imbalance in the environmental policy conduct about EIA, to the point of adding fissures to the bloc; and iii) the applicability of article 23 ACHR, which determines that indigenous peoples must be consulted, including giving due consent, is close to the deliberative democracy model, promoted by EIA (Oliveira, 2008; Macintosh, 2010); and, finally, iv) the greening of Inter-American Court plays an important role in the face of the internal judiciaries weaknesses.

Keywords: Asociación Lhaka Honhat; Greening; International Environmental Law; Environmental licensing.

RESUMEN

Mucho antes de la globalización permitir que personas estableciesen intensos flujos internacionales, la naturaleza ya lo hacía, de modo que el Derecho Ambiental Internacional toma un carácter eminentemente transnacional e intergeneracional. En sede regional, amparado por las iniciativas, multilaterales, influenciado, incluso, por el movimiento ambientalista global, MERCOSUR, tímidamente lleva adelante la salvaguardia ambiental: intrabloque, empleando la armonización como paño de fondo, una serie de iniciativas ambientales son acordadas, a ejemplo de Evaluación del Impacto Ambiental – EIA, que puede ser definida como procedimiento previo de recopilación de informaciones acerca de los riesgos e impactos a la naturaleza de determinado proyecto de emprendimiento, determinando si lo mismo podrá existir y bajo cuáles condiciones. EIA es parte integrante del proceso de concesión de licencia ambiental, que, por su vez, autoriza o no la intervención. En el espacio territorial, en la cual esta Tesis trata, la jurisdicción internacional es representada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos – Corte IDH-, para estos fines, optamos por realizar un estudio de caso “Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina” por sostener la tendencia del llamado greening de los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos – SIDH, por ser el primero que tuvo como demandado un Estado miembro del MERCOSUR y por el paradójico relieve regional, una vez que el elemento que particulariza la denuncia de Lhaka Honhat es la ausencia de EIA, en una obra – el puente sobre el río Pilocomayo- cuya naciente es el propio deseo desarrollista mercosureño de integración regional. Depuramos como problema lo que puede ser sintetizado en la siguiente pregunta: ¿Cómo el derecho ambiental y su relación con los pueblos originarios del Cono Sur, específicamente la EIA, hayan sido tratados en instancia técnica, política y normativa del MERCOSUR, y en el marco de SIDH? Por lo tanto, partimos de las siguientes hipótesis: 1. La apreciación de los actos jurídicos y documentales de los grupos de trabajo de MERCOSUR que tratan del Medioambiental (1991 - 2022), notablemente sobre EIA, trajo evidencias sobre la armonización de política ambiental mercosureña; e 2. El enverdecimiento del Corte IDH evidencia como el Derecho Ambiental está protegido en los países del Cono Sur. El estudio de caso permitirá un delineamiento del Derecho Ambiental Internacional y de su relación con los pueblos originarios, puesto que lo analizaremos en cortejo con demandas similares también apreciadas por el Tribunal y por los Tribunales domésticos – Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay – allá de la observación pormenorizada de las legislaciones de estos Estados sobre EIA y el análisis de los documentos y hechos jurídicos que emergen de las esferas técnicas, políticas y jurídicas del bloque - atas y anexos-, mientras representantes de la trayectoria política normativa de MERCOSUR, en materia ambiental- subdivididos en cinco fases. Además del estudio del caso, la Tesis es clasificada por presentar un estudio exploratorio y descriptivo, cuyas técnicas de investigación son bibliográfica y documental, con consulta en doctrinas, artículos científicos, legislación, juzgados y documentos oficiales – nacionales y extranjeros. El itinerario trazado por el problema, alineado a los objetivos, delinearon el potencial original de la Tesis, a partir de la cual se concluye que: i) las legislaciones domésticas de los países de MERCOSUR, están clasificadas en armonización jurídica espontánea y la trayectoria político reguladora ambiental del bloque en armonización jurídica dirigida, de tipo informal y directa; ii) hay un descompás regional en la conducción de la política ambiental sobre EIA, al punto de agregar grietas al bloque; y iii) que la aplicabilidad del art.23 de CADH, determinando que los pueblos indígenas, deben ser consultados, incluso dando el debido consentimiento, se aproxima del modelo de democracia deliberativa fomentado pela EIA (Oliveira, 2008; Macintosh, 2010); e, por fin, iv) el enverdecimiento de Corte IDH desempeña importante papel frente a las debilidades de los judiciarios internos.

Palabras claves: Asociación Lhaka Honhat; Greening; Derecho Internacional Ambiental; Licenciamiento ambiental.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Homem em frente à sede da Associação	265
Figura 2 - Escassez hídrica na região habitada pelas comunidades que fazem parte da Associação Lhaka Honhat	266
Figura 3 - Rota Bioceânica	271
Figura 4 - Quantidade de projetos e investimento estimado (em milhões de US\$)	272
Figura 5 - Ponte que liga Pozo Hondo Paraguai e Missión La Paz na Argentina	274
Figura 6 - Área dos lotes fiscais 55 e 14	279
Figura 7 - Ponte sobre o rio Pilcomayo	280
Figura 8 - Membros da Associação Lhaka Honhat	304
Figura 9 - Homem lendo informações sobre a sentença.....	316
Figura 10 - Linha do tempo do Caso Lhaka Honhat	317

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Resultados para (“environmental impact assessment”)	76
Tabela 2 - Tratados contendo o termo environmental impact assessment	77
Tabela 3 - Jurisprudência contendo o termo environmental impact assessment	77
Tabela 4 - Resultados para (“evaluación de impacto ambiental”)	78
Tabela 5 - Tratados contendo o termo evaluación de impacto ambiental	78
Tabela 6 - Legislação contendo o termo evaluación de impacto ambiental	80
Tabela 7 - Resultados de (“social impact assessment”)	82
Tabela 8 - Tratados contendo o termo social impact assessment	82
Tabela 9 - Jurisprudência contendo o termo social impact assessment	83
Tabela 10 - Resultados de “environmental impact assessment” e “social impact assessment”	83
Tabela 11 - Resultados de (“evaluación de impacto social”)	83
Tabela 12 - Tratados contendo o termo evaluación de impacto social	84
Tabela 13 - Jurisprudência contendo o termo evaluación de impacto social	84
Tabela 14 - Resultados de “evaluación de impacto ambiental” e “evaluación de impacto social”	84
Tabela 15 - Resultados de (“avaliação de impacto social”)	85
Tabela 16 - Resultados de (“avaliação de impacto ambiental”)	102
Tabela 17 - Quantidade de Reuniões do SGT nº 06 – Meio Ambiente por ano	187
Tabela 18 - Quantidade de Reuniões do SGT nº 06 com indícios do recorte temático ambiental	187
Tabela 19 - Presença da discussão sobre o recorte temático ambiental nas RMMA (2004 - 2022)	190
Tabela 20 - Reuniões do SGT nº 06 – Meio Ambiente (3ª fase - 1996 a 2001)	199
Tabela 21 - Reuniões do SGT nº 06 (3ª fase - 1996 a 2001) com indícios do recorte temático ambiental	
Tabela 22 - Reuniões do SGT nº 06 – Meio Ambiente (4ª fase – 2002 a 2012)	209
Tabela 23 - Reuniões do SGT nº 06 (4ª fase – 2002 a 2012) com indícios do recorte temático ambiental	212
Tabela 24 - Presença de indícios sobre discussão sobre o recorte temático ambiental nas RMMA (4ª fase - 2004 - 2012)	216

Tabela 25 - Reuniões do SGT nº 06 – Meio Ambiente (5ª fase – 2013 a 2022).....	221
Tabela 26 - Reuniões do SGT nº 06 (5ª fase – 2013 a 2022) com indícios do recorte temático ambiental	223
Tabela 27 - Presença da discussão sobre indícios do recorte temático ambiental nas RMMA (2013 - 2022)	227
Tabela 28 - Quantidade de Relatórios de inadmissibilidade por países do MERCOSUL	245
Tabela 29 - Quantidade de Relatórios de admissibilidade por países do MERCOSUL	245
Tabela 30 - Quantidade de casos na Corte IDH por países do MERCOSUL	246
Tabela 31 - Quantidade de sentenças proferidas pela Corte IDH por países do MERCOSUL	246

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Instituições membros dos Princípios do Equador	58
Quadro 2 - Teorias sobre como a AIA promove resultados ambientais.....	71
Quadro 3 - AIS e a Licença Social para Operar (LSO).....	75
Quadro 4 - Tratados bilaterais contendo o termo avaliação de impacto ambiental nas três línguas.....	80
Quadro 5 - Tratados multilaterais contendo o termo avaliação de impacto ambiental nas três línguas.....	81
Quadro 6 - Requisitos para requerer a Declaração de Impacto Ambiental e Social	142
Quadro 7 - Definições dos instrumentos de LA no Decreto nº 14.281/96	149
Quadro 8 - Classificação do projeto que requer AAP (art. 5º do Decreto nº 435/1994)	160
Quadro 9 - Quantidade de sentenças prolatadas em face do Brasil.....	249
Quadro 10 - Quantidade de sentenças prolatadas em face do Paraguai	252
Quadro 11 - Quantidade de sentenças prolatadas em face do Uruguai	253
Quadro 12 - Quantidade de sentenças da Corte IDH prolatadas em face da Argentina.....	256
Quadro 13 - Resumo dos acontecimentos narrados na Denúncia à CIDH (1998)	267
Quadro 14 - Divisão sistemática da Sentença Lhaka Honhat vs. Argentina	284

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantidade de sentenças da Corte IDH prolatadas em face do Brasil por ano....	249
Gráfico 2 - Quantidade de sentenças da Corte IDH prolatadas em face do Paraguai por ano	251
Gráfico 3 - Quantidade de sentenças da Corte IDH prolatadas em face do Uruguai por ano	253
Gráfico 4 - Quantidade de sentenças da Corte IDH prolatadas em face da Argentina por ano	260

LISTA DE SIGLAS

AAE -	Avaliação Ambiental Estratégica
AAP -	Autorização Ambiental Prévia
AGM -	Reunião Geral Anual
AIA -	Avaliação de Impacto Ambiental
AIS -	Avaliação de Impacto Social
CAA -	Certificado de Aptidão Ambiental
CADH -	Convenção Americana de Direitos Humanos
CAJOP -	Gabinete de Assessoria Jurídica das Organizações Populares
CCA -	Certificado de Classificação Ambiental
CCM -	Comissão de Comércio
CF -	Constituição Federal
CIDH -	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CIDIPS -	Conferências Interamericanas Especializadas em Direito Internacional Privado
CIMI -	Conselho Indigenista Missionário
CLAES -	Centro Latino Americano de Ecología Social
CMC -	Conselho Mercado Comum
CODESUL -	Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul
COFEMA -	Conselho Federal de Meio Ambiente
CONAMA -	Conselho Nacional do Meio Ambiente
COP -	Conferência do clima da ONU
COSIPLAN -	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
CTCA -	Cadastro Técnico de Consultores Ambientais
DAA -	Departamento de Avaliação Ambiental
DESCA -	Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais
DH -	Direitos Humanos
DIA -	Declaração de Impacto Ambiental
DOA -	Departamento de Avaliação Ambiental
DPA -	Direção de Planejamento Ambiental
ECOSOC -	Conselho Econômico e Social da ONU

ECOSUL -	Conferência sobre o MERCOSUL, Meio Ambiente e Aspectos Transfronteiriços
EIA -	Estudo de Impacto Ambiental
EsIA -	Estudo de Impacto Ambiental
EUA -	Estados Unidos da América
FAO -	Organização das Nações Unidas para a alimentação e a agricultura
FMAM -	<i>Fondo Mundial para el Medio Ambiente</i>
G20 -	Grupo dos vinte
GAHCDS -	Grupo <i>Ad Hoc</i> sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável
GMC -	Grupo Mercado Comum
GTZ -	Agência Alemã de Cooperação
IAIA -	<i>International Association for Impact Assessment</i>
IBAMA -	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio -	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IDH -	Interamericano(a) de Direitos Humanos
IIRSA -	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana
INDEC -	<i>Instituto Nacional de Estadísticas y Censo</i>
IOPN -	Escritório Internacional para a Proteção da Natureza
IUPN -	União Internacional para a Proteção da Natureza
LA -	Licença Ambiental
LATU -	<i>Laboratorio Tecnológico del Uruguay</i>
LP -	Licença Prévia
MayDS -	Ministério do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
MERCOSUL -	Mercado Comum do Sul
MNDH -	Movimento Nacional de Direitos Humanos/Regional Nordeste
MVOTMA -	Ministério da Habitação, Ordenamento do Território e Ambiente
NEPA -	<i>National Environmental Policy Act</i>
OC -	Opinião Consultiva
ODS -	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEA -	Organização dos Estados Americanos
OMC -	Organização Mundial do Comércio
ONG -	Organização não-governamental

ONU -	Organização das Nações Unidas
PCA -	Plano de Controle Ambiental
PGA -	Plano de Gestão Ambiental
PNUD -	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA -	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPTVEN -	Presidência Pró tempore da Venezuela
RIA -	Relatório de Impacto Ambiental
RIMA -	Relatório de Impacto Ambiental
RMMA -	Reunião de Ministros do Meio Ambiente
SayDS -	Secretaria de Desenvolvimento Sustentável e Política Ambiental da Nação
SFI -	Sociedade Financeira Internacional
SGT -	Subgrupo de Trabalho
SIAM -	<i>Sistema de información ambiental del MERCOSUL</i>
SIDH -	Sistema interamericano de Direitos Humanos
SISNAMA -	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SRN y AH -	Secretaria de Resíduos Naturais e Ambiente Humano
TOR -	Termo de Referência
UNASUL -	União de Nações Sul-Americanas
UNCCD -	Convenção das Nações Unidas para o combate à desertificação
UNEA -	Assembleia das Nações Unidas para o Meio Ambiente
UNESCO -	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIDROIT -	Instituto Internacional para a Unificação do Direito Privado
UNSCCUR -	Conferência Científica da ONU sobre a Conservação e Utilização de Recursos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	23
1 DESAFIOS DO DIREITO AMBIENTAL GLOBAL	38
1.1 MOVIMENTO AMBIENTALISTA GLOBAL E A AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL	38
1.1.1 Conferência de Estocolmo	47
1.1.2 Princípios do Equador	55
1.1.3 PNUMA	59
1.1.4 Rio 92	61
1.1.5 Conferência de Johannesburgo	63
1.1.6 Rio +20	66
1.2 ENTENDENDO A AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL – AIA	67
1.2.1 Avaliação de Impacto Ambiental versus Avaliação de Impacto Social	71
1.2.2 Mapeamento de AIA, AIS e Licença Ambiental - LA	75
1.2.3 O caso das papelarias	87
1.2.4 Um olhar sobre a jurisprudência doméstica dos países mercosulinos	91
2 MARCO REGULATÓRIO DA LICENÇA AMBIENTAL NOS PAÍSES DO MERCOSUL	105
2.1 LICENÇA AMBIENTAL NO BRASIL	105
2.2 LICENÇA AMBIENTAL NA ARGENTINA	116
2.2.1 Repartição de competências na Argentina	117
2.2.2 Licença ambiental nacional na Argentina	120
2.2.3 Licença ambiental subnacional - Província de <i>Salta</i> – Argentina	134
2.3 LICENÇA AMBIENTAL NO PARAGUAI	145
2.3.1 Decreto nº 14.281 de 1996	149
2.4 LICENÇA AMBIENTAL NO URUGUAI	155

3 TRAJETÓRIA POLÍTICO NORMATIVA DO MERCOSUL EM MATÉRIA AMBIENTAL	163
3.1 HARMONIZAÇÃO JURÍDICA	163
3.1.1 Iniciativas uniformizadoras.....	174
3.2 TRAJETÓRIA POLÍTICO-NORMATIVA DO MERCOSUL EM MATÉRIA AMBIENTAL.....	179
3.2.1 Existe harmonização da política sobre Licença Ambiental no MERCOSUL?	184
3.2.2 Considerações sobre as atas do SGT nº 06 – Meio Ambiente	186
3.2.3 Considerações sobre as atas das Reuniões dos Ministros do Meio Ambiente – RMMA.....	188
3.2.4 Trajetória político-normativa da Licença Ambiental no MERCOSUL – 1ª fase (1991 a 1993)	191
3.2.5 Trajetória político-normativa da Licença Ambiental no MERCOSUL – 2ª fase (1994 a 1995)	195
3.2.6 Trajetória político-normativa da Licença Ambiental no MERCOSUL – 3ª fase (1996 a 2001)	199
3.2.7 Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente no MERCOSUL (2001).....	207
3.2.8 Trajetória político-normativa da Licença Ambiental no MERCOSUL – 4ª fase (2002 a 2012)	209
3.2.9 Trajetória político-normativa da Licença Ambiental no MERCOSUL – 5ª fase (2013 a 2022)	221
4 CORTE IDH: CASO COMUNIDADES INDÍGENAS <i>MIEMBROS DE LA ASOCIACIÓN LHAKA HONHAT (NUESTRA TIERRA) VS ARGENTINA.....</i>	233
4.1 SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS - SIDH.....	233
4.1.1 Contencioso da Corte Interamericana de Direitos Humanos – Corte IDH....	235
4.1.2 Comissão Interamericana de Direitos Humanos - CIDH.....	241
4.2 O MERCOSUL E AS SENTENÇAS DA CORTE IDH.....	247
4.3 POR QUE O CASO DA <i>ASOCIACIÓN LHAKA HONHAT VS. ARGENTINA?</i>	260

4.4 A DENÚNCIA PERANTE À COMISSÃO IDH	264
4.5 A PONTE SOBRE O RIO <i>PILCOMAYO</i>	270
4.6 SENTENÇA SOBRE O CASO COMUNIDADES INDÍGENAS <i>MIEMBROS DE LA ASOCIACIÓN LHAKA HONHAT (NUESTRA TIERRA) VS. ARGENTINA</i>	284
4.6.1 Considerações prévias e provas	285
4.6.2 Os fatos	287
4.6.2.1 <i>Primeiras reclamações (antes de 1999)</i>	289
4.6.2.2 <i>Tentativas de parcelamento individual e oposição indígena (1999-2004)</i>	290
4.6.2.3 <i>Criação da Unidade Provincial de Execução – UEP e Referendo (2005-2006)</i> 291	
4.6.2.4 <i>A partir de 2007</i>	293
4.6.3 Fondo – Informe de antecedentes	295
4.6.4 Direito de propriedade Comunitária indígena	296
4.6.5 Direito da participação em projetos e obras sobre a propriedade comunitária	298
4.6.6 Locomoção, residência, meio ambiente saudável, alimentação, água e identidade cultural	305
4.6.7 Análise hermenêutica da CIDH na Sentença <i>Lhaka Honhat vs. Argentina</i>	305
4.6.7.1 <i>Direito a um meio ambiente saudável, alimentação, água e cultura</i>	307
4.6.7.2 <i>Da responsabilidade do Estado no caso concreto</i>	312
4.6.8 Violações às garantias judiciais, medidas reparatorias e cumprimento da sentença	313
CONSIDERAÇÕES FINAIS	319
REFERÊNCIAS	330

INTRODUÇÃO

Desde seu surgimento, assinalando-se o seu marco fundador para a modernidade como sendo o conjunto de acordos celebrados entre nações europeias intitulado “Paz de Westfália”, o Direito Internacional passou - e continua a passar - por inúmeras transformações, resultado da própria evolução das relações sociais, cada vez mais transnacionais, como também das diversas exigências que uma sociedade internacional demanda da técnica e instituições jurídicas.

Se, inicialmente, a disciplina se ocupava da construção de acordos militares e de guerra e paz entre os nascentes Estados, atualmente, as preocupações do Direito Internacional expandem-se, abrangendo matérias anteriormente legadas à regulamentação do Direito interno ou que mesmo sequer eram cogitadas. Nesse contexto, o movimento de expansão ocorrido a partir do pós II guerra mundial, quando estruturou-se um conjunto de tratados e mecanismos jurídicos de tutela aos Direitos Humanos, bem como a construção de direitos difusos e coletivos, caracterizados pela transcendência de sua titularidade, de modo a alcançar coletividades não individualizáveis, e, até mesmo, as gerações futuras.

O Direito Internacional contemporâneo assume, portanto, além do papel de manter a coesão da sociedade internacional, a partir da disciplina das relações entre Estados e seu aprimoramento, por meio de instrumentos diplomáticos diversos e organizações internacionais e a resolução de conflitos entre leis no espaço, a importante missão de proteger, mediante direitos e garantias de caráter supranacional, os direitos e a dignidade humana, entendendo que tais valores não podem estar inteiramente sujeitos às dinâmicas do direito interno e da tradicional técnica jurídica positivista, na qual a Lei é autorreferente e válida por si só, de modo a evitar que novas tragédias, como o genocídio dos armênios e o holocausto judeu, repitam-se.

Obviamente, não se trata de missão simples e executada à perfeição, havendo uma série de contradições, avanços e retrocessos, além da própria dificuldade de implantação de seus postulados nos Estados, dada a reduzida coercitividade dos ditames internacionais, mas que nem de longe permitem falar no fracasso ou superação do Direito Internacional como verdadeiro instrumento civilizatório, mas apenas reforçam a necessidade de uma ordem jurídica que transcenda a territorialidade do Direito interno.

Dentre as preocupações assumidas pelo Direito Internacional contemporâneo, emerge com muito destaque a necessidade de proteção ao Meio Ambiente, de modo que se pode falar, sem dúvidas, na existência de um Direito Ambiental Internacional.

De fato, a problemática do Meio Ambiente é, em sua essência, multinacional. Se da regulamentação das migrações aprendemos que as fronteiras são construções artificiais inaptas a impedir o fluxo dos indivíduos entre os Estados, muito menos os biomas e seres vivos são limitados por elas. Diversas espécies de animais empreendem, como parte de seu ciclo de vida, viagens intercontinentais, cadeias de montanhas atravessam vários países e os rios, quando não servem de fronteira, atravessam e integram Estados e povos.

Muito antes de a globalização permitir que pessoas estabelecessem intensos fluxos internacionais, a natureza já o fazia, o que leva à conclusão de que a tutela do meio ambiente não cabe exclusivamente ao direito interno, ao qual ele transcende, seja pela não conformação dos entes naturais à territorialidade estrita dos Estados, seja pelo fato de as consequências da degradação ambiental, igualmente, não ficarem restritas ao Estado que lhe deu causa, nem à geração que a assistiu. De tal modo, o Direito Ambiental assume um caráter eminentemente transnacional e intergeracional, o que explicita a necessária abordagem internacional a ele aplicada.

Com efeito, os bens tutelados pelo Direito Ambiental não se restringem apenas à existência e conservação em si dos seres vivos não-humanos, das paisagens naturais ou de indicadores climáticos. A proteção da dignidade humana, elevada à categoria de objeto principal do Direito contemporâneo não pode prescindir da adequada tutela da natureza. Nesse sentido, o Meio Ambiente não é apenas um bem jurídico, mas sim a verdadeira casa comum da humanidade.

A degradação do Meio Ambiente afeta profundamente os seres humanos: a extinção de animais e plantas inviabiliza atividades econômicas diversas, as alterações climáticas geram consideráveis perdas para a agricultura e pecuária, o esgotamento de recursos minerais compromete a indústria de bens que necessitam dessas *commodities* e a exploração de recursos naturais sem a observação de regras de segurança acarretam em tragédias ambientais, dentre as quais não é custoso lembrar do vazamento de detritos de mineração no Rio Doce, no estado de Minas Gerais, com incalculável impacto para os povos que vivem em suas margens e dependem dos seus recursos.

A partir dessas premissas, depreende-se que, mesmo na abordagem liberal mais clássica, que organiza os Direitos Humanos em torno dos valores da vida, liberdade e propriedade, a proteção do Meio Ambiente é imprescindível: pessoas morrem, perdem seus bens e meios de sustento, como também são forçadas ao refúgio em consequência da destruição da natureza. A busca predatória pelo progresso econômico e a desconsideração da necessidade de preservação ambiental ameaçam, portanto, a própria continuidade do gênero humano, como as guerras

outrora fizeram - e ainda fazem. Essencial, portanto, que, da mesma maneira que houve a compreensão da necessidade de tutelar os Direitos Humanos pelo Direito Internacional, assim também seja com o Direito Ambiental.

Ao que nos parece, o modelo de desenvolvimento dos Estados colonizados explorou violentamente os recursos naturais e o capital humano dos povos subalternos, de modo que eles foram submetidos a um duplo processo de extermínio, tanto de suas vidas consideradas em si mesmo, quanto da natureza, cuja existência é indissociável, tanto pela noção de que são os homens dela integrantes, quanto pelo fato de que o sustento e a reprodução dos seus meios de vida dependem inteiramente da sua integridade.

A relação entre o Estado e os povos originários na América Latina trilhou um caminho similar nos diversos países que a compõem: de início, a exploração e mesmo o extermínio quase total da população indígena, posteriormente a proliferação de legislações tutelares, que objetivavam assimilá-los à “civilização” e, mais recentemente, coincidindo com os processos de redemocratização pós-ditaduras que assolaram o continente, verifica-se a tentativa de construção de um modelo de Estado multicultural, que não mais enxergue os indígenas como meros objetos de uma democracia racial¹, mas sujeitos ativos de sua própria história e demandas políticas.

Sobre este processo², argumenta Rodolfo Stavenhagen (2010), que os povos indígenas surgiram nos últimos anos como novos atores políticos e sociais na América Latina. Para o autor, os indígenas estão se tornando sujeitos ativos e as teorias de mudança social, de modernização e de construção nacional serão reexaminadas à luz da chamada “questão étnica”, que foi ignorada ao longo dos tempos.

Essas transformações às quais o autor se refere certamente atingiram seu ápice com a experiência constitucional boliviana de 2009, que pretendeu refundar o Estado, a partir da sua caracterização não apenas como multicultural, mas plurinacional. O preâmbulo da Carta Magna da Bolívia, nesse contexto, evoca a relação indissociável entre homem e natureza e como

¹ Democracia racial seria o discurso de integração harmônica entre as diversas raças e etnias componentes de um Estado, construído ideologicamente de modo a mascarar as relações conflituosas que permeiam essa interação.

² “*Los pueblos indígenas han surgido en años recientes como nuevos actores políticos y sociales en América Latina. Con esto significamos que los indios se están transformando en sujetos activos en vez de continuar siendo objetos pasivos del cambio histórico. Algo ha cambiado en las circunstancias de existencia de las poblaciones indígenas, algo está cambiando en la relación entre el Estado y los pueblos indígenas, antiguos reclamos y nuevas demandas se han conjuntado para forjar nuevas identidades, nuevas ideologías están compitiendo con paradigmas viejos y establecidos; las teorías del cambio social, de la modernización y de la construcción nacional están siendo re-examinadas a la luz de la llamada "cuestión étnica", tan ignorada y despreciada durante tanto tiempo, y por último, también ha cambiado la manera de hacer política en torno de la problemática indígena*” (Stavenhagen, 2010, p. 35).

perspectiva a ser realçada – rechaçando, assim, a ideia da inexorabilidade do progresso como condição para o pleno desenvolvimento da humanidade - e mais, a personaliza, sob o título de Pachamama, invocando, a sua força para empreender esse reencontro consigo mesma.

O novo paradigma constitucional boliviano, no entanto, não foi alcançado pelos demais Estados latino americanos que, não obstante, passaram a prever em suas Constituições - com reflexo na legislação infraconstitucional - normas protetivas ao meio ambiente e aos povos originários. Igualmente, em âmbito internacional, é significativa a adesão a tratados e demais instrumentos que versem sobre estes temas, como também a inclusão, ainda que tímida, no Protocolo de San Salvador³, da temática ambiental.

Tem-se, portanto, que esse novo período é marcado, em nível local, por processos constituintes de superação a períodos ditatoriais, que passaram a ampliar o espaço político para os povos originários, ao tempo em que também refletiram preocupações internacionais com o meio ambiente e, em nível global, pelo reconhecimento da indissociabilidade entre as várias dimensões dos direitos humanos, mas também pela urgente necessidade de repensar o cuidado com o meio ambiente.

Relativamente a esse último aspecto, o crescimento das preocupações com o meio ambiente levou também ao adensamento dos instrumentos e institutos do Direito Ambiental. Com efeito, há muito constatou-se que o progresso industrial, tecnológico e econômico implicaria em algum ônus para a natureza. Assim sendo, surge a necessidade de prever os impactos da atividade humana no meio ambiente, como também preveni-los, se possível, mitigá-los ou repará-los.

A proteção do planeta é um grande desafio que, ao longo dos séculos, o movimento ambientalista global busca alcançar. As raízes do ambientalismo, desde o século XVI, com as descobertas científicas britânicas; passando pelas descobertas americanas - século XVIII e começo do XIX; as grandes Conferências ambientais (Estocolmo; Rio 92; Johannesburgo; Rio +20) e centenas de instrumentos protetivos a elas correlatos, tentam incessantemente encontrar fórmulas de conscientização e controle para que o regime ambiental funcione.

³ O Protocolo de San Salvador, como é mais comumente conhecido o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais é um tratado que, como o próprio nome sugere, complementa a Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica, acrescentando ao seu texto normas de proteção aos direitos econômicos, sociais e culturais, que originalmente não eram por ela tratadas. O Protocolo insere-se no movimento de expansão dos Direitos Humanos e do reconhecimento da indissociabilidade de suas várias dimensões, e permitiu a inclusão de direitos relacionados ao Meio Ambiente dentre aqueles tutelados pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o que levou ao caso que esta pesquisa analisa.

As tentativas de salvaguarda ambiental, idealizadas e instrumentalizadas pelos atores que compõem o regime ambiental global, são diversas, tanto quanto, os motivos protetivos - água, ar, terra, fogo, energia, animais - que estimulam tais intervenções. As pautas ambientais são comumente colacionadas a partir de desastres, constatações científicas e interesses diversos. Sob tal perspectiva, ao longo dos tempos, os fenômenos e as agressões ambientais foram dando ensejo para a criação de conceitos, categorias, justificativas, dimensões, parâmetros, permissões e proibições.

Levando em consideração o crescimento da população; a expansão industrial; a exploração de recursos naturais e os avanços tecnológicos, o regime ambiental passou a admitir que a atividade humana poderia causar impactos na natureza. Os EUA, na tentativa de criar condições para que o homem e a natureza pudessem existir em harmonia produtiva, tanto para as gerações presentes quanto as futuras, instituiu a Avaliação de Impacto Ambiental - AIA, terminologia que entrou na literatura ambiental a partir da Lei nacional de política ambiental (*National Environmental Policy Act* – NEPA) aprovada pelo Congresso americano em 1969. Para Sánchez (2013), a NEPA é considerada pioneira na concepção de um instrumento de planejamento de proteção ambiental, inclusive transformando-se em modelo de legislações similares em todo o mundo.

De tal modo, surge a figura da Avaliação de Impacto Ambiental - AIA, que pode ser definida, como o procedimento prévio de coleta de informações acerca dos riscos e impactos à natureza de determinado projeto de empreendimento, determinando se o mesmo poderá existir ou não e sob quais condições. A AIA pode, assim, ser entendida como um mecanismo de compatibilização mínima entre desenvolvimento e o direito ao meio ambiente, e assume uma notável importância na atualidade, considerando a já explicitada necessidade de preservação dos recursos naturais, biomas, ecossistemas e seres vivos, sob risco de perecimento da própria humanidade ou inviabilização de suas atividades.

Em paralelo, surge a Avaliação de Impacto Social - AIS, que, indo além da análise dos eventuais riscos e danos ao meio ambiente, também considera as consequências das atividades e empreendimentos para o entorno social do espaço de sua instalação. A AIS, assim, está mais alinhada à perspectiva de que a tutela do Meio Ambiente não se restringe apenas à proteção dos bens ambientais em si, mas também deve levar em consideração a sua importância para a vida das comunidades deles dependentes, conforme já expusemos anteriormente.

Cabe pontuar que a AIA e a AIS podem se caracterizar, também, como procedimentos essencialmente representativos e informativos, que devem contar com a participação das

populações afetadas, as quais precisam ter ciência da natureza, estrutura, funcionamento e impactos das atividades a serem instaladas, ponto sensível do trabalho, como veremos.

Esses instrumentos foram adotados em diversos Estados, a exemplo do Brasil, onde a AIA é instrumento da política nacional do meio ambiente, cujo marco regulatório principal, a Lei nº 6938/81 é anterior, inclusive, à promulgação da Constituição de 1988. Na Argentina, apesar de registros históricos que datam de 1886; da Constituição do país (1994), bem como, das Constituições provinciais, o principal marco regulatório é a Lei nº 25.675 de 2002 e na Província de Salta, o destaque é para Lei nº 6.986 de 1998. A Constituição paraguaia de 1992 moldura a proteção e a Lei nº 294/1993, especifica a tutela a partir de AIA e similares, tanto quanto a Lei nº 16.466 de 1994 o faz, no Uruguai, conforme será exposto em capítulo próprio.

Em que pese a genuína faceta comercial, mas também, admitindo que o planeta tem limites, em sede regional, amparados pelas iniciativas multilaterais, influenciados inclusive, pelo movimento ambientalista global, o MERCOSUL, ainda que timidamente, também encampa a salvaguarda ambiental como um de seus fronts. Para Oliveira (2008), a harmonização compreende as medidas voltadas para eliminação de conflitos entre regras de sistemas nacionais distintos, com certa liberdade quanto ao instrumento com o qual se realiza, uma vez que a finalidade é apenas promover a coexistência de regras que, apesar de diferenças menores, tem o mesmo sentido. De tal modo, na perspectiva intrabloco, usando a harmonização como pano de fundo, uma série de iniciativas ambientais são pactuadas.

Tal qual as legislações domésticas (Argentina; Brasil; Paraguai e Uruguai) a partir do contexto de harmonização, o MERCOSUL também consagra a AIA, como elemento importante na tutela ambiental. Os documentos e atos jurídicos que emergem das esferas técnicas, políticas e jurídicas do bloco, a exemplo da Resolução do Grupo Mercado Comum (GMC) 10/1994 e do Acordo - Quadro sobre o meio ambiente do MERCOSUL, bem como da institucionalização do Subgrupo nº 06 – Meio Ambiente, em 1995, da Reunião de Ministros do Meio Ambiente – RMMA, em 2003, e da Reunião de autoridades sobre povos indígenas – RAPIM, em 2014, sinalizam o porvir.

De toda sorte, o Direito, enquanto ciência prescritiva, isto é, baseada na lógica do “dever-ser”, não espelha necessariamente a realidade social e política na qual se encontra. Aliás, a “constitucionalização simbólica”, como se depreende das lições de Marcelo Neves (2001), revela que, frequentemente, as normas jurídicas não cumprem mais do que uma função ideológica ou de desencargo de consciência política, faltando-lhe a eficácia jurídico-normativa que seria essencial para a transformação efetiva do Estado, o que é particularmente mais grave em se tratando de Estados periféricos, cujas estruturas políticas, econômicas e sociais ainda

refletem valores coloniais e de perpetuação de relações de exploração, dependência e privilégio de classes dominantes, pouco ou nada atingidas pelas Constituições e demais normas.

Nesse descompasso regional – ainda que harmonizado - sem instância a recorrer, ao que parece, a condução da política ambiental mercosulina, acrescenta fissuras ao bloco. Já no descompasso doméstico, a tutela internacional dos direitos humanos desempenha importante papel, pois apresenta-se como suplementar àquela oferecida no âmbito interno, permitindo assim consertar eventuais distorções que possam acontecer no judiciário dos Estados que se submetem à jurisdição dos sistemas de proteção aos direitos humanos, conforme veremos.

Em sendo a jurisdição, também, um espaço de luta social, e considerando que os povos originários encontram-se em um novo momento de inserção política no continente americano, é de se imaginar que eles também demandam acesso à justiça interna e internacional para a resolução de suas demandas políticas, muitas das quais envolvem a defesa do Meio Ambiente que, conforme fora explicitado anteriormente, não abarca apenas a concepção da natureza como bem jurídico, mas como figura indissociável à sua própria existência e sustento.

Nesse sentido, em que pese as muitas limitações da jurisdição como mecanismo de solução de problemas sociais, é inegável a sua importância como mais um espaço de luta política, sobretudo de sujeitos minoritários como os povos originários, que, a depender do Estado, teriam pouca expressão eleitoral, dado o extermínio quase total de suas populações, ao passo em que a jurisdição, enquanto espaço contramajoritário, pode permitir um melhor acesso, levando-se também em consideração que os Direitos Humanos representam trunfos em face do autoritarismo e da violência das maiorias.

Ademais, considerando que foi o Estado o maior agente de violência contra os povos originários na América Latina, e que as transformações constitucionais anteriormente faladas não foram suficientes para superar a perspectiva de subalternização à qual eles foram submetidos, a jurisdição internacional pode representar um importante espaço de acolhimento às demandas e lutas desses povos.

No espaço territorial em que a presente pesquisa se debruça a jurisdição internacional é representada pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos, composto pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Aquela caracteriza-se como instância de admissibilidade e encaminhamento de demandas e consultas à Corte (posto que indivíduos e organizações não-estatais não podem acessá-la diretamente),

enquanto a última exerce, de fato, as funções consultivas e jurisdicionais, estando, até o momento, vinte Estados americanos submetidos à sua jurisdição contenciosa⁴.

Conforme exposto, em regra, somente serão submetidos à apreciação da Corte IDH aqueles casos que já tenham tramitado na jurisdição interna dos Estados, excetuadas as situações em que não houver instrumentos jurídicos internos para solucionar o problema em questão ou quando houver demora injustificada na sua resolução. Assim, a Corte assume papel de proteção suplementar aos Estados que tenham reconhecido a sua competência jurisdicional, tendo autoridade, também, para condená-los e impor as obrigações decorrentes da condenação.

As demandas envolvendo Direito Ambiental e povos indígenas, dada as peculiaridades da América Latina são recorrentes na jurisdição interna dos diversos Estados do continente, inclusive naqueles que estão submetidas à competência contenciosa da Corte IDH. Destarte, esse Tribunal já se debruçou em casos que merecem nossa atenção.

Especificamente no que toca a questão da AIA, o primeiro caso a ser apreciado pela Corte IDH foi o dos Povos Kaliña e Lokono x Suriname, cujas circunstâncias fáticas dizem respeito à instalação de empreendimentos de mineração em terras ocupadas tradicionalmente por oito comunidades de povos originários, ao arrepio do seu consentimento e informação acerca da atividade mineradora.

A Sentença de 25 de novembro de 2015, proferida pela Corte IDH reconheceu a violação aos direitos dos Povos Kaliña, bem como estabeleceu a obrigatoriedade da realização de Estudos de Impacto Ambiental - EIA, para a implantação de empreendimentos potencialmente nocivos ao MEIO AMBIENTE, como também que eles levassem em consideração os impactos sobre a vida, cultura, espiritualidade e propriedade dos povos originários (Paiva; Heeman, 2017), reconhecendo ainda a dupla afetação das terras indígenas, o que representa, em último caso, o reconhecimento da transcendência dos direitos ambientais, como já fora abordado anteriormente, de modo a se compreender que a sua tutela, em se tratando de povos originários, não pode se dar exclusivamente a partir de concepções ocidentais.

O caso supracitado é paradigmático, pois, além de ser o primeiro a se debruçar sobre a questão da AIA em situações envolvendo o direito ao meio ambiente e povos originários, inaugurou também a tendência do chamado *greening*, ou “esverdeamento” dos Direitos Humanos no Sistema Interamericano. Tal fenômeno pode ser definido como a tentativa ou consecução de proteção de Direitos Humanos ligado ao meio ambiente nos sistemas regionais,

⁴ A estrutura e funcionamento do Sistema Interamericano será melhor detalhado em momento posterior.

originalmente pensados como espaços de tutela de direitos civis e políticos (Mazzuoli, 2011), e pode ser encarado como fruto do reconhecimento da transcendência do Direito Ambiental, bem como da ampliação do escopo dos tratados internacionais sobre Direitos Humanos, a partir do reconhecimento da indissociabilidade das várias dimensões desses direitos, conforme estabelecido pela Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de Viena, realizada em 1993, que constitui um importante marco da superação da divisão dos direitos humanos em temáticas distintas (direitos civis individuais e políticos x direitos econômicos, sociais e culturais), própria do período da Guerra Fria e representada na edição, em 1966, de dois tratados internacionais distintos, cuja adesão se deu, em grande parte, a partir da situação política dos Estados àquela época.

Portanto, diversas questões emergem a partir do que foi discutido até o presente momento: a) A caracterização do direito ao meio ambiente como direito humano e a preocupação com a prevenção e mitigação de danos ambientais, materializada, por exemplo, nas figuras da AIA e AIS; b) A sua transcendência, considerando envolver não apenas os bens ambientais em si, mas também aspectos territoriais, que dialogam com o direito à propriedade, mas também à identidade cultural e mesmo à autodeterminação dos povos; c) A importância dos direitos ambientais para os povos originários, particularmente na América Latina, e a emergência destes últimos como atores políticos nos últimos anos; d) A prevalência de valores coloniais e autoritários nos diversos Estados da América Latina, os quais são refletidos na atuação do Poder Judiciário, que frequentemente ignora a existência de tratados internacionais que tutelam o Meio Ambiente e os direitos dos povos originários, atraindo, assim, a competência da Corte IDH para apreciar tais questões.

E ainda, levando em consideração, o regionalismo enquanto fenômeno multidimensional, caracterizado pelo movimento de aproximação entre Estados de uma mesma região, aqui delimitados pelos países do Cone Sul, sob o raio de incidência institucional da Organização dos Estados Americanos - OEA e do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, depuramos enquanto problema desta pesquisa, o que pode ser sintetizado na seguinte pergunta: **como o direito ambiental e a sua relação com os povos originários do Cone sul, especificamente quanto à Avaliação de Impacto Ambiental, têm sido tratados na instância técnica, política e normativa do MERCOSUL e no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos?**

Para tanto, partimos das seguintes hipóteses: 1. A apreciação dos atos jurídicos e documentos dos grupos de trabalho do Mercosul que tratam do meio ambiente (1991 - 2022) notadamente sobre Avaliação de Impacto Ambiental – AIA, trazem evidências sobre a

harmonização da política ambiental mercosulina; 2. O esverdeamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos evidencia como o direito ambiental está sendo tutelado nos países do Cone sul.

Em contraponto nuclear com o marco regulatório doméstico dos países do Cone Sul (Brasil; Argentina; Paraguai e Uruguai) no tocante à AIA, bem como, os auspícios regionais de cooperação e integração – a partir dos instrumentos protetivos mercosulinos – o recorte temático, também se justifica pelo fato de, no âmbito do SIDH, os casos que envolvem questões de direito ambiental estão, em sua maioria, implicados com os povos originários, os quais, como mencionamos, têm uma relação com a natureza diferente daquela que tradicionalmente se construiu na experiência ocidental, e que embasou a formação do Direito Ambiental - e Internacional.

Analisar, portanto, os casos em que povos originários buscam a jurisdição internacional para a defesa de direitos de cunho ambiental, permite compreender, a partir de suas perspectivas diferenciadas, como o direito ambiental e os instrumentos da AIA e AIS podem assumir novos contornos e dimensões no continente americano, aptos também a influenciar as necessárias transformações desse ramo do Direito no restante do mundo.

Para tanto, optamos por realizar um estudo de caso, o qual se debruçará sobre o Caso “Comunidades Indígenas *Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra)* vs. Argentina” que, embora não tenha sido, como visto, o pioneiro a envolver a temática aqui estudada no âmbito do SIDH, é o primeiro que teve como réu um Estado membro do MERCOSUL, o que torna seu estudo extremamente relevante para o âmbito brasileiro – levando a inferências futuras sobre a atuação da Corte IDH em violações semelhantes ou mesmo com potencial de influenciar o sistema jurídico do nosso país, a partir do diálogo entre fontes e jurisdições.

Destaca-se também o relevo regional paradoxal da sentença da Corte IDH, uma vez que, o elemento que particulariza a denúncia da *Lhaka Honhat* perante a Comissão IDH, é a ausência de AIA, numa obra – ponte sobre o rio *Pilcomayo* – cujo nascedouro é o próprio desejo mercosulino de cooperação e integração regional. Dada a materialização da violação, sob o ponto de vista jurídico, apenas a Argentina foi condenada. Todavia, sob o ponto de vista econômico, social, cultural e político, o Estado não agiu sozinho, do outro lado da ponte, tínhamos o Paraguai e entre esses dois países, um mundo de possibilidades - domésticas, regionais e globais - que poderiam ter sido evocadas, mas, simplesmente, não foram.

A opção metodológica pelo estudo de caso justifica-se pelo aprofundamento por ele possibilitado. Como pontua Antonio Carlos Gil (2012, p.72), o estudo de caso “é caracterizado

pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de modo a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado, tarefa praticamente impossível mediante outros tipos de delineamentos considerados”.

Sendo assim, o estudo de caso permitirá fazer uma análise profunda e detalhada do caso escolhido, possibilitando ainda a aplicação prática dos conceitos aqui trabalhados, de modo a verificar a sua aplicação prática. As vantagens da utilização desse delineamento de pesquisa se sobressaem quando o caso objeto de análise é um processo judicial, dado o nível de aprofundamento possibilitado, cuja importância reside no fato de que os processos e decisões judiciais não se configuram apenas como simples atos jurisdicionais, mas trazem em si a fixação e concretização, no mundo real, das normas jurídicas. Aliás, como prelecionam os defensores do realismo jurídico, a norma só existe, realmente, quando interpretada e aplicada. Assim, a análise de decisões judiciais permite compreender o que efetivamente a norma é.

Ademais, a construção da decisão jurídica e, portanto, a delimitação do sentido e alcance das normas jurídicas se dá em um procedimento amparado não apenas em regras materiais e processuais, mas que se caracteriza como ato pragmático-argumentativo (Jorge Neto, 2017), ou seja, construído a partir dos argumentos das partes envolvidas com vistas à solução de um caso real e suas implicações práticas.

Igualmente, essa construção não é algo que deva ser analisado apenas sob um prisma formal. O acesso à justiça, garantia fundamental e categoria essencial para o presente estudo, não se esvai apenas no momento em que sujeitos conseguem levar à jurisdição os seus problemas, mas assume também uma dimensão argumentativa, na qual a oportunidade de apresentar seus argumentos e tê-los ouvidos em igualdade para com a parte adversária - no caso, o próprio Estado - é indispensável para que essa garantia seja, de fato, efetiva. No caso objeto de estudo, tem-se um processo perante a Corte IDH, proposto a partir de provocação de associação representativa de uma comunidade indígena argentina.

Diante do exposto, é de se compreender tal feito como manifestação daquela maior inserção que os povos originários latino-americanos conquistaram nos últimos anos, ressaltando ainda que o judiciário - inclusive os Tribunais Internacionais - é também um espaço de luta política.

Aqui, torna-se importante problematizar como os argumentos trazidos por esses sujeitos foram acolhidos pela Corte, considerando a subalternização histórica à qual os indígenas foram submetidos na América Latina.

Nesse sentido, é providencial recorrer a dois conceitos: o primeiro, intitulado representação argumentativa, foi cunhado por Robert Alexy (2014), e considera que, em sendo

a jurisdição um campo de exposição de argumentos, com vistas à construção de uma decisão (ato pragmático-argumentativo), torna-se necessário que as partes em uma demanda judicial sejam adequadamente representadas, de modo a fazer dos órgãos jurisdicionais, onde se incluem também os Tribunais Internacionais, espaços de representação popular, contribuindo para a maior legitimidade das decisões, frequentemente contestadas pelo fato de o judiciário não ser eleito pelo povo.

O outro conceito representa uma ameaça à adequada representação argumentativa: trata-se da injustiça epistêmica. Para Miranda Fricker (2007), ela ocorre quando a fala de determinados sujeitos não é ouvida com credibilidade em razão de discriminações de identidade (injustiça testemunhal) ou pela ausência de elementos que deem sentido às suas vivências (injustiça hermenêutica).

Com efeito, como podemos deduzir do que fora exposto anteriormente sobre a colonialidade do poder na América Latina e sobre o peso do racismo na subjetivação dos povos originários, parte essencial do processo colonizador foi, precisamente, o silenciamento dos saberes e perspectivas dos povos colonizados, o que ainda permanece em voga e se manifesta, como pontuam Ferraz Jr. e Borges (2020), na importação de modelos jurídicos eurocentrados, que frequentemente não acolhem adequadamente as demandas dos povos originários, que tiveram no judiciário, na verdade, um espaço legitimador das situações de subalternidade às quais foram submetidas. Como consequência, tem-se uma desconfiança desses sujeitos relativamente à jurisdição nacional, que, de fato, nem sempre compreende de forma correta os seus argumentos ou mesmo não encontra no Direito interno a resposta para tal, o que reforça a importância das cortes internacionais para o reconhecimento dos seus direitos.

Portanto, o estudo de caso centrado em processo cujo trâmite se deu perante a Corte IDH é adequado para o enfrentamento do problema de pesquisa, uma vez que permite analisar a interação entre jurisdição interna e internacional no que se refere ao tratamento de temáticas de cunho ambiental e sua relação com os povos originários, como também analisar a aplicação prática de diversos conceitos, os quais possibilitam caracterizar um verdadeiro estado da arte do Direito Ambiental no Sistema Interamericano, considerando todas as particularidades já expostas, como também as suas contribuições para o âmbito interno dos Estados ou mesmo o inverso, isto é, como o Direito interno e as perspectivas dos povos originários podem contribuir para o enriquecimento das cortes internacionais nas temáticas aqui trabalhadas, na lógica do diálogo entre as fontes.

Ademais, a construção de decisões em matéria ambiental pela Corte IDH traz um outro ponto interessante de ser explorado: conforme mencionamos, trata-se de manifestação do

fenômeno do “esverdeamento” dos Direitos Humanos - ou *greening*, que representa uma expansão dos direitos tutelados no âmbito do SIDH, os quais originalmente não incluíam discussões ambientais. Ainda que tenha havido a positivação do Meio Ambiente sadio como direito humano pelo Protocolo de San Salvador, a previsão ainda é tímida e genérica, resumida no reconhecimento de tal direito às pessoas e a imposição do dever de promoção da preservação, proteção e melhoramento pelos Estados-Parte.

Cumprido esclarecer que a previsão lacônica de Direitos Ambientais pelo Protocolo implica em ressaltar o caráter criativo da jurisdição internacional, que dará, a partir de sua atividade consultiva e contenciosa, os efetivos contornos desses direitos, que ainda representam uma novidade, considerando a tradição de tutela apenas de direitos civis, individuais e políticos. Assim sendo, o estudo da jurisprudência da Corte IDH permitirá um verdadeiro delineamento do próprio Direito Ambiental e da sua relação com os povos originários no âmbito do SIDH.

Por outro lado, o estudo de caso pode apresentar dificuldades para a construção de uma generalização, isso porque se ocupa da análise de apenas um ou de poucos fenômenos. No entanto, em que pese optarmos pelo estudo aprofundado de apenas um caso submetido à Corte IDH, analisá-lo-emos em cotejo com demandas similares também apreciadas pelo Tribunal e pelos Tribunais domésticos dos países do Cone Sul – Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai - além da observação pormenorizada das legislações desses Estados sobre AIA.

Cabendo ainda, o cotejamento com a trajetória político normativa do MERCOSUL, em matéria ambiental – subdivididos em cinco fases - e a Opinião consultiva OC-23/2017, requerida pela Colômbia, na condição de Estado associado. Dessa forma, será possível compreender como as temáticas ambientais e sua relação com os povos originários são tratadas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, sem que incorramos no risco de generalizações rasas ou insuficientes.

Ademais, a seguir a orientação de Orides Mezzaroba (2009), o estudo de caso deve ser precedido de uma sólida revisão bibliográfica dos conceitos abordados pelo processo estudado, como também uma análise de seus antecedentes e possíveis consequências, sob pena de caracterizar-se como mero relato simplificado, que se distancia da ideia de uma verdadeira pesquisa.

Desse modo, quanto ao referencial teórico, o tema impõe a utilização de estudos de autores como: Milaré (2009; 2014; 2015); McCormic (1992); Sarlet; Fensterseifer (2020); Lago (2006); Oliveira (2014); Sánchez (2013); Dias (2001); Glasson *et al.* (2005); Macintosh, (2010); Carolino (2016); Vanclay (2003, 2005); Krenak (2020); Farias (2007); Silva (2018); Neves (2001); Krell (2004); Tomio; Ortolan e Camargo (2010); Quintero (2010); Mazzuoli

(2011; 2020); Schipani (2009); Jullien, 2009; Quijano (2005); Herrera Flores (2004); Carreau e Bichara (2015); Jayme (2004); Dal Ri Jr. e Zimmermann (2016); Dal Ri Junior; Noschang (2014); Oliveira (2008); Lima e Franca (2010); Silva (2016); Trindade (1993); Tempo Ameríndo (2013); Garcia (2019); Bull (1977); Piovesan (2011); Silva e Lopes (2022); Mazzuoli e Teixeira (2013); Cançado Trindade (2017); Ferreira, Castilho e Oliveira (2019); Silveira (2003); Paiva e Heemann (2020); Lima (2007), dentre outros.

Para evidenciar as elucidações emergentes desse incurso investigativo, a presente Tese está estruturada da seguinte forma: quanto à divisão de capítulos e temas trabalhados em cada um deles, temos esta introdução, contendo a exposição geral do tema, sua problematização e procedimentos metodológicos e organizacionais; o Capítulo 1, que dispõe sobre o histórico do Direito Ambiental Internacional e a Avaliação de Impacto Ambiental, com fecho sobre a jurisprudência dos Estados do MERCOSUL sobre o tema; o Capítulo 2, que visa tratar sobre o marco regulatório da Licença Ambiental nos Estados mercosulinos; o Capítulo 3, que é dedicado à trajetória político-normativa do MERCOSUL sobre Licença Ambiental, trazendo como pano de fundo as iniciativas de harmonização dos instrumentos de tutela ambiental, nele, serão analisadas atas e anexos do SGT nº 06 – Meio Ambiente e da RMMA; Decisões do CMC; Resoluções do GMC, tratados mercosulinos sobre Meio Ambiente, além de outros atos político-normativos vinculados ao bloco sobre a matéria em questão; o Capítulo 4, contendo o estudo de caso em si, no qual serão apresentados os antecedentes do conflito levado a conhecimento da Corte IDH, bem como o desenrolar do procedimento e as minúcias da sentença prolatada, tudo isso precedido de uma explicação acerca da estrutura e funcionamento do Sistema Interamericano. Por fim, teceremos nossa conclusão, na qual a sentença do Caso *Lhaka Honhat vs Argentina* será analisada em cotejo com as demais decisões da Corte IDH que tenham versado sobre temática similar, destacando as suas implicações e contribuições para o Direito interno e repercussões no sistema regional de cooperação.

Em âmbito internacional, não foram encontrados trabalhos que tenham se ocupado dessa temática sob o ângulo proposto, tampouco pela problematização construída ou ainda pela escolha do percurso traçado nos objetivos gerais e específicos. Igualmente, na perspectiva regional dos países que compõem o MERCOSUL, inexistente abordagem similar que proponha unidades de análise como aqui delineadas, dito isto, defende-se, a originalidade da Tese proposta.

No Brasil, a partir da pesquisa no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, a busca das palavras-chaves (harmonização; Avaliação de Impacto Ambiental; Mercosul; Corte Interamericana de Direitos Humanos; *Miembros de la Asociación Lhaka Honhat*), bem como,

de suas variantes sinonímicas, não encontrou nenhum trabalho que fizesse referência ao conjunto de variáveis aqui eleitas. Muito embora existam teses e dissertações publicadas sobre o MERCOSUL, sobre o mecanismo da harmonização, Corte Interamericana de Direitos Humanos e sobre a Avaliação de Impacto Ambiental, nenhuma delas apresenta a correlação aqui proposta, tratando apenas dessas variáveis de modo isolado ou em composição com outras tramas e distintas abordagens.

Pontualmente sobre o Caso “Comunidades Indígenas *Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*”, ainda no banco de dados da CAPES, apenas uma dissertação, de autoria de Josiane Schramm da Silva, defendida em 2021, pela Universidade de Marília, cujo título: “O *greening* no sistema interamericano de direitos humanos e o meio ambiente como um direito humano: rumo ao desenvolvimento sustentável”. Essa pesquisa menciona no seu resumo a apreciação da sentença do caso contencioso Comunidades Indígenas *Lhaka Honhat vs. Argentina*.

Em busca similar no Repositório Institucional da Universidade Federal da Santa Catarina - USFC (Teses e Dissertações), destacamos que, até a presente data, não foi defendido nenhum trabalho no Programa de Pós Graduação em Direito -PPGD que verse sobre a temática com a mesma problemática; sob o mesmo ângulo e ainda com os mesmos marcos teóricos que nos sustentam, demonstrando assim, uma lacuna a ser preenchida. Nesse contexto, o percurso traçado pelo problema de pesquisa somado aos objetivos, delinearam o potencial original, propositivo e crítico desta Tese.

1 DESAFIOS DO DIREITO AMBIENTAL GLOBAL

1.1 MOVIMENTO AMBIENTALISTA GLOBAL E A AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL

A Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente humano (Estocolmo) de 1972, é, sem dúvidas, o grande marco histórico normativo da questão ambiental, muito embora não seja considerada pioneira do movimento ambientalista global⁵. McCormick (1992), elenca quatro grandes movimentos ambientalistas antes da Conferência de Estocolmo. Em “Rumo ao paraíso - A história do movimento ambientalista”, o autor apresenta: 1. Raízes do ambientalismo; 2. Proteção, conservação e as Nações Unidas (1945-1961)⁶; 3. Revolução ambiental (1962-1970) e 4. Os profetas do Apocalipse (1968-1972).

Para o autor, as origens do ambientalismo se encontram na era das descobertas científicas britânicas: “Os fundamentos da botânica e da zoologia modernas e de outras ciências biológicas foram estabelecidos pelo trabalho de uma sucessão de naturalistas de campo amadores durante os séculos XVI, XVII e XVIII.” (p.17). Em paralelo, na condição de colônias, Índia, Austrália e África do Sul, experimentaram a partir das regras da Grã-Bretanha⁷ medidas de conservação. Já a origem americana do movimento ambientalista é destacada por

⁵ O movimento ambiental não teve um começo claro. Não houve um acontecimento isolado que inflamasse um movimento de massas, nenhum grande orador ou profeta que surgisse para incendiá-las, poucas grandes batalhas perdidas ou ganhas e poucos marcos dramáticos. O movimento não começou num país para depois espalhar-se em outro; emergiu em lugares diferentes, em tempos diferentes e geralmente por motivos diferentes. As questões ambientais mais antigas eram questões locais. Uma vez compreendidos os custos mais imediatos e pessoais da poluição, da caça ou da perda das florestas, os indivíduos formaram grupos, que formaram coalizões, que se tornaram movimentos nacionais e, finalmente, um movimento multinacional. Esta evolução foi episódica, com períodos de expansão dinâmica intercalados por tempos de sonolência. (McCormick, 1992, p.17) No mesmo sentido: Embora a Conferência de Estocolmo tenha representado com maturidade a tutela ambiental internacional, outros marcos são observados ao longo da história antes mesmo desse evento, vide o caso da *Fundição Trail*, ainda da década de 40, e o Primeiro Congresso Internacional para a Proteção da Natureza, ocorrido em Paris, já na década de 20 (Mazzuoli, 2020, p. 1416 e 1417).

⁶ O período de 1945 à 1961, nomeado por McCormick (1992), como: Proteção, conservação e as Nações Unidas, é marcado por uma série de iniciativas institucionais. O Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC) e a Organização para Alimentação e Agricultura (FAO) pretendiam tornar a conservação parte do planejamento de política econômica do pós-guerra. Além destas iniciativas, o autor historiciza em detalhes, tentativas protetivas arregimentadas pela Conferência científica da ONU sobre a conservação e utilização de recursos (UNSCCUR); pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); pelo Escritório Internacional para a Proteção da Natureza (IOPN); pela União Internacional para a Proteção da Natureza (IUPN), dentre outros.

⁷ “A Grã-Bretanha havia designado o primeiro conservador de florestas para Bombaim em 1847 e o segundo para Madras em 1856; ambos foram encarregados de administrar as florestas como fonte direta de renda para o Estado” (McCormick, 1992, p. 21). Em 1903, a proteção da vida animal nas colônias britânicas deu um passo adiante, com a fundação da primeira organização ambiental internacional do mundo, a *Society for the Preservation of the Wild Fauna of the Empire* (SPWFE, hoje *Fauna and Flora Preservation Society*), patrocinada por caçadores e por naturalistas” (McCormick, 1992, p. 36).

McCormick, a partir dos escritos de filósofos e viajantes através do século XVIII e no começo do século XIX:

Os escritos de Ralph Waldo Emerson e Henry David Thoreau influenciaram mais ainda a incipiente filosofia americana sobre o homem e a natureza. Thoreau estudou administração florestal e advertiu sobre as consequências da derrubada das florestas e da plantação de centeio com fins de lucro imediato, “uma ganância que põe a perder seus próprios objetivos”. (1992, p.23)

O decreto do Congresso em 1864, transferindo o *Vale Yosemite* e o *Mariposa Grove de Big Trees* para o estado da Califórnia, delimitando uma área para fins de recreação, na condição de que, os espaços⁸ de lazer e recreação públicos, deveriam ser mantidos inalienáveis em qualquer tempo e a publicação do livro *Man and Nature*, de George Perkins Marsh⁹, no mesmo ano, são destaques das origens do movimento do ambientalismo americano.

De outra banda, em 1909, os protecionistas europeus se reuniram em Paris - no Congresso Internacional para Proteção da Natureza- onde propuseram a criação de um organismo internacional de proteção da natureza. Em 1913, foi assinado em Berna por 17 países europeus, um Ato de Fundação de uma Comissão¹⁰ Consultiva para a Proteção Internacional da Natureza.

Durante o *New Deal*¹¹, o movimento pela preservação das áreas virgens experimentou um renascimento. De acordo com McCormick (1992), na medida que os EUA emergiram da Depressão, as visitas aos parques nacionais elevaram-se de 6,3 milhões em 1934 para 16,2 milhões em 1938. De toda sorte, entre 1934 e 1937, aconteceu um dos maiores desastres ambientais da história: O *Dust Bowl*, onde mais de duzentas tempestades de poeira regionais atingiram as Grandes Planícies. Algumas eram densas o suficiente para encobrir o sol e criar redemoinhos de mais de 6 metros de altura; outras empurraram a poeira a lugares deveras distantes.

A culpa das tempestades foi imediatamente atribuída ao vento e à seca de 1931-1934, mas a verdadeira responsabilidade estava em mais de meio século de práticas agrícolas

8 “Nunca havia sido adotada antes como elemento de administração da terra nos Estados Unidos”. (McCormick, 1992, p. 24).

9 “Marsh demonstrava que a destruição arbitrária e o desperdício perdulário estavam tornando a terra inabitável para os seres humanos e, em última análise, ameaçando a existência do homem, que “há muito esqueceu que a terra lhe foi dada somente em usufruto e não para consumo, e menos ainda para desperdício despuadorado” ”. (McCormick, 1992, p. 24).

10 “O primeiro passo era realizar uma Conferência para falar de questões tais como a pesca da baleia, o comércio internacional de peles e de plumagens e a proteção dos pássaros migratórios. Mas a eclosão da guerra tanto impossibilitou a conferência quanto efetivamente enterrou a comissão de 1913”. (McCormick, 1992, p. 33).

11 “*New Deal* foi um plano de recuperação econômica, iniciado 1933, feito no governo Franklin Roosevelt, logo após a quebra da Bolsa de Valores de Nova York, em 1929.

irrefletidas: “arar a terra com sulcos longos e retos, deixar campos sem a cobertura da vegetação, opção por monocultura e destruição do relvado nativo que era uma proteção natural vital contra o vento e a seca. (McCormick, 1992, p. 32)”. Importante sublinhar, que os efeitos do *Dust Bowl* foram sentidos muito além das fronteiras dos EUA. Esse movimento que se inicia com as descobertas botânicas da Grã- Bretanha até a catástrofe das tempestades, é enquadrado para McCormick (1992), como o período marcado pelas “raízes do ambientalismo”.

Viola (1987), adverte que o comportamento humano já gerou múltiplas, e, às vezes, profundas crises ecológicas ao longo da História. O comportamento predatório não é novo e não se restringe nem ao fim do século XX e nem aos últimos dois séculos de industrialismo, a novidade é a escala dos instrumentos de predação, cujo símbolo máximo são as armas nucleares. “A partir de Hiroshima e, mais precisamente, a partir da segunda metade da década de 50 a humanidade atingiu a capacidade de auto-extermínio” (p.1).

Para o autor, foi no clima de crise do marxismo, na década de 70, que os movimentos ecológicos se desenvolveram, de modo que, os problemas de degradação do meio ambiente provocados pelo crescimento econômico são percebidos - pela primeira vez - como um problema global, superando as diversas questões pontuais que eram arroladas nas décadas de 50 e 60 pelas agências estatais de meio ambiente, assim:

A década de 70 marca o despertar da consciência ecológica no mundo: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente em Estocolmo (1972) ; relatório Meadows (1972) sobre os limites do crescimento e relatórios subseqüentes (Tinbergen, 1978; Laszlo, 1977; Bariloche); surgimento do paradigma teórico da ecologia política; proliferação de movimentos sociais ecologistas no mundo norocidental (Eckholm, 1982; Meadows, 1972; Mesarovich & Pestel, 1984; Borgstrom, 1971; Goldsmilh et atii, 1972; Hoffmann et alii, 1982; Falk, 1982). (Viola, 1987, p. 2).

Toda essa caminhada em proteção à natureza, por vezes individual e majoritariamente coletiva, institucional ou não, com avanços e retrocessos, serviu como uma espécie de esteio para o que chamamos hoje de Direito ambiental internacional. Sob o ponto de vista histórico, o movimento ambientalista global (das raízes do ambientalismo até os profetas do apocalipse – categorização de McCormick de 1992) é responsável pelo surgimento da conscientização dos valores ecológicos¹², que a partir de então, foram se consolidando nas centenas de legislações ambientais ao redor do universo. Sem olvidar das conquistas que antecederam, intercalaram e sucederam as Conferências, destacamos a partir de então, os principais marcos normativos

¹² “O despertar da consciência ecológica mediante práticas sociais consolidou os valores ecológicos no espaço político, alcançando, posteriormente, também o universo jurídico. Esse percurso histórico-evolutivo, somado a inúmeros outros fatores, formatou a proteção jurídica do ambiente e conduziu, num momento posterior, à consagração do Direito Ambiental ou Ecológico propriamente dito”. (Sarlet; Fensterseifer, 2020, p. 65).

multilaterais e encontros de significativa repercussão que tentam consolidar o Direito Internacional Ambiental.

Inicialmente, a Conferência da ONU (Organização das Nações Unidas) sobre o meio ambiente humano (Estocolmo – 1972)¹³, relevante marco histórico da questão ambiental global, uma vez que, a ONU passou a reconhecer a necessidade de discussão da temática. Os progressos científicos e tecnológicos, como também, a indissociabilidade entre o humano e o meio ambiente, foram elementos que impulsionaram a realização da Conferência. O embate entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos constituiu o pano de fundo das discussões.

O período também foi marcado pelo início do desenvolvimento do conceito do ecodesenvolvimento, que defende o crescimento econômico inserido no contexto do desenvolvimento social e da proteção ao meio ambiente. “Foi nos corredores da conferência de Estocolmo que Strong lançou a palavra “ecodesenvolvimento”. (Sachs, 2009, p.234).

De acordo com Sachs (2009), o ecodesenvolvimento¹⁴ comporta cinco pilares: sustentabilidade social, econômica, ecológica, territorial e cultural. A dimensão social se refere a redução das diferenças sociais; a econômica trata da capacidade produtiva dos ecossistemas, baseada na captação e gestão eficientes dos recursos, cujas fontes de investimentos tanto podem ser públicas como privadas; a ecológica defende a preservação dos recursos naturais e da biodiversidade; a territorial se refere a distribuição justa dos recursos das populações e das atividades, por fim, a dimensão cultural, pela qual, as especificidades culturais, identidades e tradições das comunidades locais, devem ser respeitadas. Para o autor, o desenvolvimento do conceito foi muito curioso, pois:

primeiro houve o vocábulo, e depois começou-se a escavar o conteúdo. Portanto trabalharíamos por vários anos no aperfeiçoamento do conceito de desenvolvimento, que nesse meio-tempo se transformara em “desenvolvimento sustentável” (termo que me desagrada profundamente)” (Sachs, 2009, p. 234).

Sobre a relação entre meio ambiente e desenvolvimento econômico, em meados da década de 1970, existiam duas perspectivas antagônicas. Sachs (2009) indentificava de um lado, os defensores do crescimento selvagem, que diziam: “primeiro o crescimento e depois veremos” (p. 231) e de outro lado, estavam os “zegistas”: os partidários do crescimento

13 Como principais resultados, podemos citar: 1) Criação do PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio ambiente) que tem como objetivo catalisar a ação internacional e doméstica para a proteção ambiental no contexto do desenvolvimento sustentável e 2. Declaração de Estocolmo (26 princípios e Plano de ação para o meio ambiente com 109 Recomendações).

14 Três grandes pensadores influenciaram Ignacy Sachs na formação do conceito de ecodesenvolvimento: Benjamin Franklin; Mahatma Gandhi e René Dubos.

demográfico zero. Diante dessa dicotomia, o autor defendia que não se poderia parar o crescimento enquanto houvesse pessoas pobres no mundo:

nada de parar o crescimento enquanto houver pobres e desigualdades sociais gritantes; mas é imperativo que esse crescimento mude no que se refere às suas modalidades e, sobretudo, à divisão de seus frutos. Precisamos de outro crescimento para um outro desenvolvimento. (Sachs, 2009, p. 232).

Embalado nesse desejo, após a Conferência de Estocolmo, Sachs, a pedido do governo peruano, conduziu uma missão das Nações Unidas, sobre uma estratégia de longo prazo para a Amazônia peruana, ocasião em que construiu um documento de 50 páginas – seu primeiro texto sobre o ecodesenvolvimento. O documento fora submetido à avaliação de um funcionário¹⁵ romeno do PNUD, que após algumas observações, sugeriu que o autor fosse encaminhado à um psiquiatra. De acordo com Sachs (2009, p. 239), o relatório teve o mérito de inovar ao propor uma estratégia de desenvolvimento a longo prazo, baseada na valorização dos recursos renováveis, financiada pelos royalties de um recurso esgotável, no caso, o petróleo.

Em 1974, em Cocoyoc, no México, um grande colóquio se concentrou no debate sobre as modalidades de uso dos recursos naturais na produção e na divisão dos frutos do crescimento. “A imprensa mexicana estava delirante: o colóquio de Cocoyoc marcara uma virada na história. Uma luta efetiva contra o subdesenvolvimento demandava parar o sobredesenvolvimento dos ricos.” (2009, p. 243).

Todavia, o sistema onusiano não aprovou os resultados do colóquio de Cocoyoc. Para alguns estudiosos o conceito de desenvolvimento sustentável é sinônimo de ecodesenvolvimento, afirmação que desagradava Sachs, inclusive, para o autor, foi a partir de Cocoyoc que o “ecodesenvolvimento” se tornou uma palavra mal apreciada: “desaconselhável mesmo, e progressivamente substituída em inglês pela expressão *sustainable development*, atrozmente traduzida em francês como *développement durable*.” (2009, p.243). Anos à fio, Ignacy Sachs se aprofunda nos estudos sobre o ecodesenvolvimento no terceiro mundo.

A Comissão de *Brundtland*, um corpo independente de *experts* ligado ao sistema ONU, incumbido de estudar a relação entre a proteção ambiental e desenvolvimento econômico, apresentou em 1987, com significativa aceitação, o texto *Nosso Futuro Comum*. “A

¹⁵ “Esse funcionário escreve um comentário de duas páginas. [...]. O fato é que desse relatório de cinquenta páginas ele tira duas frases. [...] Apoiado nessas duas citações sobre o zepelim e o *hovercraft*, meu romeno sugeriu grosso modo que o autor do relatório deveria ser enviado a um psiquiatra. [...] Portanto, nas Nações Unidas, em Nova York, fui bloqueado; em Lima, os peruanos, ao contrário, me foram favoráveis.” (Sachs, 2009, p. 237-239).

conceituação do termo desenvolvimento sustentável talvez tenha sido a maior contribuição do Relatório de *Bruntland* ao Direito Internacional Ambiental.” (Dal Ri Júnior; Andrade, 2017, p. 300).

Posteriormente, importante destacar a relevância dos Painéis Intergovernamentais sobre Mudanças Climáticas – IPCC. Criado em 1988 dentro da estrutura da ONU, tem natureza científica e intergovernamental. O IPCC tem como objetivo principal fornecer aos legisladores avaliações regulares sobre a base científica das mudanças climáticas, seus impactos e riscos futuros, além de opções de adaptação e mitigação. Em 1990, o IPCC publicou seu Primeiro Relatório; em 2014, o quinto Relatório de Avaliação (AR5) foi lançado em quatro partes, entre setembro de 2013 e novembro de 2014, e em 2022, espera-se a finalização do sexto relatório de avaliação.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92 ou Eco-92)¹⁶ é considerada majoritariamente pelos pesquisadores como um grande avanço no regime¹⁷ internacional de proteção do meio ambiente. A prestigiada Cúpula da Terra, que contou com a presença de 172 países; 108 Chefes de Estado ou de Governo; cerca de 10.000 jornalistas e representantes de 1.400 organizações não governamentais, apresentou significativos avanços na juridicidade ambiental, se consagrando segundo Lago (2013) pelo compromisso com o desenvolvimento sustentável. Para o autor:

A noção de que o desenvolvimento sustentável se baseia em três pilares – o econômico, o social e o ambiental – favorece, nas discussões do Rio de Janeiro, tanto as prioridades dos países desenvolvidos, quanto aquelas dos países em desenvolvimento. (Lago, 2013, p. 74).

Para além dos inúmeros princípios gestacionados na Rio-92, evidenciamos também, a tentativa de igualdade entre os Estados industrializados, Estados em via de desenvolvimento e Estados menos desenvolvidos, que devem ter tratamento diferenciado e responsabilidades desiguais. Sobre Estocolmo e a Rio-92, refletem Dal Ri Júnior e Andrade (2017) que:

as duas conferências, a de 1972 e a de 1992, tiveram abordagens muito distintas sobre o meio ambiente. Quando se fala em conferências da ONU sobre o meio ambiente, é imprescindível a compreensão de que, enquanto em 1992 discutiu-se vivamente a

¹⁶ Como principais resultados não vinculantes mas com força política, cita-se: 1. Declaração do Rio sobre o meio ambiente e desenvolvimento; 2. Agenda 21 (Programa de ação mundial) e 3. Declaração de princípios sobre as florestas. Os vinculantes: 1. Convenção – Quadro das Nações Unidas sobre mudança do clima e 2. Convenção sobre a diversidade biológica (CDB).

¹⁷ De acordo com Pereira (2018), o regime ambiental internacional foi sendo construído ao longo das décadas, pelas quatro maiores conferências ambientais da ONU; três convenções; pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente; pela Agenda 21 e pelos ODM (Objetivos do Desenvolvimento do Milênio) e ODS (Objetivos do Desenvolvimento Sustentável).

ideia de desenvolvimento sustentável, essa noção não estava presente em 1972. A perspectiva trazida por Estocolmo era mais voltada à proteção do meio ambiente por ser este ser tido como um direito humano. O próprio nome da Conferência já denota essa abordagem: Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Ao contrário, a Rio-92 intitulou-se Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (p. 300).

A Agenda 21¹⁸, fruto da Rio-92, estabeleceu um Programa global de políticas de desenvolvimento sustentável. Funciona como uma espécie de guia para os governos internos e suas ações devem contemplar minimamente as questões de 1. Desenvolvimento; 2. Conservação e gestão dos recursos naturais; 3. Papel dos atores e 4. Meios de implementação. Muito há que se refletir com a Agenda 21, sobretudo a noção de que, o documento não é um plano de governo, mas sim, um compromisso da sociedade, uma tomada de consciência individual dos cidadãos.

A Convenção sobre a diversidade biológica¹⁹, assinada por 168 países durante a Rio-92 se sobressai pela tentativa de equilíbrio entre os países em desenvolvimento (detentores das florestas tropicais) e países desenvolvidos (detentores da tecnologia, processamento e transformação dos recursos naturais). Já a Convenção Quadro da ONU sobre mudança do clima²⁰, assinada por 144 nações, também fruto da Rio-92, dividiu os países em 3 grupos, a saber: 1. Países industrializados (responsáveis por 55% da emissão de gás); 2. Países industrializados, em processo de transição e 3. Países em desenvolvimento.

Por fim, salientamos o Acordo de Paris²¹, assinado em 2016²² e internalizado no Brasil em 2017, apresenta como objetivo principal a manutenção do aumento das temperaturas médias globais “bem abaixo de 2°C e buscar esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais” até 2100. De grande aceitação global (195 adesões), o Acordo

18 “A vanguarda ambientalista elencou centenas, milhares de propostas para os 21 objetivos da Agenda. Entre elas figuram universalizar o saneamento básico nos próximos dez anos, implantar redes de metrô e trens rápidos nas grandes aglomerações, democratizar a Justiça, universalizar o ensino em tempo integral e reestruturar o Proálcool, desvinculado dos interesses do velho setor sucroalcooleiro. Com que recursos? Como? A Agenda parece uma árvore de Natal onde cada um pendurou um desejo. Como nem todos foram consultados, seria o caso de sugerir: salário mínimo de R\$ 3.000, férias de dois meses, poligamia e luxo para todos. (ARNT, 2002).

19 De acordo com Padilha (2010), os principais objetivos foram: 1. Conservação da diversidade biológica; 2. Uso sustentável; 3. Repartição justa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos e do conhecimento tradicional.

20 Apresenta como objetivo principal a redução dos gases que aumentam o efeito estufa e provocam alteração do clima do planeta. Os instrumentos conexos são chamados de Conferências das Partes (COP), que são convocadas anualmente no contexto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

21 O Acordo estabeleceu meta globais e metas individuais como mecanismos de acompanhamento. Estabeleceu a realização do momento “Inventário” que deverá ocorrer a cada cinco anos (o primeiro em 2023 ou 2024); onde os países anunciarão como reduziram suas emissões e a “Catapulta”, por meio da qual os países anunciarão reduções mais ambiciosas, a cada cinco a dez anos. Para mais informações, vide Decreto nº 9.073 de 5 de Junho de 2017.

22 A Agenda 2030 (2015) e o Acordo de Paris (2016) são exemplos de desdobramentos da Rio+20 (2012), que serão juntamente com outros documentos, analisados de modo pormenorizado, em contraponto com o tratamento da matéria no MERCOSUL, ao longo dessa pesquisa.

subdividiu as nações em: países desenvolvidos; países em desenvolvimento; países de menor desenvolvimento e pequenos países insulares em desenvolvimento, partindo da ideia de valoração da equidade e do princípio das responsabilidades comuns diferenciadas, pois leva em consideração as capacidades dos países.

Temáticas como cooperação (educação, treinamento, transferência de tecnologia, conscientização participação pública, comunicação etc) e diversidade (DHs; saúde; indígenas; comunidades locais; migrantes; crianças; pessoas com deficiência; vulnerabilidade; desenvolvimento; gênero; mulheres; equidade intergeracional etc), são destaques na redação do texto final.

Na esteira da dicotomia entre proteção ambiental e comércio, assistimos ao longo dos anos, as tratativas – ainda infrutíferas²³ - de consolidação do Acordo de livre-comércio entre o MERCOSUL e a União Europeia (UE). Os primeiros²⁴ passos para a criação de um acordo entre os blocos foram dados em dezembro de 1995, com o Acordo-quadro inter-regional de cooperação, ademais ambos os blocos iniciaram as negociações para um Acordo de associação inter-regional concretizado em 1999, que incluía um acordo de livre comércio e um conjunto expressivo de princípios e objetivos.

Desde então, as negociações avançaram e retrocederam. Somente em 2019, foi possível chegar a um acordo político. O tratado entre a UE e o MERCOSUL²⁵ é um dos maiores já firmados pelos dois blocos e abrange uma série de áreas, incluindo bens, serviços, investimentos e propriedade intelectual. O acordo visa eliminar gradualmente as tarifas sobre produtos de ambos os blocos, com o objetivo de facilitar o comércio e o investimento, além de melhorar a cooperação em áreas como meio ambiente e direitos humanos.

No entanto, a parceria ainda enfrenta grandes desafios. Um dos principais obstáculos é a resistência de alguns países membros da UE, especialmente aqueles que possuem setores agrícolas altamente protegidos, como a França e a Irlanda. Esses países temem que a abertura do mercado da UE possa prejudicar os seus produtores locais.

²³ Até o final da redação deste trabalho de tese, o acordo não fora finalizado.

²⁴ BRASIL. Agência Senado. Senado Federal. Acordo Mercosul-UE deve baratear produtos, mas forçar eficiência e produtividade. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2019/08/acordo-mercossul-ue-deve-baratear-produtos-mas-forcar-eficiencia-e-productividade>. Acesso: 3 fev. 2024.

²⁵ A União Europeia (UE) é o segundo maior parceiro comercial do MERCOSUL. Os blocos possuem acordos comerciais entre si, que visam estreitar as relações comerciais, de investimento e cooperação em diversas áreas, como tecnologia, meio ambiente, energia, entre outras. De acordo com Lima e Torres: Em 2018, a corrente de comércio entre Mercosul e União Europeia somou US\$ 96,8 bilhões, com superávit de US\$ 7,2 bilhões para o bloco sul-americano. Na pauta das exportações tradicionais do Mercosul, sobressaem os bens primários, tais como grão de soja, petróleo bruto, minério de ferro, celulose e café em grão – que, em conjunto, representaram, no ano passado, 33% do total. Ressalta-se aqui a absoluta preponderância do Brasil, responsável por 81% do total das vendas do Mercosul para a União Europeia. (2019, p. 5)

Antes mesmo da conclusão do acordo, a Polônia e a Bélgica, juntamente com a França e Irlanda, expressaram²⁶ sua oposição ao acordo por meio de uma carta conjunta endereçada ao Presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker. Os líderes dos quatro países pediram um modelo de proteção superior para os setores de carne bovina, aves, etanol e açúcar, temendo um possível colapso no setor agrícola decorrente da entrada de produtos sul-americanos mais baratos no mercado. Além disso, houveram divergências na UE relacionadas aos incêndios florestais recentes na região amazônica, ocorridos entre maio e setembro de 2019, durante o governo Bolsonaro.

O impacto ambiental é um dos problemas, a exemplo da problemática que envolve carne e soja. O MERCOSUL é um dos maiores produtores de carne bovina e de soja do mundo, e a produção desses produtos ocasiona um grande impacto ambiental, especialmente em relação ao desmatamento e às emissões de gases do efeito estufa. Por essa razão, grupos ambientalistas temem que o acordo possa piorar a situação na região.

Em outubro de 2019²⁷, nove organizações não governamentais: ClientEarth, Conservation International: Europe, Environmental Investigation Agency, Fern, Forest Peoples Programme, Global Witness, Greenpeace, WCS EU e WFF apelaram à UE para que adotasse uma regulamentação exigindo das empresas o cumprimento de seus deveres de diligência em prol da proteção das florestas, ao longo de toda a cadeia de suprimentos desses produtos de alto risco para o meio ambiente.

Essa medida seria uma forma de garantir que as empresas que operam no acordo MERCOSUL - UE não contribuam para o desmatamento; a degradação ambiental e a violação dos direitos humanos em outras partes do mundo, especialmente nas áreas ameaçadas. A regulamentação proposta teria como objetivo incentivar práticas comerciais sustentáveis e responsáveis, que considerem o impacto ambiental e social da produção e comercialização desses produtos derivados dessas atividades.

²⁶ FERN. NGO Briefing: protecting forests, natural ecosystems and human rights: a case for EU action. 2019. Disponível em: https://www.fern.org/fileadmin/uploads/fern/Documents/2019/Briefing_-_Protecting_forests___human_rights_-_a_case_for_EU_action.pdf. Acesso: 03 de fevereiro de 2024.

²⁷ FERN. NGO Briefing: protecting forests, natural ecosystems and human rights: a case for EU action. 2019. Disponível em: https://www.fern.org/fileadmin/uploads/fern/Documents/2019/Briefing_-_Protecting_forests___human_rights_-_a_case_for_EU_action.pdf. Acesso: 03 fev. 2024.

De outra banda, de acordo com a Via campesina²⁸, o tratado em discussão é injusto e excludente²⁹. Ao defender a suspensão das discussões, a Via Campesina lembrou o embate que levou à suspensão da aceitação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) no início do século, reforçando a importância da defesa da soberania e da garantia dos interesses nacionais mercosulinos. No mesmo sentido, o representante brasileiro do Ministério das Relações Exteriores no debate³⁰, o embaixador Philip Fox-Drummond Gough, diretor do Departamento de política econômica, financeira e de serviços da pasta, disse que quando receberam o texto de 2019, verificaram que havia uma série de problemas que deveriam ser atacados, acrescentou que era necessário fazer mudanças ao ponto do texto se tornar benéfico para todos os setores da sociedade, concluiu afirmando que trata-se de uma negociação bastante difícil e intensa.

1.1.1 Conferência de Estocolmo

Pouco antes de Estocolmo - na mesma década da publicação do livro Primavera Silenciosa de Rachel Carson em 1962 e da Fundação do Clube de Roma³¹ em 1968, por um grupo de industriais europeus e alguns cientistas engajados na discussão ambiental - entre os dias 12 a 13 de setembro de 1968, foi realizada em Paris, a Conferência da Biosfera³² (Conferência Intergovernamental de Especialistas sobre as Bases Científicas para Uso e Conservação Racionais dos Recursos da Biosfera) sob os auspícios da UNESCO.

²⁸ A Via Campesina, fundada em 1993, é um movimento internacional que reúne milhões de camponeses sem terra, trabalhadores indígenas, pastores, pescadores, trabalhadores agrícolas migrantes, pequenos e médios agricultores, mulheres rurais e jovens camponeses de todo o mundo, defende essencialmente a agricultura camponesa para a soberania alimentar. Arregimentada por 182 organizações em 81 países da África, Ásia, Europa e América, representa cerca de 200 milhões de pequenos produtores de alimentos. Disponível em: <https://viacampesina.org/es/la-via-campesina-la-voz-las-campesinas-los-campesinos-del-mundo/>. Acesso em: 03 fev. 2024.

²⁹ Representante da Via Campesina - Raiara Pires, na abertura da Cúpula Social do Mercosul, em 04 de dezembro de 2023, no Rio de Janeiro, destacou que os termos que estão sendo debatidos entre os países, definidos essencialmente durante os governos de Jair Bolsonaro (PL) no Brasil e Mauricio Macri na Argentina, são excludentes. Para a ativista: "É um acordo complexo. Um acordo dessa dimensão, um ano é insuficiente para tratar e rever aquele texto inicial apresentado pelos 'desgovernos' anteriores. Até que ponto é bom colocar o Brasil e os demais países do Mercosul como meros 'pedintes de alterações' [no texto]? A reabertura ou o próprio encerramento seria muito mais estratégico, dado que há uma divergência e uma desigualdade na relação de forças". Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/12/04/para-via-campesina-acordo-em-discussao-entre-mercosul-e-uniao-europeia-e-injusto-e-excludente>. Acesso em: 03 fev. 2024.

³⁰ Na ocasião da Cúpula Social do Mercosul, Rio de Janeiro, em dezembro de 2023.

³¹ O Clube de Roma foi composto por ilustres representantes da indústria, de instituições financeiras, economistas, cientistas, líderes políticos e de governos, preocupados com o que o futuro poderia guardar sobre escassez, poluição, apropriação e outros condicionantes internacionais em relação à posse e distribuição dos recursos naturais. Para maiores informações, consulte: <https://www.clubofrome.org/>. Acesso em: 18 abr. 2021.

³² Concentrando-se sobre os aspectos científicos da conservação da biosfera, a conferência foi em parte o produto do aumento da coordenação na pesquisa ecológica encorajado pelo Programa Biológico Internacional. (McCormick, 1992, p. 78).

De acordo com McCormick (1992), a importância da Conferência da Biosfera é geralmente negligenciada, principalmente pelo alto grau de impacto público e político causado pela Conferência de Estocolmo, tanto que, algumas iniciativas atribuídas a Estocolmo foram, em alguns casos, somente expansões de temas levantados em Paris.

Para Ferrari (2014), a grande contribuição trazida pelo Clube de Roma, foi a pesquisa patrocinada junto ao *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), pela qual os pesquisadores Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jorgen Randers e William W. Behrens III, produziram o relatório "*The Limits to Growth*". O relatório, com 211 páginas, publicado no mesmo ano da Conferência de Estocolmo, subdividido em cinco capítulos, trouxe reflexões sobre o crescimento exponencial da natureza; os limites desse crescimento exponencial; o crescimento no sistema mundial; a tecnologia e os limites desse crescimento e por fim, o capítulo propositivo intitulado: o estado de equilíbrio global.

A corrida armamentista, a deterioração ambiental, a explosão populacional e a estagnação econômica são frequentemente citadas como os problemas centrais. Para os autores, o futuro da sociedade humana, inclusive sua sobrevivência depende da velocidade e eficácia com que o mundo responde a essas questões, portanto o relatório tenta compreender esses problemas e buscar suas soluções.

Os institutos do licenciamento ambiental e da avaliação de impacto ambiental - AIA, tal qual os conhecemos, não são mencionados no relatório "*The Limits to Growth*", porém, o texto já trazia indicativos sobre a inquietação com os impactos ambientais³³ dos resíduos liberados pela energia nuclear; com o impacto da energia nuclear no controle da poluição; e com os impactos que as novas tecnologias podem causar para a humanidade. No tocante ao compromisso intergeracional³⁴, como era de se esperar, o relatório trouxe de modo tímido, a gênese do conceito.

33 "*Nuclear power will produce yet another kind of pollutant -radioactive wastes. Since nuclear power now provides only an insignificant fraction of the energy used by man, the possible environmental impact of the wastes released by nuclear reactors can only be surmised*". (Meadows, Meadows, Randers, Behrens III, 1972, p.76).

34 "*The equilibrium society will have to weigh the trade-offs engendered by a finite earth not only with consideration of present human values but also with consideration of future generations*". (Meadows, Meadows, Randers, Behrens III, 1972, p.183).

A Conferência³⁵ das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano foi realizada em Estocolmo, Suécia³⁶, de 5 a 16 de junho de 1972. Evento³⁷ de grande relevo onde participaram representantes de 113 países, 19 órgãos intergovernamentais e quatrocentas outras organizações intergovernamentais e não-governamentais³⁸. (McCormick, 1992, p.85).

A constatação, ao final da década de 60, era de que o crescimento econômico e o processo de industrialização predatória estavam trazendo resultados desastrosos para o Planeta. Para Lago (2006), a força do movimento ecológico nos anos 1960, vem, sobretudo, do fato de as consequências negativas da industrialização, terem passado a afetar a maior faixa da população dos países ricos – a classe média, cuja educação e cujo grau de liberdade permitiam explorar alternativas políticas para expressar sua insatisfação.

Os principais resultados da Conferência de Estocolmo, foram, a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente — PNUMA; a Declaração de Estocolmo (Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente) com 26 princípios referentes a comportamento e responsabilidades, que se destinam a nortear os processos decisórios de relevância ambiental e o Plano de ação para o meio ambiente humano³⁹ com 109 recomendações. Para Milaré (2014), o Plano tinha como base a cooperação internacional em matéria ambiental, no entanto, jamais teve repercussão prática relevante. No mesmo sentido:

A Conferência de Estocolmo produziu uma Declaração, uma lista de Princípios e um Plano de Ação. A ideia de uma declaração parece ter sido sugerida pela primeira vez na Conferência da Biosfera e foi imediatamente apoiada pelo secretário-geral da

35 As conferências ambientais promovidas pela ONU ocorrem mediante convocação da Assembleia Geral das Nações Unidas. Até o presente momento, contamos com quatro grandes encontros: 1. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano que ocorreu em Estocolmo em 1972 (Conferência de Estocolmo); 2. A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992 (Rio-92); 3. A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, que ocorreu em Johannesburgo no ano de 2002 (Rio +10) e 4. A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, também no Rio de Janeiro em 2012, conhecida, de modo geral, como Rio+20.

36 De acordo com Milaré (2015), a Suécia, preocupada com a poluição do ar, da água e do solo, com o acúmulo de dejetos e o surgimento de casos críticos de degradação ambiental, propôs a ONU a realização de uma conferência internacional para discutir os principais problemas ambientais que já alcançavam uma dimensão global. Para Ferrari (2014, p.70), é prudente asseverar que Conferência de Estocolmo contou com um grande movimento que o antecedeu, todavia, estes antecedentes da não foram necessariamente determinantes para que a Conferência fosse convocada ou mesmo realizada. Porém, marcaram definitivamente o início do debate ambiental no âmbito global, e deram a tônica da discussão que vinha sendo trazida lentamente das décadas anteriores, pois trouxeram, a partir daí, de modo progressivo e contundente, o envolvimento das pessoas para o debate ambiental.

37 A magnitude da Conferência de Estocolmo é tão grande que, os autores não são equânimes na contagem dos participantes. Por exemplo: “com a participação de 113 países, 250 organizações não governamentais e organismos da ONU.” (Milaré, 2015, p. 954).

38 Para McCormick (1992), a era pós-Estocolmo assistiu a um crescimento revigorado na formação de novas ONGs. Em 1982, o Centro de relacionamento ambiental (ELC) estimava que havia: “2.230 ONGs ambientalistas nos países menos desenvolvidos, das quais 60% haviam-se formado depois de Estocolmo, e 13 mil nos países mais desenvolvidos, das quais 30% haviam-se formado depois de Estocolmo.” (p. 87).

39 Para conhecer a Declaração de princípios e o Plano de ação, resultantes da Conferência, acesse: <https://www.iisd.org/search?keywords=Stockholm+action+plan>. Acesso em: 18 abr. 2021.

ONU. Não se-visava definir cláusulas de cumprimento legalmente obrigatório, mas a declaração deveria ser "inspiracional", registrando os argumentos essenciais do ambientalismo humano, e atuar como um prefácio para os princípios, delineando metas e objetivos amplos. Foi notável que tantos países - com sistemas políticos, sociais e econômicos diferentes pudessem ter sido capazes de concordar sobre um exercício filosófico de espectro tão amplo. (McCormick, 1992, p. 88).

Numa perspectiva macro, a Conferência foi responsável pela definição de propósitos globais da política ambiental para as Nações, de modo que, é majoritária perante os autores da temática, a compreensão de que Estocolmo, se destaca, pelo marco histórico da questão ambiental global; pelo reconhecimento da ONU⁴⁰ sobre a necessidade de pautar a discussão em âmbito global; pela compreensão da indissociabilidade⁴¹ entre o ser humano e o meio ambiente e por fim, pelo embate⁴² entre os países em desenvolvimento (defensores de que os problemas são causados pelo subdesenvolvimento; o crescimento natural da população cria problemas de preservação); e os países desenvolvidos (defensores de que os problemas são relacionados com a industrialização e o desenvolvimento tecnológico). Nesse contexto, afirmamos, que a Conferência foi responsável por impulsionar os Estados para que estes passassem a construir suas legislações (internacionais e domésticas) e políticas públicas internas de proteção ambiental, de modo a enfrentar os problemas sob várias frentes.

Estocolmo também foi determinante para a disseminação mundial da base protetiva ecológica, ao elencar um amplo rol de medidas, como por exemplo: direito à adequadas condições de vida; planejamento e cuidados com a gestão ambiental; conservação da natureza nos planos de desenvolvimento econômico; abominação de qualquer tipo de segregação; preservação do estoque de recursos não renováveis; importância da partilha entre a humanidade; luta contra a poluição; contaminação dos mares; armas nucleares; transferência de assistência técnica e financeira; cooperação internacional para a proteção do meio ambiente; assentamentos humanos; urbanização; controle demográfico que respeite os direitos humanos; educação em matéria ambiental; dano ambiental transfronteiriço; regime de responsabilização civil contra danos ambientais; as políticas ambientais dos países desenvolvidos não podem causar prejuízo aos demais países; planejamento racional. Sem desmerecer nenhum dos pilares

40 Antes mesmo da Conferência de Estocolmo, a Organização das Nações Unidas (ONU) já havia declarado 1970 como o "Ano de Proteção da Natureza" (Sarlet; Fensterseifer, 2020, p. 67).

41 Ainda que o conceito de "meio ambiente humano" tenha emergido antes da conferência, foi a ênfase sobre esse tema que distinguiu Estocolmo das reuniões internacionais de mesmo nível que a antecederam. (McCormick, 1992, p. 85).

42 Sobre o embate entre países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento, algumas Nações chegaram a propor uma política de "crescimento zero", visando a salvar o que não havia sido ainda destruído. Todavia, o resultado final dessa política seria, indubitavelmente, desastroso, "os ricos continuariam sempre mais ricos e os pobres estariam condenados a permanecer sempre e irremediavelmente mais pobres até se extinguirem de vez no mapa geopolítico do mundo." (Millaré, 2015, p. 54).

acima citados, há de se destacar, que ao mencionar em diversas passagens, a preocupação com as gerações futuras, Estocolmo foi responsável por germinar o conceito de desenvolvimento sustentável.

No que se refere especificamente aos registros sobre o licenciamento ambiental⁴³, a partir dos documentos resultantes da Conferência de Estocolmo, extraímos que o instituto não foi pautado de modo expresso. De toda sorte, a avaliação de impacto ambiental – AIA foi semeada em várias passagens, tanto de modo subjetivo no texto principiológico, como de modo objetivo, na redação do Plano de ação para o meio ambiente humano.

Com o objetivo de preservar e melhorar o meio ambiente humano, a Declaração de Estocolmo, ao asseverar nos princípios 13⁴⁴ e 14⁴⁵, a orientação de que os países deveriam adotar políticas planejadas - onde ficasse assegurado a compatibilidade entre o desenvolvimento e a proteção dos recursos naturais- trouxe indícios da ferramenta da avaliação de impacto ambiental – AIA. No mesmo sentido, o princípio 15⁴⁶ se direciona ao planejamento sobre os assentamentos humanos e à urbanização, com o objetivo de evitar prejuízos sobre o meio ambiente, ao mesmo tempo em que se deva obter benefícios sociais, econômicos e ambientais. Ao destacar a importância de medidas planejadas, de modo implícito, se percebe uma redação que indica a utilização da AIA, afinal, esta é caracterizada genuinamente pela faceta preventiva, que por sua vez, só consegue cumprir seu papel antecipatório se emergir numa condição de política planejada.

O plano de ação para o meio ambiente humano é subdividido em três partes: **1. Estrutura para ação ambiental** (avaliação e gestão ambiental; medidas de apoio para arranjos organizacionais e outras formas de assistência financeira); **2. Recomendações internacionais** (Descrição das 109 recomendações sobre planejamento e gestão do meio ambiente humano; identificação e controle da poluição; aspectos educacionais, sociais e culturais; desenvolvimento e meio ambiente) e por fim, **3. O plano de ação** (plano de ação propriamente

43 No caso do Brasil, o licenciamento ambiental foi implementado na década de 1970, em São Paulo e no Rio de Janeiro.

44 “*Principle 13: In order to achieve a more rational management of resources and thus to improve the environment, States should adopt an integrated and co-ordinated approach to their development planning so as to ensure that development is compatible with the need to protect and improve environment for the benefit of their population*”. Disponível em: <https://www.iisd.org/search?keywords=Stockholm+action+plan>. Acesso em: 18 abr. 2021.

45 “*Principle 14: Rational planning constitutes an essential tool for reconciling any conflict between the needs of development and the need to protect and improve the environment*”. Disponível em: <https://www.iisd.org/search?keywords=Stockholm+action+plan>. Acesso em: 18 abr. 2021.

46 “*Principle 15: Planning must be applied to human settlements and urbanization with a view to avoiding adverse effects on the environment and obtaining maximum social economic and environmental benefits for all. In this respect projects which are designed for colonialist and racist domination must be abandoned*”. Disponível em: <https://www.iisd.org/search?keywords=Stockholm+action+plan>. Acesso em: 18 abr. 2021.

dito, trata-se da parte final do texto, onde estão categorizadas por números e tipos, as 109 recomendações com as estratégias de gestão, arranjos organizacionais, medidas de apoio e financiamento).

Sobre a AIA, a recomendação 61⁴⁷ orienta de modo expresso, que seja realizado estudo piloto de avaliação de impacto ambiental - no caso de ecossistemas significativos - pelo Secretário-Geral, em cooperação com os governos envolvidos e as agências internacionais, com a finalidade de observar, planejar e executar projetos. No mesmo sentido, a recomendação 74⁴⁸, ao tratar das questões sobre poluição, orienta que sejam desenvolvidos calendários internacionais de testes para a avaliação do impacto ambiental de determinados produtos.

Sementes sobre a importância da avaliação de impacto social - AIS, podem ser encontrados na recomendação 29⁴⁹, onde demonstra-se uma preocupação com o efeito da população sobre as espécies de animais selvagens que podem servir como indicadores para futuros distúrbios ambientais, inclusive com impacto sobre as populações humanas. Em que pese a menção ao “social” na recomendação 29, esclarecemos que nos filiamos a compreensão da indissociabilidade entre o impacto ambiental e o social, porém, por fugir do objeto de estudo aqui recortado, a discussão sob tal perspectiva, nos textos dos documentos que decorrem da Conferência de Estocolmo, não serão pautados.

Indícios sobre a relevância das políticas e legislações harmonizadas também podem ser encontrados no plano de ação para o meio ambiente humano. A alínea ‘e’ da Recomendação

47 “*Recommendation 61: It is recommended that the Secretary-General, in cooperation with Governments concerned and the appropriate international agencies, provide that pilot studies be conducted in representative ecosystems of international significance to assess the environmental impact of alternative approaches to the survey, planning and development of resource projects*”. Disponível em: <https://www.iisd.org/search?keywords=Stockholm+action+plan>. Acesso em: 18 abr. 2021.

48 “*Recommendation 74, (d), (ii): Development of international schedules of tests for evaluation of the environmental impact potential of specific contaminants or products. Such a schedule of tests should include consideration of both short-term and long-term effects of all kinds, and should be reviewed and brought up to date from time to time to take into account new knowledge and techniques*”. Disponível em: <https://www.iisd.org/search?keywords=Stockholm+action+plan>. Acesso em: 18 abr. 2021.

49 “*Recommendation 29: It is recommended that the Secretary-General ensure that the effect of pollutants upon wildlife shall be considered, where appropriate, within environmental monitoring systems. Particular attention should be paid to those species of wildlife that may serve as indicators for future wide environmental disturbances, and an ultimate impact upon human populations*”. Disponível em: <https://www.iisd.org/search?keywords=Stockholm+action+plan>. Acesso em: 18 abr. 2021.

103⁵⁰, aconselha que os governos devem buscar a harmonização⁵¹ mundial e que padrões ambientais devem ser estabelecidos, em qualquer nível, sempre que necessário para salvaguardar o meio ambiente, e ainda, que não devem ser direcionados para obter vantagens comerciais.

Concordamos que a força da Conferência de Estocolmo no ordenamento jurídico internacional, em matéria ambiental, foi tão significativa, ao ponto de vários países terem incorporado, no âmbito das suas legislações domésticas (o conteúdo, conceitos, objetivos, princípios, instrumentos etc.) do diploma internacional, tanto no plano constitucional quanto infraconstitucional. No mesmo sentido, para Milaré, Estocolmo foi: “um dos eventos de maior repercussão em toda a História após a II guerra mundial, propulsor de incontáveis desdobramentos e práticas para a conscientização ecológica e a organização da convivência humana no Planeta.” (2015, p. 954).

Entre os dias 02 e 03 de junho de 2022 em Estocolmo, aconteceu um encontro organizado pela Suécia e Quênia, chamado de Estocolmo +5052. A reunião internacional, comemorativa aos 50 anos da primeira Conferência, contou com quatro sessões plenárias nas quais os líderes fizeram apelos por ações ambientais ousadas para acelerar a implementação da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS.

“Um planeta sadio para a prosperidade de todos – nossa responsabilidade, nossa oportunidade” foi o lema do encontro. De modo geral, a compreensão⁵³ é de que a reunião representou uma oportunidade para refletir sobre avanços, lacunas e desafios, como também, uma oportunidade de avaliação das medidas que devem ser adotadas a fim de se cumprir com

50 “*Recommendation 103: (e) That all countries agree that uniform environmental standards should not be expected to be applied universally by all countries with respect to given industrial processes or products except in those cases where environmental disruption may constitute a concern to other countries. In addition, in order to avoid an impairment of the access of the developing countries to the markets of the industrialized countries because of differential product standards, Governments should aim at world-wide harmonization of such standards. Environmental standards should be established, at whatever levels are necessary, to safeguard the environment, and should not be directed towards gaining trade advantages*”. Disponível em: <https://www.iisd.org/search?keywords=Stockholm+action+plan>. Acesso em: 18 abr. 2021.

51 Inclusive, com a compreensão implícita sobre a diferença conceitual entre harmonização e unificação, uma vez que, os países concordam que não se deve esperar que padrões ambientais uniformes sejam aplicados universalmente por todos os países. No capítulo 3, abordamos a categorização destes termos e a observação sobre a preferência em adotar o termo harmonização, por melhor retratar o balanceamento legislativo em âmbito internacional.

52 “*At the opening segment of the international meeting, a commemorative moment dedicated to the United Nations Conference on the Human Environment, held in Stockholm from 5 to 16 June 1972, was observed, in which His Majesty King Carl XVI Gustaf of Sweden participated*”. Para maiores informações, consulte: <https://www.unep.org/pt-br/events/unep-event/estocolmo50>. Acesso em: 18 abr. 2021.

53 “*29. Within that context, many speakers remarked that the current meeting represented an opportunity to reflect on progress, gaps and challenges, and to assess what actions needed to be undertaken to fulfil the aspirations articulated for humanity and the environment in Stockholm in 1972*”. (UNEP, 2022, p.8). Para maiores informações, consulte: <https://www.unep.org/pt-br>. Acesso em: 18 abr. 2023.

as aspirações para a humanidade e o meio ambiente, que foram expressas em Estocolmo em 1972. A ideia⁵⁴ é recompor o nosso relacionamento com a natureza urgentemente. Dentre outras falas, os oradores destacaram que uma relação renovada com a natureza requer uma mudança fundamental e transformadora em nossas atitudes, hábitos e comportamentos, reconhecendo que um planeta saudável é essencial para a prosperidade.

Paradoxalmente em relação ao primeiro encontro, Estocolmo+50 contabilizou a presença de apenas 10 (dez) Chefes de Estado e de Governo. Os efeitos da pandemia Covid-19 e a guerra entre Rússia e Ucrânia, podem ter sido decisivos para o esvaziamento de lideranças mundiais (Dellagnezze, 2022). De toda sorte, a maioria esmagadora dos países enviaram seus representantes ministeriais⁵⁵, diplomáticos e demais autoridades representativas. No discurso de abertura da Conferência, António Guterres⁵⁶ apelou para o “fim da guerra suicida contra a natureza” alertando para a tripla crise planetária gerada pelas alterações climáticas; pela perda de biodiversidade; e pela poluição. Ponto culminante do relatório da Estocolmo +50 é o objetivo de acelerar a redução das emissões anuais de gases de efeito estufa pela metade até 2030 e consequentemente chegar a um nível zero em 2050.

O relatório da Estocolmo +50, na sessão que trata das ações necessárias para um planeta saudável, através de diversos representantes - inter-religioso; mulheres; indígenas; autoridades locais; ciência e academia; juventude; comércio e indústria - apresentou uma grande variedade de sugestões que deveriam ser implantadas em defesa da proteção do planeta.

Pontualmente sobre impacto ambiental, o grupo adverte que é necessário o pleno reconhecimento do impacto ambiental⁵⁷ de curto, médio e longo prazo das operações das empresas nos mercados financeiros. Diante da tímida reflexão sobre IA e a ausência da AIA, bem como da AIS, o relatório nos fez questionar sobre o papel dos institutos no cenário internacional. Será que a implementação da AIA ao redor do mundo está tão consolidada, ao ponto de não merecer indicativos de ajustes por partes dos representantes lá presentes? De outra

54 “72. *Many speakers representing Member States and other participants expressed a deep sense of urgency to reset our relationship with nature, to accelerate action to achieve all the pillars of the Sustainable Development Goals. A renewed relationship with nature requires a fundamental and transformational change in our attitudes, habits and behaviours, recognizing that a healthy planet is essential for prosperity*”. (UNEP, 2022, p.8). Para maiores informações, consulte: <https://www.unep.org/pt-br> . Acesso em: 18 abr. 2023.

55 Sem discursar na tribuna ou participar dos debates promovidos ao longo da Conferência Estocolmo+50, Joaquim Leite, atual Ministro do Meio Ambiente, e representante do Brasil, recusou-se a dar entrevista à imprensa no fim do evento sobre os compromissos do país sobre o meio ambiente. (Dellagnezze, 2022, p. 53).

56 Secretário-geral das Nações Unidas.

57 “4. 49. *A wide array of points and suggestions were made by stakeholder representatives, among others: Full recognition is needed of the short-, medium- and long-term environmental impact of companies’ operations in financial markets*”. (UNEP, 2022, p.8). Para maiores informações, consulte: <https://www.unep.org/pt-br> . Acesso em: 18 abr. 2023.

banda, os institutos da AIA e da AIS foram sucumbidos pela poeira da irrelevância ao ponto de serem esquecidos nas falas das autoridades?

Em entrevista à CNN Rádio⁵⁸, em 03/06/2022, a representante adjunta do PNUMA no Brasil, Regina Cavini disse que Estocolmo 50+ é um evento de “reflexão”. A especialista explicou que o objetivo da reunião não é tirar um novo acordo ou resolução, mas, sim, “discutir como a gente vai acelerar o alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentável estabelecidos na Agenda 2030.” De tal modo, infere-se que, numa tentativa de balanço dos últimos 50 anos, a ideia de Estocolmo 50+ foi reforçar os princípios e bases comuns do direito ambiental internacional como também, refletir sobre os ajustes necessários.

É evidente que desde 1972, o regime ambiental internacional evoluiu, porém não o suficiente para equilibrar a intervenção humana no planeta. Assim, num emaranhado de desejos, opiniões e interesses (individuais e coletivos; altruístas ou não), desde a primeira Conferência de Estocolmo, propósitos e metas continuam sendo estabelecidos. Foi assim na Rio-92; na Rio +10 e na Rio +20, como também nos demais Encontros e instrumentos internacionais ambientais de menor repercussão. Em Estocolmo +50, o *status não é diferente*, como numa espécie de gangorra cheia de contrapesos, continuamos lutando em busca da harmonia planetária, avançando aqui e naufragando acolá.

1.1.2 Princípios do Equador

Importantes destaques na dinâmica da Avaliação de Impacto Ambiental - AIA em âmbito global podem ser encontrados no campo do financiamento à grandes projetos. De acordo com Morgan (2012), o Banco mundial⁵⁹ desenvolveu políticas de salvaguarda, incluindo procedimentos de avaliação ambiental e social, para orientar as decisões de financiamento de grandes projetos nos países em desenvolvimento.

Os Princípios do Equador (PE) foram estabelecidos em 2003, como uma iniciativa liderada por bancos internacionais para promover a gestão ambiental e socialmente responsável de projetos de infraestrutura em todo o mundo. Esses princípios são baseados nas melhores

58 Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/estocolmo50-discute-como-alcancar-objetivos-globais-de-desenvolvimento-sustentavel/>. Acesso em: 18 abr. 2023

59 No Brasil, os primeiros estudos de impacto ambiental foram feitos para projetos financiados pelo Banco Mundial, tais como o da hidrelétrica de Sobradinho, no rio São Francisco, em 1972, e a hidrelétrica de Tucuruí no rio Tocantins, em 1977. (Gama, 2016, p.15).

práticas internacionais e fornecem um conjunto de diretrizes para avaliação, gestão e comunicação dos riscos e impactos ambientais e sociais dos projetos.

No entanto, os problemas ambientais associados a projetos de desenvolvimento já vinham sendo reconhecidos e enfrentados há várias décadas. A partir da Conferência das Nações Unidas de Estocolmo, de 1972, os problemas ambientais começaram a ser encarados com maior atenção, principalmente em virtude da exigência de AIA para a concessão de empréstimos internacionais. Como observam Andreazzi e Milward-de-Andrade (1990), esse requisito levou a uma maior conscientização e preocupação com os impactos ambientais das atividades econômicas, especialmente em países em desenvolvimento que eram mais vulneráveis aos impactos negativos.

De fato, desde meados dos anos 1980, os principais organismos de cooperação internacional, como os órgãos setoriais da Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), faziam uso da AIA como um meio para decidir sobre a concessão de financiamento para projetos de desenvolvimento. Como apontava Moreira (1985), essas instituições internacionais reconheciam a importância da avaliação dos impactos ambientais e a necessidade de mitigar os riscos ambientais e sociais associados aos projetos.

Nos anos 90 a quota do grupo do Banco mundial diminuiu significativamente e as políticas de salvaguarda passaram a correr o risco de serem marginalizadas, uma vez que, vários projetos passaram a ser financiados por outras fontes, sem o requisito da avaliação ambiental e social. A solução foi encorajar os grandes financiadores (instituições financeiras do setor privado e as agências de empréstimos bilaterais) a adotarem requisitos semelhantes para a avaliação ambiental e social, e assim, tomarem as suas próprias decisões de financiamento, nesse sentido:

No tocante às instituições financeiras do setor privado, a Sociedade Financeira Internacional (SFI), parte do grupo do Banco Mundial, reuniu-se com importantes bancos em 2002 e iniciou discussões que levaram ao lançamento, em junho de 2003, dos Princípios do Equador, que fornecem orientações sobre a utilização da AIA em relação às decisões de financiamento de importantes projetos por parte das instituições. (Morgan, 2012, p. 3, tradução nossa)⁶⁰.

60 Do original: “*With regard to the private sector financial institutions, the International Finance Corporation (IFC), part of the World Bank group, met with several major banks in 2002 and initiated discussions that led to the launch in June 2003 of the Equator Principles, which provide guidelines on the use of EIA in relation to major project funding decisions by the institutions*”. (Morgan, 2012, p. 3).

Assim, os Princípios do Equador podem ser vistos como uma evolução dessas iniciativas mais antigas para promover a gestão ambiental e socialmente responsável de projetos de desenvolvimento em todo o mundo. Os Princípios do Equador baseiam-se nos padrões de desempenho ambiental e social com a finalidade de assegurar que os grandes projetos financiados pelas Instituições Financeiras Signatárias dos Princípios do Equador (EPFIs) sejam desenvolvidos de modo socialmente responsável.

A ferramenta, que conta com 10 (dez) princípios⁶¹, serve como uma linha de base comum, uma espécie de estrutura de gerenciamento de risco para as instituições financeiras identificarem, avaliarem e gerenciarem os riscos ambientais e sociais ao financiar projetos. De acordo com o site oficial da Associação⁶² dos Princípios do Equador, 137 Instituições financeiras espalhadas por 38 países adotaram oficialmente os Princípios do Equador. De acordo com Dias (2001, p. 31) “Mesmo em locais onde a Avaliação de Impactos Ambientais não está prevista na legislação, este instrumento tem sido aplicado por força das exigências de organismos internacionais”.

As EPFIs acreditam que a aplicação dos Princípios do Equador pode contribuir para o alcance dos objetivos e resultados dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU. Pontualmente, sustentam que os impactos negativos sobre os ecossistemas, as comunidades e o clima devem ser evitados sempre que possível. Mas, se esses impactos são inevitáveis, eles devem ser minimizados e mitigados e, caso haja impactos residuais, os clientes devem oferecer soluções para os impactos nos DHs ou compensar os impactos ambientais, conforme apropriado. De tal modo, a partir do enquadramento do projeto aos Princípios do Equador, as EPFIs decidem sobre a viabilidade ou não do financiamento.

Sobre as Instituições financeiras que são membros dos Princípios do Equador (EPFIs) situadas nos países mercosulinos, temos: Na **Argentina**: 1. Banco de Galicia y Buenos Aires SA. No **Brasil**: 1. Banco Bradesco, SA; 2. Banco do Brasil; 3. Banco Votorantim SA; 4. BTG Pactual; 5. Caixa Econômica Federal e 6. Itaú Unibanco SA. O **Uruguai** está representado pelo

61 Princípios do Equador (PE): 1. análise e categorização; 2. avaliação socioambiental; 3. padrões socioambientais aplicáveis; 4. sistema de gestão socioambiental e plano de ação dos princípios do equador; 5. engajamento das partes interessadas; 6. mecanismo de reclamação; 7. análise independente; 8. cláusulas contratuais; 9. monitoramento independente e reporte; 10. divulgação de informações e transparência. O EP4 se aplica obrigatoriamente à todas as transações da SFI a partir de 1º de outubro de 2020. Disponível em: <https://equator-principles.com/>. Acesso em: 20 nov. 2022.

62 A Associação dos Princípios do Equador realizou sua Reunião Geral Anual (AGM) de 17 a 21 de outubro de 2022 em Seul, Coreia do Sul. O Comitê Diretivo decidiu realizar o evento em Seul em reconhecimento ao forte crescimento contínuo de membros da Ásia. Disponível em: <https://equator-principles.com/>. Acesso em: 20 nov. 2022.

Banco da República Oriental do Uruguai e não há menção de participação de nenhuma instituição financeira **paraguaia** no site oficial dos Princípios do Equador, conforme se demonstra abaixo:

Quadro 1 - Instituições membros dos Princípios do Equador.

Instituições membros dos Princípios do Equador		
Argentina	Brasil	Uruguai
Banco de Galicia y Buenos Aires SA.	Banco Bradesco	Banco da República Oriental do Uruguai
	Banco do Brasil	
	Banco Votorantim SA	
	BTG Pactual	
	Caixa Econômica Federal	
	Itaú Unibanco SA	

Fonte: Elaboração própria a partir do site “Os princípios do Equador”⁶³.

Na mesma direção dos princípios do Equador, destacamos no Brasil, a Lei nº 6.938/81, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, que também trouxe o condicionamento para concessão de financiamento. O art. 12 disciplina que, as entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma desta Lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente).

Recentemente, aponta Garcia (2019), que empréstimos internacionais para obras públicas só são liberados se os órgãos nacionais/estaduais emitirem as licenças ambientais, seguindo os padrões estabelecidos pelos bancos internacionais financiadores, como Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento. A diminuição da confiança e de poder de articulação do Brasil no cenário internacional poderá levar a não concessão de novos empréstimos para obras públicas e investimentos no setor produtivo. Em resumo, os bancos têm adotado cada vez mais critérios socioambientais para avaliar projetos de investimento e concessão de crédito.

Na mesma perspectiva, fazemos alusão as “novas” práticas ambientais, sociais e de governança: *Environmental, Social and Governance - ESG* que estão permeando cada vez mais as decisões das empresas sobre seus comportamentos, desempenho e o *feedback* da sociedade, nesse sentido:

63 Disponível em: <https://equator-principles.com/> . Acesso em: 18 abr. 2023.

O conceito de ESG (em português, Ambiental, Social e Governança) é um conjunto bastante amplo de questões, desde a pegada de carbono até as práticas trabalhistas e de corrupção, que justificam a criação de critérios e práticas que direcionam o papel e a responsabilidade dos negócios em direção aos fatores ambientais, sociais e de governança corporativa. (Irigaray, 2022, p. 1)

Embora a sigla ESG tenha surgido apenas em 2005, no relatório “*Who Cares Wins*” - resultado de uma iniciativa liderada pela Organização das Nações Unidas -ONU, a base teórica e a justificativa conceitual de grande parte dos estudos de ESG - acadêmicos ou não - consistem em Responsabilidade Social Empresarial (RSE) ou Responsabilidade Social Corporativa (RSC). Irigaray (2022).

De modo geral, a partir da ESG, espera-se que os setores produtivos assumam responsabilidades perante a sociedade, as quais se estendem para além de suas obrigações legais e econômicas. Essas preocupações vão ao encontro do necessário alargamento da percepção da AIA para um estágio de AIS, onde as questões sociais⁶⁴ estão genuinamente interligadas com as questões ambientais.

1.1.3 PNUMA

O Programa⁶⁵ das Nações Unidas para o meio ambiente - PNUMA, foi criado em 1972, como um dos resultados da Conferência de Estocolmo. Tem sido, de acordo com o seu site⁶⁶ institucional, a principal autoridade global que determina a agenda ambiental, promove a implementação da dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável no sistema das Nações Unidas.

Sua missão é proporcionar liderança e encorajar parcerias na proteção do meio ambiente, inspirando, informando e permitindo que países e pessoas melhorem sua qualidade de vida sem comprometer as gerações futuras. Com sede em Nairóbi, no Quênia, o PNUMA trabalha por meio de suas divisões e escritórios regionais. Atualmente, a organização emprega sete subprogramas interligados: ação climática; ação contra químicos e poluições; ação contra a natureza; política científica; governança ambiental; finanças e transformações econômicas; e transformações digitais.

64 Exemplo de indicadores a partir das diretrizes de ESG: 1. Sociais: Saúde e segurança no local de trabalho; Relações comunitárias; Respeitabilidade aos DHs; Relações com o governo e a comunidade no contexto das operações em países em desenvolvimento; Participação da sociedade civil para melhorar o desempenho, transparência e responsabilidade; 2. Governança: Responsabilidade colegiada; Práticas transparentes; Independência de auditores e assemelhados; Enfrentamento à corrupção e suborno; 3. Ambientais: Mudanças climáticas; Redução de emissões tóxicas e resíduos; Ampliação legal das responsabilidades ambientais; Mercados emergentes para serviços ambientais e produtos ecológicos. Disponível em: <https://unglobalcompact.org/>. Acesso em: 04 fev. 2024.

65 A decisão dos governos, em não criar uma nova organização como a OMS e a OMC, mas sim, um Programa, se deu por conta dos altos custos (Abreu *et al.*, 2012).

66 Para maiores informações, consulte: <https://www.unep.org/pt-br> . Acesso em: 12 abr. 2023.

De acordo com Lago (2006), apesar dos momentos de fragilidade e descrença⁶⁷ que abalam o Programa, a criação do PNUMA foi determinante para que se mantivesse um ritmo mínimo de progresso nos debates sobre meio ambiente no âmbito das Nações Unidas. Entre avanços e retrocessos, os esforços para fortalecer a atuação do órgão surgem a partir de diferentes iniciativas, a declaração final da conferência das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável (RIO + 20)⁶⁸, “O futuro que queremos” é um excelente exemplo de que a Sociedade Internacional, 40 anos após a criação do PNUMA⁶⁹, ainda lutava em favor de um Programa verdadeiramente eficaz.

A Resolução 2997, da Assembleia Geral das Nações Unidas, que estabeleceu o PNUMA, estipulou dentre suas tarefas, o monitoramento contínuo do meio ambiente no planeta, destacando a importância da avaliação e da elaboração de relatórios ambientais. Assim, a Divisão Interna de Avaliação Ambiental⁷⁰ tem a missão de oferecer à comunidade internacional melhor acesso a dados e informações ambientais, bem como ajudar a aumentar a capacidade dos governos no uso das informações ambientais; no processo de tomada de decisão e no planejamento de medidas em busca do desenvolvimento humano sustentável.

De tal modo, o PNUMA se apresenta como um importante demarcador de políticas ambientais mundiais, regionais e nacionais, tendo inclusive, participado de várias reuniões no âmbito das Reuniões de Ministros do Meio Ambiente do MERCOSUL⁷¹ - RMMA, conforme veremos no decorrer deste trabalho.

67 Para C. James Gustave Speth, ex-Administrador do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento *apud* Lago (2006, p.48-49) o PNUMA é uma “*peanut-sized UN agency tucked away in Nairobi*”, (microscópica agência das Nações Unidas, perdida em Nairobi), cuja difícil função, desde a sua criação, é a de estimular e coordenar os trabalhos de agências maiores e mais poderosas.

68 “88. Estamos empenhados em fortalecer o papel do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) como a autoridade ambiental mundial que define a agenda ambiental global, promove a aplicação coerente da dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável no âmbito do sistema das Nações Unidas e serve como um defensor autorizado do meio ambiente mundial. Nós reafirmamos a resolução 2997 (XXVII) de 15 de dezembro de 1972, que criou o PNUMA e outras resoluções pertinentes que reforçam o seu mandato, bem como a Declaração de Nairobi, de 1997, sobre o papel e o mandato do PNUMA e a Declaração Ministerial de Malmö, de 2000. Nesse sentido, convidamos a Assembleia Geral, em sua sexagésima sétima sessão, a adotar uma resolução de fortalecimento e modernização do PNUMA”. Disponível em: <https://riomais20sc.ufsc.br/files/2012/07/CNUDS-vers%C3%A3o-portugu%C3%AAs-COMIT%C3%8A-Pronto1.pdf> Acesso em: 12 abr. 2023.

69 Os governos criaram na Rio+20 um novo tipo de instituição, um órgão subsidiário à ONU de composição universal, que foi constituído sem um tratado e o longo processo de ratificação necessária. O processo de reforma do PNUMA foi longo e, caso seja bem aproveitado, poderá ter consequências positivas duradouras. (Abreu *et al.*, 2012, p. 26).

70 “*La evaluación ambiental integral ofrece un enfoque participativo y estructurado para vincular el conocimiento con la acción. La División de Evaluación y Alerta Temprana del PNUMA*”. Para maiores informações, consulte: <https://wedocs.unep.org/rest/bitstreams/47098/retrieve>. Acesso em: 20 nov. 2022.

71 MERCOSUL - Mercado Comum do Sul.

1.1.4 Rio 92

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida por outros termos como “Cúpula da Terra”, “Cimeira do Verão”, “Eco 92”, Conferência do Rio de Janeiro ou, simplesmente, “Rio 92”, foi um evento realizado entre os dias 3 e 14 de junho de 1992, na cidade do Rio de Janeiro⁷². Trata-se, indubitavelmente, de um dos encontros internacionais mais consolidados no contexto das relações ambientais, mas que só pôde surgir após um arrefecimento da tensão geopolítica que ocorria na época, fruto da guerra-fria.

Indo-se além na contextualização histórica, com a superação do clima anti cooperativo presente na guerra fria e a resolução dos conflitos africanos em relação ao cenário ambiental global, decorrentes do imperialismo europeu, o evento sucessor direto da Conferência de Estocolmo – A Conferência do Rio de Janeiro – surge em um ambiente de diálogo, “deixando entrever-se que a proteção internacional do meio ambiente é uma conquista da humanidade, que deve vencer os antagonismos ideológicos, em prol do bem-estar de todos e da efetiva proteção do planeta” (Mazzuoli, 2020, p. 1418).

No plano normativo, a Declaração do Rio se constitui de 27 (vinte e sete) princípios – em comparação com a Declaração de Estocolmo, que possui 26 (vinte e seis) – e guarda como tema central o desenvolvimento sustentável (Mazzuoli, 2020, p. 1418), assim definido pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA, órgão fruto da conferência de Estocolmo) como aquele desenvolvimento que, pautado nos pilares econômico, social e ambiental, permite a satisfação das necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender as suas (Lafer, 2012, p. 182).

Destacando os princípios mais importantes da referida Declaração, vê-se, desde logo, uma questão relevante sobre o princípio primeiro, que diz respeito à visão antropocêntrica do homem, ao aduzir: “Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.” (Declaração do Rio de Janeiro, 1992).

Trata-se, como dito anteriormente, de uma percepção antropocêntrica, que considera os recursos naturais como coisas, passíveis de apropriação, justamente pelo fato de o homem ser

⁷² Apenas para ilustrar sua magnitude, registra-se alguns números: estiveram presentes 172 países, 108 chefes de Estado ou de governo no seu segmento de cúpula - 16 agências especializadas (FMI, Banco Mundial etc.), 35 organizações intergovernamentais além da ocorrência de eventos paralelos à Conferência, com a realização de Fóruns globais que condensaram mais de 17.000 ativistas da área ambiental (Lafer, 2012, p. 183).

o centro da preocupação ambiental. Note-se, por oportuno, que essa visão é passível de críticas, e assim o é no meio jurídico – vide a tese do *biocentrismo*, sustentada por Herman V. Benjamin, Édis Milaré e outros (Sirvinskas, 2020, p. 125).

Os 27 (vinte e sete) princípios se apresentam como grandes diretrizes a serem perquiridas. O desenvolvimento sustentável; o dever de cooperação dos Estados (nos seguintes intuitos: erradicar a pobreza; reestabelecer o ecossistema da terra; avançar na criação de tecnologias sustentáveis; criar um sistema econômico sustentável (que privilegie o binômio desenvolvimento e sustentabilidade); o dever de informação dos cidadãos quanto às questões ambientais e o comprometimento dos Estados na criação de uma estrutura normativa ambiental eficiente, são apenas alguns dos eixos principiológicos da Rio 92.

O princípio da prevenção – verdadeiro amálgama da legislação ambiental - estabelece que medidas preventivas devem ser adotadas para evitar danos ambientais, foi emulduado a partir da Rio 92, que o apartou do princípio da precaução, o qual estabelece a vedação de intervenções no meio ambiente, salvo se houver a certeza que as alterações não causarão reações adversas, já que nem sempre a ciência pode oferecer à sociedade respostas conclusivas, de modo que, a ausência de certeza científica não deve ser utilizada como desculpa para a inação. Nesse sentido:

A Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento consagrou pioneiramente o princípio da precaução no âmbito internacional, emancipando-o em relação ao princípio da prevenção, ao estabelecer no Princípio 15: De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental. (Casado; Farias, 2023, p. 21)

Os princípios 13 e 16 tratam da responsabilidade jurídica decorrente de danos ambientais gerados no âmbito interno dos Estados, bem como a atuação reparatória no âmbito externo, por meio da cooperação internacional. Trata-se de uma diretriz presente no ordenamento jurídico nacional, haja vista toda a legislação infraconstitucional e constitucional que regula a responsabilidade civil (objetiva e solidária) e a Lei 6.938/81⁷³ (art. 14, § 1º), que consagra, de forma ampla, a responsabilização objetiva por danos ambientais. As mulheres, os jovens, os povos indígenas e os povos vulneráveis de modo geral (submetidos à opressão) são abordados nos princípios 20, 21, 22 e 23 da Declaração, respectivamente, como alvo especial no anseio de se promover o desenvolvimento sustentável.

⁷³ A Lei 6.938/81 que versa sobre a política ambiental brasileira, será detalhada em momento oportuno.

No que se refere à AIA, é fato que a Declaração do Rio, ao descrever o instituto em seu art. 17⁷⁴, promoveu um grande impulso para a difusão internacional da ferramenta. Ao dispor que os Estados deveriam empreender esforços para aplicarem o procedimento antes de se realizar qualquer atividade potencialmente nociva ao meio ambiente, ficando sujeita tal avaliação a uma autoridade nacional competente.

Nesse interstício, importante destacar que a Rio 92 estava espacialmente interligada com as construções da época, a exemplo de: momento de criação do MERCOSUL (1991); a criação do REMA (1992) e sua consolidação no formato SGT nº 6 - Meio Ambiente (1995) e a Resolução 10/94 do GMC (1994). Momentos alistados, para fins desta tese, como a 1ª fase: De 1991 a 1993 e 2ª fase: De 1994 a 1995, da política ambiental mercosulina.

1.1.5 Conferência de Johannesburgo

No que se refere à Conferência de Johannesburgo ou Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento sustentável (CMDS), também conhecida como Rio +10 (10 anos depois da Rio-92) que ocorreu na África do Sul em 2002, teve como intuito preliminar, fazer um balanço das conquistas e desafios, bem como, reafirmar os compromissos assumidos em 1992. Em essência, a busca de caminhos realistas para que a Rio-92 fosse implementada com efetividade foi o fio condutor desse encontro. A Conferência aprovou, sem força vinculante, a Declaração⁷⁵ de Johannesburgo sobre desenvolvimento sustentável e o Plano de implementação das decisões da Conferência mundial sobre o desenvolvimento sustentável.

O Comitê Preparatório da Cúpula de Johannesburgo reuniu-se três vezes em Nova York e uma vez, em Bali. O temário⁷⁶ circundou na viabilidade do desenvolvimento sustentável nos níveis local, regional, nacional e internacional, como também, aos papéis que podiam exercer “os *multistakeholders*, atores não-governamentais das mais diversas áreas da sociedade civil, como o setor produtivo, os sindicatos, as organizações não-governamentais e as comunidades científica e acadêmica” (Lago, 2006, p.104).

74 “Princípio 17: Deverá ser empreendida a avaliação de impacto ambiental, em termos de instrumento nacional, a despeito de qualquer atividade proposta que provavelmente produza impacto negativo considerável no meio ambiente e que esteja sujeita à decisão de uma autoridade nacional competente”. (Rio de Janeiro, 1992).

75 Disponível: https://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POIToc.htm. Acesso em: 16 abr. 2021.

76 “Os demais temas prioritários constantes da proposta de plano de ação eram: erradicação da pobreza (seção 2); alteração dos padrões insustentáveis de produção e consumo (seção 3); proteção e gestão das bases de recursos naturais para o desenvolvimento econômico e social (seção 4); desenvolvimento sustentável em um mundo voltado para a globalização (seção 5); saúde e desenvolvimento sustentável (seção 6); e meios de implementação (seção 9) e governança (seção 10).” (Lago, 2006, p.107).

Importante registrar, que os atentados de 11 de setembro de 2001, provocaram uma mudança nas prioridades da agenda política internacional. Para Lago, o descompasso entre a disposição dos governos de negociar e a vontade política de assumir os desafios criou na opinião pública um distanciamento que se justificaria na medida em que os principais atores manifestavam ceticismo nos meses que antecederam a Cúpula. “O sistema multilateral, que parecia haver-se fortalecido no Rio, tornara-se referência de insucesso pela falta de resultados.” (Lago, 2006, p. 87).

No mesmo sentido, evidenciam Barros-Platiau, Varella e Schleicher (2004), que as Organizações Internacionais, com atenção especial à ONU, falharam na gestão dos novos problemas e questões globais, uma vez que:

os principais instrumentos oriundos da Conferência do Rio (1992) ou dos péssimos balanços da Conferência de Joanesburgo (2002), ou na área de desenvolvimento, como ficou evidente quando da publicação dos frustrantes resultados finais da “Década do Desenvolvimento da ONU”. Todos estes fatores contribuíram para a caracterização da tão difundida “Crise do Multilateralismo” (p. 108-109).

E ainda:

Algumas publicações, como a de Bursztyn e Persogna (2008, p.322-323), Czapski (2008, p.103-104) e Mello e Ojima (2004, p.3), caracterizam a Rio+10 como um evento de pouco pragmatismo, semelhante ao da Conferência Rio+5. Ou até mesmo em um patamar de intensidade inferior. Mello e Ojima (ibid.), especificamente, discorrem que as primeiras análises indicam que talvez a Rio+10 tenha sido a menos efetiva e mais esvaziada das grandes reuniões globais para se discutir meio ambiente e desenvolvimento, apontando para um enfraquecimento da chamada “agenda ambiental global”. (Bastos, 2016, p. 41).

No tocante aos avanços, destaca Lago (2006), que muitos compromissos foram cumpridos graças ao empenho de comunidades e governos locais, empresas e organizações não-governamentais e grandes empresas que adotaram individualmente – ou em grupos – normas de responsabilidade nas áreas social e ambiental. Para Lago (2006, p. 94): “O desenvolvimento sustentável⁷⁷ ganhou adeptos em círculos políticos conservadores”, por atribuir menos poder ao governo central, incentivar a tecnologia e por ter provado ser economicamente viável. Por fim, afirma que: “Com suas deficiências e decepções, no entanto, Johannesburgo não deixou de

⁷⁷ Pano de fundo, a ser tratado nesse trabalho em momento oportuno, será a compatibilidade conceitual do termo meio ambiente, como também, as questões que permeiam o descompasso entre desenvolvimento e sustentabilidade, posto que, para um conjunto de pensadores, o desenvolvimento associado à globalização não segue os preceitos do desenvolvimento sustentável, e a globalização, por sua vez, parece corresponder mais ao capitalismo selvagem do que à visão mais humanista contida no conceito de desenvolvimento sustentável.

representar uma etapa significativa na evolução da agenda do meio ambiente e do desenvolvimento.” (LAGO, 2006, p.103)

O texto da Declaração de Johannesburgo sobre o desenvolvimento sustentável com 37 (trinta e sete) tópicos, se subdividiu em: 1. Das nossas origens ao futuro; 2. De Estocolmo ao Rio de Janeiro a Johannesburgo; 3. Os desafios que enfrentamos; 4. Nosso compromisso com o desenvolvimento sustentável; 4. O multilateralismo é o futuro e por fim, 5. Fazendo acontecer. Com uma série princípios e diretrizes, a Declaração é um grande manifesto político, onde os países a partir das observações do passado, problematizam o presente e perseveram o futuro.

A partir da dimensão programática da Carta, ficou à cargo do Plano de implementação da Cúpula mundial sobre o desenvolvimento sustentável, apresentar os compromissos estatais num formato mais sistematizado. Assim, com 170 (cento e setenta) itens, os países detalharam suas contribuições e metas pós Johannesburgo.

Acerca da AIA, o artigo 36, c) sobre as capacidades na área da oceanografia, informação e gestão do ambiente marinho, destacou a importância da promoção de avaliações de impacto ambiental e da utilização de técnicas de avaliação e elaboração de relatórios sobre o ambiente em relação a projetos ou atividades que possam ser prejudiciais aos ambientes costeiros e marinhos e aos seus recursos orgânicos e inorgânicos.

Sobre os benefícios que a liberalização do comércio poderia ocasionar, notadamente para os países em desenvolvimento, o art. 96, d) dispôs sobre a importância em incentivar o uso voluntário de avaliações de impacto ambiental em nível nacional, como um importante instrumento para identificar os vínculos existentes entre comércio, meio ambiente e desenvolvimento. Inclusive com a ideia de incentivar os países e organizações internacionais com experiência nesta área a fornecerem assistência técnica aos países em desenvolvimento para esses fins.

Por fim, a partir do plano de implementação pós Johannesburgo, os estados se comprometeram, a continuar desenvolvendo AIA e o estímulo a sua aplicação, como um instrumento nacional, com o condão de fornecer informações essenciais para apoiar a tomada de decisões em projetos que possam ter efeitos adversos sobre o meio ambiente.

Indo ao encontro dos avanços no Direito Internacional Ambiental, relevante destaque se faz para o movimento mercosulino *pari passu* com a Conferência de Johannesburgo: Acordo Quadro sobre o Meio Ambiente do MERCOSUL (2004)⁷⁸ e o Protocolo Adicional ao Acordo

78 Em vigor internacional e para o Brasil em 23 de junho de 2004. Para mais informações vide Decreto nº 5.208, de 17 de setembro de 2004. Em vigor no Brasil, no plano jurídico externo, em 22 de abril de 2012. O Protocolo

Quadro sobre o Meio Ambiente (2012)⁷⁹. O que nos reforça o interesse em investigar como determinadas questões ambientais advindas desses acontecimentos globais impactaram os eixos e as políticas ambientais do bloco, sobretudo as de intenção harmonizadora.

1.1.6 Rio +20

Marcando exatos 20 anos da conferência anterior, de 1992, a Rio +20, ocorrida na Barra da Tijuca (Rio de Janeiro), obteve uma repercussão ainda maior se comparada com a sua antecessora, contando com a presença de representantes de 193 países, mais de 100 chefes de Estado e cerca de 12.000 delegados oficiais. Tratou-se do maior evento daquela natureza já realizado até então, superando não só a Rio 92, mas também a Cúpula do Milênio, dos anos 2000 (Oliveira, 2014, p. 2).

Desde a organização preliminar da Conferência (a partir da Resolução 64/236 da Assembleia Geral das Nações Unidas, entre os anos de 2009 e 2010) até a sua efetiva realização, foi definido, desde logo, que o evento teria objetivo dúplice⁸⁰, sendo um de natureza principal e outro de natureza secundária.

O primeiro objetivo refere-se à promoção, por parte da Rio +20, de um balanço detalhado dos resultados obtidos com a Rio 92. Nesse sentido, “a Rio +20, desde sua convocação, objetivou discutir o legado da Rio+92, principalmente no que se refere às implementações das propostas contidas na Declaração do Rio, na Agenda 21, na Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima e na Convenção sobre Diversidade Biológica” (Oliveira, 2014, p. 3).

Importante destacar, que assim como na Conferência do Rio (1992), a pauta ambiental era discutida novamente à luz da questão do desenvolvimento sustentável, embora outros assuntos também tivessem ganhado relevo, como o tema da economia verde e, principalmente, a erradicação da pobreza (Mazzuoli, 2020, p. 1418-1419), tema exaustivamente discutido na nova Conferência.

tratou pontualmente da matéria de cooperação e assistência frente a emergências ambientais. Para maiores informações, ver Decreto nº 7.940, de 20 de fevereiro de 2013.

⁶² Para atingir tal desiderato, a Conferência foi precedida pela produção de um documento de suma relevância no âmbito internacional, o denominado Panorama Ambiental Global (*Global Environmental Outlook – GEO*), produzido pelo já citado PNUMA. No caso, o GEO 5 foi o estudo base para a realização da Rio +20, sendo este responsável por documentar todos os dados apurados entre os anos dos dois eventos (Sarlet; Fensterseifer, 2021, p. 474-475).

No que se refere à Declaração final da Rio +20, muito embora a terminologia utilizada indique a produção de um ato que estabelece “certas regras ou princípios jurídicos, ou ainda para as normas de Direito Internacional indicativas de uma posição política comum de interesse coletivo” – conceito de Declaração, segundo Valério Mazzuoli (Mazzuoli, 2020, p. 225) – o documento “O Futuro que Queremos”, na verdade, denota um instrumento misto, pois ao mesmo tempo que atende ao conceito anterior de forma oblíqua, também serve como uma espécie de relatório ou ato de reconhecimento geral da conjectura global.

Dessa forma, o documento em questão cumpre o conceito de Declaração de forma oblíqua pois não chega a estabelecer novos princípios, mas apenas reestabelece (reafirma) os princípios anteriormente firmados, tanto no âmbito global (Declaração Universal), quanto (e mais importante) no âmbito restrito, em relação à Declaração do Rio de 1992.

Pontualmente sobre AIA, a Declaração não faz menções relevantes sobre o assunto, exceto no texto contido no ponto 42⁸¹, referente à renovação do compromisso político (parte inicial da Declaração). Assim, a questão da AIA, embora tenha sido reafirmada em decorrência da própria natureza da Declaração Final – que se propôs, justamente, a reiterar o compromisso com os princípios da Declaração do Rio (e com o princípio 17, por consequência) – teve tratamento diminuto na Conferência Rio +20, sequer sendo citada com maiores detalhes.

1.2 ENTENDENDO A AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL – AIA

Os EUA, reconhecendo o profundo impacto da atividade humana na natureza, particularmente no tocante ao crescimento da população; a expansão industrial; a exploração de recursos naturais e os avanços tecnológicos, declarou como política permanente do Governo federal, a Lei nacional de política ambiental. Em cooperação com os estados, governos locais e organizações públicas e privadas interessadas na causa, de acordo com a lei⁸², tais atores devem usar todas as possibilidades, incluindo assistência técnica e financeira, para fomentar e promover o bem-estar geral, criando e mantendo condições para que o homem e a natureza possam existir em harmonia produtiva, tanto para as gerações presentes quanto as futuras.

⁸¹ “47. Reconhecemos que é importante que as empresas comuniquem as informações sobre o impacto ambiental de suas atividades e as encorajamos, especialmente as empresas de capital aberto e as grandes empresas, a considerar a integração das informações sobre a sustentabilidade de suas atividades em seus relatórios periódicos. Encorajamos a indústria, os governos interessados e as partes envolvidas a elaborarem, com o apoio do sistema das Nações Unidas, se for o caso, modelos das melhores práticas, e a facilitarem a publicação das informações sobre o caráter sustentável de suas atividades, fundamentadas nos ensinamentos extraídos das estruturas existentes, e dando atenção especial às necessidades dos países em desenvolvimento, inclusive em matéria de capacitação”. Declaração Rio +20. (ONU, 2012).

⁸² *National Environmental Policy Act* – NEPA.

O avanço americano⁸³ na matéria foi tão relevante, que para Sánchez (2013), o termo Avaliação de Impacto Ambiental (AIA)⁸⁴ entrou na terminologia e na literatura ambiental a partir desta Lei nacional de política ambiental (*National Environmental Policy Act – NEPA*) que foi aprovada pelo Congresso americano em 1969 e entrou em vigor em 1º de janeiro de 1970. Assim, a NEPA é considerada pioneira⁸⁵ na concepção de um instrumento de planejamento de proteção ambiental, inclusive transformando-se em modelo de legislações similares em todo o mundo. De acordo com art. 102 da referida lei, todos os órgãos do Governo federal devem fazer uso de uma abordagem sistemática e interdisciplinar que garanta a integração socioambiental no planejamento e na tomada de decisões que possam ter impacto no meio ambiente⁸⁶.

De acordo com Dias (2001), no primeiro momento a AIA era requerida apenas para as ações de responsabilidade do Governo Federal, porém alcançou não apenas os projetos governamentais, mas todas as suas decisões, programas, licenças, autorizações e empréstimos. A elaboração dos estudos ambientais era atribuição de governo, por intermédio de suas agências, e foi posteriormente regulamentada pelo *US Council on Environmental Quality* (CEQ), criado pela mesma lei para assessorar o presidente em assuntos relativos ao meio ambiente.

Ao exigir o *Environmental Impact Assessment* (EIA), a NEPA, tornou-se um modelo importante para outros sistemas de avaliação de impacto ambiental, tanto pela novidade na política ambiental, como por causa dos sucessos e fracassos de seu desenvolvimento. A emissão de milhares de declarações de impacto ambiental⁸⁷, sejam elas completas ou parciais, desde a

83 A NEPA nasce na mesma década de *Silent spring* - originalmente publicada pela revista *The New Yorker*, em 1962, o livro *Primavera silenciosa*, de Rachel Carson causou tanta repercussão na década de 1960 que é até hoje considerado um dos marcos fundadores do movimento ambientalista internacional. No mesmo movimento, destacam-se também: *Clean Air Act* (1970) e a *Clean Water Act* (1972).

84 O termo “avaliação de impacto ambiental” será usado ao longo deste trabalho, indistintamente, nas principais línguas correspondentes. Em Inglês: “*environmental impact assessment*”; Em Espanhol: “*evaluación de impacto ambiental*”.

85 Sobre os históricos antecedentes legislativos da NEPA e como seu fortalecimento veio ao acaso, sem planejamento, ver Glasson *et al.* (2005), como também, a Plataforma ECOLEX que menciona registros de incidência do termo “*environmental impact assessment*” antes da NEPA, a exemplo de: Lei de Nova York sobre agricultura e mercados de 1909; Lei da água da Austrália de 1912; Constituição da Áustria de 1920; Lei da água do Canadá de 1939; Estatutos da Flórida de 1941, dentre outros. Para maiores informações, consulte: <https://www.ecolex.org/>. Acesso em: 14 fev. 2022.

86 “(A) utilize a systematic, interdisciplinary approach which will insure the integrated use of the natural and social sciences and the environmental design arts in planning and in decisionmaking which may have an impact on man's environment”. (NEPA, 1969, Art. 102).

87 “Since its enactment, NEPA has resulted in the preparation of well over 10,000 full EISS and many more partial appraisals, which have influenced countless decisions and represent a powerful base of environmental information. (Glasson *et al.* 2005, p.26). During the first ten years of NEPA'S implementation, about 1,000 EISS were prepared annually. Recently, negotiated improvements to the environmental impacts of proposed actions

promulgação da NEPA, influenciaram inúmeras decisões, além de condensar uma poderosa base de informações ambientais. Para Dias (2001):

os problemas ambientais associados ao desenvolvimento econômico não eram privativos dos Estados Unidos e a concepção de AIA, formalizada no Nepa e nos regulamentos do CEQ, difundiu-se mundialmente, sofrendo adaptações em diferentes níveis para ajustar-se ao sistema de governo de cada jurisdição (país, região, governo local) em que foi introduzida. (p. 30).

Nesse contexto, após o marco legislativo americano, Sánchez (2013) apresenta de modo ilustrativo, a época em que a AIA foi introduzida nas legislações de alguns países desenvolvidos, a exemplo de: Canadá em 1973; Nova Zelândia (1973); Austrália (1974); França (1976); União Europeia (1985); Rússia (à época União Soviética - 1985); Espanha (1986); Holanda (1987); Portugal (1987); Alemanha (1990); República Tcheca (1992); Hungria (1993); Hong Kong (1997) e Japão, no ano de 1999.

Apesar das particularidades dos sistemas de governos das diferentes jurisdições⁸⁸ nas quais a AIA foi introduzida, há de se admitir que o caráter preventivo⁸⁹ da Avaliação de Impacto Ambiental é, sem dúvidas, a razão de ser dessa ferramenta. Esse caráter essencial da medida protetiva, que deve ser respeitado ainda na gênese do planejamento, está presente, majoritariamente, nos conceitos de AIA, coletados ao longo da construção deste trabalho.

O objetivo da AIA é examinar as consequências ambientais do desenvolvimento de ações de forma antecipada, tornando-se um instrumento preventivo fundamental na proteção ambiental. Para Glasson *et al.* (2005) a AIA, em sua essência, é um processo sistemático que examina as consequências ambientais do desenvolvimento de ações de forma antecipada. No guia de procedimentos do departamento ambiental de Londres⁹⁰, ainda em 1989, o termo “avaliação ambiental” descreve um processo, um conjunto de informações sobre os efeitos ambientais de um projeto, que devem ser levadas em consideração pelas autoridades, decidindo se a atividade possa ou não ir adiante.

have become increasingly common during the preparation of “environmental assessments”. (Glasson *et al.*, 2005, p. 48)

⁸⁸ Mesmo em locais onde a AIA não está prevista na legislação ou em procedimentos administrativos, o instrumento tem sido aplicado por força de exigências de organismos internacionais. É o caso do Banco Mundial que, desde 1989, adota uma política de avaliação ambiental com o propósito de assegurar um desenvolvimento sustentável. (Dias, 2001).

⁸⁹ *“The emphasis, compared with many other mechanisms for environmental protection, is on prevention. Of course planners have traditionally assessed the impacts of developments on the environment, but invariably not in the systematic, holistic and multidisciplinary way required by EIA”.* (Glasson *et al.* 2005, p.18).

⁹⁰ *“To the narrow UK DOE (1989) operational definition: “The term ‘environmental assessment’ describes a technique and a process by which information about the environmental effects of a project is collected, both by the developer and from other sources, and taken into account by the planning authority in forming their judgements on whether the development should go ahead.”* (apud GLASSON *et al.* 2005, p.17).

Pope *et al.* (2013)⁹¹ consideram que a avaliação de impacto é uma ferramenta essencial (e muitas vezes a única ferramenta) que tem como objetivo garantir que as preocupações ambientais e de sustentabilidade sejam levadas em consideração na tomada de decisão. Macintosh (2000) define que a avaliação de impacto ambiental é um processo – geralmente de natureza regulatória – que envolve a identificação, previsão, avaliação e mitigação dos impactos ambientais e outros impactos associados a propostas e políticas de desenvolvimento, planos e programas.

Para Milaré (2009), a implantação de qualquer atividade ou obra efetiva ou potencialmente degradadora deve submeter-se a uma análise e controle prévios. Tal análise se faz necessária para se anteverem os riscos e eventuais impactos ambientais a serem prevenidos, corrigidos, mitigados e/ou compensados quando da sua instalação, da sua operação, e em casos específicos, do encerramento das atividades. No mesmo sentido, de acordo com Claudio (1987), a avaliação de impacto ambiental – AIA, tem como objetivo prevenir e minimizar as alterações que podem ocorrer diante da localização de um projeto ou atividade determinada, pois o estudo é essencialmente um instrumento de previsão. Na mesma linha de raciocínio:

O Estudo de Impacto Ambiental utiliza a prevenção e a precaução para avaliar a viabilidade de determinada atividade e o impacto que causará ao meio ambiente, verificando, também, se esse impacto será significativo o suficiente para causar degradação ambiental séria e/ou irreversível. O princípio da prevenção exige a adoção de medidas efetivas para evitar o dano ambiental, mesmo no caso de haver apenas um simples risco de danos graves e irreversíveis ao meio ambiente, enquanto o princípio da precaução vai mais além e pressupõe que a prevenção deve ocorrer também quando existir dúvida científica acerca do risco do dano ambiental. (Casado; Farias, 2023, p. 19-20)

De acordo com Sánchez (2013), o termo “avaliação de impacto ambiental” tem múltiplos sentidos. Designa diferentes metodologias, procedimentos ou ferramentas empregados por agentes públicos e privados no campo do planejamento e gestão ambiental, sendo usado para descrever os impactos ambientais decorrentes de projetos de engenharia, de obras ou quaisquer atividades humanas, incluindo tanto os impactos causados pelos processos produtivos quanto aqueles decorrentes dos produtos dessa atividade. De modo geral, na perspectiva conceitual, os autores apresentam definições alinhadas e sempre se reportam a essência preventiva desta ferramenta de proteção ambiental.

91 “While practice is well established and it is hard to imagine impact assessment ever going away, the threat of it being streamlined to the point of ineffectiveness by political institutions that perceive it as a barrier to development is real.” (Pope *et al.*, 2013, p.7).

1.2.1 Avaliação de Impacto Ambiental *versus* Avaliação de Impacto Social

Após a NEPA, o governo australiano foi um dos primeiros a sistematizar a AIA em sua legislação. Semelhante ao que ocorreu em outros países, o regime de avaliação de impacto ambiental na Austrália não foi criado do zero, foi acrescido a um sistema jurídico pré-existente que foi evoluindo em conjunto com outros processos regulatórios, criando um quadro jurídico que rege as atividades de interação humana com o meio ambiente. (Macintosh, 2010).

Para Macintosh (2010), as primeiras regras australianas se limitavam às questões processuais⁹² – garantindo que as informações ambientais estivessem disponíveis para serem levadas em consideração pelos tomadores de decisão. Entre os anos de 1993 a 1994, a *Commonwealth Environment Protection* (CEPA) reviu a EPIP (Lei de proteção ambiental de 1974 - primeira legislação federal de AIA) e recomendou um enfoque mais substantivo, fomentando a proteção ao meio ambiente a partir da aplicabilidade do princípio do desenvolvimento ecologicamente sustentável.

Levando em consideração a consolidação da AIA na Austrália e no mundo, Macintosh (2010) baseado em alguns modelos teóricos encontrados na literatura - Bartlett (1990); Bartlett and Kurian (1999) e Holder (2004) - apresenta teorias de como a AIA pode contribuir para a proteção ambiental:

Quadro 2 - Teorias sobre como a AIA promove resultados ambientais

Modelo de processamento de informações
Baseado na noção de que as decisões inadequadas são causadas por falha de informação. Garante que os tomadores de decisão tenham acesso ao máximo de informações sobre o processo de AIA, que os levarão a melhores decisões e resultados.
Modelo Institucionalista
A AIA pode transformar os valores e as normas que regem as instituições e, dessa forma, auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável. Isso pode ocorrer a partir do momento em que o processo exige que os decisores reúnam informações sociais e ambientais. A AIA também pode fornecer um meio pelo qual aqueles que defendem a proteção ambiental dentro das organizações possam exercer influência, levando a uma reforma organizacional.
Modelo de democracia deliberativa
A AIA pode proporcionar um fórum para a tomada de decisão deliberativa, em que os grupos e as pessoas podem envolver-se em uma troca significativa de pontos de vista e informações. Por meio desse processo, os interessados podem ir além dos seus próprios interesses chegando a resultados coletivos que promovam a sustentabilidade.
Modelo de negociação entre grupos de interesse
A AIA proporciona um fórum no qual os grupos de interesse podem negociar. O processo de barganha dos grupos de interesse pode levar a resultados mais sustentáveis.

Fonte: Adaptado de Macintosh (2010, p. 403). Nota: *Table 1. Theories on How EIA Promotes Environmental Outcomes.*

92 “For example, the object of the EPIP Act was merely ‘to ensure, to the greatest extent that is practicable, that matters affecting the environment to a significant extent are fully examined and taken into account in and in relation to’ the formulation of proposals, carrying out of projects, participation in decision-making processes, and the making of decisions”. (Macintosh, 2010, p. 2).

Destaca o autor, que dentre as teorias apresentadas, **o modelo de processamento de informações** tem predominado tanto na Austrália como no mundo. Governos, profissionais e acadêmicos defendem que o potencial da AIA reside na sua capacidade de melhorar os resultados garantindo que todas as partes tenham acesso a mais informações sobre os impactos das políticas de desenvolvimento. No entanto, este modelo, ignora a realidade e a subjetividade sobre a alocação de recursos, uma vez que é baseado numa perspectiva tecnicista.

De acordo com essa perspectiva, o papel da AIA é simplesmente fornecer informações científicas sobre os impactos dos projetos. De posse dessas informações, as autoridades decidirão sobre a aprovação ou não dos projetos, definindo para o coletivo o que entendem ser a opção correta. Trata-se de uma visão ingênua que negligencia o fato de que não há resultado "correto" - apenas diferentes perspectivas, com base em diferentes visões de mundo e construções filosóficas sobre como os recursos devem ser alocados. (MACINTOSH, 2010). No mesmo sentido:

ao legitimar a utilização de métodos baseados numa percepção tecnicista e empobrecida de 'meio ambiente', sem consulta apropriada às populações atingidas na elaboração do EIA, o órgão regulador ratifica uma única forma hegemônica de compreensão das relações (apartadas) entre processos socioculturais e processos biofísicos, perdendo de vista a diversidade de sentidos atribuídos ao território e seus recursos ambientais (Carolino, 2016, p. 237).

Importe sublinhar que a NEPA - ponto de partida do desenvolvimento legislativo da Avaliação de Impacto Ambiental - AIA ao redor do mundo, trouxe em seu bojo a perspectiva socioambiental, muito embora, o aspecto 'ambiental' tenha se espreado com mais rapidez e facilidade do que o aspecto 'social'.

Para Carolino (2016), a Avaliação de Impacto Social - AIS contemporânea teve seu destino traçado pela disputa contínua de espaço com os outros subcampos disciplinares que constituem a AIA tradicional (biofísico). "Essa disputa, resultante da amarra histórica entre AIS e AIA, encontraria ressonância em outros continentes, ao ver progressivamente disseminado o modelo de regulação ambiental estadunidense" (Carolino, 2016, p.72). No mesmo sentido, Pereira e Almeida, advertem que: "Mesmo com a importância de se discutir de modo distinto as questões biofísicas e sociais, aparenta-se existir certa resistência na regulamentação legal do método da AIS em diferentes países" (2020, p.3).

De acordo com a *International Association for Impact Assessment (IAIA)*⁹³, fundada em 1980, a “Avaliação de Impacto” (AI), é definida pelo processo de identificação das futuras consequências de uma ação, seja ela proposta para o futuro ou já em curso. Em síntese, ‘impacto’ é a diferença entre o que aconteceria com a ação ou sem a ação. Para IAIA, a mais antiga e mais bem articulada forma de Avaliação de Impacto (AI) é a Avaliação do Impacto Ambiental (AIA).

A Associação compreende o componente “ambiental” de modo amplo. Além do elemento biofísico, há de se considerar as questões físico-químicas, biológicas, visuais, culturais e socioeconômicas do ambiente global. Assim, a definição de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) adotada pela Instituição em 2009 era:

processo de identificação, previsão, avaliação e mitigação dos efeitos relevantes - biofísicos, sociais e outros - de propostas de desenvolvimento antes de decisões fundamentais serem tomadas e de compromissos serem assumidos.⁹⁴ (IAIA, 2009, tradução nossa).

Para Vanclay (2003), os impactos sociais são muito mais amplos do que as questões frequentemente consideradas em EIAs (como mudanças demográficas, questões de trabalho, segurança financeira e impactos familiares). A *Social Impact Assessment (SAI)* tem como objetivo garantir que o desenvolvimento maximize benefícios e minimize custos, especialmente os custos suportados pelos indivíduos, que normalmente não são levados em consideração pelas autoridades que regulam e as que tomam as decisões.

Para a IAIA, todas as questões que afetam as pessoas, direta ou indiretamente, são pertinentes à avaliação de impacto social. Vanclay (2003) apresenta um rol⁹⁵ amplificado dos

93 A IAIA é uma organização de profissionais de diversos interesses e organizações, todos preocupados com a gestão ambiental e a sustentabilidade. Além do ambiental, a Associação também lida com outros tipos de avaliação de impacto. Cada ano, a IAIA organiza uma conferência internacional com a participação dentre outros, de Governos, OIs, ONGs, Indústria, Universidades, com representatividade dos cinco continentes. Disponível em: www.iaia.org. Acesso em: 2 nov. 2022.

94 “*The Environmental Impact Assessment (EIA) definition adopted by IAIA is “the process of identifying, predicting, evaluating and mitigating the biophysical, social, and other relevant effects of development proposals prior to major decisions being taken and commitments made.” IAIA/Publications/What Is IA.indd (October 2009)*”. Disponível em: https://www.iaia.org/uploads/pdf/What_is_IA_web.pdf. Acesso em: 02 nov. 2022.

95 “• *people’s way of life – that is, how they live, work, play and interact with one another on a day-to-day basis;* • *their culture – that is, their shared beliefs, customs, values and language or dialect;* • *their community – its cohesion, stability, character, services and facilities;* • *their political systems – the extent to which people are able to participate in decisions that affect their lives, the level of democratisation that is taking place, and the resources provided for this purpose;* • *their environment – the quality of the air and water people use; the availability and quality of the food they eat; the level of hazard or risk, dust and noise they are exposed to; the adequacy of sanitation, their physical safety, and their access to and control over resources; their health and wellbeing – health is a state of complete physical, mental, social and spiritual wellbeing and not merely the absence of disease or infirmity;* • *their personal and property rights – particularly whether people are economically affected, or experience personal disadvantage which may include a violation of their civil liberties;*

possíveis impactos na vida das pessoas: questões do dia-a-dia; trabalho; cultura; costumes; crenças; valores; dialetos; serviços; instalações; ideologias políticas; nível de democratização; saúde (física, mental, social e espiritual); direitos pessoais e de propriedade; violação de suas liberdades civis; percepções sobre segurança; aspirações para o futuro; qualidade do ar; água; alimentos; risco; poeira; ruído; saneamento, dentre outros. De tal modo, o ser humano está no centro das preocupações.

Conforme vimos, a avaliação de impacto social (AIS) surgiu na década de 1970 juntamente com a avaliação de impacto ambiental (AIA), que muitas vezes fez parte do próprio estudo ambiental. Com alto grau de ineficácia, ao longo do tempo, a prática da AIS foi divergindo⁹⁶ da AIA, sobretudo devido à percepção de que as questões sociais se diferem fundamentalmente das questões biofísicas. Enquanto a AIA objetiva identificação, previsão, avaliação e mitigação dos efeitos relevantes da instalação de um empreendimento, a AIS deveria se preocupar não apenas com a influência na tomada de decisões, mas também com a busca de soluções para as questões sociais (Vanclay *et al.* 2015).

Para a IAIA, os benefícios à comunidade são os fios que conduzem a atual concepção da avaliação de impacto, uma vez que, um dos princípios basilares da Associação é a busca da promoção da integração da avaliação de impacto social (AIS) em todos os aspectos, especialmente no que se refere a avaliação do impacto ambiental. Em síntese, com a concepção de centralidade humana, a AIA se deslocou do topo, ocupando (para as vozes que compõem a IAIA) um espaço componente dentro da Avaliação de Impacto Social - AIS.

Com o objetivo de discutir a AIS no mundo, Pereira e Almeida (2020) realizaram uma revisão sistemática sobre o assunto. Usando a plataforma *Scopus*, os autores buscaram por artigos científicos publicados na língua inglesa; de acesso gratuito e que foram publicados entre 2009 e 2018. Utilizando como termo de busca a expressão: “*Social Impact Assessment*”, a plataforma apresentou 42 artigos. O periódico que ofereceu o maior número de publicações foi o *Impact Assessment and Project Appraisal* (25 publicações) e a maior quantidade de publicações se concentrou na Austrália (13 publicações).

Sobre os artigos analisados, os autores que tiveram maior número de publicações, seja como primeiro ou co-autor, foram: Vanclay, F. (7 artigos), Kemp D. (2 Artigos), Bice, S. (2 artigos) e Franks, D. (2 artigos). Em busca da resposta sobre “O que se tem discutido no mundo

• *their fears and aspirations – their perceptions about their safety, their fears about the future of their community, and their aspirations for their future and the future of their children*” (Vanclay, 2003, p. 5).

⁹⁶ “*A key difference between SIA and EIA is the increasing focus in SIA on enhancing the benefits of projects to impacted communities*”. (Vanclay *et al.*, 2015, p. 5).

a respeito da Avaliação de Impactos Sociais (AIS)?”, a partir da análise dos 42 artigos, os autores destacaram os seguintes pontos focais de discussão: 1. AIS e Licença Social para Operar (LSO); 2. AIS e o envolvimento popular; 3. Desafios da AIS, conforme se detalha no Quadro abaixo:

Quadro 3 - AIS e a Licença Social para Operar (LSO)

AIS e a Licença Social para Operar (LSO)		
Existe uma relação íntima entre AIS e LSO;		O modelo de gestão do projeto de AIS é um dos melhores instrumentos para a obtenção da licença social para operar;
AIS e o envolvimento popular		
Para que um processo de AIS se desenvolva é fundamental que haja o envolvimento da população impactada;		O envolvimento da população deve perdurar em todo o processo;
Desafios da AIS		
Ausência de profissionais qualificados;	Carência de recursos quando comparado à AIA;	Poucos países regulamentaram a AIS quando comparado à AIA;

Fonte: Adaptado a partir de Pereira e Almeida (2020).

O Quadro acima retrata a longa caminhada a ser percorrida pela institucionalização da AIS. Sem mencionar as dificuldades da genuína efetivação das ferramentas em prol do bem comum, como acontece com a AIA, que apesar de amplamente institucionalizada, conforme veremos a seguir, ainda carece de efetividade, pois não é incomum a realização de empreendimentos que se edificam ao arrepio da lei.

As legislações dos países mercosulinos prevêm; as instituições de acompanhamento; fiscalização e controle se instrumentalizam; os acordos bilaterais e multilaterais tratam a AIA como imprescindível; o MERCOSUL discute e regulamenta, o Judiciário (doméstico e internacional) tem enfrentado a demanda, todavia, a humanidade – impregnada pela lógica desenvolvimentista exploratória - continua abusando da natureza como se ela fosse inesgotável, burlando o sistema e colhendo egoístas lucros imediatos.

1.2.2 Mapeamento de AIA, AIS e Licença Ambiental - LA

A ECOLEX⁹⁷, segundo seu site institucional, oferece o maior acervo global sobre direito ambiental, com mais de cem mil referências a documentos disponíveis na *web*. Usando o termo

97 “The resulting combined information resource is the largest available on environmental law globally, with over hundred thousand references to relevant documents already being available on the web”. Para maiores informações, consulte: <https://www.ecolex.org/>. Acesso em: 14 fev. 2022.

“avaliação de impacto ambiental” (com e sem aspas), inicialmente na **Língua Inglesa**, encontramos os seguintes resultados:

Tabela 1 – Resultados para (“*environmental impact assessment*”)

<i>environmental impact assessment</i> De 1909 a 2021		<i>“environmental impact assessment”</i> De 1920 a 2021	
Tratados	136	Tratados	78
Decisões sobre Tratados	362	Decisões sobre Tratados	212
Legislações	3.746	Legislações	1.670
Jurisprudência	204	Jurisprudência	134
Total	4.448	Total	2.094

Fonte: Elaboração própria através de pesquisa no site: <https://www.ecolex.org/>. Acesso em: 14 fev. 2022.

A base de dados retornou um conjunto significativo de resultados, comprovando o alto grau de menções ao termo Avaliação de Impacto Ambiental - AIA e uma possível consolidação da disseminação jurídica da matéria. Na primeira coluna da Tabela 1, vê-se o intervalo entre os anos 1909 a 2021, enquanto que na segunda coluna, ao pesquisar o termo chave com aspas, a pesquisa retornou o intervalo entre os anos 1920 a 2021.

Esclarecemos, que inicialmente, não houve intervenção da pesquisadora na indicação de intervalo temporal, ou seja, a ECOLEX⁹⁸ retornou automaticamente, todos os registros presentes no seu acervo e ainda indicou o lapso temporal entre eles. Importante sublinhar, que a partir das opções de filtros, a base também oferece: recortes temporais; objeto de pesquisa; palavra-chave; país; área geográfica e idioma.

Em seguida, filtramos apenas o termo sem aspas, ou seja, de modo inexato, alcançando assim, uma resposta mais ampla. De tal modo, acerca das legislações, a ECOLEX nos retornou 3.746 registros, entre os anos 1909 a 2021 e, no mesmo período, a pesquisa apresentou 362 decisões sobre tratados, algumas delas, dada a relevância, serão discutidas em momento oportuno desse trabalho.

No tocante aos tratados, conforme Tabela abaixo, o site nos apresentou registros datados entre os anos de 1960 a 2018. Classificados em 136 (somatório dos bilaterais com os multilaterais); 134 (somatório entre globais e regionais) e 02 (revogados), assim, a ocorrência majoritária foi de iniciativas multilaterais com a prevalência de instrumentos de caráter regionalizado:

98 ECOLEX é um serviço de informações sobre direito ambiental, que combina os acervos ambientais da FAO, IUCN e UNEP. Desde 2001, através de um acordo de parceria firmado entre as três instituições (que também operam o projeto) as bases de dados delas se integraram. O acervo inclui informações sobre tratados, *soft-law* internacional, legislação nacional, decisões judiciais e literatura sobre leis e políticas ambientais.

Tabela 2 – Tratados contendo o termo *environmental impact assessment*

Tratados contendo o termo <i>environmental impact assessment</i> De 1960 a 2018				
Tratados	bilaterais	multilaterais	globais	regionais
	37	99	21	113

Fonte: Elaboração própria através de pesquisa no site: <https://www.ecolex.org/>. Acesso em: 14 fev. 2022.

A jurisprudência também é mencionada. De acordo com a pesquisa, o acervo nos ofereceu, um volume de 204 decisões judiciais, conforme descritas abaixo:

Tabela 3 – Jurisprudência contendo o termo *environmental impact assessment*

Jurisprudência contendo o termo <i>environmental impact assessment</i>		
Órgão julgador	Quantidade	Período
Tribunais internacionais	12	De 1975 a 2019
Nacionais (Tribunais Superiores)	134	De 1992 a 2019
Nacionais (Tribunais de 1ª Instância)	10	De 2004 a 2018
Outros	40	De 1975 a 2012
Total⁹⁹	196	

Fonte: Elaboração própria através de pesquisa no site: <https://www.ecolex.org/>. Acesso em: 14 fev. 2022.

Das 12 (doze) decisões proferidas por Cortes internacionais, sobre a temática da AIA, entre os anos de 1975 a 2019, nos deparamos com uma concentração no continente europeu. Apenas uma decisão foi proferida pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos (*Tasking e outros vs Turquia*) e o restante pelo Tribunal de justiça da União Europeia¹⁰⁰.

No que se refere às decisões dos Tribunais Superiores, ao redor do mundo, entre os anos de 1992 a 2019, temos: Índia (17); Quênia (17); Reino Unido (10); EUA (8); Austrália (7); Belize (7); Tailândia (7); Irlanda (6); Sri Lanka (5); Suécia (4); Canadá (3); China (3); Luxemburgo (3); República da Coreia (3); **Uruguai (3)**; Bélgica (2); Chile (2); Finlândia (2); França (2); Letônia (2); Maurícia (2); Mônaco (2); Malásia (2); África do Sul (2) e Vanatu (2).

Com uma decisão cada, ao menos até o ano de 2019¹⁰¹, citam-se os países: Costa do Marfim (1); Jamaica (1); Listenstaine (1); Nepal (1); Nova Zelândia (1); Papua Nova Guiné (1);

99 Importante destacar, que o site da ECOLEX, se apresenta como uma importante ferramenta de pesquisa na área ambiental. Trata-se de um conteúdo atualizado, promovido por Instituições sérias e credenciadas. Todavia, em alguma medida, nos deparamos com alguma inconsistência quantitativa nos resultados da pesquisa. O retorno do tema *environmental impact assessment*, nos apresentou um resumo de 204 (duzentos e quatro) decisões judiciais, porém o site só detalhou 196. Igualmente, sobre os Tratados, o resumo indica a existência de 136, muito embora, o somatório entre globais (21) e regionais (113), totalize apenas 134. De toda sorte, tal irregularidade não macula a relevância da ECOLEX. Cabendo apenas, ao pesquisador o olhar acurado e a conferência dos dados.

100 “*Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) e outros vs. Comissão das Comunidades Europeias; Comissão Europeia vs Irlanda; Comissão Europeia vs Itália; Paul Abraham vs Região wallonne; Ecologistas em Ação-CODA vs Câmara Municipal de Madrid; R (Mellor) vs SSCLG; Umweltanwalt von Kärnten vs Kärntner Landesregierung; Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl and Another vs Regione Puglia; Boxus e outros vs Região wallonne e Environnement Bruxelles e outros vs Região Bruxelles Capitale*”.

101 A atualização dos dados sobre a jurisprudência, devido ao recorte temático da tese, será realizada apenas para os países que compõem o MERCOSUL.

Paraguai (1); Filipinas (1); Senegal (1); Ilhas Salomão (1) e Uganda (1). As jurisprudências uruguaianas e paraguaia citadas, dada pertinência do recorte temático deste trabalho, serão detalhadas em momento oportuno.

Sobre as decisões dos Tribunais nacionais de 1ª instância, ao redor do mundo, entre os anos de 2004 a 2018, cita-se: Austrália (2); EUA (2); Índia (2); China (1); Uganda (1); Noruega (1) e Reino Unido (1). As decisões judiciais restantes, que a plataforma apelidou de “outros”, entre os anos de 1975 a 2012, tiveram origem nas seguintes nações: Austrália (14); Índia (9); Reino Unido (6); Quênia (3); EUA (2); Canadá (1); Peru (1); África do Sul (1); Sri Lanka (1) e Uganda (1).

Seguindo exatamente o mesmo percurso da investigação na língua inglesa, conforme apresentado acima, passemos agora para os resultados da ECOLEX na Língua **Espanhola**. Empregando o termo “*evaluación de impacto ambiental*” (com e sem aspas) foram encontrados os seguintes resultados:

Tabela 4 – Resultados para (“*evaluación de impacto ambiental*”)

<i>evaluación de impacto ambiental</i> De 1973 a 2021		<i>“evaluación de impacto ambiental”</i> De 1974 a 2021	
Tratados	33	Tratados	7
Decisões sobre Tratados	5	Decisões sobre Tratados	0
Legislações	1.784	Legislações	606
Jurisprudência	13	Jurisprudência	7
Total	1.835	Total	620

Fonte: Elaboração própria através de pesquisa no site: <https://www.ecolex.org/>. Acesso em: 14 fev. 2022.

Na primeira coluna da Tabela 4 acima, vê-se o intervalo entre os anos 1973 a 2021, enquanto que na segunda coluna, ao pesquisar o termo chave com aspas, a pesquisa retornou o intervalo entre os anos 1974 a 2021, semelhante ao que ocorreu com a pesquisa em Inglês, vê-se que, ao aplicar as aspas, os resultados tornam-se mais refinados, uma vez que a assertiva é considerada a partir da frase exata.

No tocante aos tratados, conforme a Tabela abaixo, o site nos apresentou registros datados entre os anos de 1974 a 2018. Dos 33 (somatório entre bilaterais e multilaterais); 32 (somatório entre globais e regionais) e 01 (revogado), a ocorrência majoritária é de iniciativas multilaterais e prevalência de instrumentos de caráter regionalizado:

Tabela 5 – Tratados contendo o termo *evaluación de impacto ambiental*

período	Tratados contendo o termo <i>evaluación de impacto ambiental</i>			
	bilaterais	multilaterais	globais	regionais
De 1974 a 2018	6	27	9	23

Fonte: Elaboração própria através de pesquisa no site: <https://www.ecolex.org/>. Acesso em: 14 fev. 2022.

A jurisprudência sobre ou que contenha discussão acerca da *evaluación de impacto ambiental* é tímida. A pesquisa retornou apenas 13 menções entre os anos de 1995 a 2012, todas proferidas por Tribunais superiores nacionais, a saber: Espanha (5)¹⁰²; **Argentina (4)**; **Paraguai (2)** e Peru (2)¹⁰³. Seguindo a regra da pertinência temática e respeito ao recorte geográfico do objeto de pesquisa proposto neste trabalho, optamos por discorrer, ainda que superficialmente, apenas pelas decisões dos tribunais nacionais dos países mercosulinos.

A base de dados retornou um conjunto considerável de resultados do termo AIA, na Língua Espanhola, principalmente no que se refere ao quantitativo legislativo, ponto focal da nossa pesquisa - no tocante ao mapeamento do processo legiferante em matéria ambiental nos países mercosulinos e sua política de harmonização. Alguns dos 1.784 registros que, em alguma medida, versam sobre *evaluación de impacto ambiental*, provenientes dos países membros do MERCOSUL, serão apresentados ao longo do trabalho.

De acordo com a Tabela abaixo, a Argentina lidera a produção, tanto no que se refere ao quantitativo de leis/resoluções e similares (121), quanto em relação ao recorte temporal (desde 1985), seguida por Paraguai (39) e Uruguai (12). De outra banda, o Brasil começou tardiamente (2014) e apresenta apenas 06 legislações.

Importante lembrar que a pesquisa na base de dados, foi em espanhol o que diminuiu significativamente os resultados brasileiros, e ainda, por se tratar de uma base que não está vinculada a plataformas e sites oficiais dos governos dos Estados, os resultados podem apresentar inconsistências. De toda sorte, na busca por precisão dos resultados, no capítulo seguinte, onde serão trabalhadas as legislações domésticas (Brasil; Argentina; Paraguai e Uruguai) sobre AIA e similares, os dados coletados na ECOLEX – nas três línguas- serão confirmados com os dados coletados nas bases de dados oficiais.

102 As decisões espanholas foram proferidas pelo Supremo Tribunal da Espanha, nos seguintes casos: “1. *Asociación John Lennon de Afectados por el Plan General de Ordenación Urbana de Getafe Recurso de casación*; 2. *Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha c/ Iberdrola Generación S. A Recurso de casación*; 3. *Asociación Castellano Manchega para la Defensa del Patrimonio Natural c/ Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, Consorcio de servicios públicos medioambientales de la Provincia de Toledo y Gestión Medioambiental de Toledo S.A. - Recurso de casación*; 4. *Valle c/ Ministerio de Ambiente, Junta de Andalucía y otros s/ recurso de casación* e 5. *Arenas, Áridos y Transportes El Cerro S.L. c/ Comunidad Autónoma de Castilla y León y otros*”.

103 As decisões prolatadas pela Corte constitucional do Peru são: “1. *Municipalidad Distrital de San Pedro de Lurín c/ Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (Sedapal) y otros* e 2. *Asociación de Promotores de Salud del Vicariato San José del Amazonas Blandine Masicote Perú c/ Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) y el Gobierno Regional de Loreto*”.

Tabela 6 - Legislação contendo o termo *evaluación de impacto ambiental*

Legislação ¹⁰⁴ contendo o termo <i>evaluación de impacto ambiental</i>		
País	Período	Quantidade
Argentina	De 1985 a 2019	121
Brasil	De 2014 a 2017	6
Paraguai	De 1991 a 2016	39
Uruguai	De 1994 a 2018	12

Fonte: Elaboração própria através de pesquisa no site: <https://www.ecolex.org/>. Acesso em: 14 fev. 2022.

Na ocasião da conferência dos dados coletados (legislações, jurisprudências e tratados) em Inglês, Espanhol e Português, de modo isolado, verificamos que alguns resultados da ECOLEX estavam repetidos, assim, para não gerar duplicidade e/ou dúvidas nos registros dos dados essenciais para o recorte da pesquisa, o mapeamento, após conferência e intersecção dos resultados, optou por apresentar - no tocante aos tratados – quadros condensados (com resultados nas três línguas), conforme ilustra-se abaixo:

Quadro 4 – Tratados bilaterais contendo o termo avaliação de impacto ambiental nas três línguas

Tratados bilaterais contendo o termo avaliação de impacto ambiental (Português, Inglês e Espanhol)	
Tratados bilaterais	Países signatários
1. Tratado sobre o meio ambiente	Argentina e Bolívia
2. Acordo de aproveitamento múltiplo dos recursos da bacia alta do <i>Rio Bermejo</i> e do <i>Rio Grande de Tarija</i> entre a República Argentina e a República da Bolívia	Argentina e Bolívia
3. Tratado entre a República Argentina e a República do Chile sobre o meio ambiente	Argentina e Chile
4. Acordo complementar à cooperação técnica básica entre o Governo da República da Colômbia e o Governo da República Federativa do Brasil, sobre cooperação técnica, científica e tecnológica na área de saneamento básico e proteção ambiental	Brasil e Colômbia
5. Acordo Internacional entre o Governo da República da Itália e o Governo da República da Argentina sobre cooperação em matéria de proteção ambiental, celebrado em Buenos Aires em 22 de maio de 1990	Argentina e Itália

Fonte: Elaboração própria através de pesquisa no site: <https://www.ecolex.org/>. Acesso em: 14 fev. 2022.

Após o tratamento dos dados coletados na plataforma encontramos registros de 06 (seis) tratados que mencionam AIA, dentre estes, conforme se pode perceber no Quadro acima, 05 (cinco) tratados bilaterais foram firmados por países que compõem o MERCOSUL. Por serem marginais para pesquisa, inclusive porque nenhum deles, foi firmado especificamente por Argentina e Paraguai, a pesquisa optou por não apresentar desdobramentos. Já na perspectiva dos tratados multilaterais, os resultados são mais expressivos. Utilizando o mesmo parâmetro, a plataforma indicou 27 (vinte e sete) **tratados multilaterais** contendo o termo AIA, nas três

104 A legislação pertinente ao objeto de pesquisa proposto neste trabalho, filtrada a partir da ECOLEX e demais bases de consulta será apresentada no próximo capítulo.

línguas, dentre estes, os 20 (vinte) abaixo listados¹⁰⁵, tem como partícipes, os países signatários do bloco, conforme Quadro que segue:

Quadro 5 – Tratados multilaterais contendo o termo avaliação de impacto ambiental nas três línguas.

Tratados multilaterais contendo o termo avaliação de impacto ambiental (Português, Inglês e Espanhol)	
Tratados multilaterais	Países signatários
1. Acordo marco sobre o meio ambiente do MERCOSUL	Mercosul
2. Acordo constitutivo da comissão trinacional para o desenvolvimento da Bacia do Rio <i>Pilcomayo</i>	Argentina, Paraguai e Bolívia
3. Acordo regional sobre acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em matéria ambiental na América Latina e no Caribe	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e outros
4. Protocolo de 1996 à Convenção de 1972 sobre a prevenção da poluição marinha por despejo de resíduos e outros materiais	Argentina, Brasil, Uruguai e outros
5. Acordo sobre a conservação de Albatros y Petreles	Argentina, Brasil, Uruguai e outros
6. Convenção de Estocolmo sobre poluentes orgânicos persistentes	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e outros
7. Convenção sobre diversidade biológica	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e outros
8. Convenção das Nações Unidas de combate à desertificação em países afetados por seca severa ou desertificação, particularmente na África	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e outros
9. Acordo sobre a aplicação da Parte XI da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 10 de dezembro de 1982	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e outros
10. Acordo para a Implementação das Disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 10 de dezembro de 1982, relativa à conservação e gestão dos estoques de peixes transzonais e dos estoques de peixes altamente migratórios	Argentina, Brasil, Uruguai e outros
11. Convenção de Viena para a proteção da camada de ozônio	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e outros
12. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre mudança do clima	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e outros
13. Convenção-Quadro da OMS para o controle do tabaco	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e outros
14. Anexo I do Protocolo de Proteção Ambiental do Tratado da Antártida - Avaliação de Impacto Ambiental	Argentina, Brasil, Uruguai e outros
15. Convenção conjunta sobre a segurança da gestão de combustível usado e sobre a segurança da gestão de resíduos radioativos	Argentina, Brasil, Uruguai e outros
16. Convenção sobre segurança nuclear	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e outros
17. Protocolo de Cartagena sobre biossegurança à Convenção sobre diversidade biológica	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e outros
18. Protocolo de Kyoto à Convenção-quadro das Nações Unidas sobre mudança do clima	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e outros
19. Convenção de Roterdã sobre o procedimento de consentimento prévio e informado para certos produtos químicos e pesticidas perigosos no comércio internacional	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e outros

¹⁰⁵ Dado o relevo para a construção desse trabalho de Tese, alguns dos tratados listados serão discutidos em momento oportuno.

20. Convenção sobre o regulamento internacional para evitar colisões no mar	Argentina, Brasil, Uruguai e outros
---	-------------------------------------

Fonte: Elaboração própria através de pesquisa no site: <https://www.ecolex.org/>. Acesso em: 14 fev. 2022.

Partindo da mesma sistemática da investigação sobre AIA na plataforma da ECOLEX, especificamente no que se refere à abrangência jurídica da matéria, buscamos o termo ‘Avaliação de Impacto Social’, em **Inglês, Espanhol e Português**, conforme se apresenta abaixo. O termo *social impact assessment*, sem aspas, filtrou o intervalo entre os anos 1912 a 2018 enquanto que o termo aspeado (para que o sistema de busca identificasse os três termos conjuntamente), trouxe resultados a partir de 1975 até o ano de 2021.

Tabela 7 – Resultados de (“*social impact assessment*”)

<i>social impact assessment</i> De 1912 a 2021		“ <i>social impact assessment</i> ” De 1975 a 2021	
Tratados	75	Tratados	0
Decisões sobre Tratados	68	Decisões sobre Tratados	19
Legislações	1.585	Legislações	53
Jurisprudência	11	Jurisprudência	0
Total	1.739	Total	72

Fonte: Elaboração própria através de pesquisa no site <https://www.ecolex.org/>. Acesso em: 14 fev. 2022.

No tocante aos Tratados, os resultados encontrados a partir de 1974 até o ano de 2018, apresentam as seguintes especificações:

Tabela 8 - Tratados contendo o termo *social impact assessment*

Tratados contendo o termo <i>social impact assessment</i> De 1974 a 2018				
Tratados	bilaterais	multilaterais	globais	regionais
	11	64	11	64

Fonte: Elaboração própria através de pesquisa no site <https://www.ecolex.org/>. Acesso em: 14 fev. 2022.

A jurisprudência é pouco mencionada. De acordo com a pesquisa, o acervo nos apresentou, um volume de apenas 11 decisões judiciais. As 6 (seis) decisões proferidas por Tribunais superiores, foram nos seguintes países: Índia (3); Austrália (1); Tailândia (1) e Malásia (1). A decisão proferida por Tribunal de primeira instância foi na Índia e as demais decisões, (‘outros’ - conforme tipificação dos órgãos julgadores utilizada pela plataforma), foram proferidas por: Índia (2); Austrália (1) e Quênia (1), conforme descritas abaixo:

Tabela 9 - Jurisprudência contendo o termo *social impact assessment*

Jurisprudência contendo o termo <i>social impact assessment</i>		
Órgão julgador	Quantidade	Período
Nacionais (Tribunais Superiores)	6	De 1996 a 2013
Nacionais (Tribunais de 1ª Instância)	1	Em 2010
Outros	4	De 1996 a 2011
Total	11	

Fonte: Elaboração própria através de pesquisa no site <https://www.ecolex.org/>. Acesso em: 14 fev. 2022.

Importante destacar, a possibilidade desse resultado jurisprudencial também estar inserido nos resultados da jurisprudência sobre *environmental impact assessment* (sem aspas), dada a correlação estreita entre os termos e a forma proposital, pela qual metodologicamente optamos em realizar a pesquisa na plataforma da ECOLEX.

Partindo para o comparativo entre os termos AIA e AIS aspeados, verifica-se um quantitativo quase que equânime entre os dois termos, sobretudo na quantidade de tratados e de legislações. Dada a correlação entre os termos, infere-se que a aproximação advém da própria sistemática multilíngue da plataforma e não de resultados que se somem significativamente. Em outras palavras, alguns dos registros encontrados a partir da busca por “*environmental impact assessment*” também podem constar na busca por “*social impact assessment*”, como o que acontece quando temos a intersecção entre dois conjuntos.

Tabela 10 – Resultados de “*environmental impact assessment*” e “*social impact assessment*”

“ <i>environmental impact assessment</i> ” De 1920 a 2021		“ <i>social impact assessment</i> ” De 1912 a 2021	
Tratados	78	Tratados	75
Decisões sobre Tratados	212	Decisões sobre Tratados	68
Legislações	1.670	Legislações	1.585
Jurisprudência	134	Jurisprudência	11
Total	2.094	Total	1.739

Fonte: Elaboração própria através de pesquisa no site <https://www.ecolex.org/>. Acesso em: 14 fev. 2022.

Na **Língua Espanhola**, os resultados coletados entre os anos 1973 a 2020, na primeira coluna e entre os anos 2003 a 2018, na segunda coluna, refletem com clareza, a tímida incidência do termo, sobretudo quando inserido em sua exatidão:

Tabela 11 – Resultados de (“*evaluación de impacto social*”)

“ <i>evaluación de impacto social</i> ” De 1973 a 2020		“ <i>evaluación de impacto social</i> ” De 2003 a 2018	
Tratados	25	Tratados	0
Decisões sobre Tratados	1	Decisões sobre Tratados	0
Legislações	1.473	Legislações	11
Jurisprudência	2	Jurisprudência	0
Total	1.501	Total	11

Fonte: Elaboração própria através de pesquisa no site <https://www.ecolex.org/>. Acesso em: 14 fev. 2022.

Em relação aos Tratados, entre os anos de 1974 a 2018, apresentamos o resultado abaixo:

Tabela 12 – Tratados contendo o termo *evaluación de impacto social*

Tratados contendo o termo <i>evaluación de impacto social</i> De 1974 a 2018				
Tratados	bilaterais	multilaterais	globais	regionais
	2	23	8	16

Fonte: Elaboração própria através de pesquisa no site: <https://www.ecolex.org/>. Acesso em: 14 fev. 2022.

Apenas duas menções foram encontradas acerca da Jurisprudência contendo o termo *evaluación de impacto social*. Ambas proferidas por Tribunais superiores, a primeira de 20 de maio de 1995, pelo Tribunal Superior do Paraguai e a outra proferida pela Suprema Corte Argentina, em 11 de julho de 2002.

Tabela 13 - Jurisprudência contendo o termo *evaluación de impacto social*

Jurisprudência contendo o termo <i>evaluación de impacto social</i>		
Órgão julgador	Quantidade	Período
Nacionais (Tribunais Superiores)	2	De 1995 a 2002
Total	2	

Fonte: Elaboração própria através de pesquisa no site <https://www.ecolex.org/>. Acesso em: 14 fev. 2022.

As sínteses sobre o caso paraguaio *Municipalidad de Asunción s/acción de inconstitucionalidad contra la Ley* N° 294 de 1993 e sobre o caso argentino acerca da ação movida pela Comunidade Indígena do Povo *Wichi Hoktek* contra a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável já foram detalhadas no tópico anterior deste trabalho, por também terem sido indicadas na pesquisa do termo *evaluación de impacto ambiental*.

Partindo para o comparativo entre os termos AIA e AIS aspeados, agora em Espanhol, verifica-se, apesar de sutil, uma maior incidência de AIA em detrimento da AIS, sobretudo no quesito legislação, que será tratado detalhadamente, em momento oportuno.

Tabela 14 – Resultados de “*evaluación de impacto ambiental*” e “*evaluación de impacto social*”

“ <i>evaluación de impacto ambiental</i> ” De 1974 a 2021		“ <i>evaluación de impacto social</i> ” De 2003 a 2018	
Tratados	33	Tratados	25
Decisões sobre Tratados	5	Decisões sobre Tratados	1
Legislações	1.784	Legislações	1.473
Jurisprudência	13	Jurisprudência	2
Total	1.835	Total	1.501

Fonte: Elaboração própria através de pesquisa no site <https://www.ecolex.org/>. Acesso em: 14 fev. 2022.

Em **Português**, o termo “avaliação de impacto social” aspeado, não apresentou nenhum resultado. De modo não aspeado, apresentou apenas:

Tabela 15 – Resultados de (“avaliação de impacto social”)

avaliação de impacto social De 1980 a 2018		“avaliação de impacto social”	
Tratados	1	Tratados	0
Decisões sobre Tratados	0	Decisões sobre Tratados	0
Legislações ¹⁰⁶	391	Legislações	0
Jurisprudência	0	Jurisprudência	0
Total	392	Total	0

Fonte: Elaboração própria através de pesquisa no site <https://www.ecolex.org/>. Acesso em: 14 fev. 2022.

O único tratado filtrado pela pesquisa, foi o **Acordo regional sobre acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em matéria ambiental na América Latina e no Caribe**, adotado em Escazú (Costa Rica), em 4 de março de 2018, ou seja, o mesmo que encontramos ao pesquisar o termo avaliação de impacto ambiental (em Português) na plataforma.

No tocante ao tratamento legal da matéria em nosso país, de acordo com Carolino (2016), as frequentes ambiguidades na relação entre o “social” e o “ambiental”, plasmadas na legislação ambiental brasileira, se tornaram objeto de crítica dos estudos emergentes sobre efeitos sociais de grandes projetos. Essa falta de precisão conceitual, sobre o significado de meio ambiente e, por extensão, de sua relação com a população (ou o social), desdobram-se na prática, em profundas implicações analíticas e políticas, assim:

Apesar da incorporação formal do ‘meio socioeconômico’ na elaboração do diagnóstico ambiental que deve compor o EIA, a partir da resolução de 1986 do CONAMA, os estudos e relatórios de impacto ambiental de projetos padeceriam de uma constante visão estática e fragmentada em relação à complexidade das realidades sociais que procuravam retratar. (Carolino, 2016, p. 27).

Outrossim, a partir da análise comparativa na base de dados da ECOLEX, percebe-se a vinculação e a intersecção entre os registros jurídicos da Avaliação de Impacto Ambiental - AIA e da Avaliação de Impacto Social - AIS, ainda que nominalmente, ou seja, a partir de uma análise superficial, onde não se penetra na redação dos registros com olhar depurador para os núcleos “ambiental” e “social”.

Dito em outras palavras, a presença/ausência do componente “socioambiental” no interior das normativas listadas, ainda serão apreciadas no decorrer deste trabalho. Tal apreciação servirá de esteio para as discussões sobre as redações legiferantes sobre licenciamento ambiental do MERCOSUL e das legislações domésticas dos países que fazem parte do bloco, bem como da expectativa dos efeitos delas nas suas políticas ambientais.

¹⁰⁶ As legislações pertinentes serão discutidas no próximo capítulo.

Apesar das presenças normativas da AIA e da AIS, acima indicadas, é importante destacar o alerta de Pope *et al.* (2013)¹⁰⁷ que embora a prática da AIA esteja bem estabelecida e seja difícil imaginar que possa ser extinta, a ameaça desse processo ser simplificado por instituições políticas que o percebem como uma barreira para o desenvolvimento é real.

A AIS é um instrumento que ajuda a promover a equidade social, a transparência e o engajamento das partes interessadas. Ao identificar grupos vulneráveis e propor medidas de mitigação de impactos negativos em relação às populações afetadas, a tendência é que haja uma maior aceitação e legitimidade do projeto. De tal modo, em uma sociedade onde se almeja o desenvolvimento sustentável, a dimensão social deve ser considerada como um aspecto igualmente importante na tomada de decisões e planejamento de projetos.

Todavia, sobre a Avaliação de Impacto Social, o Brasil ainda está distante de alcançá-la, conforme conclui Carolino (2016, p. 247):

sem ampla participação social e democratização de dois dos principais instrumentos de planejamento e gestão ambiental existentes, o binômio AIA-licenciamento, resta prejudicado o horizonte de ampliação do reconhecimento da dimensão social dos impactos ambientais e, mais ainda, a partir da perspectiva da Justiça Ambiental.

A autora defende que uma atualização legislativa poderia estabelecer orientações metodológicas específicas para o estudo do meio socioeconômico, com requisitos de participação e engajamento social em todo o processo de AIA (não apenas no momento das audiências¹⁰⁸). Termos como: “impacto social”, “processos de mudança social”, “meio ambiente”, “atingido”, “impactos cumulativos”, “indiretos” e de “segunda ordem”, por exemplo, devem ser bem definidos. Conclui, afirmando que:

Para a análise do universo social, seria ainda de suma importância que as normas disciplinadoras refletissem a consideração apropriada de temas como cultura, gênero, equidade, território, poder, violência, populações tradicionais entre tantos outros conceitos caros ao entendimento da dinâmica social. (Carolino, 2016, p. 248).

De tal modo, nos filiamos a compreensão de que, a avaliação de impacto socioambiental é essencial para garantir o desenvolvimento sustentável em todas as esferas da sociedade. A

107 Do original: “*While practice is well established and it is hard to imagine impact assessment ever going away, the threat of it being streamlined to the point of ineffectiveness by political institutions that perceive it as a barrier to development is real*” (Pope *et al.* 2013, p.7).

108 Importante lembrar que, de acordo com a Resolução CONAMA 01/1986, as audiências públicas só serão obrigatórias nos casos de empreendimentos ou atividades que possam causar significativo impacto ambiental. Nesses casos, há necessidade de elaboração do Estudo de Impacto Ambiental - EIA e Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, como por exemplo: usinas hidrelétricas; aeroportos; rodovias; portos; mineração; etc.

conjugação dos esforços implementados pela AIS – enquanto um processo sistemático que avalia os possíveis efeitos políticos, econômicos, sociais e culturais – e da AIA, que avalia os efeitos da ação humana sobre o meio ambiente e do meio ambiente sobre o homem, aplicados em conjunto pode nos oferecer um maior grau de representatividade; de identificação de oportunidades de melhorias e garantia de que os impactos sejam mitigados e/ou compensados de forma justa e equilibrada.

1.2.3 O caso das papeleiras

A Corte Internacional de Justiça – CIJ, a exemplo de outras Cortes e tribunais arbitrais já vem enfrentando a temática ambiental em algumas oportunidades. Caso emblemático que envolve países mercosulinos e toca nas questões de Avaliação de Impacto Ambiental – AIA é o Caso das papeleiras.

O conflito sobre o uso do Rio Uruguai – Caso das papeleiras, foi levado a Corte Internacional de Justiça em 2006, tendo representado um marco histórico na construção do Direito Internacional Ambiental. De acordo com Casado e Farias (2023), embora o caso das papeleiras não seja um vetor direto para o reconhecimento do Direito Ambiental Internacional, foi um dos principais imbróglios a semear e sustentar ações relativas ao meio ambiente em tribunais internacionais.

O uso do Rio Uruguai - fronteira entre Argentina e Uruguai - é definido a partir do Tratado sobre o Rio Uruguai firmado em abril de 1961, posteriormente complementado pelo Estatuto de 1975, que dentre outras coisas, criou uma Comissão Administradora (CARU), para condução das tratativas de uso responsável do rio, inclusive com competência para apreciar e solucionar amigavelmente quaisquer controvérsias que eventualmente surgissem entre as partes. De acordo com VOIGT:

Na década de 2000, mais precisamente em 2002, o governo uruguaio dá início às negociações com duas grandes empresas multinacionais europeias e de posições de destaque no setor de produção de papel e celulose, a espanhola ENCE e a finlandesa BOTNIA. As duas fábricas, neste primeiro momento, instalar-se-iam na região do Rio Uruguai, na cidade de Fray Bentos no Uruguai, divisa com a cidade argentina de Gualaguaychú. (2015, p.9).

Dada a inobservância e o impasse sobre documentos sobre a avaliação de impacto ambiental, o empreendimento planejado pela “Celulosas de M’Bopicuá S.A” (CMB), formada pela “Empresa Nacional de Celulosas de España” (ENCE), sofreu uma série de complicações.

A Argentina e a Comissão administradora do rio não estavam satisfeitas com o ritmo e tipo de documentações apresentadas.

O ano de 2003 foi repleto de solicitações e interveniências tanto da CARU quanto de órgãos ambientais competentes dos dois países. No mesmo sentido: “Em 27 de outubro de 2003, com o agravamento da pressão, foram repassadas cópias do Estudo de Impacto Ambiental à Argentina” (Casado e Farias, 2023, p.9). Em 2005, o Uruguai autorizou a preparação das obras para a construção da primeira usina, ato que foi suspenso por noventa dias, até que em setembro de 2006, os empreendedores anunciaram a desistência da construção às margens do Rio Uruguai.

Igualmente eivado de inquietações diante da falta de informações disponíveis sobre as autorizações ambientais, sobretudo para a CARU, o projeto de usina, Orion (Botnia), apresentado pela Botnia S.A. e Botnia Fray Bentos S.A., relacionados à empresa finlandesa Oy Metsä-Botnia AB., iniciou seu projeto em 2004 e começou a operar em 2007. Após uma série de questionamentos da CARU, dos órgãos ambientais e da Argentina, sem êxito na autocomposição¹⁰⁹, o descontentamento do país levou a disputa à Corte Internacional de Justiça.

Em sua petição, a Argentina acusou o Uruguai de ter autorizado unilateralmente a construção de duas fábricas de celulose no rio Uruguai, sem cumprir os procedimentos obrigatórios de notificação prévia e consulta previstos no Estatuto. A Argentina alegou que essas usinas representavam uma ameaça ao rio e ao seu meio ambiente e eram susceptíveis de prejudicar a qualidade das águas do rio e causar danos transfronteiriços significativos à Argentina.

Em 2006, o Uruguai apresentou um pedido de medidas provisórias, alegando que, a partir de 20 de novembro de 2006, grupos organizados de cidadãos argentinos tinham bloqueado uma “ponte internacional vital” sobre o Rio Uruguai, que essa ação representava um prejuízo econômico considerável e que a Argentina não tinha feito nenhum esforço para acabar com o bloqueio.

Em 2010, a Corte¹¹⁰ decidiu que o Uruguai violou obrigações procedimentais dos arts. 9 a 12 do Estatuto do Rio Uruguai e que não foram violadas as obrigações substanciais contidas

¹⁰⁹ As partes tentaram resolver as disputas a partir da criação de um Grupo Técnico de Alto Nível, que entre 3 de agosto de 2005 a 30 de janeiro de 2006, tiveram doze reuniões, trocando documentos e impressões. (Casado; Farias, 2023).

¹¹⁰ Do original: “Following public hearings held between 14 September 2009 and 2 October 2009, the Court delivered its Judgment on 20 April 2010. With respect to Argentina’s argument that projects had been authorized by Uruguay in violation of the mechanism for prior notification and consultation laid down by Articles 7 to 13 of the 1975 Statute (the procedural violations), the Court noted that Uruguay had not informed the Administrative Commission of the River Uruguay (CARU) of the projects as prescribed in the Statute. The Court concluded that, by not informing CARU of the planned works before the issuing of the initial environmental authorizations for

nos arts. 35, 36 e 41, rejeitando unanimemente os demais requerimentos. Concluiu que, ao não informar a CARU sobre as obras planejadas antes da emissão das autorizações ambientais iniciais para cada uma das usinas e para o terminal portuário adjacente à usina Orion (Botnia), e ao não notificar os planos à Argentina por meio CARU, Uruguai, violou o Estatuto de 1975.

Em apertada síntese, a Corte concluiu que o Uruguai violou suas obrigações processuais de cooperação com a Argentina e a CARU durante o desenvolvimento dos planos para as fábricas de celulose CMB (ENCE) e Orion (Botnia), todavia, também declarou que o país não violou suas obrigações substantivas de proteção ao meio ambiente, previstas no Estatuto do Rio Uruguai, ao autorizar a construção e comissionamento da usina Orion (Botnia).

A Corte ressaltou a necessidade dos países atuarem em regime de cooperação, devendo administrar conjuntamente os potenciais riscos de danos ao meio ambiente criados por seus planejamentos individuais e assim prevenir danos em questão. De tal modo, Argentina e Uruguai assinaram uma declaração de acordo para monitorar o rio e os seus termos de referência, que foi inclusive levado à CARU.

Ponto sensível da decisão da Corte Internacional de Justiça se refere a necessidade de adequação aos estudos de avaliação de impacto ambiental¹¹¹. A obrigação de proteger e preservar, declarada na alínea a) do artigo 41.º do Estatuto, deve ser interpretada como de ampla aceitação entre os Estados. Para a CIJ¹¹², o procedimento da AIA, quando a atividade tem o poder de gerar significativo impacto, sobretudo no contexto transfronteiriço e compartilhado, como é o caso do uso do rio Uruguai, alçou um nível de compreensão já alcançado pelo direito internacional geral. O Tribunal entende que cada Estado deve determinar, no âmbito da sua legislação nacional, os procedimentos para realização da AIA.

A matéria ambiental uma vez apreciada pela CIJ, irradia um alto valor interpretativo e serve como parâmetro para diversas acomodações dentro do Direito ambiental internacional, daí a relevância do caso das papeleiras. No mesmo sentido:

each of the mills and for the port terminal adjacent to the Orion (Botnia) mill, and by failing to notify the plans to Argentina through CARU, Uruguay had violated the 1975 Statute". Disponível em: <https://www.icj-cij.org/case/135>. Acesso em: 15 jan. 2024.

¹¹¹ "La Corte señala que, para cumplir en la forma debida las obligaciones que les incumben en virtud de los apartados a) y b) del artículo 41 del Estatuto de 1975, las Partes, a los efectos de proteger y preservar el medio acuático cuando contemplan la realización de actividades que eventualmente puedan causar un daño transfronterizo, deben llevar a cabo una evaluación del impacto ambiental". (Naciones Unidas, 2013, p.132).

¹¹² "Así pues, la obligación de proteger y preservar, enunciada en el apartado a) del artículo 41 del Estatuto, debe ser interpretada de conformidad con una práctica que en estos últimos años ha obtenido una aceptación tan amplia entre los Estados que actualmente puede considerarse que existe, em derecho internacional general, una obligación de proceder a una evaluación del impacto ambiental cuando la actividad industrial proyectada puede tener un importante impacto perjudicial en un marco transfronterizo, en particular, en um recurso compartido". (Naciones Unidas, 2013, p. 133).

O caso das papeleiras foi um de diversos outros casos que protagonizaram a construção da jurisprudência internacional sobre a matéria. Desde conflitos tratados por arbitragens até mesmo por tribunais, a comunicação entre diferentes autoridades sobre o assunto vem fortalecendo o caminho jurisdicional enquanto maquinário para a comunicação do direito com as contingências transfronteiriças e erga omnes, que se comunicam com a realidade e com o tempo. (Casado; Farias, 2023, p. 14)

Também em 2006 – ano que a Argentina demandou o Uruguai na CIJ -, foi constituído tribunal arbitral *ad hoc* do MERCOSUL, para decidir sobre a omissão do governo argentino em adotar as medidas adequadas para prevenir e/ou cessar os obstáculos à livre circulação decorrentes de bloqueios em vias de acesso a pontes internacionais, dessa vez a provocação para realização da arbitragem partiu do Uruguai. A peça reclamatória assim dispôs:

17) O fundamento para a reclamação da República Oriental do Uruguai se constitui nos bloqueios, em território argentino, das estradas de acesso a pontes internacionais que comunicam com o Uruguai, dispostos por movimento ambientalistas argentinos em protesto contra a construção de fábricas de celulose sobre o Rio Uruguai, fronteira entre os dois países. Os bloqueios na Rodovia 136 (Ruta 136), com acesso à ponte internacional Gral. San Martín, começaram no dia 19 de dezembro de 2005 e, com suspensões, se estenderam até o dia 2 de maio de 2006. Os Bloqueios na Rodovia 135, com acesso à ponte internacional Gral. Artigas, começaram no dia 30 de dezembro de 2005 e, com suspensões, se estenderam até o dia 18 de abril de 2006. (TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISÃO DO MERCOSUL, 2006, p. 5)

De acordo com o Uruguai, as autoridades argentinas se omitiram ao não tomar as medidas adequadas para pôr fim aos bloqueios das estradas e que tal omissão causou prejuízos a diversos setores do país, sobretudo os de exportação e importação, turismo e transporte terrestre de passageiros e mercadorias. Fundamentando-se no Tratado de Assunção; Protocolo de Montevideú sobre Comércio de Serviços; Acordo sobre o Transporte internacional terrestre; Organização Mundial do Comércio – OMC, bem como os princípios e disposições de Direito Internacional aplicável na matéria, o Uruguai requereu respostas do MERCOSUL.

Argumentando essencialmente que o direito de liberdade de expressão, exercido pelos cidadãos argentinos, constitui um direito humano fundamental e que o governo argentino não adotou nenhuma medida que constituísse a violação dos princípios da livre circulação de bens e serviços, a Argentina apresentou sua defesa nas alegações finais. De acordo com o laudo arbitral, os bloqueios de estrada produzidos pela população produziram inegáveis inconvenientes que afetaram tanto o comércio uruguaio como o argentino, pois os manifestantes não fizeram diferenças de tratamento entre a mercadoria de origem uruguaia ou de origem argentina. Considerou também:

180) Este Tribunal conclui que não houve no Governo argentino intencionalidade discriminatórias para prejudicar o tráfego comercial com o Uruguai. A boa-fé deve ser suposto e da prova acompanhada não se desprende que o Governo da Parte Reclamada tenha promovido ou incentivado a atitude assumida pelos moradores. (TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISÃO DO MERCOSUL, 2006, p.34)

Por fim, decidiu acatar a petição da reclamante de modo parcial, declarando que a ausência das devidas diligências que a parte reclamada deveria ter sido adotada para prevenir, ordenar ou no seu caso corrigir os bloqueios das estradas que se ligam a República Argentina com a República Oriental do Uruguai, realizado pelos moradores da ribeira argentina das margens do Rio Uruguai, não é compatível com o compromisso assumido pelos Estados Partes no Tratado fundador do MERCOSUL, de garantir a livre circulação de bens e serviços entre os territórios de seus respectivos países.

Descontente com o laudo, a Argentina apresentou recurso de revisão contra a decisão do Tribunal Arbitral Ad Hoc, o qual foi preliminarmente rejeitado pelo Tribunal Permanente de Revisão – TPR, uma vez que o recurso de revisão apenas caberia contra o laudo arbitral final do Tribunal Arbitral Ad Hoc e não contra ordens e decisões interlocutórias.

O caso das papelarias atravessa debates sobre meio ambiente e comércio em negociações bilaterais, mas também no âmbito regional e internacional. A violação do Estatuto por parte do Uruguai, bem como a possível poluição do rio foram a essência do impasse. A atuação da CIJ e do MERCOSUL no caso em tela, foram fundamentais para a compreensão da construção do Direito Ambiental Internacional por parte dos órgãos decisórios.

1.2.4 Um olhar sobre a jurisprudência doméstica dos países mercosulinos

Em busca de jurisprudência sobre Avaliação de Impacto Ambiental - AIA, na ECOLEX, usando como base a pesquisa do termo *environmental impact assessment*, encontramos apenas três decisões uruguaias e uma do Paraguai, todas proferidas por Tribunais superiores.

Em 26 de março de 2008, a Corte Superior uruguaia, proferiu sentença sobre recurso interposto pelo Ministério Público Nacional contra a sentença nº 39, de 30 de maio de 2007 proferida por Juiz de primeira instância cível. O recurso ocorreu em decorrência de ação movida pelo autor contra o Ministério do meio ambiente e outros, em caso relativo à construção de um lixão industrial na área de *Piedras Coloradas*.

O Ministério Público argumentou que o procedimento de avaliação de impacto ambiental feito antes da instalação do lixão não respeitou o direito de acesso à informação pública porque não foi tornado público. Também afirmou que o lixão estava localizado em uma

área onde teria alguns impactos negativos ao meio ambiente, pois há risco de contaminação da água. Por fim, o MP exigiu da operadora do lixão a constituição de vínculo ambiental para ressarcir os danos causados ao ecossistema.

A Corte de apelação lembrou que os danos ambientais precisam ser provados e considerou que nesse caso o risco ambiental não foi provado cientificamente. Portanto, a constituição de um vínculo ambiental não é necessária, pois é obrigatória apenas nos casos em que existe um determinado risco ambiental. Finalmente, o tribunal considerou que a falta de publicidade da avaliação de impacto ambiental não afetava sua validade e não violava o direito de acesso à informação pública. Causa estranheza, o argumento de que o risco ambiental de contaminação de um lixão industrial nas proximidades de um curso d'água, por não ter sido cientificamente comprovado, tenha sido suficiente para motivar a Corte.

Em 11 de agosto de 2010, a Corte Superior uruguaia proferiu a sentença nº 492/2010 referente à instalação de uma rede de iluminação pública no balneário *Barra de Valizas*. O Ministério Público ingressou em juízo para requerer que o Ministério do meio ambiente realizasse um estudo de impacto ambiental nos termos da Lei nº 16.466 para avaliar os danos da nova rede de iluminação no meio ambiente. A 1ª instância acatou o argumento do Ministério Público e deu prazo de 40 dias para o Ministério do Meio Ambiente prosseguir.

Porém, o Tribunal de apelação rechaçou o despacho proferido pelo tribunal de primeira instância por entender que as redes de iluminação pública não se enquadram nos casos em que é necessária a avaliação do impacto ambiental prevista na lei e no seu decreto de aplicação. Portanto, o tribunal considerou que a lei deveria ser interpretada estritamente.

Por último, em 23 de fevereiro de 2011, a Corte Superior uruguaia proferiu sentença relativa à ação movida pelo Ministério Público Nacional em face do Ministério do meio ambiente. A ação versou sobre atividades de extração de areia e lama para a consolidação de uma parcela da lagoa do parque natural de Miramar onde se pretendia construir dois edifícios.

O Ministério Público afirmou que as atividades de extração e o projeto imobiliário podiam causar um impacto negativo no meio ambiente. Argumentando inclusive, que a extração de areia e lama do lago poderia erodir a terra na margem e enfraquecer as casas situadas próximas ao lago. Além disso, os edifícios planejados excediam a limitação de altura permitida na região. Assim, o Ministério Público requereu ao tribunal a adoção de uma medida cautelar proibindo a imobiliária de prosseguir com a atividade.

De toda sorte, a Corte Superior uruguaia considerou que o nível de risco ambiental era aceitável, uma vez que já existia uma avaliação de impacto ambiental feita pelo Ministério do meio ambiente. Além disso, o tribunal lembrou que se presume que o titular da licença

ambiental deve respeitar as medidas ambientais e que o ônus da prova recai sobre os acusadores. Portanto, não entendeu pela necessidade de tomar nenhuma medida preventiva.

Importante sublinhar que as três decisões proferidas pela Corte Superior Uruguiaia (2008; 2010 e 2011) foram provenientes de ações interpostas pelo Ministério Público Nacional em face do Ministério do meio ambiente. O MP inconformado com as práticas do órgão ambiental, também teve que suportar o indeferimento dos recursos apelatórios propostos, uma vez que a Corte, nas três ações, deu ganho de causa ao Ministério do meio ambiente. Os extratos jurisprudenciais uruguaios, aqui colacionados, demonstram uma parca salvaguarda ambiental.

O Tribunal Superior do Paraguai, em 12 de abril de 1996, proferiu sentença em ação originariamente interposta por Jorge B. Grimm contra o município de *San Bernardo*. O recurso solicitou um reexame da sentença de primeira instância proferida pelo juiz da 7ª Vara cível e comercial, onde fora declarado a inconstitucionalidade das resoluções nº 25/94, 64/94, 70/94 da Câmara Municipal de São Bernardino que autorizaram o asfaltamento das vias de São Bernardino.

Para Jorge B. Grimm, as resoluções infringem a Constituição porque autorizam o asfaltamento sem prévio processo de Avaliação de Impacto Ambiental. O Tribunal de primeira instância determinou que o asfaltamento da via pode mudar radicalmente a vida dos vizinhos e, portanto, é absolutamente necessário desenvolver um Estudo de Impacto Ambiental para determinar os possíveis impactos dessas ações. A construção de estradas pode modificar o ambiente natural do bairro e é susceptível de minar os valores naturais, estéticos e culturais do bairro.

Além disso, o acórdão do Tribunal de Primeira Instância estabeleceu que o Estudo de Impacto Ambiental carecia de autorização prévia da Direção de Parques e Fauna Bravia, pertencente ao Ministério da Agricultura e Pecuária. O Tribunal Superior do Paraguai não acolheu o recurso e confirmou o julgamento do Tribunal de primeira instância. A única¹¹³ decisão jurisprudencial do Paraguai, aqui filtrada, apesar de curta – apenas quatro laudas- foi positiva para a trincheira ambiental.

Pesquisando o termo AIA na língua Espanhola, nos deparamos apenas com quatro decisões prolatadas pelo Supremo Tribunal de Justiça da Argentina, nos seguintes anos: 2002, 2005, 2011 e 2012. Apesar de resultados exitosos para àqueles que clamaram por justiça

¹¹³ Para fins de sistematização da pesquisa, optamos por apresentar as jurisprudências a partir das respostas que a ECOLEX foi apresentando. Nesse contexto, a jurisprudência paraguaia citada foi a “única” que retornou na pesquisa cujas palavras - chaves inseridas estavam em inglês.

ecológica, o espaçado e pequeno quantitativo demonstra o baixo grau de incidência jurisprudencial da matéria no país.

Das quatro decisões, optamos por apresentar três de modo resumido e a sentença sobre o caso “*Y.P.F. Sociedad Anónima en j° 80.866 Asociación Oikos Red Ambiental c/ Gob. de la Prov. de Mza. p/ Acc. de Amp. S/Inc. Cas*”, de modo mais detalhado. A escolha se deu pelo alto grau de complexidade dessa demanda em detrimento das outras. A intenção foi oferecer ao leitor, uma discussão sobre os incidentes processuais e a matéria ambiental com mais subsídios para reflexão e pontos interessantes de divergência. Destacamos também, que a partir do uso boleano e das palavras-chaves eleitas, essa foi a única decisão jurisprudencial que retornou tanto na inserção de “*evaluación de impacto ambiental*” quanto de “*declaración de impacto ambiental*”, ambas não aspeadas, e utilizadas para fins desta pesquisa, como sinônimos.

A primeira decisão, prolatada em 11 de julho de 2002, foi movida pela Comunidade Indígena do Povo *Wichi Hoktek* contra a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. O objetivo era declarar a nulidade de dois atos administrativos emitidos pela Secretaria provincial do meio ambiente e desenvolvimento sustentável, que autorizou o desmatamento de diversos cadastros rurais localizados no Departamento de San Martín na Província de Salta.

A ação foi indeferida tanto em primeira instância como perante o Tribunal de Justiça da Província de Salta, sob o argumento de que, a via judicial não era a forma adequada de fazer a reclamação, considerando que o autor tinha a opção de interpor recursos administrativos. Contra essa decisão, a Comunidade Indígena do Povo *Wichi Hoktek* interpôs recurso extraordinário federal. O Supremo Tribunal de Justiça, por sua vez, considerou que a decisão em primeira instância e do Tribunal de Justiça da Província de Salta constituíram um excesso de rigor formal, segundo o qual as questões careciam de maior debate e provas. Portanto, para determinar a existência de arbitrariedade ou ilegalidade manifesta, bastava verificar se os atos impugnados respeitaram os procedimentos exigidos pela legislação provincial e nacional vigente para autorizar a atividade.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal ao considerar que, de acordo com a norma invocada pelo demandante, a autorização e extensão da atividade em questão, exigia **uma prévia avaliação de impacto ambiental e social**, considerou que o que fora resolvido pelo Tribunal Superior da Província afetava direta e imediatamente o direito ao devido processo adjetivo. Por fim, deu provimento ao recurso interposto pela Comunidade Indígena do Povo *Wichi Hoktek*, anulando a sentença recorrida e procedendo o regresso dos autos ao Tribunal de origem para nova decisão.

Em 11 de março de 2005, o Supremo Tribunal Argentino, proferiu sentença sobre o caso “*Y.P.F. Sociedad Anónima en j° 80.866 Asociación Oikos Red Ambiental c/ Gob. de la Prov. de Mza. p/ Acc. de Amp. S/Inc. Cas*”. A associação *Oikos* promoveu ação contra o Governo da Província de Mendoza, suscitando a inconstitucionalidade e inaplicabilidade da Resolução nº 190/2003 elaborada pelo Ministério de meio ambiente e obras públicas, requerendo inclusive, que o Ministério se abstinhasse de emitir declaração de impacto ambiental, até que fossem sanados os vícios do procedimento do impacto ambiental dentro dos limites geográficos da Reserva *Faunística Llanquanelo*, área ambiental protegida, sobretudo com a proibição de exploração de atividade petrolífera. A *Repsol YPF S.A* fora incluída como terceira interessada.

A autora argumentou que o decreto 9/80¹¹⁴ estabeleceu que *Llanquanelo* é área protegida na província de Mendoza. O intuito desta norma é resguardar os espaços naturais, subordinando a atividade humana para sua conservação, requerendo assim, estudos prévios para que se possa garantir a preservação ambiental. O decreto proíbe expressamente a instalação de indústrias e a exploração mineral. Inclusive dispõe que para que se elabore o estudo e se emita a declaração de impacto ambiental há necessidade de que a atividade impactante não seja proibida legalmente.

Ainda sobre os fatos, a associação *Oikos*, sustentou que, em maio de 1999, a petrolífera espanhola *Repsol YPF S.A.* encaminhou à diretoria de saneamento ambiental, um projeto de exploração com a possibilidade de extração de petróleo por meio de tecnologia experimental. Para a autora, o poço exploratório foi aprovado para a área de *Llanquanelo* apenas através de um “Aviso de Projeto”, um processo que não atende aos requisitos exigidos para Áreas Nacionais Protegidas (ANP). Em maio de 2000, a mesma empresa apresentou o chamado “Plano de Ação II Projeto 2000”, para o qual pretendia explorar hidrocarbonetos através de oito poços, dois dos quais são novos e os restantes ativados através de diferentes procedimentos.

A resposta do *Fiscalía de Estado* (órgão que se assemelha ao nosso Ministério público), além da alegação de vícios processuais formais, argumentou que o Poder Executivo Nacional,

¹¹⁴ “*Señala que el decreto 9/80 erigió a Llanquanelo en la segunda área protegida de Mendoza luego de Ñancuñán que lo había sido por ley 2.821 en 1961. Que con base em antecedentes nacionales, la provincia de Mendoza ha adoptado normas destinadas a proteger los espacios naturales, subordinando la actividad humana a su conservación, para lo cual exige estudios previos que aseguren su preservación, prohíbe expressamente la instalación de industrias y exploración o explotación minera, y prevé que para el estudio y declaración de impacto ambiental es necesario que la actividad impactante no esté legalmente vedada. Afirma que la ley provincial N° 6.045 recepta los principios de conservación de la integridad del sistema ecológico y de la protección de la biodiversidad. Que la actividad petrolera produce un fuerte impacto sobre el medio ambiente y que sólo puede ser autorizada luego de un análisis de costo-beneficio que no figura entre los antecedentes de la resolución cuestionada. Sentencia da Suprema Corte de Justicia - Mendoza, 11 de marzo de 2005 - Reserva ecológica y explotación petrolera*”. Disponível em: <https://www.informea.org/sites/default/files/court-decisions/COU-143736E.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2022.

mediante Dec. 1.764-93, aprovou a concessão de exploração de hidrocarbonetos na área de *Llancanelo* para *YPF S.A.* e *Aliança Petrolera Argentina S.A.* por um período de 25 anos, como também, que a empresa *Repsol* apresentou através do Exp. 40-D-02-03840, os planos e documentação referentes à demarcação entre a área de concessão e exploração de petróleo e a *Reserva Fáunica homónima*, comprovando que, a área de concessão da jazida está parcialmente dentro da reserva e o projeto em estudo está fora dela. Que fora realizado o devido procedimento de avaliação de impacto ambiental onde constam pareceres¹¹⁵ favoráveis.

Alerta ainda, que a exploração de petróleo na área de *Llancanelo* data de 1937, de modo que, a exploração de petróleo já faz parte das características habituais. Deduzindo assim, que a exploração de petróleo na área não é uma questão aprovada por declaração de impacto ambiental. Apesar de nos causar estranheza, há de se mencionar que o órgão fiscalizador, justifica que apenas ONGs se opõem ao projeto por desconhecimento da tecnologia a ser utilizada e das ações tomadas pelo órgão regulador do Meio Ambiente. Conclui o parecer reforçando a supremacia do interesse econômico acima do ambiental, indicando que o principal benefício da atividade é a geração de empregos, o aumento da atividade empresarial e a melhoria da infraestrutura.

Por sua vez, a contestação da *YPF S.A.*, sustenta que a questão em tela, em virtude de lei, trata-se de direito adquirido. Que se deve levar em consideração o conflito hierárquico entre normas infra e constitucionais, uma vez que, a aplicação da lei irá frustrar e interferir no cumprimento das finalidades de utilidade nacional e ainda, que que as obras autorizadas estão fora da zona de reserva.

Em primeira instância, fora declara a inconstitucionalidade da Resolução 190/2003 que aprovou a declaração de impacto ambiental do chamado Plano de ação II - projeto 2000 de exploração de Petróleo da área de *Llancanelo*. Para além da fundamentação posta na sentença¹¹⁶, destacamos que o entendimento judicial foi de que, é inapropriado o início da

¹¹⁵ “Destacan que la misión RAMSAR aclaró que no se deben autorizar actividades petroleras cercanas a los cursos de agua, siendo la mínima ideal de 800 m y que el Dec. 9-80 permite la explotación de los recursos naturales renovables. Que ha realizado el debido procedimiento de evaluación del impacto ambiental, con dictamen favorable de IADIZA y de la Fundación CRICYT, además de los dictámenes sectoriales de la Dirección de Recursos Naturales Renovables, del Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de Malargüe a través de la Dirección de Infraestructura y Medio Ambiente, del Departamento General de Irrigación, de la Dirección de Minería e Hidrocarburos del Ministerio de Economía y de la Dirección de Ordenamiento Ambiental y Desarrollo Urbano. Sentencia da Suprema Corte de Justicia - Mendoza, 11 de marzo de 2005 - Reserva ecológica y explotación petrolera”. Disponível em: <https://www.informea.org/sites/default/files/court-decisions/COU-143736E.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2022.

¹¹⁶ “De lo expuesto se concluye que la normativa que da acceso a la explotación petrolera que propone YPF S.A. debe partir de la delimitación del Área Natural Protegida para hacer efectivas las prescripciones de la Ley 6.045, y para el caso que resulte aquel localizado en espacios ajenos a la prohibición legal de explotación de hidrocarburos, debe completarse el trámite de aprobación de la Declaración de Impacto Ambiental en una

atividade perigosa que ignore a realização de estudos qualificados como essenciais para a gestão ecológica.

Após o recurso de apelação e agravos, a Câmara de apelação rechaçou as apelações e confirmou a sentença de primeira instância. Contra esta decisão, a *YPF S.A.* e o *Fiscalía de Estado* interpuuseram recursos de inconstitucionalidade extraordinária e cassação; e o Poder Executivo da Província, recurso de cassação. Sem êxito, a Suprema Corte de Justiça, rejeitou os recursos interpostos e consideraram corretos os critérios de ambas as instâncias na medida em que sujeitaram a exploração de petróleo autorizada pela Resolução impugnada a efetiva delimitação prévia da área natural protegida.

A terceira decisão, datada de 07 de junho de 2011 se referiu ao caso “*Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro vs. Estado Nacional s/ Acción Declarativa de Inconstitucionalid*” As empresas *Barrick Exploraciones Argentinas S.A.* e *Exploraciones Mineras Argentinas S.A.*, enquanto titulares de concessões para exploração do setor argentino do projeto binacional (argentino-chileno) conhecido como “*Pascua Lama*”, propuseram uma ação de inconstitucionalidade perante o Juízo Federal nº 1 da província de *San Juan*, a fim de obter a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 26.639.

A província de *San Juan* citada como parte interessada no presente processo, em sua apresentação, solicitou a intervenção como parte principal (aderindo ao pedido das reclamantes de que a Lei nº 26.639 seja declarada inconstitucional) e que a Corte Suprema de Justiça da Argentina fosse declarada originalmente competente. O Juiz de primeira instância deu seguimento à petição da província de *San Juan*, admitindo a sua intervenção como parte principal no processo e declarou a sua incompetência, remetendo os autos ao Tribunal Supremo.

A Corte Suprema de Justiça da Argentina, em 7 de junho de 2011, declarou sua competência originária e exclusiva para decidir neste processo, com base nos seguintes argumentos: (a) Dada a natureza da intervenção da província de *San Juan* neste processo (litisconsorte ativo), deve ser reconhecida a sua condição de principal, pois a província tem interesse direto neste caso. (b) O Governo provincial, em sua primeira apresentação, alegou o privilégio concedido pelo artigo 117 da Constituição argentina, que estabelece que a Suprema Corte terá competência “original e exclusiva” nas questões “nas quais uma província fosse parte”.

Por fim, de acordo com o acervo jurisprudencial argentino acerca da matéria de *evaluación de impacto ambiental*, disponibilizada pela plataforma ECOLEX (pesquisa em novembro de 2022), citamos a sentença proferida em 24 de abril de 2012, sobre o caso: “*Vargas, Ricardo Marcelo c/ Provincia de San Juan y otros s/ daño ambiental*”. Guardando relação com a demanda anterior, este caso trata de uma reclamação por dano ambiental coletivo movida por moradores da província de *San Juan* contra a *Barrick Exploraciones Argentinas S.A. (BEASA)*, *Exploraciones Mineras Argentinas (EMA) S.A* (pela condição de concessionárias da exploração do projeto *Pascua-Larna*), como também, contra a província de *San Juan* (na qualidade de autoridade concedente).

Os autores requereram que as empresas demandadas e a província de *San Juan* fossem obrigadas a contratar cobertura de seguro suficiente para garantir o financiamento da recuperação dos danos que pudessem produzir como resultado da atividade de mineração, tanto nas fases de prospecção, pesquisa, exploração, encerramento e pós-fechamento do depósito. Solicitaram também, que se ordenasse uma avaliação da área de influência do referido projeto para comprovar o estado do meio ambiente, certificando a extensão dos danos e os riscos introduzidos em relação aos padrões aplicáveis.

Os demandantes destacaram que parte do projeto está localizado dentro da reserva internacional da *Biosfera San Guillermo*, que é uma área natural protegida e que faz parte da Rede Mundial de Reservas da Biosfera. Exigem ainda, que a província de *San Juan* e o Estado Nacional informem se foram realizados **estudos de impacto ambiental** no âmbito do Protocolo assinado entre a República Argentina e a República do Chile, além do Tratado de Integração e Complementação de Mineração entre a República Argentina e a República do Chile para o Projeto de Mineração *Pascua-Larna*.

No tocante à produção jurisprudencial paraguaia, que toca a matéria da avaliação do impacto ambiental (AIA), apresentamos: 1. *Municipalidad de Asunción s/acción de inconstitucionalidad contra la Ley N° 294 de 1993* e 2. *Manuel Zubizarreta s/supuestos hechos punibles c/el medio ambiente en Mariano Roque Alonso*.

A sentença¹¹⁷ proferida pela Corte Suprema de Justiça do Paraguai em 20 de maio de 1995, tratou de ação de inconstitucionalidade promovida pelo município de Assunção contra a Lei nº 294 de 1993 (Lei de Avaliação de Impacto Ambiental) por suposta violação do princípio constitucional da autonomia municipal, contido nos artigos 166 e 168 da Carta magna paraguaia. A Corte destacou que a Constituição reconhece a toda pessoa o direito de viver em

¹¹⁷ Aqui estão colacionadas as duas sentenças paraguaias que a ECOLEX retornou a partir da pesquisa dos termos em espanhol. Ao todo foram colacionadas 4 (quatro) sentenças: 1995, 1996, 2004 e 2006.

meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado e lembra que a preservação, recomposição e melhoria do meio ambiente são objetivos prioritários de interesse social e desenvolvimento humano integral.

A compreensão é de que, a autonomia municipal deve ser exercida no território de cada município, nas matérias da sua competência e respeitando sempre a Constituição e as leis. Em resumo, para a Corte Suprema de Justiça do Paraguai, a Lei nº 294 de 1993 deve ser cumprida em todo o território nacional e não afeta em nada a autonomia dos municípios, pelo contrário, contribui para eles facilitando um controle geral do impacto ambiental, que por sua natureza não se limita a um único município, julgando assim, improcedente a ação de inconstitucionalidade proposta.

Em 26 de julho de 2004, a Corte Suprema de Justiça do Paraguai examinou o recurso de apelação e anulação interposto contra a sentença nº 113 de 2003, proferida pelo Tribunal de Recursos Criminais. Através do acórdão recorrido, Manuel Zubizarreta foi condenado a dois anos de prisão e pena acessória (multa) pela conduta prevista no artigo 200, n.º 1 e 2 do código penal.

O processo penal se iniciou em decorrência de medida judicial solicitada pelo município de Mariano Roque Alonso. A denúncia foi feita por moradores da cidade de contra a *fazenda Avícola El Cortijo S.R.L.*, que segundo a denúncia ameaçaria a vida humana e o meio ambiente, destruindo o sistema ecológico e produzindo esgotos poluidores como resultado da atividade industrial. A Corte considerou que existem provas suficientes das quais se pode inferir que a referida fazenda vinha cometendo crimes de natureza ambiental.

Dentre as provas citadas, destacaram: laudo do Serviço Nacional de Saneamento Ambiental e o laudo de vistoria realizada por funcionários do Departamento de Resíduos do Ministério da Saúde. A Corte também observou que a *fazenda El Cortijo S.R.L.* não cumpriu o requisito estabelecido no artigo 1º da Lei nº 294 de 1993 sobre Avaliação de Impacto Ambiental, que estabelece a obrigatoriedade de se submeter a tal avaliação para todas as atividades que possam causar impactos ambientais.

As decisões jurisprudenciais argentinas, uruguaias e paraguaias, acima mencionadas oferecem indícios de que ainda há uma árdua caminhada para a efetivação da proteção ambiental a partir da aplicabilidade da legislação da avaliação de impacto ambiental nesses países¹¹⁸.

¹¹⁸ Importante mencionar que a ECOLEX não ofereceu nenhum registro quando da pesquisa sobre jurisprudência brasileira acerca da AIA (tanto em Inglês, Espanhol e Português).

Em Inglês, usando como filtro “*environmental license*”, encontramos apenas duas decisões, um referente ao Paraguai e a outra, proferida pelo STJ, no Brasil. O caso paraguaio, *Jose Ramon Gabriaguez e outros vs. Resolution* nº 546/04 de 25 de agosto de 2006, tratou de solicitação para que o Tribunal de Contas declarasse a nulidade da Resolução 546/04, da Secretaria do Meio Ambiente. A resolução sancionou os petionários com multa por administrarem uma fábrica de tijolos sem possuir Licença Ambiental prévia para realizar esse tipo de atividade.

Os autores argumentam que a resolução não contém qualquer justificativa sobre a causa da multa. Portanto, afirmam que o ato é desmotivado e completamente irracional. Argumentam também que a resolução não explica como a sua atividade afetaria o meio ambiente. Além disso, a resolução não contém a fórmula que a autoridade utilizou para calcular a multa. Por fim, esclarecem que, durante o processo, não foram assistidos em nenhum momento por advogado de defesa.

O tribunal não aceita o pedido e confirma a resolução. O julgamento estabelece que a resolução foi motivada por uma fiscalização em que a Secretaria de Meio Ambiente verificou que a atividade funcionava sem Licença Ambiental. De acordo com a legislação ambiental este tipo de atividades deve possuir Licença Ambiental prévia e, conseqüentemente, é adequado sancionar os autores com a multa aplicada.

Diante do exposto, a sentença de março de 2006, concluiu que os atores conheciam a causa pela qual foram sentenciados e que consistiu basicamente no fato de que, eles tinham um fábrica que não tinha autorização da Secretaria do Meio Ambiente, inclusive a prova disso foi fornecida pelos próprios atores na ocasião do depoimento investigativo. De tal modo, pelas razões motivadas na sentença, os juízes entenderam que era adequado dar origem a da ação do contencioso-administrativo, com custas e, conseqüentemente, confirmar o ato administrativo que fora contestado.

A decisão brasileira versou sobre a Ação Popular nº 5000325-40.2012.404.7009/PR ajuizada por onze cidadãos ponta-grossenses, IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) e ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade) em face do Instituto Ambiental do Paraná e da empresa Ponta Grossa Ambiental LTDA, por meio da qual pleitearam judicialmente: a) a declaração de nulidade do licenciamento concedido pelo Instituto Ambiental do Paraná (IAP) para a instalação de aterro sanitário na Zona 08 da APA da Escarpa Devoniana (empreendimento denominado CTR-Furnas); e b) a ordem para que a Ponta Grossa Ambiental LTDA providencie a recomposição, ao *status quo ante*, do local em que já iniciou atividades de instalação.

A controvérsia restringiu-se à não observância do devido processo administrativo ambiental para prática do ato administrativo complexo consubstanciado nas licenças, prévia e de instalação, concedidas pelo IAP à empresa Ponta Grossa Ambiental Ltda, responsável pela construção e gerenciamento da Unidade de Reciclagem, Tratamento e Destinação final de Resíduos (o não atendimento aos arts. 37, caput, e 225, §1º, IV, da CF e art. 36, § 3º, da Lei nº 9.985/2000 – não participação dos órgãos gestores de unidades de conservação próximas ao empreendimento: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio - e Chefe da APA da Escarpa Devoniana), ou seja, as Licenças Prévia (IAP - nº 19274) e de Instalação (IAP - nº 8167) foram emitidas em desacordo com a norma legal, assim como nenhum órgão de Ponta Grossa-PR recebeu o EIA/RIMA (Relatório de Impacto Ambiental)¹¹⁹ originário antes da licença prévia (ausência de publicidade).

O juízo *a quo* declarou a nulidade do licenciamento ambiental em razão da ilegalidade do procedimento de licenciamento ambiental (desrespeito ao art. 36, § 3º da Lei nº 9.985/2000) realizado pelo Instituto Ambiental do Paraná - IAP, que outorgou licenças, prévia e de instalação, respectivamente autuadas sob nº 19274 e 8167, em favor da empresa. Inconformados, os Réus interpuseram agravo retido para a 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

Insatisfeitos, o IBAMA e o ICMBio interpuseram Recurso Especial (desprovido pelo STJ sob o nº 1.568.020 – PR, tendo como relator o ministro Sérgio Kukina) e Recurso Extraordinário (não admitido) e paralelamente ingressaram com Pedido de Extensão da SLS (Suspensão de Liminar e de Sentença) de nº 1219/2010 no Superior Tribunal de Justiça, no qual conseguiram suspender os efeitos da antecipação da tutela, que autorizava a conclusão da primeira cédula sanitária em Ponta Grossa. Sendo assim, os autos¹²⁰ foram remetidos para o juízo de origem realizar a perícia judicial.

¹¹⁹ O EIA-RIMA só teria sido divulgado a órgãos públicos situados em Curitiba (PR). Por seu turno, a Biblioteca Pública de Ponta Grossa (PR), a Câmara Municipal de Ponta Grossa, o Conselho Municipal de Meio Ambiente e o próprio escritório regional do IAP só teriam recebido cópias desses documentos após o deferimento da licença prévia, além: a) da não veiculação do EIA-RIMA no site do IAP na internet: o EIA-RIMA do aterro sanitário, ao contrário do que normalmente ocorreu com outros empreendimentos de interesse ambiental, não teria sido veiculado na página do IAP na internet; b) da não publicação da complementação ao licenciamento; c) da chefia da Área de Proteção Ambiental da Escarpa Devoniana não ter sido ouvida; d) da ocultação da complementação do EIA-RIMA ao ICM-Bio e ao IBAMA: a complementação do EIA-RIMA teria sido ocultada do IBAMA e do ICMBio, órgãos federais com poder de polícia ambiental, que só teriam conhecido os autos do procedimento após a licença de instalação ter sido concedida e o empreendimento ter se instalado. Para maiores informações, consulte: <https://www.informea.org/sites/default/files/court-decisions/Suspension%20of%20the%20Ponta%20Grossa%20Ambiental%20Ltda%20license%20in%20view%20of%20precautionary%20principle.pdf>. Acesso em: 30 de nov. 2022.

¹²⁰ 23 – ADMINISTRATIVO. IAP. ICMBIO. IBAMA. LICENCIAMENTO. NULIDADE. PRODUÇÃO DE PROVA PERICIAL. CÉLULA SANITÁRIA. AUTORIZAÇÃO. 1. Hipótese de afastamento da invalidade da Licença Prévia Ambiental nº 19274 – IAP e da Licença de Instalação nº 8167 – IAP em razão da alegação de

Nesse contexto, a base ECOLEX, a partir da pesquisa sobre jurisprudência produzida pelos tribunais superiores dos países mercosulinos acerca de AIA e similares nos retornou o resultado abaixo colacionado:

Quadro 16 – Resultados de jurisprudência em Cortes Superiores

ANO	PAÍS	CASO
2008	Uruguai	lixão industrial na área de <i>Piedras Coloradas</i>
2010	Uruguai	balneário <i>Barra de Valizas</i>
2011	Uruguai	lagoa do parque natural de Miramar
1995	Paraguai	<i>Municipalidad de Asunción s/acción de inconstitucionalidad contra la Ley N° 294 de 1993</i>
1996	Paraguai	Jorge B. Grimm contra o município de <i>San Bernardo</i>
2004	Paraguai	<i>Manuel Zubizarreta s/supuestos hechos punibles c/el medio ambiente en Mariano Roque Alonso</i>
2006	Paraguai	<i>Jose Ramon Gabriaguez e outros</i>
2002	Argentina	Comunidade Indígena do Povo <i>Wichi Hokte</i>
2005	Argentina	<i>“Y.P.F. Sociedad Anónima en j° 80.866 Asociación Oikos Red Ambiental</i>
2011	Argentina	<i>“Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro</i>
2012	Argentina	<i>“Vargas, Ricardo Marcelo c/ Provincia de San Juan y otros</i>
2014	Brasil	Ação Popular nº 5000325-40.2012.404.7009/PR ajuizada por onze cidadãos ponta-grossenses, IBAMA e ICMBio

Fonte: Elaboração própria através de pesquisa no site <https://www.ecolex.org/>. (2024)

Por fim, em Português, a busca pelo termo chave avaliação de impacto ambiental, com e sem aspas, nos trouxe o seguinte resultado:

Tabela 16 – Resultados de (“avaliação de impacto ambiental”)

avaliação de impacto ambiental De 1980 a 2018		“avaliação de impacto ambiental” De 1986 a 2018	
Tratados	1	Tratados	0
Decisões sobre Tratados	0	Decisões sobre Tratados	0
Legislações ¹²¹	404	Legislações	66
Jurisprudência	0	Jurisprudência	0
Total	405	Total	66

Fonte: Elaboração própria através de pesquisa no site <https://www.ecolex.org/>. Acesso em: 30 de nov. 2022.

ilegalidade do procedimento de licenciamento ambiental e da consequente determinação à apelada Ponta Grossa Ambiental de recomposição do status quo ante da área tida por degradada, porquanto imprescindível para o deslinde da causa a produção da prova pericial, a fim de ser verificada a questão da competência e, por decorrência, da legitimidade dos atos administrativos praticados, atinentes ao licenciamento das obras do aterro sanitário em questão. 2. Ocorrência de fatos subjacentes no decorrer do trâmite processual referentemente à destinação dos resíduos coletados pela Prefeitura Municipal de Ponta Grossa, uma vez que o aterro sanitário lá existente, que funcionava como aterro controlado, foi considerado irregular, circunstância que enseja a autorização para a conclusão da primeira célula sanitária em Ponta Grossa, para que o lixo da Cidade seja depositado nessa estação até a conclusão da prova pericial. (TRF4, APELAÇÃO CÍVEL Nº 5000325-40.2012.404.7009, 3ª TURMA, DES. FEDERAL FERNANDO QUADROS DA SILVA, POR UNANIMIDADE, JUNTADO AOS AUTOS EM 08.08.2014). Boletim Jurídico 149 – setembro de 2014. Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região – EMAGIS. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/open-pdf/cj050149.pdf/consult/cj050149.pdf>. Acesso: 30 nov. 2022.

¹²¹ As legislações pertinentes serão apresentadas no próximo capítulo.

O único tratado filtrado pela pesquisa, nos termos da metodologia aplicada na plataforma ECOLEX conforme descrita alhures, é o **Acordo regional sobre acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em matéria ambiental na América Latina e no Caribe**, adotado em Escazú (Costa Rica), em 4 de março de 2018 e aberto às ratificações na sede das Nações Unidas, em 27 de setembro de 2018.

Os países fundadores do MERCOSUL são signatários do Acordo, porém, apenas Uruguai (26 de setembro de 2019) e Argentina (22 de janeiro de 2021) internalizaram o tratado em suas legislações. Importante lembrar, que o tratado consta nessa seção apenas de modo ilustrativo. Para não gerar duplicidade, o referido documento e parte legislações indicadas na Tabela acima, estarão agrupados juntamente com os demais dados coletados (uso de palavras-chaves em Inglês, Espanhol e Português) serão discutidos no capítulo 3 deste trabalho.

Em síntese, a pesquisa na ECOLEX nos indicou que todas as nações membros das Nações Unidas ou têm legislação nacional ou assinaram alguma forma de instrumento jurídico internacional que se refere à utilização da avaliação de impacto ambiental. De acordo com Morgan, ainda em 2012, levando em consideração a data da NEPA (1969): “Após 40 anos, parece razoável dizer que a AIA é agora universalmente reconhecida como um instrumento-chave para a gestão ambiental, firmemente incorporado no direito ambiental nacional e internacional.” (2012, p.3). Dez anos depois, a partir da pesquisa aqui apresentada, há de se considerar que a AIA está disseminada ao redor do mundo.

De toda sorte, é importante ponderar que alguns destes instrumentos jurídicos citam a avaliação de impacto ambiental de modo reducionista. Não é incomum encontrar a AIA em redações amplas, vazias e por vezes, retórica. Assim, a disseminação da AIA na legislação mundial, não ocasiona diretamente a sua aplicabilidade. Para que os resultados sejam alcançados, a política de proteção ambiental tem que estar *pari passu* com a legislação e com a participação social. Quando não apresentam planejamento, controle e desenvolvimento que exijam a utilização rotineira da prática, a efetividade da ferramenta é discutível e, consequentemente, os impactos ambientais não são mitigados.

Por fim, ressaltamos que, o banco de dados escolhido para esta pesquisa jurisprudencial - ECOLEX- teve como objetivo principal, ilustrar de que forma a temática da AIA/LA está sendo evocada nos Tribunais desses países. A base não é fidedigna¹²² no que se refere ao quantitativo de casos, porém traz autenticidade na repercussão geral da temática, uma vez que

¹²² Se o objetivo central da pesquisa fosse a investigação jurisprudencial do tratamento da AIA/LA, nos países que compõem o MERCOSUL, os dados coletados nos canais oficiais dos Tribunais Superiores de justiça da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, seriam os mais adequados.

oferece resultados mundiais que estão agregados à outras bases mundiais, possibilitando assim, uma compreensão macro dos institutos na perspectiva jurisprudencial global.

2 MARCO REGULATÓRIO DA LICENÇA AMBIENTAL NOS PAÍSES DO MERCOSUL

Partindo da conceituação de Avaliação de Impacto Ambiental - AIA, na Resolução 10/1994 do GMC do MERCOSUL, como uma ferramenta que compõe os requisitos para a concessão da Licença Ambiental - LA, assim disciplinada no artigo 5º: “Assegurar a obrigatoriedade de adoção de prática de licenciamento/habilitação ambiental para todas as atividades potencialmente degradantes ao meio ambiente nos Estados Partes, tendo como um dos instrumentos a avaliação de impacto ambiental”.

Bem como, a forma como AIA e LA foram referenciadas em Estocolmo, na Rio 92; Rio +10 e Rio +20, e ainda, nas legislações nacionais do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, que apesar das suas diferenças linguísticas e terminológicas, usam os variados termos com o mesmo sentido da Resolução, resolvemos adotar a nomenclatura “Licença Ambiental” enquanto gênero, onde as variadas ferramentas são as partes que integram a emissão ou não desta autorização.

A partir deste parâmetro de LA, a ideia deste capítulo é esmiuçar as ferramentas preventivas presentes nas legislações domésticas dos países mercosulinos, ao ponto de identificar as convergências e divergências da salvaguarda em cada sistema. De tal modo, sob a perspectiva legal, o LA será apresentado a partir das principais leis sobre a matéria, do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai.

Dada a escolha metodológica em apresentar o estudo do caso da Corte Interamericana de Direitos Humanos - Comunidades Indígenas *Miembros de la Asociación Lhaka Honhat Vs. Argentina*, especificamente no tocante à construção da ponte internacional que cruza *Pozo Hondo* (Paraguai) à *Misión La Paz* (Argentina), uma das causas da submissão da Argentina ao Sistema Interamericano de DHS, uma vez que a ponte foi construída, sem os devidos Estudos de Impacto Ambiental, as legislações dos dois países também serão alinhavadas a partir de parâmetros temporais, que nos permitam contemporizar as normas vigentes (Argentina e Paraguai) à época da construção da ponte.

2.1 LICENÇA AMBIENTAL NO BRASIL

Apesar da edição de várias leis nacionais de proteção ambiental nas décadas de 1930 e 1960, como o código de água; código florestal; proteção à caça; recursos hídricos, dentre outros (Sarlet; Fensterseifer, 2020) consideram que o início do direito ambiental brasileiro se deu a

partir da política nacional do meio ambiente (Lei nº 6.938 de 1981¹²³) por ser a legislação que nos ofereceu um recorte de um bem jurídico ecológico de forma autônoma, como também, um microsistema especializado onde a razão de ser concentra-se na natureza ecológica. No mesmo sentido:

Sem dúvida, a consciência ambiental e a legitimação social dos valores ecológicos já se faziam presentes na sociedade brasileira em momento histórico pretérito, especialmente ao longo da década de 1970, inclusive com a criação de várias associações ambientalistas durante esse período, mas o surgimento do Direito Ambiental brasileiro, de acordo com o entendimento por nós sustentado, apenas ocorreu no início da década de 1980, com a edição da Lei 6.938/81 (Sarlet; Fensterseifer, 2020, p. 71).

Para os autores, as motivações das leis que antecederam a edição da Lei da política nacional do meio ambiente no ano de 1981, estavam atreladas aos interesses econômicos, ao direito de propriedade ou mesmo à saúde pública, elas não apresentavam razões de proteção genuinamente ambientais. Por ser um período marcado por uma positividade dispersa, Sarlet; Fensterseifer (2020) denominam esse primeiro momento de Fase Fragmentária-Instrumental (anterior à Lei 6.938/81).

A segunda fase (Sistemático-Valorativa) teve seu início com a edição da Lei nº 6.938, de 1981, fortalecida pela Lei nº 7.347, de 24 de 1985 (lei de ação civil pública) que contemplou no seu objeto de tutela a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, e ainda mais relevante que isso, a compreensão da importância dos bens jurídicos de expressão coletiva.

Assim, somente a partir de 1981 com o estabelecimento de uma política pública de proteção ambiental, de expressão nacional (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e por consequência, do reconhecimento dos valores ecológicos e do bem jurídico ambiental tratado de forma autônoma (desvincilhando-se do Direito administrativo), é que se pode falar em Direito ambiental brasileiro, com a real expressão e suporte normativo. O diploma em questão é fruto da maturidade da consciência ambiental e legitimação social dos valores ecológicos que já se faziam presentes na sociedade brasileira desde a década de 1970. No mesmo sentido:

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (LPNMA) – Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, representa o marco inicial do Direito Ambiental brasileiro, dando os delineamentos normativos gerais a respeito da proteção jurídica do ambiente, seus objetivos, princípios, instrumentos gerais etc. Após seus quase de 40 anos de vigência,

¹²³ A Lei nº 6.938 de 1981 é o verdadeiro código ambiental do nosso país, representa a certidão de nascimento do direito brasileiro (Sarlet; Fensterseifer, 2020).

o diploma cumpre até hoje o papel de *Código Ambiental Brasileiro*. (Sarlet; Fensterseifer, 2020, p. 73).

A fase da constitucionalização da legislação ambiental se inicia com a consagração constitucional da proteção ambiental (art. 225 da CF de 1988), onde o direito ambiental passa a ocupar o núcleo mais sensível de proteção constitucional. A partir da CF de 1988, diversas leis ambientais foram elaboradas, de modo a regulamentar o art. 225. “A atribuição do status jurídico-constitucional jusfundamental ao direito ao ambiente ecologicamente equilibrado colocam os valores ecológicos no ‘coração do nosso sistema jurídico.’” (Sarlet; Fensterseifer, 2020, p. 75).

Para os autores, é nesse momento que surgem os primeiros sinais de ruptura com a tradição jurídica antropocêntrica clássica (ex. vedação de práticas cruéis contra os animais, proteção de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção e dos processos ecológicos essenciais).

A quarta fase de desenvolvimento da legislação ambiental, ainda em construção, é intitulada de: Fase legislativa “Ecocêntrica” ou dos “Direitos dos Animais e dos Direitos da Natureza” (ou do “Direito Ecológico”). Trata-se da caminhada que ora travamos em busca da consolidação de um novo paradigma jurídico: o ecocêntrico. Onde a essência da proteção ambiental é vista a partir do olhar pela/para natureza. O momento ecocêntrico tenta colocar a natureza e os animais não humanos como protagonistas dos direitos. Para Sarlet e Fensterseifer, as principais características dessa nova fase, são:

1.novo paradigma jurídico-constitucional biocêntrico ou ecocêntrico; 2. reconhecimento do valor intrínseco dos animais não humanos e da Natureza (e dos elementos naturais); 3. atribuição de dignidade aos animais não humanos e à Natureza; 4. atribuição pela legislação civil do *status* jurídico “seres sencientes” (e, portanto, não mais “coisas”) dos animais não humanos; 5. atribuição de direitos aos animais não humanos e à Natureza, inclusive em relação aos elementos naturais (ex.: rios, florestas etc.); 6. atribuição de personalidade jurídica aos animais não humanos e à Natureza, com o estabelecimento de formas e procedimentos de representação adequada dos seus interesses e direitos, de modo similar ao tratamento jurídico dispensado há séculos às pessoas jurídicas não naturais, como empresas, corporações, instituições públicas etc. (2020, p. 76).

Essa fase “**Ecocêntrica**” se justifica, dentre outras coisas, pela compreensão de que vivenciamos na atualidade um momento de alerta sobre os limites planetários. Há de se ponderar que falhamos na condução da proteção ambiental. Infelizmente, as iniciativas político-legislativas brasileiras e tantas outras ao redor do mundo, não foram suficientes para proteger o meio em que vivemos.

Na perspectiva constitucional brasileira¹²⁴, o art. 225 § 1º, IV, ao exigir na forma da lei, estudo prévio de impacto ambiental, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ao meio ambiente e o princípio da atividade econômica do art. 170, VI, cuja redação do se deu apenas em 2003, sobre a defesa do meio ambiente, com previsão de tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços, formam juntamente com outros dispositivos, a moldura¹²⁵ da proteção ambiental via licenciamento ambiental em nosso país.

A edição da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), reforçada pela consagração da proteção ambiental na Constituição Federal de 1988, como vimos, se apresenta como o marco¹²⁶ inicial do Direito Ambiental brasileiro. Assim, a partir de 1981, podemos nos situar com os atos normativos gerais a respeito da proteção jurídica do ambiente, seus objetivos, princípios, instrumentos gerais e a institucionalização de políticas públicas ambientais de expressão nacional.

A Lei nº 6.938/81, que tem como objetivo garantir o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida da população, por meio do uso racional dos recursos naturais, estabelece, dentre outras coisas, a responsabilidade dos empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras pela prevenção, controle e reparação dos danos ambientais causados, prevendo sanções administrativas - multas e interdições - e sanções penais, como detenção e reclusão, para os casos de crimes ambientais. A criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e do cadastro de defesa ambiental, são destaques da Lei.

O SISNAMA é composto pelos órgãos e entidades da União; dos Estados; do Distrito Federal; dos Territórios e dos Municípios; como também, pelas fundações instituídas pelo

¹²⁴ Em 1988 foi a primeira vez que uma Constituição brasileira mencionou a palavra meio ambiente em seu texto. CF/1989, art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

¹²⁵ Importante destacar as várias passagens constitucionais sobre a temática, como por exemplo: **art. 5º, LXXIII**, que confere legitimação a qualquer cidadão, para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural; **art. 20, II**, que dispõe sobre as terras devolutas, indispensáveis à preservação do meio ambiente; **art. 91, §1º, III**, sobre as atribuições do Conselho de Defesa Nacional em opinar sobre o efetivo uso das áreas indispensáveis à segurança do território nacional, especialmente na faixa de fronteira institucionais; **art. 129, III**, sobre as atribuições do Ministério Público na promoção do inquérito civil e a ação civil pública; **art. 173, §5º**, ao dispor que o Estado favorecerá a organização de atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente; **art. 186**, sobre a função social da propriedade rural; **art. 200**, que trata da "Sobre a proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho"; **art. 216, V**, que dispõe sobre bens integrantes do patrimônio cultural brasileiro; e **art. 231, §1º**, ao se referir sobre às terras ocupadas por silvícolas (Brasil, 1988, grifos nossos).

¹²⁶ Em alguns casos, é possível identificar, mesmo antes da Lei 6.938/81, legislações que já traziam algum conteúdo propriamente ecológico, mas ainda sem qualquer pretensão de sistematização da matéria, como por exemplo, para fins históricos, do Decreto 73.030/73 que criou a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA. (Sarlet; Fensterseifer, 2020).

Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. O órgão superior do Sistema é o Conselho de Governo, cuja função é assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais ambientais. Já o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) é o órgão consultivo e deliberativo, que tem a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais ambientais, deliberando, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

Também compõem a estrutura do SISNAMA: 1. a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, na qualidade de órgão central, cuja finalidade é planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como ‘órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; 2. Os órgãos executores: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; e 3. Órgãos Seccionais, que são aqueles órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental, sejam eles municipais, estaduais ou federais.

Os instrumentos da política nacional do meio ambiente, estão expressamente previstos no art. 9º da Lei 6.938/81, que são: I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; II - o zoneamento ambiental; **III - a avaliação de impactos ambientais e o IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras**; V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; VIII - o cadastro técnico federal de atividades e instrumentos de defesa ambiental.

Ato contínuo, IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental; X - a instituição do relatório de qualidade do meio ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA; XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; XII - o cadastro técnico federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou

utilizadoras dos recursos ambientais; e por fim, XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.

Diante da enumeração acima elencada, percebe-se que o poder legiferante nacional, mesmo antes de promulgada a Constituição Federal de 1988, já estava em alerta para a importância de um marco regulatório ambiental. Assim, corroboramos com o entendimento de (Silva, 2018; Farias, 2007; Sarlet; Fensterseifer, 2020), de que a CF/1988 veio para ratificar a ideia que já estava sendo amplamente disseminada na sociedade brasileira: a necessidade de cuidados com o meio ambiente.

Pouco antes de 1981, em âmbito federal, o Licenciamento Ambiental; a Avaliação de Impacto Ambiental; e o controle da Administração Pública sobre as indústrias poluidoras, foram previstos na lei que dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição (Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980)¹²⁷.

Igualmente a norma anterior, na perspectiva nacional, Krell (2004) lembra que o Decreto Federal nº 1.413, de 1975, foi o primeiro texto legal a mencionar o poder de Estados e Municípios para criar sistemas de licenciamento que definissem a localização e o funcionamento de indústrias com forte potencial de degradação ambiental.

Na perspectiva subnacional, o Estado de Rio de Janeiro foi o primeiro na regulamentação do Licenciamento Ambiental por meio do Decreto nº 134, de 16 de junho de 1975. Logo em seguida, o Estado de São Paulo promulgou a lei de controle de poluição (Lei nº 997/1976), disciplinou no art. 5º, que a instalação, a construção ou a ampliação, bem como a operação ou funcionamento das fontes de poluição que forem enumeradas no regulamento da lei, estavam sujeitas à prévia autorização do órgão estadual de controle da poluição do meio ambiente, mediante licenças de instalação e funcionamento.

De acordo com Farias (2007), embora já fosse praticado no Rio de Janeiro e São Paulo, com base em leis locais, editadas principalmente a partir da Conferência de Estocolmo de 1972, o Licenciamento Ambiental só ganhou roupagem definitiva com a Lei nº 6.938/1981, que lhe conferiu o status de instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente. E apenas em 2011,

¹²⁷ “Art. 9º **O licenciamento para implantação, operação e ampliação de estabelecimentos industriais**, nas áreas críticas de poluição, dependerá da observância do disposto nesta Lei, bem como do atendimento das normas e padrões ambientais definidos pelo IBAMA, pelos organismos estaduais e municipais competentes, notadamente quanto às seguintes características dos processos de produção: I - emissão de gases, vapores, ruídos, vibrações e radiações; II - riscos de explosão, incêndios, vazamentos danosos e outras situações de emergência; III - volume e qualidade de insumos básicos, de pessoal e de tráfego gerados; IV - padrões de uso e ocupação do solo; V - disponibilidade nas redes de energia elétrica, água, esgoto, comunicações e outros; VI - horários de atividade. Parágrafo único. O licenciamento previsto no caput deste artigo **é da competência dos órgãos estaduais** de controle da poluição e não exclui a exigência de licenças para outros fins”. (Brasil, 1980, grifos nossos).

por intermédio da Lei complementar nº 140, foi que o legislador trouxe o conceito do Licenciamento Ambiental em nosso país:

procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental. (Art. 2º, I da Lei complementar nº 140, de 2011).

Assim, a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental¹²⁸. Nessa esteira aduz, Farias:

O licenciamento ambiental tem como objetivo efetuar o controle ambiental das atividades efetiva e potencialmente poluidoras, através de um conjunto de procedimentos a serem determinados pelo órgão administrativo de meio ambiente competente, com o intuito de garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado e de defender a qualidade de vida da coletividade. (Farias, 2007, p. 30).

Sobre Avaliação de Impacto Ambiental (AIA):

A avaliação de impacto ambiental é um instrumento de defesa do meio ambiente, constituído por um conjunto de procedimentos técnicos e administrativos que visam à realização da análise sistemática dos impactos ambientais da instalação ou operação de uma atividade e suas diversas alternativas, com a finalidade de embasar as decisões quanto ao seu licenciamento. (Farias, 2007, p. 81)

Dito de outro modo:

AIA é um estudo aprofundado da qualidade ambiental de um bioma, de um ecossistema, de uma empresa ou de um país, que pode ser realizado tanto pelo Poder Público quanto pela iniciativa privada. (Farias, 2007, p. 83)

Os institutos do Licenciamento Ambiental¹²⁹ e da Avaliação de Impacto Ambiental - AIA são de competência do CONAMA. O referido Conselho deve estabelecer, mediante

¹²⁸ Art. 10 da Lei Complementar nº 140, de 2011.

¹²⁹ Discussão interessante que não será abordada neste trabalho, por receio de fuga temática, se refere à natureza jurídica do instituto do licenciamento ambiental no Brasil. Para Talden Farias (2007), a licença ambiental é um ato administrativo próprio relacionado a um tipo de discricionariedade técnica, e que não se confunde com a autorização administrativa nem com a licença administrativa. No artigo “Da licença ambiental e sua natureza jurídica”, o autor apresenta uma análise crítica da jurisprudência brasileira sobre a natureza jurídica do instituto. Argumenta que o fato de ter sido transposta do Direito Administrativo para o Direito Ambiental não significa que a licença ambiental não possa seguir um regime jurídico diferenciado, já que os institutos jurídicos evoluem de acordo com as necessidades da sociedade. Sendo assim: “a concessão da licença ambiental é menos discricionária do que a da autorização administrativa e menos vinculada do que a licença administrativa, situando-se em um espaço intermediário entre os dois atos administrativos por envolver uma discricionariedade técnica.” (Farias, 2007, p. 25).

proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA. Deve também, requisitar, quando julgar necessário, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental e respectivos relatórios, tanto aos órgãos federais, estaduais e municipais, quanto às entidades privadas. De acordo com Silva (2018, p. 4):

é possível afirmar que o licenciamento ambiental constitui o principal instrumento capaz de evitar, ou ao menos minimizar, os impactos e os riscos de acidentes ambientais, na medida em que somente irá expedir a competente licença de instalação ou operação se o estabelecimento obedecer a toda a legislação aplicável.

Alerta Farias (2007), sobre a confusão entre as terminologias. A dificuldade de classificação não é incomum. Técnicos ambientais, autoridades públicas e juristas, comumente confundem Licenciamento ambiental com Avaliação de Impacto ambiental- AIA, com Relatório de Impacto Ambiental - RIMA e até mesmo com o Estudo de Impacto Ambiental - EIA.

Lembra Milaré (2004) que a explicação para o equívoco está na Resolução nº 001 de 1986 do CONAMA, que, ao dispor sobre as diretrizes para a implantação da AIA, acabou tratando apenas do EIA e do RIMA. Nesse contexto, vale destacar que no Brasil: AIA é gênero, cujas espécies, são EIA e RIMA, que por sua vez, compõem os ritos procedimentais necessários para a obtenção da Licença Ambiental, que é a autorização para a intervenção propriamente dita.

Assim, em nosso país, a AIA deve ser entendida como um dos requisitos para a concessão da Licença Prévia (LP), assim, deve ocorrer antes da concessão desta Licença, afinal, é por meio dela, que serão identificados os aspectos positivos e negativos da atividade a ser licenciada, devendo ser determinadas as condicionantes na forma de medidas mitigadoras ou de medidas compensatórias.

O art. 8º, I da Resolução 237/97 do CONAMA, reza que: “A licença prévia é concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação”. Para Machado (2013) ao falar em atestar a viabilidade ambiental, a Resolução se refere exatamente ao AIA, posto que só pode ser aprovado o projeto com a devida avaliação prévia.

No Brasil, Licença Prévia (LP); Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO) são as fases do procedimento de Licenciamento Ambiental¹³⁰, ou seja, um conjunto de etapas, cujo objetivo final é a concessão da Licença Ambiental (fase final). Conclui-se, pois, que a AIA é uma etapa dentro de outra etapa.

Dito de outro modo, a AIA é um requisito da licença prévia, que por sua vez, é parte componente de um procedimento do licenciamento ambiental, cuja finalidade terminal é a aprovação ou não, da realização da atividade perquirida via concessão da devida licença ambiental. Assim, Licenciamento Ambiental é o procedimento e é diferente de Licença Ambiental, que é a autorização final.

Importante destacar que a AIA tanto pode ocorrer dentro como fora de um processo administrativo de licenciamento ambiental, já os instrumentos da EIA e do RIMA só ocorrem no âmbito de um processo administrativo de licenciamento ambiental e são aplicados apenas em relação às atividades com maior potencial poluidor. Farias (2007, p. 85) esclarece: “A maior parte das atividades é licenciada sem a realização de EIA e RIMA, porque em termos numéricos são poucas as atividades que podem ser consideradas como significativamente potencial ou efetivamente poluidoras”.

Para atividades menos degradantes, a Resolução nº 237 do CONAMA, trouxe um rol de possibilidades de estudos ambientais de natureza menos complexa: 1. Relatório ambiental; 2. Plano e projeto de controle ambiental; 3. Relatório ambiental preliminar; 4. Diagnóstico ambiental; 5. Plano de manejo; 6. Plano de recuperação de área degradada; 7. Análise preliminar de risco; 8. Estudo de impacto de vizinhança; 9. Relatório ambiental prévio; 10. Relatório ambiental simplificado.

Sobre a repartição de competências, de acordo com o art. 23, III, VI e VII, o licenciamento ambiental, enquanto matéria de meio ambiente, integra o âmbito da competência administrativa ou material, que é comum para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. De tal modo, ao proclamar a autonomia dos diversos entes da Federação, a Constituição Federal de 1988, recepcionou a Lei nº 6.938/1981 e deixou claro que as entidades

¹³⁰ Decreto nº 99.274, de 1990 – “Art. 19. O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças: I - **Licença Prévia (LP)**, na fase preliminar do planejamento de atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo; II - **Licença de Instalação (LI)**, autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado; e III - **Licença de Operação (LO)**, autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação” (Brasil, 1990, grifos nossos).

federativas, em consonância com a estrutura de federalismo cooperativo adotado pelo Estado brasileiro, deveriam compartilhar as responsabilidades sobre a condução das questões ambientais, tanto no que tange a competência legislativa concorrente, quanto no que se refere a competência administrativa comum. No mesmo sentido (Milaré, 2015, p. 796-797):

Daí o entendimento então vigente, escorado na regra estampada no art. 10, caput, da Lei 6.938/1981, na redação anterior a Lei Complementar 140/2011, de que o critério para a identificação do órgão habilitado para o licenciamento era único, determinado pelo alcance dos possíveis impactos ambientais diretos entrevistados nas etapas de planejamento, instalação e operação de certo empreendimento ou atividade, nada impedindo que o procedimento respectivo fosse exigido, simultaneamente, pelos três níveis de governo.

Ainda assim, a Lei Complementar 140/2011¹³¹ estabeleceu regras de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas relativas à proteção do meio ambiente. A lei tem como objetivo principal definir as competências de cada ente federado em relação às atividades que afetam o meio ambiente, na tentativa de evitar conflitos de competência que possam prejudicar a proteção ambiental.

Assim, após a consagração do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental na CF de 1988, inúmeros atos normativos foram criados, com o intuito de dar efetividade a esse direito. Porém, de acordo com Silva (2018, p.3):

a legislação ambiental brasileira é tida como uma das mais avançadas e completas do mundo. No entanto, o que se observa, em muitos casos, é a falta de estrutura (física e de pessoal) e aparelhamento dos órgãos responsáveis pelo licenciamento e fiscalização de atividades efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, além da ausência de políticas públicas eficientes na tutela do meio ambiente.

Para além da falta de estrutura (física e de pessoal) acima mencionada, Marcelo Neves (2001) ao refletir sobre a teoria da interpretação jurídica numa perspectiva crítica, faz um alerta sobre a eficácia simbólica das leis.

Para Neves (2001), a **eficácia jurídica** se refere à capacidade da norma de produzir efeitos no mundo jurídico, ou seja, de ser aplicada pelos órgãos responsáveis pela interpretação e aplicação do Direito. A **eficácia social**, por sua vez, diz respeito à capacidade da norma de

¹³¹ A Lei complementar 140/2011 foi considerada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Em 2018, o STF julgou uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI 4.902) que questionava a validade de alguns dispositivos da lei. Por maioria de votos, os ministros entenderam que a Lei Complementar 140/2011 é constitucional, mas que alguns pontos precisam ser interpretados de acordo com a Constituição Federal. De tal modo, é importante que sua implementação seja feita com respeito às competências de cada ente federado e às legislações estaduais e municipais que tratam do meio ambiente.

ser efetivamente cumprida e respeitada pela sociedade. Já a **eficácia simbólica** se refere à capacidade da norma de expressar valores e ideias importantes para a sociedade, ainda que não seja aplicada ou cumprida efetivamente, assim, a interpretação jurídica deve levar em consideração as três dimensões de análise.

De tal modo, a interpretação das normas jurídicas deve levar em conta não apenas o seu texto literal, mas também o contexto social e político em que foram produzidas, bem como os valores e princípios que expressam. Esclarece o autor, que a **eficácia simbólica** quando utilizada apenas para legitimar o sistema político, sem que haja uma correspondência efetiva entre os valores e ideais expressos pela norma e a realidade social e política em que ela é aplicada, pode ser uma forma de mascarar as contradições e desigualdades do sistema jurídico e político, sem que se promova efetivamente a transformação social e a realização dos direitos fundamentais.

Sobre a discricionariedade administrativa no contexto da proteção ambiental, vale destacar os posicionamentos de Krell (2004): O autor argumenta que a discricionariedade administrativa é um instrumento importante para a proteção ambiental, uma vez que permite que os órgãos ambientais atuem com flexibilidade e adaptabilidade diante das situações concretas, todavia, essa liberalidade deve comportar limites. Os conceitos jurídicos indeterminados presentes nas normas ambientais, podem elevar a discricionariedade à um patamar inadequado ou mesmo arbitrário.

Ao comparar a legislação ambiental brasileira com a alemã, Krell (2004) apresenta significativas diferenças, tanto no que se refere ao controle da discricionariedade administrativa, quanto da competência dos órgãos ambientais. Ele argumenta que o sistema brasileiro é mais flexível e menos rigoroso no controle da discricionariedade, enquanto o sistema alemão é mais rígido e exige uma maior fundamentação técnica e científica por parte dos órgãos ambientais.

Na mesma linha, Neves (2001), argumenta que leis vagas e pouco concisas podem gerar incerteza e insegurança jurídica, uma vez que deixam muitas questões em aberto e dependem de interpretações subjetivas por parte dos órgãos responsáveis pela aplicação do Direito. Ao permitirem uma grande margem de interpretação e discricionariedade, elas podem gerar desigualdades e injustiças. Num contraponto entre as reflexões de Krell (2004) e Neves (2001), conclui Silva (2018, p. 12) que boa parte das leis ambientais do nosso país:

Leis – normalmente dotadas de fórmulas vagas e pouco concisas – que são criadas por forças políticas, as quais não têm a verdadeira intenção de vê-las aplicadas, mas somente querem realizar uma demonstração de sua “boa vontade”. Nesses casos,

pode-se falar até de uma programação de ineficácia da norma. Em outras circunstâncias, pode ser mais fácil para os opositores de uma lei evitar sua implementação do que sua promulgação, especialmente quando os partidários do status quo possuem poderes políticos e econômicos suficientes para abafar reformas legais no nível administrativo. Parece ser este o caso de uma boa parte das leis brasileiras de proteção ambiental.

A ineficácia das leis ambientais no Brasil pode ser atribuída em grande parte à falta de implementação da proteção ambiental no amálgama social. Apesar de possuir uma das legislações ambientais mais avançadas do mundo, o país enfrenta grandes desafios na implementação dessas leis. A falta de uma cultura de preservação do meio ambiente e o pouco comprometimento dos governantes com a aplicação das leis contribuem para a persistência de atividades ilegais.

Para que haja efetividade na proteção ambiental, é necessário que a população se engaje e se conscientize sobre a importância da preservação do meio ambiente, e que haja uma fiscalização mais rigorosa por parte das autoridades competentes. Somente assim será possível alcançar uma proteção ambiental efetiva e garantir um futuro sustentável para o país e para o planeta.

2.2 LICENÇA AMBIENTAL NA ARGENTINA

De modo progressivo, selecionamos leis e regulamentos argentinos, cujas redações iniciais são de: 1886; 1990; 1995; 2002; 2007; 2010; 2019; 2020. A busca sobre a natureza do ato normativo e época, foi aleatória, porém específica no tocante à matéria ambiental de interesse na Tese. Nesse contexto, apresentaremos a seguir, atos normativos argentinos, que de modo concentrado, trazem a tutela preventiva do meio ambiente a partir dos instrumentos de Avaliação de Impacto Ambiental – AIA; Estudo de Impacto Ambiental – EsIA; Avaliação Ambiental Estratégica – AAE; Relatório de Impacto Ambiental - RIA; Declaração de Impacto Ambiental – DIA; Certificado de Aptidão Ambiental – CAA e similares.

A ideia nesse subtópico é apresentar ao leitor a variedade dispositiva da matéria de LA na Argentina. O formato descentralizado do país no tocante à competência administrativa e legislativa é sem dúvidas, uma justificativa para tal variedade, pois além das leis nacionais, as províncias e municípios argentinos também tem competência para legislar em várias matérias, dentre elas, a ambiental.

Nessa caminhada, a pesquisa se concentrou nos sites oficiais do país. O portal (argentina.gob.ar) do governo argentino - desenvolvido pela Subsecretaria de serviços e país

digital que é vinculada à Secretaria de inovação pública – disponibiliza de forma acessível e autoexplicativa a busca de uma série de informações. O portal infoleg.gob.ar do Ministério da Justiça e Direitos Humanos do país, que concentra informações legislativas, também foi utilizado. Em busca do marco legislativo da Província de *Salta*, além das informações extraídas nos portais nacionais, valemo-nos das informações do portal da Câmara dos Deputados da Província de *Salta* (diputadosalta.gob.ar), que igualmente aos demais endereços eletrônicos aqui citados, oferece muita transparência.

2.2.1 Repartição de competências na Argentina

A formatação atual¹³² do federalismo argentino foi delineada na última reforma constitucional em 1994¹³³. O art. 75 da Constituição da nação argentina traz uma extensa lista de atribuições administrativas e legislativas do Congresso. Os artigos 121 e ss apresentam a moldura da repartição de competências. De tal modo, dentre outras particularidades, os governos das províncias têm instituições locais próprias e por elas são governados. Eles elegem os seus governadores, os seus legisladores e outros funcionários provinciais, sem intervenção do governo federal. No mesmo sentido, segundo Castelo Branco (2008):

A reforma constitucional promovida na Argentina buscou atender aos anseios da corrente política que lutava pela implantação do verdadeiro federalismo, através de disposições que garantissem maior autonomia para as províncias em sua área de atuação. [...] as mudanças normativas visaram, sobretudo, ao desenvolvimento econômico e social, a partir do atendimento dos interesses regionais e locais (p. 66).

De acordo com o art.123, cada província, dita a sua própria constituição, de acordo com o disposto no artigo 5.^o¹³⁴, garantindo a autonomia municipal e regulando o seu âmbito e conteúdo na ordem institucional, política, administrativa, econômica e financeira. Inclusive, de

¹³² A organização federativa argentina foi estruturada na Constituição Federal promulgada em 1853, mas períodos posteriores de ditaduras militares e oligárquicas culminaram na centralização do Estado e na conseqüente descaracterização dos elementos federais originais. Após seis reformas, a Constituição, quanto à disposição de matérias, recupera, em certa medida, a formatação inicial, denunciando a influência do modelo clássico norteamericano. (Tomio; Ortolan; Camargo, 2010, p. 22)

¹³³ A Constituição argentina de 1853, foi reformada em 1860; 1866; 1898; 1975 e, finalmente, em 1994. Para maiores informações, consulte: <http://www.infoleg.gob.ar/>. Acesso em: 30 set. 2023.

¹³⁴ “*Artículo 5° de la Constitución de la Nación Argentina: Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones*”. Para maiores informações, consulte: <https://www.argentina.gob.ar/>. Acesso em: 28 set. 2023.

acordo com o art.124¹³⁵, as províncias têm o domínio originário dos recursos naturais existentes no seu território.

Assim, as províncias¹³⁶ podem celebrar tratados parciais para fins de administração da justiça, de interesses econômicos e de obras de utilidade comum, com conhecimento do Congresso Federal; e promover a sua indústria, a imigração, a construção de ferrovias e canais navegáveis, a colonização de terras de propriedade provincial, a introdução e estabelecimento de novas indústrias, a importação de capital estrangeiro e a exploração dos seus rios, por meio de leis que protejam esses fins, com recursos próprios. O tratamento constitucional é simétrico para todas as províncias, porém, reserva à cidade de Buenos Aires¹³⁷ um regime autônomo, com faculdades próprias de legislação.

A autonomia assegurada permite diferentes estruturas institucionais, coexistindo Estados com poder legislativo unicameral e bicameral, regimes próprios de democracia (como consultas eleitorais, iniciativa popular e revogação de mandados) e diferentes arranjos na organização dos governos locais, no mesmo sentido:

Províncias com Poder Legislativo unicameral: *Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santa Cruz, Terra Del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.* **Províncias com Poder Legislativo bicameral:** *Buenos Aires, Catamarca, Entre Ríos, Mendoza, San Luis, Santa Fe, Salta.* (Tomio; Ortolan; Camargo, 2010, p. 95, grifos nossos).

Os autores classificaram as competências constitucionais legislativas em sete¹³⁸ modalidades, atribuindo-se quatro valores conforme o grau de centralização/descentralização, para fins de comparação. No tocante à matéria ambiental na Argentina, a competência é “residual”, ou seja, de acordo com Tomio, Ortolan e Camargo (2010), a competência é atribuída implicitamente às unidades constitutivas, nas federações onde, por dispositivo constitucional explícito ou interpretação jurisprudencial, as Unidades Constitutivas conservam os poderes não

¹³⁵ Do original: “*Artículo 124° de la Constitución de la Nación Argentina: Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio*” Para maiores informações, consulte: <https://www.argentina.gob.ar/>. Acesso em: 28 set. 2023.

¹³⁶ A Argentina é composta por 23 (vinte e três) províncias e a cidade autônoma de Buenos Aires, a capital da República. Buenos Aires e as províncias têm as suas próprias constituições que convivem com um sistema federal.

¹³⁷ “*Artículo 129.- La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad.*” Para maiores informações, consulte: <https://www.argentina.gob.ar/>. Acesso em: 28 set. 2023.

¹³⁸ Exclusiva (U); Privativa (U); Concorrente (G/E); Divergente (U ou UC); Paralela; Residual; Privativa (UC). (Tomio; Ortolan; Camargo, 2010, p. 6-7).

conferidos à União. De acordo com a classificação dos autores, no Brasil, o tratamento da matéria ambiental é concorrente¹³⁹.

Ao compararem a concentração de atribuições legislativas e administrativas nos sistemas federativos alemão, argentino, australiano, austríaco, suíço, brasileiro, indiano e norte-americano, com base na distribuição de competências legislativas entre a União e os Estados, concluem os autores, que, entre os países pesquisados, a federação argentina apresentou-se pouco centralizada quanto às competências administrativas e moderadamente centralizada quanto às competências legislativas.

No entanto, quando os grupos de matérias são analisados separadamente, nota-se relevante variação quanto à concentração de competências: A Argentina é tão centralizada quanto o Brasil, nas atividades econômicas e de desenvolvimento (Tomio, Ortolan, Camargo, 2010).

Nesse movimento de centralização/descentralização das competências administrativas e legislativas da Argentina, um significativo número de atos normativos ambientais foram se estruturando, de modo a compor um emaranhado conjunto protetivo. Nesse sentido, a ideia é contemplar a moldura apresentada pelo art. 41 da Constituição da Argentina (1994), onde apregoa que:

todos os habitantes têm direito a um meio ambiente saudável, equilibrado, adequado ao desenvolvimento humano e às atividades produtivas que satisfaçam as necessidades presentes sem comprometer as das gerações futuras; e eles têm o dever de preservá-lo. Os danos ambientais gerarão principalmente a obrigação de recomposição, conforme estabelecido em lei.

Para a consecução dos objetivos constitucionais, as autoridades providenciarão a proteção do direito ambiental; a utilização racional dos recursos naturais; a preservação do patrimônio natural e cultural e da diversidade biológica, e a informação e educação ambiental. Assim, cabe à Nação ditar os regulamentos que contêm os orçamentos mínimos de proteção, e às Províncias, os necessários para os complementar, sem alterar as jurisdições locais.

¹³⁹ Concorrente (G/E): Atribuída explicitamente à União e às Unidades Constitutivas simultaneamente, porém com amplitude de ação diversa: à União cabe editar a norma geral, delineando os limites legais e, às Unidades Constitutivas, editar a norma específica dentro do âmbito previamente determinado, adequando-a às suas necessidades específicas. (Tomio; Ortolan; Camargo, 2010, p .6-7).

Em busca das previsões legais sobre AIA; AIS e Licenciamento ambiental, antes de adentrar especificamente na Lei nº 6.986 de 1998, a chamada de Lei do Meio Ambiente da Província de *Salta*¹⁴⁰, apresentaremos a partir de então, alguns destaques normativos.

2.2.2 Licença ambiental nacional na Argentina

Um dos primeiros registros sobre os instrumentos de precaução e Avaliação de Impacto Ambiental - AIA na Argentina, data de 25 de novembro de 1886. Trata-se do código de mineração argentino (Lei nº 1919, de 1886) que após várias¹⁴¹ modificações ainda continua em vigor. No tocante às condições de exploração, tem uma parte da lei que é destinada especificamente à proteção ambiental. Em 1995, o Congresso nacional promulgou a Lei nº 24.585¹⁴² que estabeleceu uma série de alterações no diploma primitivo.

De acordo com o art. 251 e ss do código, já com a redação de 1995, antes do início de qualquer atividade, seus responsáveis deverão elaborar um Relatório de Impacto Ambiental – RIA, contendo, dentre outras informações, os tipos de ações a serem desenvolvidas e o possível risco de impacto ambiental que elas podem acarretar. Trata-se de um documento que será apresentado à autoridade de execução, a qual irá avaliar e decidir sobre sua aprovação ou rejeição, em até 60 (sessenta) dias úteis a partir da apresentação, por meio de uma Declaração de Impacto Ambiental - DIA para cada uma das etapas do projeto ou efetiva implementação.

Se por decisão fundamentada, o conteúdo do Relatório de Impacto Ambiental for considerado insuficiente, o responsável poderá fazer nova apresentação no prazo de 30 (trinta) dias úteis a partir da notificação. A DIA pode ser atualizada, no máximo, duas vezes por ano e, caso a autoridade de execução verifique discrepâncias entre os resultados efetivamente alcançados e os esperados de acordo com a DIA, ordenará a introdução de modificações, considerando a existência de novos conhecimentos sobre o comportamento dos ecossistemas afetados e de ações que visam maior eficiência para a proteção da área de influência da atividade, assim disciplinam os arts. 256 e 257 do código de mineração.

¹⁴⁰ Vale lembrar, que a **Província de Salta iniciou o projeto de construção da ponte internacional sobre o rio Pilcomayo, que atravessou Argentina e Paraguai, sem a realização dos devidos estudos de avaliação socioambientais.**

¹⁴¹ A lei foi alterada 45 vezes. A primeira modificação foi em 1971 e a última em dezembro de 2022, através da lei nº 27.701. Para maiores informações, consulte: <https://www.argentina.gob.ar/>. Acesso em: 12 jan. 2023.

¹⁴² A República Argentina conta com um código de mineração, contudo muito dos regulamentos são realizados a nível provincial, sendo que a Ley 24.585 integra o citado código para regular as relações da atividade de exploração mineral com o meio ambiente (ROSSI *et al.*, 2018, p. 455).

Ainda no século XX, a Lei nº 23.879 de 1990, que disciplina os serviços hídricos, foi promulgada pelo Congresso Nacional da Argentina. A norma estabeleceu que o poder executivo realizará a AIA¹⁴³, em todas as barragens construídas, em construção e/ou planejadas, sejam elas nacionais ou extranacionais. Posteriormente, os estudos deverão ser apresentados em uma audiência pública que ocorrerá no âmbito do Congresso Nacional, com a presença dos funcionários que participaram de sua elaboração, junto com organizações não governamentais especializadas em questões ambientais, universidades, centros acadêmicos e o público em geral.

Concluída a audiência e, no prazo de até 30 (trinta) dias, os legisladores de ambas as Câmaras devem publicar um relatório (não vinculativo) do resultado alcançado na referida reunião e enviá-lo à autoridade de aplicação da lei. Importante destacar que a AIA, deveria estar em consonância com as normas estabelecidas no manual de gestão ambiental para obras hidráulicas, aprovado pelas resoluções do Ministério da Energia ainda em 1987, o que nos leva a crer que a temática da prevenção ambiental, a partir dos instrumentos de AIA e similares, não era novidade para os formuladores de políticas públicas do país.

Em 1995, mesmo ano da construção da ponte internacional sobre o rio *Pilcomayo* e da significativa alteração no código de mineração argentino, a Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente, emitiu a Resolução nº 501, aprovando o Guia geral ambiental e a implantação e regulamentação do Cadastro de Consultores Individuais e Consultorias Ambientais - RNCEA, que funcionaria no âmbito da Subsecretaria de Meio Ambiente Humano, de acordo com o disposto no artigo 4º da Resolução nº 164/95, da Secretaria de Resíduos Naturais e Ambiente Humano (SRN y AH).

São obrigados a se registrarem no referido cadastro qualquer pessoa física ou jurídica que realize Estudos de Impacto Ambiental – EsIA, no âmbito das funções e competências da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável e Política Ambiental da Nação - SAyDS. As pessoas físicas se inscrevem na categoria de “Consultor Individual” e as pessoas jurídicas, na categoria de “Empresa de Consultoria”. O Anexo II deste documento referente ao Cadastro de Consultores Individuais e Consultorias Ambientais foi substituído pelo Anexo I, previsto no art. 1º da Resolução nº 102/2019, também da SAyDS, conforme veremos a seguir.

¹⁴³ O referido estudo deverá ser concluído no prazo máximo de 270 (duzentos e setenta) dias, a contar da promulgação da lei, e será realizado com base nas normas estabelecidas no manual de gestão ambiental para obras hidráulicas com aproveitamento energético, aprovado pelas resoluções 475/87 e 718/87 do Ministério da Energia, ou nas disposições técnicas que o substituir. Os resultados parciais dos estudos devem ser remetidos ao Congresso Nacional a cada 90 (noventa) dias e, uma vez concluídos, enviar-lhe-á sua avaliação e conclusão.

Sem olvidar de demais atos normativos, as exemplificações das normas argentinas aqui citadas, tanto as resoluções nº 475 e 718 de 1987; a Lei nº 23.879 de 1990; as resoluções nº 501 e 164 de 1995; a Lei nº 24.585 de 1995 (que alterou o diploma de 1886); o art. 41 do atual texto da Constituição da nação argentina de 1994 - diferentemente no disposto no art. 104¹⁴⁴ da Constituição de 1853 (séc. XIX) - nos levam a inferir, que no século XX, o país, já estava alinhado com a dimensão mundial (Estocolmo/1972 e Rio 92/1992) em se tratando da importância da construção de normas para proteção da natureza. Muito embora:

uma crítica relevante sobre a questão diz respeito à diversidade de fontes normativas existente em cada província, o que é visto como algo pre-judicial à confiança pública e à segurança jurídica dos processos de AIA e de licenciamento na Argentina (Rossi *et al.*, 2018, p. 455).

De acordo com Buteler (2022)¹⁴⁵, o surgimento e o avanço do direito ambiental no ordenamento jurídico da Argentina, a partir das novidades introduzidas pela Reforma Constitucional de 1994 e a edição da Lei 25.675, promulgada em 2002, estabeleceu – entre outras questões – a obrigação prévia dos proponentes do desenvolvimento de determinados projetos, obras ou atividades de cumprirem a Avaliação de Impacto Ambiental e, posteriormente, a obtenção da autorização ou aprovação dos órgãos ambientais competentes. Diferentemente de outros sistemas – a exemplo da Espanha – adverte o autor, que na Argentina, tal autorização constitui¹⁴⁶:

ato administrativo emitido pela autoridade requerente que permite o exercício da atividade, obra ou projeto, como resultado da avaliação de impacto ambiental e dos demais procedimentos estabelecidos pelo ordenamento jurídico aplicável a espécie

¹⁴⁴ A ausência de preocupação com o meio ambiente, no texto da Constituição da Argentina de 1853, pode ser encontrado na parca menção aos rios, do artigo 104: “*Las Provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad comun, con conocimiento del Congreso federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferro-carriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimientos de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros, y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios*”. Como era de se esperar, a ideia à época era a busca por desenvolvimento. A exploração dos rios enquanto canais de interação com fins econômicos, para promover as indústrias, as propriedades, importação de capitais estrangeiros etc. Para maiores informações, consulte: <http://servicios.infoleg.gob.ar/>. Acesso em: 30 set. 2023.

¹⁴⁵ Do Original: “*La irrupción y avance del derecho ambiental en nuestro sistema jurídico a partir de las novedades que introdujo la Reforma Constitucional de 1994 en los arts. 41 y 43, y el dictado de la Ley 25.675 (Ley General del Ambiente) promulgada en el año 2002, se ha consagrado –entre otras cuestiones– la obligación previa de los proponentes del desarrollo de ciertos proyectos, obras o actividades de cumplir con la Evaluación de Impacto Ambiental (arts. 8, 11, 12 y 13) y, posteriormente, obtener una autorización o aprobación por parte de las autoridades ambientales competentes.*” (Buteler, 2022, p. 7)

¹⁴⁶ Do Original: “*De este modo, la autorización ambiental constituye el acto administrativo que emite la autoridad de aplicación que permite el ejercicio de la actividad, obra o proyecto, como el resultado de la evaluación de impacto ambiental y el resto de los procedimientos establecidos por el ordenamiento jurídico aplicable a la especie (audiencias públicas, participación ciudadana, acceso a la información, etc.)*”. (Buteler, 2022, p. 8)

(audiências públicas, participação cidadã, acesso à informação etc.) (BUTELER, 2022, p.8)

Especificamente sobre a construção da ponte sobre o rio *Pilcomayo* em 1995, cruzando Argentina e Paraguai, vale lembrar que, à época, além da implantação do MERCOSUL em 1991 - que inclusive deu causa à construção da ponte, a partir dos ideais desenvolvimentistas¹⁴⁷ - já havia, em 1994, a aprovação da Resolução nº 10 do GMC, que tratava das questões ambientais e especificamente da necessária harmonização de políticas e leis que obrigassem a prática de AIA, para a autorização de realização de obras de grande porte.

É flagrante pensar que a construção normativa do bloco, muito embora se diga protetiva, legítima a condução desenvolvimentista sem limites. É como uma espécie de implosão interna, onde as normas aprovadas, contudo silentes, caminham *pari passu* com as violações.

Partindo para o século XXI, registramos diplomas de 2002; 2007; 2010; 2019 e 2020. A principal lei na matéria, de nº 25.675 - Lei Geral do Meio Ambiente¹⁴⁸, foi sancionada em 2002 e promulgada parcialmente em novembro do mesmo ano. Com 35 (trinta e cinco) artigos, trata-se do marco legal que disciplina a política ambiental nacional da Argentina. A lei estabelece os pressupostos mínimos para alcançar a preservação e gestão sustentável do meio ambiente do país, além de desenvolver um quadro geral sobre informação e participação em questões ambientais, responsabilidade pelos danos ambientais e educação ambiental. Suas disposições são de ordem pública, sendo sua interpretação e aplicação guiada pelos princípios da precaução, responsabilidade, cooperação, entre outros.

Em observância ao art. 41¹⁴⁹ da Constituição Nacional Argentina de 1994, o pressuposto mínimo não se trata de valores financeiros, mas deve ser entendido como qualquer norma que conceda proteção ambiental a todo o território nacional, e que tem como objetivo impor condições necessárias para garantir a proteção ambiental, sendo, além de outros, a Avaliação de Impacto Ambiental - AIA e a educação ambiental, conforme disciplina do art. 8º¹⁵⁰,

¹⁴⁷ As discussões sobre o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento – COSIPLAN e Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA, ligados à União de Nações Sul-Americanas – UNASUL, estão concentradas no Capítulo 3 deste trabalho.

¹⁴⁸ “*Ley general del ambiente - 26.675 de 2002*”.

¹⁴⁹ “*Constitucion de La Nacion Argentina - Artículo 41- Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales*”. Para maiores informações, consulte: <https://www.argentina.gob.ar/>. Acesso em: 27 set. 2023.

¹⁵⁰ “*Ley 26.675 de 2002 - Artículo 8 - Los instrumentos de la política y la gestión ambiental serán los siguientes: 2. La evaluación de impacto ambiental. Para maiores informações, consulte: https://www.argentina.gob.ar/*”. Acesso em: 27 set. 2023.

instrumentos para consecução desse objetivo. De acordo com Verocai (2004)¹⁵¹, as normas de avaliação de impacto ambiental na Argentina - para usinas hidrelétricas e atividades em que a AIA é da responsabilidade do governo central - foram aperfeiçoadas em 2004, em consonância com a lei geral do meio ambiente de 2002.

Continua a autora¹⁵², afirmando que o sistema de AIA argentino, tanto quanto o do Brasil, Bolívia, México, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá são mais avançados por estarem ligados a sistemas de licenças ambientais, inclusive com abordagens holísticas como uma definição ampla de “meio ambiente”, incluindo a análise de aspectos biofísicos e socioeconômicos.

Acerca do planejamento ambiental, as regulamentações ambientais são desenvolvidas através da coordenação entre municípios, províncias e a cidade de Buenos Aires, por meio do Conselho Federal de Meio Ambiente – COFEMA¹⁵³. E deve, conforme o art. 10, considerar uma ampla gama de aspectos ecológicos, sociais, econômicos e culturais, visando a utilização adequada dos recursos e a promoção do desenvolvimento sustentável com participação social.

Sancionada em 2006 e promulgada em 2007, a Lei nº 2.222 aprova o Ato Constitutivo do Conselho Federal do Meio Ambiente – COFEMA. Pessoa jurídica de direito público, constituída pelos estados que a ratificarem, pelo Governo Federal e pelas províncias que posteriormente aderirem, e pelo município de Buenos Aires, o órgão é permanente e tem como objetivo geral, coordenar o desenvolvimento da política ambiental entre os estados membros. Dentre suas funções, está a de formular uma política ambiental integral, tanto preventiva quanto corretiva, com base nos diagnósticos correspondentes, tendo em consideração as escalas local, provincial, regional, nacional e internacional.

Também faz parte do rol de competências da COFEMA, gerir o financiamento internacional de projetos ambientais, bem como coordenar estratégias e programas de gestão

¹⁵¹ Do original: *En Argentina, las normas de evaluación ambiental de hidroeléctricas, actividades en las cuales la EIA es de responsabilidad del gobierno central a través la Secretaria de Medio Ambiente, han sido perfeccionadas en 2004 en términos del contenido de los estudios, la difusión de resultados y participación de la sociedad y la gestión ambiental de los proyectos, en seguimiento a la aprobación en 2002, de Ley General de Medio Ambiente.* (Verocai, 2004).

¹⁵² Do original: *En ciertos países, el hecho de que los sistemas de EIA sean vinculados a sistemas de permisos ambientales ha sido reconocido como un avance, si comparado con los sistemas que dependen de las cortes de justicia para asegurar que las recomendaciones de los EIA sean objetivamente implementadas. Se considera también favorables tanto un abordaje holístico como una amplia definición de “medio ambiente”, comprendiendo las EIA análisis de los aspectos biofísicos y socioeconómicos, como los adoptados por la legislación en países como Argentina, Bolivia, Brasil, México, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.* (Verocai, 2004).

¹⁵³ “Consejo Federal de Medio Ambiente – COFEMA”. Para maiores informações, consulte; <https://www.argentina.gob.ar/cofema>. Acesso em: 28 set. 2023.

regionais e nacionais no ambiente, promovendo políticas de concertação como forma permanente de atuação, com todos os setores da nação, envolvidos nos problemas ambientais.

O procedimento de Avaliação de Impacto Ambiental – AIA, na Argentina, descrito na Lei 26.675 de 2002 é semelhante ao *modus operandi* brasileiro. Partindo da lógica preventiva, qualquer projeto ou atividade que possa causar degradação ambiental significativa ou afetar a qualidade de vida da população deverá passar por um procedimento de AIA antes da sua execução.

Assim, as pessoas ou empresas responsáveis devem apresentar uma declaração juramentada indicando se a obra ou atividade afetará o meio ambiente junto com um Estudo de Impacto Ambiental - EsIA a ser determinado pelas autoridades, pois será objeto para a realização de uma AIA que, ao final, resultará em uma Declaração de Impacto Ambiental - DIA¹⁵⁴ na qual se manifestará a aprovação ou rejeição dos estudos apresentados. Inclusive, os EsIA deverão, no mínimo, incluir a descrição detalhada do projeto, a identificação dos impactos ambientais e as medidas para mitigá-los.

Ainda sobre a lei geral ambiental argentina, vale destacar os artigos 14 a 21 que trazem as diretrizes para a educação ambiental; o acesso à informação e a participação social. Devido a sua importância na formação cidadã, os Conselhos Federais do Meio Ambiente e de Cultura e Educação devem implementar planos e programas de educação ambiental nos sistemas de ensino formal e não formal, além de que é garantido o livre acesso da população à informação sobre questões ambientais. E para isso, as autoridades devem criar um sistema nacional sobre o estado ambiental e os efeitos das atividades humanas a partir de dados de todos aqueles que exercem atividades com impactos no meio ambiente. No mesmo sentido:

Nota-se que a legislação argentina prevê transparência e acesso à informação em matéria ambiental, havendo dispositivos em diferentes instrumentos normativos que garantem o acesso público de dados e documentos sobre meio ambiente. É o caso do art. 16 da “*Ley general del ambiente*”, dos artigos 1 e 4 da “*Ley del Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental*”, e do art. 268 do Código de Mineração. Já a nível provincial, apenas a Província de *La Rioja* institui um sistema de informação ambiental (ROSSI *et al.*, 2018, p. 511-512).

¹⁵⁴ “Artículo 12. Las personas físicas o jurídicas darán inicio al procedimiento con la presentación de una declaración jurada, en la que se manifieste si las obras o actividades afectarán el ambiente. Las autoridades competentes determinarán la presentación de un estudio de impacto ambiental, cuyos requerimientos estarán detallados en ley particular y, en consecuencia, deberán realizar una evaluación de impacto ambiental y emitir una declaración de impacto ambiental en la que se manifieste la aprobación o rechazo de los estudios presentados”. Para maiores informações, consulte: <https://www.argentina.gob.ar/>. Acesso em: 27 set. 2023.

Essa ação informativa, bem como a obrigatoriedade que as autoridades tem em prestar aos cidadãos, as informações referentes à AIA de forma fácil e acessível, se relacionam diretamente com o estímulo do Estado ao direito das pessoas de serem consultadas e opinarem em procedimentos relacionados à preservação e proteção do meio ambiente, o que nos leva a crer que as medidas ambientais argentinas de cunho preventivo, caminham em direção da Avaliação de Impacto Social – AIS.

Todavia, a mesma lei que reforça a participação dos cidadãos, especialmente, em AIA e planejamento territorial, disciplina que as autoridades devem realizar consultas ou audiências públicas para atividades com potenciais impactos ambientais significativos, entretanto o resultado dessas opiniões não tem caráter vinculativo¹⁵⁵, assim, se a proposta não obtiver o apoio da maioria, a única consequência é que se faz necessário a fundamentação e publicização das motivações que levaram as autoridades a serem a favor da proposta, mesmo com um resultado da audiência pública contrário ao discutido.

Sobre o caráter não vinculativo, infelizmente, o Brasil segue na mesma direção. De acordo com a Resolução CONAMA nº 9 de 1987 em referência à Resolução CONAMA nº 1 de 1986, o art.2º, reza que sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão do Meio Ambiente promoverá a realização de Audiência Pública.

De tal modo, em nosso país, se houver solicitação de audiência pública e na hipótese do órgão estadual não realizá-la, a licença não terá validade, todavia, de acordo com o art. 5º da Resolução em comento, a ata da(s) audiência(s) pública(s) e seus anexos, servirão apenas de base, juntamente com o RIMA, para a análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto. Nesse contexto, ao ofertar instrumentos não-vinculativos, o próprio mecanismo legal nos afasta da genuína participação social nas importantes decisões que impactam a vida e a natureza.

Sobre a eficácia da audiência pública ambiental enquanto instrumento democrático para a gestão compartilhada do risco ambiental, conclui Christmann:

Para que a audiência pública ambiental seja verdadeiramente efetiva, cumprindo seu papel de representar um instrumento democrático de gestão do risco ambiental, faz-se necessário a disponibilidade aos indivíduos da informação ambiental de forma clara

¹⁵⁵ “Artículo 20 — Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente. La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública”. Para maiores informações, consulte: <https://www.argentina.gob.ar/>. Acesso em: 27 set. 2023.

e completa, além de uma educação ambiental orientada para a compreensão da complexidade do fenômeno (sócio -) ambiental, possibilitando a formação de um compromisso com a proteção do meio ambiente. (2011, p.31).

Nesse contexto, concordamos com a autora de que o instrumento da audiência pública só surtirá os efeitos esperados se a população atingida, sobretudo as que apresentam maior grau de vulnerabilidade, tenham plena compreensão do que ali está sendo discutido. Assim, a participação social deve seguir em conjunto com a educação ambiental e o livre acesso às informações. Nessa esteira, a bifurcação é violenta. De um lado temos audiências públicas ineficazes, uma vez que muitas das comunidades, dado o grau de vulnerabilidade (técnica; econômica; política; social; informacional; cultural) não estão preparadas para atuarem como deveriam e por outro o caráter não-vinculativo das audiências públicas, legitimando o desejo e interesses das autoridades envolvidas.

Como vimos no tocante à descentralização, a política ambiental na Argentina é organizada entre o governo nacional, os governos provinciais e o da cidade de Buenos Aires. Assim, com o objetivo coordenar as ações, foi estabelecido por meio do COFEMA, o Sistema Ambiental Federal, que incentiva o auto gerenciamento daqueles envolvidos em atividades produtivas de risco, como a implementação de sistemas de proteção da qualidade ambiental por eles desenvolvidos; o apoio a compromissos voluntários e de autorregulação; e o reconhecimento de mecanismos de certificação realizados por organizações independentes credenciadas e autorizadas.

Ademais, qualquer pessoa ou empresa que realize atividades de risco para o meio ambiente deve contratar um seguro que cubra os danos que essas atividades possam causar. Em alguns casos, podem também ser obrigados a contribuir para um fundo de restauração ambiental, usado para reparar danos ambientais. O objetivo é garantir a recuperação financeira dos danos causados por tais atividades.

Semelhante à legislação pátria no que se refere ao dano ambiental, na Argentina, quem lhe der causa é objetivamente responsável por restaurá-lo ao seu estado anterior, e se isso não for tecnicamente possível, deverá pagar uma compensação ao Fundo de Compensação Ambiental, assim disciplina os artigos 27 e 28 da Lei geral ambiental.

Já a isenção da responsabilidade, poderá incidir se for comprovado que o dano ocorreu exclusivamente por culpa da vítima ou de terceiros, sem contribuição do responsável. A responsabilidade civil ou criminal por danos ambientais não depende da responsabilidade administrativa, e a responsabilidade do autor do dano ambiental presume-se *iuris tantum* se houver infrações às normas administrativas ambientais.

Quando se tratar de um dano coletivo, as pessoas afetadas, o Defensor do Povo (instituição similar ao Ministério Público) e organizações não governamentais possuem legitimidade para obter a reparação dos danos causados, conforme previsto no artigo 43 da Constituição Nacional. Quando apresentada uma reclamação por danos ambientais coletivos por algum dos afetados, os demais não poderão ajuizá-la, mas poderão intervir como terceiros. Destacando ainda, que qualquer pessoa pode solicitar a interrupção de atividades causadoras de danos ambientais coletivos por meio de uma ação de amparo.

A responsabilidade por danos ambientais coletivos, causados por mais de uma pessoa ou que não seja possível determinar a extensão do dano contribuído por cada responsável será solidária, sem prejuízo, se for o caso, do direito de repetição entre si, podendo o juiz interveniente determinar o grau de responsabilidade de cada agente. E caso o dano seja causado por pessoas jurídicas, a responsabilidade se estende às suas autoridades e profissionais, na medida de sua participação.

O acesso à jurisdição para questões ambientais é irrestrito e o juiz poderá tomar todas as medidas que julgar necessárias para ordenar, conduzir ou provar os fatos lesivos no processo a fim de proteger o interesse público. Porém, o mais importante é que o juiz poderá proferir decisões que incluam questões não expressamente submetidas à apreciação das partes, além de poder ordenar, de ofício ou a requerimento das partes, medidas emergenciais em qualquer fase do processo, até mesmo como medida cautelar, sem audiência da parte contrária, desde que proporcione a devida segurança para eventuais danos que possam ocorrer.

Importante destaque, se faz ao art. 33 da Lei 26.675 de 2002, ao disciplinar que, sem prejuízo do direito das partes de contestá-los, os pareceres estatais, juntados aos autos do processo, têm força probatória igual à dos laudos periciais e a sentença transitada em julgado terá efeito geral (*erga omnes*), a menos que seja improcedente, ainda que parcialmente, devido a questões de prova. Trata-se de uma garantia probatória, no mínimo escandalosa, sobretudo quando o causador do dano for o próprio ente estatal, como é o caso recortado neste trabalho de Tese, no tocante à construção da Ponte internacional, cortando o Rio *Pilcomayo*, que cruza *Pozo Hondo* (Paraguai) e *Misión La Paz* (Argentina), a ser discutida em detalhes, no decorrer do trabalho.

A lei nacional prevê a criação do Fundo de Compensação Ambiental, gerido pelas autoridades competentes de cada jurisdição, que tem como objetivo principal assegurar a qualidade ambiental, prevenir e mitigar danos ao meio ambiente, e responder a emergências ambientais. Esse fundo pode ser usado para cobrir custos de ações de restauração que

minimizem danos ambientais, com os detalhes sobre como o fundo será composto, administrado e utilizado a serem estabelecidos por uma lei específica.

Em contraponto com o marco regulatório argentino do século XX acima discutido e a legislação ambiental da Província de *Salta* (1998), que será tratada a seguir e o início da construção da ponte sobre o rio *Pylcomayo* (1995), na perspectiva temporal, é importante salientar, que o art. 25 da Lei geral ambiental (2002), ratificou dois acordos federais, que já existiam antes de 2002, a saber: 1. Ato Constitutivo do Conselho Federal do Meio Ambiente - COFEMA, assinado em 31 de agosto de **1990**, na cidade de *La Rioja*, cujo texto integra a presente lei como Anexo I¹⁵⁶; e o Pacto Ambiental Federal¹⁵⁷, assinado em 5 de junho de **1993**, na cidade de *Buenos Aires*, cujo texto consta como Anexo II. Ou seja, o marco regulatório argentino à época da ponte (1995) já apresentava importantes avanços no tocante à proteção ambiental via Licenciamento Ambiental e similares.

Dando continuidade, em 2007, o Congresso Nacional da Argentina sancionou e promulgou a Lei nº 26.331, que estabeleceu os pressupostos mínimos de proteção ambiental para o enriquecimento, restauração, conservação, uso e manejo sustentável das florestas nativas. A autoridade de execução da lei com jurisdição nacional é a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SAYDS¹⁵⁸ ou o órgão de mais alto nível com jurisdição ambiental que a substitua no futuro, com as autoridades de execução de cada jurisdição a ser determinada pelas províncias e a cidade de Buenos Aires.

A lei propõe a criação do Programa Nacional de Proteção das Florestas Nativas, a ser executado pela autoridade nacional de execução e do fundo nacional de enriquecimento e conservação florestal, além de descrever o processo para a obtenção de autorizações de

¹⁵⁶ No Anexo I, declara-se que os estados signatários reconhecem a necessidade de uma política coordenada, entre as províncias e o governo federal, e participativa, consultas e audiências públicas, para preservar o meio ambiente, dada a sua complexidade além das fronteiras provinciais. Sendo essas razões que levaram os estados signatários a concordarem com a criação do COFEMA. Para maiores informações, consulte: <https://www.argentina.gob.ar/>. Acesso em: 28 set. 2023.

¹⁵⁷ Considerando o Pacto Federal de 1990 e os compromissos assumidos perante o mundo, na Eco - 92, torna -se imprescindível a criação dos mecanismos federais que a Constituição nacional contempla e, em conformidade com este compromisso, buscam promover em nível provincial a unificação e/ou coordenação de todas as organizações que estão relacionadas com questões ambientais. Por meio desse documento, também reconhecem o Conselho Federal do Meio Ambiente como um instrumento válido para a coordenação da política ambiental na República Argentina, assim dispõe o Pacto federal pelo meio ambiente, no anexo II. Para maiores informações, consulte: <https://www.argentina.gob.ar/>. Acesso em: 28 set. 2023.

¹⁵⁸ O Poder Executivo Nacional - PEN, por meio de ato emanado pelo presidente da nação argentina, emitiu o Decreto nº 481, no ano de 2003, designando como Autoridade de Execução da Lei nº 25.675 (Lei Geral do Meio Ambiente) a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SAYDS) do Ministério do Desenvolvimento Social.

exploração sustentável, sendo imprescindível para a sua emissão, a Avaliação de Impacto Ambiental - AIA.

De acordo com o art. 22, a AIA será obrigatória para atividades que envolvam o desmatamento, enquanto que para a gestão sustentável, será quando tiver potencial para causar impactos ambientais significativos, entendidos como aqueles que possam gerar ou apresentar, dentre outros, efeitos adversos significativos na quantidade e qualidade dos recursos naturais renováveis, incluindo solo, água e ar; ou o reassentamento de comunidades humanas, ou alterações significativas nos sistemas de vida e costumes dos grupos humanos.

O Estudo de Impacto Ambiental - EIA conterá, no mínimo e sem prejuízo dos requisitos complementares estabelecidos por cada jurisdição, os dados e informações elencados no art. 24, dentre os quais, destacam-se a individualização dos proprietários responsáveis pelo empreendimento; a descrição do projeto e do ambiente afetado; um plano de manejo sustentável e, inclusive, um prognóstico de como evoluirá o ambiente físico, económico e social caso o projeto proposto não seja concretizado.

A autoridade de execução de cada jurisdição, uma vez analisado o EIA e os resultados das audiências ou consultas públicas, deverá emitir a Declaração de Impacto Ambiental – DIA, através da qual deverá aprovar ou negar o EIA do projeto e, posteriormente, informar a autoridade nacional de execução.

No mesmo sentido preventivo a partir dos instrumentos do LA, porém tratando de geleiras, em 2010, foi aprovada no Congresso Nacional, a lei nacional das geleiras, que definiu um regime de pressupostos mínimos para a preservação de geleiras no ambiente periglacial, cujo objetivo central é preservar estas reservas estratégicas de recursos hídricos. O art. 7º da Lei nº 26.639/20, trata da AIA, em razão de todas as atividades previstas de serem realizadas nas geleiras e no ambiente periglacial, que não sejam proibidas, estarem, obrigatoriamente, sujeitas a um procedimento de AIA e AAE conforme a sua escala de intervenção.

O ano de 2019 trouxe marcas expressivas na matéria. Inicialmente, destacamos a Resolução nº 337/2019 da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SayDS, que aprovou o documento “Guia para a elaboração de Estudos de Impacto Ambiental – EsIA”¹⁵⁹ e o “Guia para a elaboração de uma Avaliação Ambiental Estratégica – AAE”¹⁶⁰,

¹⁵⁹ Trata-se de um documento técnico, que visa fornecer orientações gerais conceituais e metodológicas para o desenvolvimento de uma EsIA e foi concebido como uma contribuição para a sistematização, ordenação e padronização de conceitos, processos, técnicas e metodologias aplicáveis à matéria.

¹⁶⁰ Busca incorporar a dimensão ambiental na tomada de decisões desde as primeiras fases de concepção e adoção de políticas, planos e programas governamentais. Haja vista o objetivo da AAE em promover a qualidade ambiental e o cumprimento dos objetivos do desenvolvimento sustentável nos processos de planejamento governamental, através da avaliação ambiental precoce de políticas, planos e programas. O guia é conhecido por

contribuindo para a sistematização, ordenação e uniformização de conceitos, técnicas e metodologias aplicáveis à EsIA e à AAE.

De acordo com a distribuição de competências da Decisão Administrativa n.º 311/2018, foi criada a Direção Nacional de Avaliação Ambiental, subordinada à Secretaria de Alterações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável, com a principal função de apoiar o secretário na formulação de políticas, programas e projetos relacionados à avaliação ambiental e estratégias ambientais. A Direção de Impacto Ambiental e Avaliação Estratégica, órgão que depende da Direção Nacional, tem entre suas funções, a de desenvolver instrumentos metodológicos para a realização de EsIA; AIA e AAE. Importante sublinhar, que foi esta Direção, o órgão responsável pela criação dos dois guias acima referidos.

Ainda em 2019, a Resolução n.º 434 da SAYDS, estabeleceu o procedimento para aplicação da Avaliação Ambiental Estratégica - AAE às políticas, planos e programas que sejam desenvolvidos no âmbito do Poder Executivo Nacional. Enquanto os artigos 1º e 2º tratam de questões relacionadas ao objeto da resolução e definições, o artigo 4º indica as etapas do procedimento para aplicação da AAE, as quais compreendem desde o “início do processo”, passando pela “determinação do âmbito da AAE” até a “apresentação e revisão do Relatório de Resultados da AAE”, culminando com o parecer final da SAYDS.

No início do procedimento, de acordo com o art. 6º, o órgão do poder executivo nacional promotor da política, plano ou programa deve iniciar o processo com a apresentação à SAYDS de um documento que contenha os antecedentes a descrição, o objetivo e o âmbito territorial de aplicação do projeto, além da identificação de potenciais efeitos ou implicações no meio ambiente e a adequação às regulamentações e políticas ambientais.

Em 20 (vinte) dias a contar da apresentação, a SAYDS deverá estabelecer as especificações técnicas para a elaboração da AAE, a ser realizada pela entidade promotora e o conteúdo do seu Relatório de resultados. De acordo com a Resolução, na determinação do escopo da AAE, deve-se observar atentamente o guia elaborado para esse fim pela SAYDS na Resolução 337/19, principalmente as diretrizes metodológicas de cada uma das fases da AAE (iniciação, diagnóstico estratégico, avaliação de alternativas e diretrizes, plano de monitoramento e Relatório de resultados) e os processos participativos.

apresentar um desafio na promoção da harmonização dos aspectos ambientais, sociais e econômicos, visto que o desenvolvimento do quadro regulamentar para a AAE ainda é incipiente na Argentina. Isso porque, embora algumas jurisdições locais tenham incorporado a ferramenta no seu quadro regulamentar, elas possuem abordagens e âmbitos diferenciados, o que torna as experiências na Argentina envolvendo a aplicação concreta da AAE ainda pioneiras e, em muitos casos, desenvolvida apenas parcialmente.

Na segunda etapa, o órgão promotor apresentará o Relatório de resultados da AAE, que deve conter, para além do objeto e objetivos da AAE e a descrição do projeto, os resultados e registro de processos participativos, o diagnóstico ambiental estratégico, a elaboração de mapas, a descrição das alternativas avaliadas e os principais fatores ambientais, assim disciplinam os arts. 6º e 7º.

Ademais, deverá abranger também, os potenciais efeitos e implicações ambientais considerados na avaliação e análise de alternativas, a observância a políticas e regulamentos ambientais, os resultados da avaliação e classificação das alternativas, as diretrizes para a implementação da política, plano ou programa e, por fim, qualquer plano de acompanhamento e monitoramento ambiental.

Em até 45 (quarenta e cinco) dias após a apresentação do relatório de AAE, a SAyDS fará a sua revisão técnica, podendo, nesse tempo, solicitar informações adicionais ao órgão promotor, o que resulta na interrupção dos prazos previstos. O parecer final, com a aprovação ou rejeição do projeto, é emitido no prazo de 10 (dez) dias contados da conclusão da revisão técnica, o qual incluirá um mecanismo pelo qual a entidade promotora deverá reportar o monitoramento de suas atividades, visto que é ela a responsável pela implementação do plano de monitoramento e acompanhamento contínuo de suas operações, o que não implica na exclusão da possibilidade de se exigir a participação dos SAyDS nesse processo pós-aplicação da AAE.

Em atuação conjunta, também em 2019, a Secretaria do Governo da Energia -SGE e a Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SAyDS, considerando que era necessário unificar critérios e harmonizar procedimentos administrativos relativos à AIA e estudos ambientais de obras ou atividades de prospecção e aproveitamento de hidrocarbonetos, com o objetivo de proporcionar maior segurança jurídica, necessária à implementação de políticas públicas de desenvolvimento, atualizar os conteúdos e diretrizes estabelecidos em resoluções anteriores, publicaram a Resolução Conjunta 3/2019.

O art. 1º da referida Resolução, estabelece que toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, proponente de projeto de obra ou atividade de prospecção e exploração de hidrocarbonetos, incluindo abandono de poços e instalações, a serem realizadas em licenças de reconhecimento de superfície, licenças de exploração ou concessões de exploração de hidrocarbonetos¹⁶¹, que sejam suscetíveis de degradar significativamente o meio ambiente,

¹⁶¹ A Resolução esclarece que tal exploração de hidrocarbonetos se refere à área territorial localizada entre 12 (doze) milhas náuticas medidas a partir das linhas de base estabelecidas pela Lei nº 23.968 e suas alterações, até o

qualquer um de seus componentes, ou afetar a qualidade de vida da população, deverá realizar, antes da execução do projeto, o procedimento de Avaliação de Impacto Ambiental e obter a Declaração de Impacto Ambiental emitida pelo Ministério do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (MAyDS).

A resolução também aprova a lista de tipologia de projetos de obras ou atividades sujeitas ao procedimento de AIA, além do formulário de edital de projeto, e a estrutura e conteúdo dos EsIA, para projetos de exploração associados a atividades de aquisição sísmica. Ressalta ainda, que o procedimento de AIA deverá incluir instâncias de participação pública e que será a Secretaria do Governo de Energia, podendo ter a colaboração da Secretaria do Governo do Meio Ambiente e desenvolvimento Sustentável, a responsável pelo controle e fiscalização do cumprimento da DIA e de seu correspondente plano de gestão ambiental.

Por fim, em 2020, a MAyDS, publicou a Resolução nº 475 que delegou à Secretaria de Mudanças Climáticas, Desenvolvimento Sustentável e Inovação o exercício da competência para emitir a DIA, que conterà a aprovação ou rejeição da execução dos projetos; o exercício do poder de convocação de órgãos participativos; e o exercício da competência para emitir o parecer final, previsto no artigo 10 da Resolução nº 434/2019, todos no âmbito dos procedimentos de avaliação de impacto ambiental que sejam fundamentados perante o referido Ministério.

Após a amplitude exemplificativa dos atos normativos acima elencados, a compreensão é de que, ao menos na perspectiva legal, o licenciamento ambiental na Argentina está bem consolidado. As diretrizes principiológicas e detalhamentos procedimentais da política ambiental preventiva, materializada na Argentina a partir de Avaliação de Impacto Ambiental – AIA; Estudo de Impacto Ambiental – EsIA; Avaliação Ambiental Estratégica – AAE; Relatório de Impacto Ambiental - RIA; Declaração de Impacto Ambiental – DIA; Certificado de Aptidão Ambiental – CAA e similares, nos leva a crer, que nenhuma intervenção que venha a suspeitar a possibilidade de prejuízos à natureza, deveria acontecer.

Ainda nos afastando dos parâmetros de avaliação de eficácia normativa, que não são objeto de estudo desta Tese, passemos a discutir o marco regulatório da Província de *Salta*, responsável pela construção da ponte, violando as leis que regem a matéria e dando causa a submissão da Argentina ao Sistema Interamericano de DHs.

limite externo da plataforma continental. Para maiores informações, consulte: <https://www.argentina.gob.ar/>. Acesso em: 28 set. 2023.

2.2.3 Licença ambiental subnacional - Província de *Salta* – Argentina

Localizada na atual região noroeste da Argentina, de acordo com o portal oficial da Província, o território de *Salta* foi e é habitado por *Atacamas e Calchaquíes*. Baluarte da guerra da independência, foi várias vezes invadida pelos espanhóis, aos quais Martín Miguel de Güemes ofereceu feroz resistência. A superfície é de 155.488 Km², e de acordo dados extraídos no *Instituto Nacional de Estadísticas y Censo - INDEC en conjunto con las Direcciones Generales de Estadísticas y Censo de las Provincias*, de 2022, conta com uma população estimada de 1.440.672 habitantes.

Mapa 1 - Mapa da Argentina com a Província de *Salta* em vermelho



Fonte: <https://www.istockphoto.com/br/vetor/vermelho-de-salta-destacado-no-mapa-de-argentina-gm1175010308-327017345>

Apesar de estar localizada numa zona tropical, o seu clima é quente, embora com variações bastante acentuadas, dependendo da multiplicidade do seu relevo. No Leste

predomina o clima semiárido com estação seca; O altiplano é caracterizado por oscilações térmicas bruscas e poucas chuvas; Vales, ravinas e montanhas têm um clima mais ameno.

Mapa 2 - Mapa da Província de Salta



Fonte: https://www.familysearch.org/es/wiki/Provincia_de_Salta,_Argentina_-_Genealog%C3%ADa

A província tem um total de 23 (vinte e três) departamentos, que agrupam 60 (sessenta) municípios¹⁶², cuja capital leva o mesmo nome da região, *Salta*. Os municípios são administrados de forma autônoma. Aqueles que possuem carta orgânica própria são regidos por ela, os que não a possuem, fazem através da lei do regime dos municípios nº 6. O atual governador chama-se Gustavo Adolfo Ruberto Sáenz (reeleito em 2023).¹⁶³

Importante lembrar que, as comunidades indígenas que compõem a *Asociación Lhaka Honhat*, viviam na área do rio *Pilcomayo*, na região do *Chaco-Salteño*, departamento de **Rivadavia**, município de *Santa Victoria Este* e que, a localidade de *Misión La Paz*¹⁶⁴ está situada no município de *Tartagal*, departamento de *General José de San Martín*.

¹⁶² “Aguaray; Aguas Blancas; Angastaco; Animaná; Apolinario Saravia; Cachaí; Cafayate; Campo Quijano; Campo Santo; Cerrillos; Chicoana; Colonia Santa Rosa; Coronel Moldes; El Bordo; El Carril; El Galpón; El Jardín; El Potrero; El Quebrachal; El Tala; Embarcación; General Ballivián; General Güemes; General Mosconi; General Pizarro; Guachipas; Hipólito Yrigoyen; Iruya; Isla de Cañas; Joaquin Víctor Conzález; La Caldera; La Candelaria; La Merced; La Poma; La Viña; Las Lajitas; Los Toldos; Molinos; Nazareno; Payogasta; Pichanal; Profesor Salvador Mazza; Río Piedras; Rivadavia Banda Norte; Rivadavia Banda Sur; Rosario de La Frontera; Rosario de Lerma; Salta; San Antonio de Los Cobres; San Carlos; San José de Metán; San Ramón de la Nueva Orán; **Santa Victoria Este**; Santa Victoria Oeste; Seclantás; **Tartagal**; Tolar Grande; Urundel; Vaqueros e Villa San Lorenzo”. Para maiores informações, consulte: <https://www.argentina.gob.ar/salta>. Acesso em: 29 set. 2023.

¹⁶³ Para maiores informações, consulte: <https://www.argentina.gob.ar/salta>. Acesso em: 29 set. 2023.

¹⁶⁴ A Ponte internacional, cortando o Rio *Pilcomayo*, cruza *Pozo Hondo* (Paraguai) e *Misión La Paz* (Argentina).

De acordo com Quintero (2010) a comunidade *Misión La Paz* foi fundada em 1944, dentro do processo de missionização realizado no *Chaco* central pela Igreja Anglicana. O objetivo principal desse assentamento foi transferir a população indígena (principalmente *Wichís* e *Chorotes*) que habitavam a *Missão Santa María* - periodicamente afetados pelas enchentes do rio *Pilcomayo* durante a estação chuvosa entre os meses de novembro e maio – para lá.

O autor adverte, que *Missão La Paz* foi o último assentamento estabelecido pela Igreja Anglicana às margens do *Pilcomayo*, tornando-se uma de suas missões mais importantes em todo o *Chaco* argentino, fornecendo mão de obra aos moinhos e fábricas da região. Vale lembrar que, *Missão La Paz (Nop'ok W'et)*¹⁶⁵ - localizada em *Tartagal* – é um dos lados que liga a ponte sobre o rio *Pilcomayo*. Obviamente uma obra¹⁶⁶ estrutural de tamanha proporção, atinge uma série de comunidades e trechos, todavia há de se pontuar que o município de *Tartagal* está no raio central de incidência.

De acordo com dados extraídos no site oficial¹⁶⁷ do município, *Tartagal* é a terceira cidade mais importante da província. Destaca-se como centro de extração de petróleo e gás, além de possuir forte extração no setor madeireiro. Está localizada a 365 km da capital da província, *Salta*, a 57 km da fronteira com a Bolívia (por isso é considerada cidade fronteira), a 103 km da fronteira com o Paraguai e a 1736 de Buenos Aires. *Tartagal*, fundada em 1924, possui 3015 km² de superfície e cerca de 177.641 habitantes (censo 2022), está ligada ao resto da província e ao país através da Rota Nacional 34, uma vez que não possui aeroporto.

A Lei nº 6.555 de 1989, que promulgou a Carta municipal de *Tartagal*, reservou a seção VIII, para os dispositivos referentes à proteção do meio ambiente e recursos naturais. De acordo com a Carta, é obrigação do município, garantir o direito dos habitantes de desfrutar de um ambiente adequado; salvaguardar o sistema ecológico e proteger todos os recursos naturais de sua jurisdição e adjacências. Para tanto, o município deve agir em cooperação com a Província e com a Nação na assistência social, saúde pública, preservação do meio ambiente e dos

¹⁶⁵ “*Nop'ok W'et*”, conforme referido na sentença da Corte Interamericana de DHs. De acordo com Baito (2015, p.7) sobre as diferenças fonológicas e morfológicas: “*el wichi estudiado por Viñas Urquiza conocido como vejoj (hablado en las comunidades Misión Chaqueña y Misión la Paz de Salta) y el wichi bazanero (hablado en la comunidad Juan G. Bazán de Formosa)*”.

¹⁶⁶ De acordo com a descrição do projeto COSIPLAN/UNASUL: “*Pavimentar un tramo de 161 Km conectando la Ruta Nacional N° 86 entre Tartagal y Tonono y la Ruta Provincial N° 54 hasta Misión La Paz (AR) - Pozo Hondo (PY). Este proyecto a su vez, concreta la conexión con la Ciudad de Mariscal Estigarribia (PY) a través de la Picada 500, con la pavimentación de 220 Km. Cabe señalar que de esta manera, en la Provincia de Salta la RN N° 86 vincularía las localidades de La Paz, Santa Victoria y Santa María, para luego continuar por su actual trazado en la localidad de Tonono, hasta empalmar en Tartagal con la RN N° 34*”. Para maiores informações, consulte, acesse: http://iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=131. Acesso em: 30 set. 2023.

¹⁶⁷ Para maiores informações, consulte: <https://tartagal.gob.ar/sitio/>. Acesso em: 01 set. 2023.

recursos naturais, assegurando o direito dos habitantes de desfrutar de um ambiente adequado ao desenvolvimento da pessoa, mantendo e protegendo o sistema ecológico e a paisagem.

No tocante aos povos originários, a Carta orgânica do município de *Tartagal*, faz uma parca menção nos arts. 114 e 115, e indicando apenas, no item 9¹⁶⁸, que é obrigação do município, no tocante às manifestações culturais, buscar a preservação das línguas e culturas indígenas da região.

A ausência de menção aos povos originários na Carta municipal, apresenta um descompasso com a ocupação daquela região. Inclusive, o documento da Secretaria de Energia que traça um plano energético para as populações indígenas da província de *Salta*, de 17 de outubro de 2020, traz a catalogação de centenas de comunidades indígenas e dentre estas dezenas se localizam na região de *Tartagal*.¹⁶⁹ O mesmo plano energético, no tocante ao município de *Santa Victoria Este*¹⁷⁰ só se refere à uma comunidade indígena: *Comunidad Aborigen Mision La Paz*.

A Carta orgânica do município de *Santa Victoria Este*, foi promulgada pela Lei nº 8.123 de 2018. Com 142 artigos, a lei traz uma sessão específica sobre a política ambiental. De acordo com o art. 131¹⁷¹, o município deve fomentar o desenvolvimento de políticas de preservação e defesa do meio ambiente. Além deste dispositivo, a Carta também, expressa no art. 22, alínea

¹⁶⁸ Do original: “*Artículo 115, Inc. 9): Procurar la preservación de las lenguas y culturas indígenas de la zona*”. Para maiores informações, consulte: https://www.diputadosalta.gob.ar/digesto_leyes/1199/download_file. Acesso em: 30 set. 2023.

¹⁶⁹ “*Comunidad Aborigen La Mora; Comunidad Aborigen Nueva Esperanza; Comunidad Aborigen Sachapera 2 Weenhayeck; Comunidad Cacique Cambai; Mision el Algarrobo (Comunidad Grupo Etnico Wichi); Comunidad Indigena Hoktek T' Oi Lapacho Mocho; Comunidad Mision Wichi Chowayuk (km. 12); Comunidad Sachapera Etnia Wichi; Mision Wichi Hala Pelaj San Benito; Asociacion Comunidad Aborigen Mision Km. 6 R. 86; Comunidad Wi' Ye T'Osey Lapacho II; Comunidad Chorote; Comunidad Chorote Etnia Chorote; Comunidad Indigena Chorote Iyo'Awuwa (Km. 4); Comunidad Indigena Guarani Mision El Arca; Comunidad Indigena Guarani El Coronillo; Comunidad El Milagro; Comunidad Capiazuti; Comunidad Indigena Vitiche; Comunidad Aborigen Imak Thanekila - El Porvenir; Comunidad Wichi Tsofwachat de Tonono; Comunidad Wichi Lote B Inatek Tuscal - Km. 6 Ruta 86; Comunidad Toba Hcomlaje; Comunidad Indigena Tapiete IV; Comunidad Wiye Osey Ahyij Quebrada de Tartagal; Comunidad Koe Pياهو del Pueblo Tapiete; Comunidad Chorote Campo Nuevo; Comunidad Guarani El Agüay; Comunidad Territorios Originarios Wichi e Comunidad Guarani Camp "I' Anda" I" (Arbol y Anco)*”. Para maiores informações, consulte: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ppi_salta_0822.pdf. Acesso em: 01 out. 2023.

¹⁷⁰ O pequeno município de *Santa Victoria Este* conta com um território de 13.200,00 km². Com uma população estimada em 11.188 habitantes, a cidade mais próxima é *Salta*, que fica à 393 km². Para maiores informações, consulte: <https://www.municipalidad-argentina.com.ar/municipalidad-santa-victoria-este.html>. Acesso em: 01 out. 2023.

¹⁷¹ “*Artículo: 131 El Municipio fomentará el desarrollo de políticas de preservación y defensa del medio ambiente, para lograr una mejor calidad de vida de los vecinos, considerándolo como un patrimonio de los habitantes. Para ello: 1) Protegerá y preservará la integridad del ambiente, de la biodiversidad, del uso y la administración racional de los recursos naturales. 2) Promoverá el desarrollo productivo compatible con la calidad ambiental. 3) Estimulará el uso de tecnologías no contaminantes y la disminución de la generación de residuos nocivos, ruidos molestos y todo obstáculo a la salubridad. 4) Sustentará la Política Ambiental en los principios de precaución, gradualismo, participación, cooperación, sustentabilidad, eficiencia, minimización del impacto ambiental, estudio global de los efectos ambientales, viabilidad social y contaminador reparador*”. Para maiores informações, consulte: https://www.diputadosalta.gob.ar/web/info_legislativa. Acesso em: 30 set. 2023.

21, que é competência do governo municipal exigir e regulamentar estudos de impacto ambiental sobre atmosfera, solos, vegetação, espécies animais e cursos de água, anteriores à implementação de empreendimentos urbanos, arquitetônicos, turísticos ou industriais. Tentamos encontrar registros da Carta municipal anterior a de 2018, até porque o município de *Santa Victoria Este* foi criado pela Lei nº 4.635 de 10 de outubro de 1973, mas a pesquisa não obteve êxito.

A Lei nº 6.986, conhecida como a Lei do meio ambiente, foi sancionada em 02/06/1998 e promulgada em 29/06/1998. Tratava-se de uma norma da Província de *Salta* sobre a proteção de recursos naturais da flora e fauna selvagens, contendo 152 artigos distribuídos ao longo de 26 capítulos. É válido ressaltar que muitas partes do texto original foram alteradas ou simplesmente vetadas pelo poder executivo provincial, porém, sua vigência durou por pouco tempo, pois foi revogada pela Lei nº 7.070 de 2000.

Era um diploma legal que, conforme o disposto no art. 30 e o Capítulo VIII, Título II, da Constituição da Província de *Salta*, visava estabelecer as regras que regeriam as relações entre os habitantes da província e o meio ambiente a fim de assegurar e garantir o desenvolvimento sustentável classificando como de ordem pública provincial, todas as iniciativas com esse objetivo.

De início, além de definições técnicas também listava os princípios que o Estado provincial seguiria em matéria de proteção do meio ambiente, como os princípios de sustentabilidade, de eficiência e do poluidor-pagador.

Acerca dos instrumentos de política ambiental, a lei previa a implementação o Sistema de Informações Ambientais que deveria reunir e manter atualizada toda a informação existente sobre questões ambientais nos municípios da província. Seria um sistema criado para facilitar o direito dos habitantes de acessar dados em poder dos órgãos públicos sobre o estado do meio ambiente provincial e o impacto que as atividades públicas ou privadas nele causam ou podem causar.

De acordo com o art. 7º, o prazo para que os funcionários respondessem a essas requisições ainda seria estabelecido, mas já previa que constituiria falta grave aquele que dificultasse a publicidade de tais atos e/ou o acesso às informações solicitadas, exceto quando eram, dentre outros, relacionados a segredos comercial e industrial ou que envolvessem razões de segurança provincial.

Outro instrumento que a lei trouxe a previsão, foi o Relatório Anual sobre o Estado do Meio Ambiente Provincial, o qual seria coordenado pela Autoridade de Execução e apresentado anualmente ao Legislativo. Esse relatório conteria informações gerais sobre o estado do meio

ambiente (a descrição de ameaças e problemas ambientais, medidas para resolver tais problemas e a avaliação da eficácia das medidas - art. 9º), mas com foco em um recurso natural, problema ambiental ou um ecossistema específico. Consistiria em um documento público de conteúdo não vinculativo, mas que deveria ser de consideração obrigatória para as autoridades provinciais, devendo ser, a sua rejeição, devidamente justificada.

No tocante às infrações a essa lei e a outras regulamentações ambientais específicas em vigor, bem como a qualquer omissão, falsificação ou manipulação de dados e informações relacionados ao meio ambiente, os agentes estariam sujeitos a sanções administrativas, sem prejuízo das penalidades criminais e civis correspondentes, dentre elas, a aplicação de multas; o encerramento e inibição do funcionamento de estabelecimentos, edifícios ou instalações; e o confisco de bens, conforme o art.14.

Os danos abrangeriam desde os muito leves (aqueles facilmente reversíveis) aos muito graves (catastróficos, irreversíveis e irreparáveis ao meio ambiente, acompanhados de perda de bens e perigo de morte de pessoas). Inclusive, quaisquer violações à lei deveriam ser denunciadas, verbal ou por escrito, pelos agentes públicos, sendo a omissão considerada falta grave, seja ela intencional, culposa ou negligente, constituindo agravante tentativas de dificultar ou impedir a fiscalização da autoridade ou mesmo a reincidência nas infrações.

As ações judiciais e a indenização por danos ao meio ambiente tramitariam pelo procedimento sumário. E na constatação dos danos, os interessados poderiam pedir um parecer técnico, com as custas podendo ser solicitadas cautelarmente aos possíveis responsáveis, o que não obstaría a Autoridade de Execução de também pedir um parecer técnico do Conselho Provincial do Meio Ambiente.

Sobre a aplicabilidade da lei, o art. 30 expressa que estão abarcadas a defesa jurídica: 1. De interesses coletivos, protegendo o meio ambiente, equilíbrio ecológico, aspectos estéticos, históricos, urbanísticos, artísticos, arquitetônicos, arqueológicos e paisagísticos e 2. De qualquer outro bem relacionado com as necessidades da comunidade para preservar a qualidade de vida.

Nos casos de dano ou ameaça a direitos coletivos ambientais devido a ações do Estado ou de particulares, poderão ser propostas¹⁷² ações de proteção ou de reparação, pelo

¹⁷² Arts. 33 e 34 da Lei nº 6.986 de 1998: Caso o Juiz ou a respectiva autoridade de execução considerasse que aquele que propôs a ação não deteria de legitimidade ativa, desde que a denúncia fosse plausível, o Ministério Público poderia dar prosseguimento. E o Juiz, de ofício ou a pedido de uma das partes, poderia tomar medidas para interromper imediatamente os danos ao meio ambiente, antes de notificar os denunciados acerca da ação de proteção. Para maiores informações, consulte: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-6986-123456789-0abc-defg-689-6000avorpyel/actualizacion>. Acesso em: 29 set. 2023.

procedimento sumário por: 1. Qualquer pessoa ou grupo de pessoas que, mesmo sem ter sofrido danos atuais e diretos à sua pessoa ou bens, esteja de alguma forma ligada às consequências nefastas dos atos ou omissões descritos neste artigo; 2. Todas as associações que se dedicam à defesa do Ambiente registradas nos termos da lei e 3. A figura do Ministério Público.

Sobre a criação da Autoridade de Execução, este seria um órgão designado pelo Poder Executivo Provincial, o qual também teria autorização para criar entidades interjurisdicionais, todas elas, instituições focadas na proteção e desenvolvimento ambiental, especialmente na região do noroeste argentino.

Como vimos, a partir da repartição de competências legiferantes da Argentina, os municípios também têm autonomia para criar suas próprias regras ambientais. Em *Salta*, o âmbito de sua competência é conferida pelo art. 170 da Constituição da Província. Assim, os municípios podem definir políticas ambientais locais e regionais e colaboraram com a Província na assessoria técnica e em atividades conjuntas para proteção ambiental e questões interjurisdicionais, conforme disposto no art. 36 da Lei nº 6.986 de 1998.

Pontualmente sobre os instrumentos de AIA; AIS e LA, a Lei nº 6.986 disciplinava que Autoridade de Execução deveria supervisionar e controlar a aplicação da lei, podendo convocar propostas para resolver problemas ambientais e emitir pareceres sobre o procedimento de Avaliação de Impacto Ambiental e Social.

Além disso, também competia à Autoridade de Execução, solicitar informações e monitorar a eficácia das medidas de proteção ambiental, além de revisar as regras ou procedimentos para a concessão de licenças de exploração. Assim, dentre outras coisas, a Autoridade de Execução¹⁷³ seria responsável por emitir pareceres relativos ao procedimento de Avaliação de Impacto Ambiental e Social.

Para assessorar o Poder Executivo Provincial e a Autoridade de Execução, deveria ser criado o Conselho¹⁷⁴ Provincial do Meio Ambiente que incluiria representantes do governo, das universidades, de associações civis, ONGs ambientais e de associações empresariais, com o

¹⁷³ Art. 38, “g) Emitir dictámenes referidos al procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental y social”. Para maiores informações, consulte: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-6986-123456789-0abc-defg-689-6000avorpyel/actualizacion>. Acesso em: 29 set. 2023.

¹⁷⁴ As funções do Conselho incluiriam criar seu próprio regulamento, deliberar sobre questões ambientais, mediar disputas, aconselhar organizações públicas e privadas, sugerir melhorias na lei e promover a conscientização ambiental (art. 42). Também seriam criados os Conselhos Ambientais Regionais e/ou Departamentais (art. 43) responsáveis pela Declaração de Política Ambiental em que descreveria os objetivos e metas na área ambiental. Esta declaração seria revisada pelas autoridades da região e enviada à Autoridade de Execução para análise (art. 44). Para maiores informações, consulte: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-6986-123456789-0abc-defg-689-6000avorpyel/actualizacion>. Acesso em: 29 set. 2023.

número de integrantes a ser determinado pelo Poder Executivo, o qual assumirá a sua presidência.

Para além das competências legiferantes da União e das unidades subnacionais, a descentralização argentina, também previa, a partir da Lei nº 6.986 de 1998, que os órgãos públicos provinciais poderiam propor normas técnicas ambientais ao Poder Executivo (art. 46) que é a entidade competente para a sua elaboração (art. 45). A propositura deveria ter como base a conveniência da aplicação da norma, o impacto ambiental, a viabilidade econômica e social, sua operacionalidade e a conformidade com outras normas técnicas existentes.

Ademais, também deveria seguir os seguintes procedimentos descritos no art. 49: 1. Notificação pública das normas propostas; 2. Definição de prazo para receber comentários escritos do público; 3. Solicitação de pareceres de outros órgãos públicos e consulta ao Conselho Provincial do Ambiente; 4. Consultas aos setores regulados pelas normas propostas; 5. Consultas a municípios, outras províncias afetadas e ao governo nacional; 6. Realização de audiências públicas em que as opiniões não serão vinculativas, mas sua rejeição deve ser fundamentada em considerações científicas, técnicas, econômicas e sociais.

A documentação gerada a partir da realização desses processos é pública e acessível a qualquer interessado, sendo necessário que a organização proponente tenha um sistema de organização para garantir tal direito. Concluso o procedimento administrativo, o Poder Executivo adotará a norma técnica ambiental por meio de um decreto provincial, o qual incluirá um cronograma para o seu cumprimento gradual, mas com prazo de validade que não pode exceder 10 (dez) anos.

Qualquer órgão proponente pode solicitar revisões das normas técnicas ambientais vigentes, como também qualquer membro do Conselho Provincial do Ambiente pode solicitar-lhe que se pronuncie sobre a necessidade de revisão. Como o parecer do Conselho Provincial do Ambiente não é vinculativo, pode desconsiderá-lo desde que justificada pelo órgão proponente, assim disciplina o art. 52. Inclusive, em caso de não cumprimento das cláusulas para a formulação de uma norma técnica ambiental, qualquer interessado tem o direito de recorrer a recursos administrativos e judiciais para contestar a sua validade.

A lei reservou o capítulo VI, para tratar do procedimento de Avaliação de Impacto Ambiental, de modo que os arts. 54 até o art. 69, estão detalhadas as regras para tal consecução. Inicialmente, esclarece-se que os órgãos públicos provinciais com poder para autorizar planos, programas, projetos, obras e atividades devem emitir uma Declaração de Impacto Ambiental e Social para iniciativas que possam afetar significativamente o meio ambiente.

Essa declaração determina a viabilidade ambiental e social da iniciativa e, portanto, sua autorização ou rejeição. Importante destacar, que o cabeçario do art.54 é: “**Declaração de Impacto Ambiental**”, todavia, a descrição do dispositivo, tanto quanto outras passagens do texto, se referem a: “**Declaração de Impacto Ambiental e Social**”, trazendo à baila, a dimensão mais adequada a esta proteção, tendo em vista a potencialidade que é proteger as dimensões em comunhão.

Em destaque, os arts. 54 e 55¹⁷⁵ dispõem que, a autorização sem essa Declaração é nula, pois é um documento que aborda aspectos como impacto ambiental e social, alternativas à iniciativa, sustentabilidade de sua operacionalidade e as preocupações sociais sobre o projeto. A Declaração de Impacto Ambiental e Social deve demonstrar de forma confiável que a iniciativa, sujeita a autorização, contemplou uma série de aspectos e critérios, descritos no art. 55.

Para se requerer a Declaração, os proponentes públicos ou privados deveriam preparar e apresentar um Estudo de Impacto Ambiental – EIA, ao órgão provincial responsável pela autorização e sua iniciativa, demonstrando os efeitos da intervenção a partir dos parâmetros descritos no art. 56, conforme Quadro abaixo.

Quadro 6 - Requisitos para requerer a Declaração de Impacto Ambiental e Social

Requisitos do Estudo de Impacto Ambiental - EIA (art. 56 da Lei nº 6.986 de 1998)	
1	Risco à saúde e segurança da população;
2	Efeitos adversos significativos nos recursos naturais renováveis, como diversidade biológica, solo, ar e água;
3	Proximidade do local de operação com áreas habitadas, áreas naturais protegidas e áreas ecologicamente críticas;
4	Relocalização de assentamentos humanos ou mudanças significativas nos estilos de vida das populações afetadas;
5	Alteração significativa na paisagem ou no valor turístico da área afetada;
6	Alteração de monumentos e sítios de valor histórico, arqueológico e cultural;
7	Qualquer uma das características mencionadas, afetando outras jurisdições provinciais, nacionais ou estrangeiras;

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei nº 6.986 de 1998.

A forma sistematizada como a Lei descreve o procedimento é digno dos mais altos elogios. Tão significativos que passamos a nos questionar sobre os preparativos que antecederam a construção desta lei. Dada a maturidade ambiental e o nível de detalhamento

¹⁷⁵ “La Declaración del Impacto Ambiental y Social determinará la viabilidad ambiental y social de la iniciativa y en consecuencia la autorización o rechazo de la misma. La autorización de un plan, programa, proyecto, obra o actividad, sin que sea precedida por una Declaración del Impacto Ambiental y Social será considerada nula de nulidad absoluta”. Lei nº 6.986 de 1998. Para maiores informações, consulte: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-6986-123456789-0abc-defg-689-6000avorpyel/actualizacion>. Acesso em: 29 set. 2023.

procedimental do diploma, a hipótese levantada é de que, antes da redação da primeira minuta, um grupo de juristas e/ou consultores técnicos, já vinham discutindo a matéria. E que, de algum modo, a construção do texto legal caminhava *pari passu* com a construção da vida real, aqui simbolizada pela devastação e empilhamento de concreto.

Ainda no capítulo VI, os legisladores esclarecem que o EIA deve incluir uma descrição detalhada do plano; uma linha de base ambiental; análise de impacto; medidas de mitigação; conformidade com as leis ambientais; plano de acompanhamento; plano de contingência e plano financeiro (art. 57). Assim, para poder emitir uma Declaração de Impacto Ambiental de uma iniciativa, o órgão público correspondente deve: 1. Solicitar o parecer de órgãos tecnicamente competentes sobre o Estudo de Impacto Ambiental e Social e 2. Realizar uma audiência pública¹⁷⁶ dentro de 10 (dez) dias após receber o parecer técnico.

De modo similar a sistemática brasileira, onde nem todas as intervenções precisam apresentar a AIA completa, tendo em vista as atividades menos complexas e conseqüentemente seus os estudos ambientais menos complexos, conforme disciplina do art.1º, III da Resolução nº 237, do CONAMA, o diploma argentino seguiu no mesmo caminho.

De tal modo, a Lei nº 6.986 de 1998 indica que regulamentação específica, definiria quais iniciativas iriam requer apenas Relatórios Preliminares de Impacto Ambiental e Social, bem como aquelas que poderiam ser autorizadas tão somente com base em declarações juramentadas de idoneidade ambiental, com as iniciativas que não se enquadrassem nessas categorias não sendo reguladas por esta lei. A regulamentação também especificaria quando é necessário elaborar Estudos ou Relatórios de Impacto Ambiental e em quais casos as solicitações são consideradas inadmissíveis.

Para iniciativas que exigem Relatórios Preliminares de Impacto Ambiental e Social¹⁷⁷, órgão proponente deve fornecer documentação resumida, contendo os requisitos do artigo 57,

¹⁷⁶ Durante a audiência, o público pode fazer observações sobre a iniciativa, assim como os municípios que possam ser afetados, as quais devem ser respondidas em até 5 (cinco) dias. Conforme visto em outras passagens, as opiniões e objeções **não são vinculativas**, mas sua rejeição deve ser justificada, caso contrário, poderá resultar na anulação da Declaração de Impacto Ambiental e Social. O não cumprimento das etapas descritas nos arts. 55 a 58, pelo órgão responsável pela autorização da iniciativa também resultará na anulação do ato administrativo de autorização.

¹⁷⁷ O Relatório Preliminar de Impacto Ambiental e Social pode passar por consultas interministeriais, interjurisdicionais e públicas para avaliação. Após esse período de consulta, o órgão público encarregado de autorizar a iniciativa decidiria se foi observado o cumprimento do procedimento previsto nos artigos 55 a 58 da lei. Em caso positivo, emitiria um Certificado de Ausência de Impacto Ambiental Significativo, permitindo a continuidade do processo e que deveria conter os seguintes fundamentos: a) O disposto nos artigos 56 a 58 não se aplica às iniciativas em que autorização foi solicitada; b) Não existe uma preocupação social significativa com a iniciativa; e que c) Os recursos do domínio público provincial não serão comprometidos ou afetados pela iniciativa. Uma vez emitido o Certificado de Ausência de Impacto Ambiental Significativo, o órgão proponente procederá com o trâmite correspondente à autorização da iniciativa. O financiamento dos estudos e toda a documentação será de

a menos que possa demonstrar que, devido à natureza do projeto, esses requisitos não são necessários. Além disso, uma Declaração de Aptidão Ambiental deve ser apresentada de acordo com os regulamentos da lei.

Por fim, segundo a Lei, o Poder Executivo Provincial definirá o papel da autoridade ambiental e do Conselho Provincial do Meio Ambiente no processo de emissão de Declarações de Impacto Ambiental e Social e dos Certificados de Ausência de Impacto Ambiental Significativo. Da mesma forma, o Poder Executivo Provincial também regulamentará a atuação dos painéis de avaliação, compostos por peritos independentes e mediadores profissionais¹⁷⁸, que prestam assistência aos organismos responsáveis pelas autorizações administrativas, além da regulamentação de sua participação nos casos de relatórios preliminares de impacto ambiental e social.

Qualquer pessoa na província, utilizando a lei de procedimentos administrativos de *Salta*, pode impugnar os atos administrativos de autorização sem ter que demonstrar o impacto de um direito subjetivo ou interesse legítimo. Nesses casos, também se aplicam as regras de legitimação processual judicial, em que o Ministério Público pode dar continuidade com a ação caso seja patente a plausibilidade dos fatos alegados (art. 69).

A atual lei da Província de *Salta*, que trata especificamente da matéria ambiental recortada em nosso trabalho, é a Lei nº 7.070 de janeiro de 2000. É significativamente maior que o diploma anterior. A lei em vigor, conta com 320 (trezentos e vinte) artigos e 02 (dois) anexos. O núcleo duro que compõe a moldura dos instrumentos de AIA tanto na lei revogada quanto na atual, permanecem os mesmos, porém ainda mais detalhados, pelo diploma dos anos 2000. A título de ilustração, na lei revogada, a variável “impacto” aparece 60 (sessenta) vezes, enquanto que na novel a mesma variável aparece 91 (noventa e um) vezes.

De toda sorte, a apreciação que ora nos cabe, está conectada com os momentos de elaboração¹⁷⁹ da normativa que culminaram com a sua promulgação em 1998, por estar *pari passu* com a decisão da construção da ponte internacional sobre o rio *Pilcomayo*, sem a devida atenção aos estudos ambientais, que apesar de não estarem dispostos em lei específica na Província de *Salta*, estavam delineados na Constituição da província de *Tartagal*; dispostos

responsabilidade dos proponentes, com uma taxa administrativa para cobrir os custos dos procedimentos de avaliação.

¹⁷⁸ Para esse fim, de acordo com o art. 68, seria criado um Cadastro de profissionais credenciados para elaboração e certificação de Estudos de Impacto Ambiental e Social, Relatórios Preliminares de Impacto Ambiental e Social e relatórios auditados para fundamentar Declarações de Aptidão Ambiental.

¹⁷⁹ Projeto de Lei nº 91 - 7.358/1997. Para maiores informações, consulte: <https://www.diputadosalta.gob.ar/>. Acesso em: 01 out. 2023.

expressamente na Constituição do país; em leis argentinas nacionais; nas legislações paraguaias e nas discussões do grupos de trabalho, documentos e atos normativos do MERCOSUL.

2.3 LICENÇA AMBIENTAL NO PARAGUAI

A Constituição da República do Paraguai, promulgada em 20 de junho de 1992¹⁸⁰, reconhece a partir de seu próprio resumo, a dignidade humana com o objetivo de assegurar a liberdade, a igualdade e a justiça, reafirmando os princípios da democracia republicana, representativa, participativa e pluralista. Logo após os mandamentos constitucionais iniciais (forma de estado e governo; soberania e poder público), a Carta paraguaia, já no seu capítulo primeiro, passa a discorrer sobre os direitos da vida e do meio ambiente.

De acordo com o art. 7º, toda pessoa tem o direito de viver em um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado. Constituem objetivos prioritários da Nação, a preservação, conservação, recomposição e melhoria do meio ambiente, bem como sua conciliação com a desenvolvimento humano abrangente. Inclusive, a reforma agrária e o desenvolvimento rural serão realizados de acordo com uma série de diretrizes, dentre elas, a defesa e preservação do meio ambiente.

De modo programático, tal qual a redação da Constituição Federal brasileira, no Paraguai, as leis regulamentarão as atividades que possam produzir alterações ambientais. De modo exemplificativo, a redação da Carta paraguaia prevê que lei específica poderá restringir ou proibir atividades que considerem perigosas; definirá a punição por crimes ecológicos e a obrigação de compensação ambiental. Dispõe ainda sobre a fabricação, montagem, importação, comercialização, posse ou o uso de armas nucleares, químicas e biológicas, bem como, a introdução de lixo tóxico no país. Da mesma forma, regulará o tráfico de recursos genéticos e sua tecnologia, salvaguardando a interesses nacionais.

No tocante aos bens ambientais enquanto difusos e coletivos¹⁸¹, a compreensão é semelhante a brasileira, uma vez que, no Paraguai, toda pessoa tem o direito, individual ou coletivo, de reclamar às autoridades medidas públicas para defender o meio ambiente, a integridade do *habitat*, a saúde pública, o patrimônio cultural nacional, os interesses do

¹⁸⁰ É o sexto texto constitucional desde a Independência e substitui a Constituição de 1967.

¹⁸¹ Inclusive, de acordo com o art. 268, são deveres e atribuições do Ministério Público: promover a ação penal pública em defesa do patrimônio público e social, o meio ambiente e outros interesses difusos, bem como os direitos dos povos nativos.

consumidor e outros que, pela sua natureza jurídica, pertençam à comunidade e tenham relação com qualidade de vida e patrimônio coletivo, assim disciplina o art. 38.

Previsão do art. 66, reza que, o Estado respeitará as peculiaridades culturais dos povos indígenas, especialmente em relação à educação formal. Além disso, será dada atenção à sua defesa contra regressão demográfica, a predação do seu habitat, a poluição ambiental, exploração econômica e alienação cultural. Sobre os povos originários, a Constituição do Paraguai, nos arts. 62 a 67, traça uma série de garantias.

Por fim, é competência dos municípios, na sua jurisdição territorial e de acordo com a lei, a livre gestão nos assuntos de sua competência, especialmente nas áreas de planejamento urbano, ambiente, oferta, educação, cultura, desporto, turismo, assistência sanitária e social, instituições de crédito, órgãos de fiscalização e polícia.

De tal modo, o marco legal ambiental doméstico, à época da construção da ponte internacional sobre o rio *Pilcomayo*, que cruzou *Pozo Hondo*¹⁸² (Paraguai) e *Misión La Paz* (Argentina) era a Lei n° 294/93 e seu decreto regulamentador. Vale lembrar, que o projeto original da Ponte internacional, era de mão única, mas quando o Paraguai viu o andamento das obras, decidiu assumir os custos da mão dupla, e para isso foi assinado, em 1995, um memorando de entendimento entre os dois países. O propósito foi obter um melhor aproveitamento da obra, que foi alargada. Os detalhes da expansão serão discutidos ao longo do trabalho.

Semelhante à estrutura normativa brasileira, no tocante aos instrumentos preventivos de proteção ambiental, o Paraguai também possui um marco regulatório de AIA em âmbito nacional, que por sua vez, congrega uma série de princípios e interesses protetivos que se fazem presentes em variadas normativas¹⁸³ do país.

Outrossim, semelhante ao Brasil e diferentemente da Argentina - onde que não há uma norma que abrange todas as províncias acerca da AIA - o Congresso Nacional do Paraguai, em 31 de dezembro de 1993, instituiu a Lei n° 294/93, a Lei de Avaliação de Impacto Ambiental,

¹⁸² *Pozo Hondo* é uma localidade situada no município de *Mariscal José Félix Estigarribia*, que faz parte do Departamento de *Boquerón*. Nessa estrutura, o Paraguai está dividido em 17 departamentos e 231 departamentos com *status* municipal.

¹⁸³ A exemplo de: 1. Lei 369/1972 (Cria o Serviço Nacional de Saneamento Ambiental - SENASA); 2. Lei n° 422/1973 - Lei Florestal; 3. Lei n° 345/1994 (Altera a Lei n.º 294/93, sobre AIA); 4. Lei 352/1994 - áreas selvagens protegidas do Paraguai, todos os aspectos legais considerados na administração das unidades de conservação; 5. Lei 536/1995 - Florestamento e Reflorestamento; 6. Lei 716/1996 - Lei punitiva sobre crimes contra o meio ambiente; 7. Lei 816/1996 - recursos naturais; 8. Lei n° 1561/2000 - cria o Sistema Nacional do Meio Ambiente, o Conselho Nacional do Meio Ambiente e a Secretaria do Meio Ambiente; 9. Decreto 17.201/2002, que regulamenta os artigos 12, alínea "N" e 15, alínea "B" da Lei 1.561/2000; 10. Lei n° 3239/2007 - regulamenta a gestão sustentável e integral de todas as águas e dos territórios que as produzem, independentemente de sua localização.

de alcance nacional e que foi regulamentada, em 31 de julho de 1996, pelo Decreto nº 14.281/96.¹⁸⁴

Essa Lei que tornou obrigatória a AIA, requer que o estudo que deverá conter, vários requisitos. Inicialmente, descrição do tipo de trabalho ou natureza da atividade projetada deve ser bem detalhada. A ideia é que o estudo forneça a estimativa da importância socioeconômica do projeto e os limites bem delimitados, da área geográfica afetada.

De modo genérico, o legislador positivou as diretrizes para a proteção do meio ambiente a partir das ferramentas preventivas de LA. Nesse contexto, as análises essenciais para determinar os possíveis impactos e riscos das obras ou atividades devem ocorrer durante cada fase da sua execução e, inclusive, após a sua conclusão. Além do mais, deve-se analisar os efeitos positivos e negativos, diretos e indiretos, permanentes ou temporários, reversíveis ou irreversíveis, contínuos ou descontínuos, regulares ou irregulares, cumulativos ou sinérgicos, de curto, médio ou longo prazo;

Para tanto, a Lei trouxe a previsão de elaboração do Plano de Gestão Ambiental, que conterá a descrição das medidas de proteção, corretivas ou mitigadoras dos impactos negativos que estão previstos no projeto; das compensações e indenizações previstas; e dos métodos e instrumentos de vigilância, monitoramento e controle que serão utilizados além de uma lista das alternativas técnicas para o projeto e sua localização, bem como uma estimativa das circunstâncias que surgiriam caso o mesmo não fosse executado.

Uma curiosidade da lei é que o relatório no qual será resumida a informação detalhada da AIA e as conclusões do documento, além de serem redigidos em termos de fácil compreensão e com meios de comunicação visual e outras técnicas didáticas, não poderão exceder um quinto do Estudo de Impacto Ambiental – EIA. Interpretamos que a ideia do legislador foi de evitar que os técnicos confundam os instrumentos ou mesmo construam apenas um e queiram que este valha por dois.

De acordo com o art. 4º da lei, a AIA e seus relatórios, bem como suas ampliações e modificações, devem ser realizados por pessoas ou empresas especializadas, devidamente registradas, com todos os custos sendo despendidos pelos próprios responsáveis do projeto ou

¹⁸⁴ Importante destacar que através do Decreto nº 453/2013, que regulamenta a Lei de AIA, o Decreto nº 14.281/96 foi revogado. Além das necessárias atualizações domésticas, o Decreto menciona o alinhamento com o MERCOSUL no tocante ao compromisso de proteção ambiental ao ter ratificado o Acordo marco sobre o meio ambiente do MERCOSUL, por meio da lei nº 2068/2003. Todavia, sob a mesma justificativa da discussão legal travada no âmbito da legislação de *Salta* de 1995 (revogada), aqui também nos debruçamos na discussão do Decreto de 1996, por ser a lei vigente sobre LA, à época da construção da ponte internacional entre Argentina e Paraguai.

atividade a ser realizada. Com a finalização dessa etapa, reúne-se todas as informações para a elaboração de uma Declaração de Impacto Ambiental -DIA, que será apresentada pelo responsável das obras à autoridade administrativa¹⁸⁵ junto do plano de obra ou da atividade a ser desenvolvida e demais requisitos que a autoridade determinar.

Sobre as intervenções que carecem de AIA, a lei apresenta um rol exemplificativo¹⁸⁶, nesse sentido, os planos de obras ou atividades que exigem AIA podem ser desde assentamentos humanos; exploração agrícola e pecuária; atividades arqueológicas; espeleológicas e de prospecção em geral. O art. 7º traz essas e várias outras categorias de atividades, mas reconhece que não é possível prever todas as hipóteses, estabelecendo, ao final, que a AIA será obrigatória para qualquer outra atividade que, pela sua dimensão ou intensidade, seja suscetível de causar impactos ambientais.

Assim, de posse da AIA a autoridade administrativa disponibilizará o estudo ao público e às organizações afetadas, tanto nos níveis nacional, departamental e municipal, pelos meios e prazos a serem estabelecidos no regulamento da lei. Ressalta ainda, que todas as etapas de publicização ocorrerão sob um procedimento que permita a apreciação das observações, reclamações e contestações dos dados apresentados pelas partes interessadas, ao mesmo tempo que protegerá aquelas que envolvam segredo industrial. E quando os impactos negativos forem susceptíveis de produzir efeitos transfronteiriços, a autoridade administrativa informará o Ministério dos Negócios Estrangeiros.

De tal modo, semelhante aos sistemas brasileiro e argentino, uma vez concluído o estudo de AIA, a autoridade administrativa emitirá a DIA, que indicará, com fundamentos: 1. Sua aprovação ou desaprovação do plano, que pode ser simples ou condicional; e 2. A devolução do EIA para complementação ou retificação de dados e estimativas; ou, ainda, sua rejeição parcial ou total. Toda AIA será aprovada sem processamento adicional se a Declaração correspondente não for recebida no prazo de 90 (noventa) dias.

Assim, a DIA é o documento que concede ao requerente a licença¹⁸⁷ para iniciar ou continuar a obra ou atividade que executa, sob a obrigação de cumprimento do Plano de Gestão Ambiental e sem prejuízo de se exigir uma nova AIA em caso de modificações significativas

¹⁸⁵ No Paraguai, a autoridade administrativa com competência para examinar e decidir sobre a AIA e seus relatórios será o Ministério da Agricultura e Pecuária, através da Direção de Gestão Ambiental, ou as organizações que lhe sucedam.

¹⁸⁶ De acordo com o art. 9º, serão objeto de futura regulamentação, as características e os padrões e níveis mínimos a serem observados pelas obras e atividades cujos projetos exijam DIA, mas aqueles que forem classificados como estando abaixo deles, não terão essa exigência. A exceção principal é quando forem planos de obras e atividades diretamente ligadas à Defesa Nacional, as quais não necessitarão de AIA.

¹⁸⁷ Fase que, no Brasil, chamamos de Licença prévia.

no projeto. Além disso, ela também é um requisito imprescindível para a obtenção de créditos ou garantias; autorizações de outros órgãos públicos; e subsídios e isenções fiscais.

Em caso de dúvida sobre a veracidade das informações prestadas na AIA, a autoridade administrativa, por Resolução fundamentada, poderá realizar investigações, haja vista que qualquer ocultação deliberada ou falsidade de dados, bem como alterações na execução do projeto cometidas com o objetivo de transgredir obrigações previstas na lei, serão sancionadas com o cancelamento da validade da DIA e a suspensão imediata da obra ou atividade. De forma semelhante, a autoridade administrativa poderá verificar a correta implementação do Plano de Gestão Ambiental que ocorre posteriormente à emissão da DIA.

Por fim, na sistemática paraguaia, de acordo com o art. 10, na ausência de parâmetros, fixação de níveis ou padrões de referência oficiais, para efeitos de cumprimento da obrigação da AIA, serão utilizados os tratados internacionais e os princípios gerais que regem a matéria.

2.3.1 Decreto nº 14.281 de 1996

Em 1996, 3 (três) anos após a instituição da Lei nº 294/93, o Presidente da República do Paraguai emitiu o decreto nº 14281/96, tendo em vista que a Direção de Planejamento Ambiental (DPA), Autoridade Administrativa no âmbito da Subsecretaria de Estado dos Recursos Naturais e do Ambiente do Ministério da Agricultura e Pecuária, exigia regras precisas que regulamentassem a AIA de empresas públicas e privadas.

Assim, para efeito de aplicação da Lei nº 294/93, o art. 2º do decreto trouxe, de modo expresso, definições de termos usuais da área, dentre eles, destacamos:

Quadro 7 - Definições dos instrumentos de LA no Decreto nº 14.281/96

Avaliação do Impacto Ambiental (AIA)	Conjunto de procedimentos capazes de assegurar, desde o início do processo, um exame sistemático dos impactos ambientais de uma ação proposta;
Estudo de Impacto Ambiental (EIA)	É um dos instrumentos do processo de AIA. Consiste em um documento técnico-científico de análise dos métodos, processos, obras e atividades capazes de causar significativa degradação ambiental que será colocado à apreciação da autoridade competente para a elaboração da DIA.
Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)	Também é um instrumento do processo de AIA, o qual deve ser apresentado na forma de documento escrito, de forma simples e compreensível pela comunidade, utilizando-se de meios visuais e outras técnicas didáticas. Deve conter o resumo da EIA, esclarecendo as suas conclusões, e ser apresentado separadamente do mesmo.
Declaração de Impacto Ambiental (DIA)	É o pronunciamento da autoridade administrativa, no qual, de acordo com a lei 294/93, se determina a conveniência ou não da realização da atividade planejada, com respeito aos efeitos ambientais previsíveis e, em caso afirmativo, as condições a estabelecer para proteger adequadamente o meio ambiente e os recursos naturais.
Termo de Referência (TOR)	É um documento que contempla os requisitos de conteúdo dos EIA e seu respectivo RIMA.

Plano de Gestão Ambiental (PGA)	É uma parte do EIA e seu respectivo RIMA que contém os programas para acompanhar a evolução dos impactos ambientais positivos e negativos causados pelo empreendimento (nas fases de planejamento, implementação, operação e desativação, quando aplicável). Deve apresentar os métodos e instrumentos de vigilância, monitoramento e controle que serão utilizados e as medidas mitigadoras e/ou compensatórias dos impactos negativos.
---------------------------------	--

Fonte: Elaboração própria a partir do Decreto nº 14.281/96 (Paraguai, 1996).

De forma que venha a subsidiar a eficácia da política preventiva, a lei paraguaia, prevê a atuação de Organismos com Competência Substantiva¹⁸⁸ e de Comissões Interinstitucionais - Grupos criados e coordenados pelo Departamento de Planejamento Ambiental (DPA) para harmonizar ações e procedimentos entre os Organismos com Competência Substantiva. A formação dessas comissões será oficializada por meio de um decreto do Poder Executivo e deve incluir a participação de todas as instituições públicas relevantes, considerando a localização geográfica e a natureza do projeto em questão.

Acerca do rol exemplificativo¹⁸⁹, conforme mencionado na lei de 1993, o art. 7º do Decreto regulamentador (Lei nº 294/96) traz, também a título de exemplo, que quando se tratarem de assentamentos humanos, colonização e urbanização, juntamente com seus planos diretores e regulamentares, estarão sujeitos obrigatoriamente à AIA os seguintes tipos de empreendimentos: 1. Empreendimentos urbanos que possuam uma população projetada superior a 2.500 habitantes ou uma extensão de terra superior a 20 hectares, ou aqueles com extensão menor quando estiverem localizados em áreas de interesse ambiental; 2. Empreendimentos turísticos que ocupem áreas iguais ou inferiores a 10 hectares, desde que incluam construções com mais de 5.000 m²; 3. Assentamentos humanos organizados em colônias, dependendo da intensidade planejada de uso da terra.

A exceção a essa obrigatoriedade é quando forem projetos menores do que os mencionados, com o Departamento de Avaliação Ambiental (DAA) podendo optar pela realização de uma AIA ou à aplicação de medidas mitigadoras e compensatórias.

Além disso, desde que não sejam realizados em áreas de significativo interesse do ponto de vista ambiental, histórico, cultural e paisagístico, determinados projetos podem ser desenvolvidos em áreas urbanas sem a necessidade do EIA, sendo eles: 1. Pavimentação asfáltica de ruas de paralelepípedos; 2. Recapeamento de ruas pavimentadas; 3. Ruas de

¹⁸⁸ Organismos de caráter público que, devido à sua natureza ou competência nas áreas onde as atividades sujeitas à AIA ocorrerão, bem como de acordo com as leis em vigor, têm influência ou envolvimento nesses projetos

¹⁸⁹ O art. 31 do decreto traz em anexo ao regulamento, as categorias de resíduos e as atividades industriais sujeitas a EIA.

paralelepípedos; 4. Remoção e substituição de paralelepípedos; 5. Centros comerciais com menos de 5.000 metros quadrados e 6. Praças municipais e parques recreativos.

De toda sorte, embora existam essas exceções, o decreto assim como a lei, estabelece que a regra geral deve ser a de que qualquer atividade que cause impactos negativos nos recursos naturais e no meio ambiente ou que tenha a exigência em razão de leis, regulamentos e normas técnicas, pode ser sujeita à AIA/EIA/RIMA e/ou Plano de Controle Ambiental - PCA. Essa decisão deverá ser baseada na avaliação do questionário ambiental básico, contido no próprio texto do decreto em seu art. 12, pelo Departamento de Avaliação Ambiental - DOA.

Na mesma linha da lei, o decreto também reforça a exceção envolvendo projetos de obras e atividades diretamente ligadas à Defesa Nacional, as quais não precisarão da AIA (artigo 9º da lei), com o DAA e o Ministério da Defesa Nacional devendo estabelecer, em conjunto, quais obras e atividades se enquadram nessa categoria.

As pessoas físicas ou jurídicas que queiram realizar atividades com impactos ambientais devem informar ao DPA, fornecendo o questionário básico ambiental¹⁹⁰, o certificado de localização, emitido pelo município da atividade a ser realizada, e uma declaração de interesse do departamento do governo sobre o empreendimento. O DPA deve decidir se é necessário um EIA, dentro de 30 dias úteis após receber todos os requisitos, caso contrário, a realização do EIA não será necessária.

Após a apresentação do questionário ambiental, o DPA pode consultar pessoas, instituições e administrações de serem possivelmente afetadas pelo projeto para avaliar o impacto ambiental e obter sugestões para proteção do meio ambiente. Atividades ou projetos que não atendam aos limites estabelecidos para a realização do EIA, ou seja, estão abaixo dos níveis previstos para a sua obrigatoriedade, serão regulamentados pelas leis ambientais em vigor.

Sobre a área afetada pelo empreendimento, deverá ser determinada com base nas localizações alternativas do projeto e estará de acordo com os termos de referência estipulados pelo DPA, considerando, principalmente, a bacia hidrográfica onde o projeto está situado. Além

¹⁹⁰ De acordo com o art. 12 do Decreto, o questionário ambiental básico deve conter, dentre outras informações, a identificação, descrição e objetivo do projeto; o tipo de atividade a ser realizada e suas etapas; a descrição e as dimensões da área afetada; e uma Declaração juramentada e assinatura do proprietário do empreendimento, garantindo a veracidade das informações prestadas. Para maiores informações, consulte: http://www.icasa.com.py/web/LEYES/AMBIENTE/Decreto_No_14281_96_por_el_cual_se_reglamenta_la_Ley_No_294.pdf. Acesso em: 21 out. 2022.

de que será o DPA que definirá as diretrizes para a participação da comunidade que reside na área de influência das atividades de risco.

Quando a realização do EIA for obrigatória, o DPA definirá os Termos de Referência - TOR para o estudo, e o parecer resultante será assinado pelo Diretor do DPA. Se o EIA não for obrigatório, os interessados devem incorporar os níveis e padrões estipulados pela regulamentação ambiental vigente em seu projeto. Caso contrário, será seguido o procedimento obrigatório estabelecido pelo decreto até a emissão do DIA para o projeto. O DPA fornecerá ao proponente do projeto uma lista de empresas de consultoria ambiental registradas no cadastro e habilitadas para a realização do EIA. Além disso, o responsável pelo projeto deve apresentar relatórios parciais durante a execução do estudo, se solicitado pelo DPA, para acelerar o processo de avaliação do estudo.

Após a conclusão do EIA, o proponente deverá enviar o processo para o DPA, o qual terá um prazo, de no máximo, 90 (noventa) dias úteis, a partir da última modificação ou complementação apresentada pelo proprietário do estudo, para formular a DIA, que incluirá as condições necessárias para proteger o meio ambiente de forma adequada. Se o estudo de uma empresa não for aprovado, o DPA comunica a recusa e os motivos ao proprietário do projeto.

No tocante à publicização, o RIMA estará disponível ao público para revisão e consulta por 15 (quinze) dias úteis no DAA ou em outro local designado que será divulgado através de publicações em jornais de grande circulação, além de em uma emissora de rádio nacional por 3 (três) dias seguidos, com todas as despesas de publicidade sendo de responsabilidade do proponente do projeto. O prazo de 15 (quinze) dias úteis começa no dia seguinte ao último anúncio, mas pode ser prorrogado pelo DAA se a análise das alegações e formulações apresentadas exigir mais tempo.

O regulamento ressalta que o RIMA deve ser amplamente divulgado nas áreas afetadas, com cópias devendo ser fornecidas à administração municipal, ao governo departamental e ao DPA para consideração pública. O proponente do projeto deve colher evidências suficientes para comprovar tal publicidade. Os interessados, por sua vez, podem solicitar ao DPA que informações específicas sejam mantidas em sigilo, caso a divulgação pública dessas informações possa afetar direitos de propriedade industrial ou interesses legítimos de natureza comercial.

Além disso, antes de emitir a DIA, o DPA, com base nas alegações e observações¹⁹¹ feitas durante o período de informação pública, deve comunicar ao proponente do projeto quais aspectos do estudo precisam ser modificados e/ou complementados, estabelecendo um prazo de 15 (quinze) dias úteis para a realização dessas alterações. Esses prazos não são absolutos e podem ser prorrogados pelo DAA se as circunstâncias exigirem um prazo maior.

Só após toda essa tramitação é que surge o instrumento da audiência pública. Assim, se o DPA, considerar necessário, poderá convocar uma reunião pública ou audiência para ouvir a opinião da comunidade. As regras e procedimentos para a realização das audiências públicas foi regulamentado em 2014 pela Resolução nº 640/14¹⁹².

De acordo com o art. 160 da referida Resolução, que dispõe sobre o registro das exposições durante a audiência, todas as apresentações deverão ser gravadas e/ou registradas por escrito. E estes registros deverão ser analisados pela equipe técnica do Ministério do Meio Ambiente e, se for o caso, deverão ser incorporados ao EIA na forma de observação, pelos Consultores responsáveis. Ou seja, no mesmo formato do Brasil e Argentina, o Paraguai também confere caráter não-vinculativo à estes momentos de consulta pública, ocasionando consequentemente um baixo nível de participação social.

A DIA emitida pelo DPA deve incluir as seguintes informações: 1. A aprovação ou reprovação do projeto, que pode ser uma aprovação simples ou condicional; 2. A possibilidade de devolução do EIA para complementação ou correção de dados e estimativas, ou a sua rejeição parcial ou total; 3. O prazo de validade.

A DIA é o documento que permite ao requerente obter a licença para iniciar ou continuar a obra ou atividade de risco ambiental. Mas que é uma licença condicionada ao cumprimento das medidas previstas no Plano de Gestão Ambiental - PGA e que não impede a exigência de um novo EIA em caso de modificações significativas no projeto ou aumento, ou queda, dos impactos, sejam eles ambientais, sejam sociais.

A DIA terá um prazo máximo de validade de 2 (dois) anos a partir da data de sua assinatura. Após esse período, o projeto precisará ser reavaliado, e o DPA poderá exigir uma

¹⁹¹ As observações ou comentários feitos pelas partes interessadas durante essas pesquisas devem ser registrados por escrito, com a inclusão de fundamentos técnicos, científicos e jurídicos que as justifiquem. Essas observações podem ser total ou parcialmente incorporadas ao EIA, dependendo da avaliação técnica.

¹⁹² “Reglamentario no 453/13 y modificatoria y ampliatoria no 954/13: Art. 16: Todas las exposiciones deberán ser grabadas y/o registradas por escrito. Estas deberán ser analizadas por el equipo técnico de la Secretaria del Ambiente, y si correspondiere, deberán ser incorporadas al Estudio de Impacto Ambiental en forma de Observación, por parte de los Consultores responsables de dicho estudio”. Para maiores informações, consulte: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/par135608.pdf>. Acesso em: 01 out. 2023.

prorrogação ou a realização de um novo EIA¹⁹³, dependendo das circunstâncias. Inclusive, em caso de descumprimento do PGA, bem como no caso de houver alterações na execução do projeto, cometidas com o objetivo de transgredir obrigações previstas na lei, a DIA será prontamente cancelada.

Com relação aos consultores¹⁹⁴ ambientais, estes são definidos como pessoas físicas ou jurídicas envolvidas em estudos ambientais, desde que atendam aos requisitos estabelecidos pelo DPA, os quais serão detalhados em regulamentos internos da instituição. Os consultores devem ter uma equipe técnica competente para assegurar a conformidade com os requisitos técnicos e científicos necessários para este tipo de estudo, além de serem responsáveis pela qualidade e precisão desses estudos no EIA e RIMA até que a DIA seja emitida.

Ademais, o DPA é responsável por supervisionar e garantir o cumprimento das disposições da DIA, a fim de assegurar que a atividade esteja sendo realizada de acordo com o projeto e as condições sob as quais foi autorizada, de avaliar a eficácia das medidas de proteção ambiental estabelecidas no DIA e de verificar a precisão e a correção da AIA realizada.

O DPA¹⁹⁵ também tem o poder de ordenar a suspensão das atividades em três casos. O primeiro é quando não forem cumpridas as medidas mitigadoras e/ou compensatórias, resultando em danos para terceiros ou para o meio ambiente. O segundo, em caso de ocultação ou falsificação deliberada de dados contidos no EIA. E o terceiro, quando ocorrerem alterações na execução do projeto. Se as causas da suspensão forem atribuíveis aos consultores registrados no CTCA (Cadastro Técnico de Consultores Ambientais), a inscrição deles será cancelada,

¹⁹³ Importante lembrar, que no Paraguai, o conteúdo dos EIA será ajustado ao disposto no artigo 3º da Lei n.º 294/93 e ao TOR de cada caso concreto. Por meio de uma norma interna, o DPA estabelecerá o TOR, o conteúdo e a forma de apresentação do EIA e seu respectivo RIMA.

¹⁹⁴ De acordo com o Regulamento, os consultores ambientais devem se registrar anualmente no Cadastro Técnico de Consultores Ambientais (CTCA) do DPA. Para isso, eles devem apresentar uma série de documentos, incluindo o pedido de registro, comprovante de pagamento da taxa de inscrição (a ser determinada pelo DAA por meio de resolução), documentos que comprovem sua experiência em EIA e outras informações consideradas relevantes pelo DAA. Além disso, os consultores registrados devem informar ao DAA qualquer alteração ou modificação em seus requisitos de registro no prazo de 5 (cinco) dias úteis, caso contrário, poderão ter o seu registro cancelado. Uma outra particularidade é a de que o DPA tem autoridade para monitorar os consultores, inclusive, para cancelarem o registro no CTCA daqueles que apresentarem EIA de qualidade técnica e científica insatisfatória ou que falsificarem dados nos estudos apresentados.

¹⁹⁵ Para contestar as decisões tomadas pelo DPA em relação a aplicação da lei e do Decreto, é permitido o recurso de reconsideração, o qual deve ser apresentado por escrito, com fundamentação, ao DPA dentro de um prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis a partir da notificação da decisão (art. 26). Se o DPA não se pronunciar sobre o recurso dentro de 45 (quarenta e cinco) dias úteis, ele será considerado aceito por falta de resposta, assim disciplina o art. 27. Todavia, caso o recurso de reconsideração seja rejeitado, pode-se recorrer ao Vice-Ministro Adjunto dos Recursos Naturais e do Ambiente dentro de 5 (cinco) dias úteis após a notificação. O Vice-Ministro deve decidir em até 45 (quarenta e cinco) dias úteis. Se também for rejeitado, o proponente do projeto pode recorrer ao Ministério da Agricultura e Pecuária dentro de 5 (cinco) dias úteis após a notificação, o qual deverá tomar uma decisão em até 45 (quarenta e cinco) dias úteis. Todos esses atos ocorrem como se fosse pelo trâmite administrativo, o que significa que não impede um processo judicial posterior.

sendo que, em qualquer um dos casos, a sanção aplicada deverá ter origem em uma decisão fundamentada do Diretor da DPA.

Por fim, quando um projeto afeta o meio ambiente de outro país, o governo deve informar esse país sobre o conteúdo do EIA. Se o estudo mostrar que o projeto tem efeitos que cruzam as fronteiras, o Ministério dos Negócios Estrangeiros intervém e mantém relações com os Estados afetados.

De tal modo, os Estados presumivelmente envolvidos buscarão trocar informações e consultar uns aos outros para alcançar uma divulgação ampla e resolver litígios de maneira amigável. Isso será feito de acordo com o direito comunitário, o direito internacional e a legislação setorial aplicável. Comitês ou comissões bilaterais ou mistos, compostos por especialistas dos países afetados, podem ser criados para gerenciar as ações relacionadas à AIA.

Nessa esteira, a lei e o regulamento paraguaio, apresentavam já em 1993, uma sofisticada tecnologia normativa no tocante aos instrumentos preventivos de proteção ambiental. O licenciamento ambiental, enquanto gênero, sistematizado a partir de um rico rito procedimental, de Avaliação de Impacto Ambiental - AIA; Estudo de Impacto Ambiental - EIA; Relatório de Impacto Ambiental - RIMA; Declaração de Impacto Ambiental - DIA; Termo de Referência - TOR; Plano de Gestão Ambiental - PGA e similares, oferecem à sociedade um importante marco regulatório na matéria. Muito embora o elemento “social” não tenha ocupado o devido espaço, tal qual ocorre nas legislações da Argentina, Brasil e do Uruguai, conformr veremos a seguir.

2.4 LICENÇA AMBIENTAL NO URUGUAI

A República Oriental do Uruguai é um estado unitário e seu território está dividido em 19 departamentos. O nível de descentralização é agudo, abrangendo os níveis político, financeiro e administrativo. De acordo com o art. 47 da Constituição da República Uruguiaia, a proteção ao meio ambiente é de interesse geral, de modo que, as pessoas devem abster-se de qualquer ato que cause depredação, destruição ou grave poluição do meio ambiente. Elevados ao patamar de direitos humanos fundamentais, o acesso à água potável e ao saneamento são recursos naturais essenciais à vida. Nesse contexto, a política nacional de água e saneamento deverá ser baseada no ordenamento do território, conservação e proteção do meio ambiente e restauração da natureza.

Especificamente sobre Licença Ambiental – LA e seus instrumentos correlatos, a Lei nº 16.466, promulgada em 19 de janeiro de 1994, pelo Senado e pela Câmara dos

Representantes da República Oriental do Uruguai, chamada de Lei de Avaliação de Impacto Ambiental - AIA é composta por 18 artigos e inicia declarando que é de interesse geral e nacional a proteção do meio ambiente, a prevenção de impactos ambientais negativos e, quando for o caso, a recomposição do meio ambiente danificado pelas atividades humanas.

Estabelece ainda, que é um dever fundamental de todas as pessoas, sejam físicas ou jurídicas, evitar qualquer ação que resulte em impacto ambiental, definindo este como sendo qualquer mudança negativa causada por atividades humanas que prejudiquem a saúde, segurança, qualidade de vida da população, condições estéticas, culturais ou sanitárias do meio ambiente, bem como a configuração, qualidade e diversidade dos recursos naturais.

Nessa toada, sem que haja prejuízo das sanções administrativas e penais, a norma determina que quem causar destruição do meio ambiente responderá civilmente por todos os danos causados, devendo também se responsabilizar, se materialmente possível, pelas ações que levem à sua recomposição e, mesmo que os danos resultantes da violação sejam irreversíveis, a pessoa responsável deverá, ao menos, tomar todas as medidas possíveis para reduzi-los ou mitigá-los ao máximo.

Diversas atividades, construções e obras públicas ou privadas estão sujeitas à prévia realização de Estudo de Impacto Ambiental - EIA, dentre elas, as que estão relacionadas a portos, oleodutos, extração de minerais e combustíveis fósseis e projetos urbanos de mais de 100 (cem) hectares ou áreas menores consideradas de relevante interesse ambiental a critério do Poder Executivo. Cientes de que não é possível categorizar todas as intervenções humanas capazes de oferecer riscos ao meio ambiente em uma única normativa, os legisladores ressaltam que, também estarão sujeitas ao EIA todas as outras atividades, construções ou obras que podem causar impacto ambiental.

Nesse contexto, de acordo com o art. 5º, o Ministério da Habitação, Ordenamento do Território e Ambiente - MVOTMA é o responsável por manter um registro de Estudos de Avaliação de Impacto Ambiental relacionados, não só a todas as atividades, construções ou obras descritas na lei, mas também, de todas as outras que não estão especificamente mencionadas, mas que, na opinião do Ministério, podem causar algum impacto ambiental significativo.

O MVOTMA, após consulta com aos ministérios ou governos departamentais relacionados com as obras a serem realizadas, emitirá a autorização para o início das atividades, como também, a qualquer momento durante a execução deles, o Poder Executivo¹⁹⁶ poderá,

¹⁹⁶ O Poder Executivo também pode exigir a aplicação de medidas paliativas para mitigar os efeitos prejudiciais que as operações ou emissões de poluentes causam ao meio ambiente.

desde que por decisão fundamentada, ordenar sua suspensão. Sistematização semelhante à legislação do Brasil, no tocante à Licença Prévia (LP) e suas possibilidades de renovação e/ou suspensão.

No que se refere ao pedido de autorização para o MVOTMA, este deve ser apresentado pelo proprietário do projeto, sendo de sua responsabilidade cumprir os requisitos estabelecidos pela lei. O pedido deve incluir estudos completos do empreendimento a ser realizado, juntamente com todos os outros elementos que possam ser considerados relevantes para uma análise adequada.

De tal modo, o art. 10, traz os requisitos mínimos para o pedido de autorização: a) Identificação do(s) proprietário(s) do imóvel onde o projeto será executado, bem como dos técnicos responsáveis pela sua preparação e execução; b) O projeto, detalhadamente descrito, com informações sobre o local físico e ambiental onde será implementado, incluindo todos os detalhes necessários para uma análise completa; c) O estudo de impacto ambiental - EIA, assinado pelos técnicos intervenientes; d) Um resumo claro do projeto, destacando suas características essenciais e os possíveis efeitos de sua execução; e) Quaisquer outros requisitos estabelecidos pela regulamentação.

O EIA, que deve ser assinado pelos técnicos adequados¹⁹⁷, prevê que pelo menos um deles, seja um profissional universitário qualificado na matéria, que será inclusive, o responsável pelos resultados dos estudos apresentados. Os funcionários do MVOTMA, ou quaisquer outros agentes públicos, previstos em regulamentações - que envolvam os procedimentos - não podem participar ou assinar os EIAs, devido aos possíveis conflitos de interesse.

O MVOTMA divulgará o resumo do projeto contido no pedido de autorização assim que considerar que corresponde ao projeto apresentado. A publicização¹⁹⁸ será feita por meio de comunicação pública no Diário Oficial e em outro jornal de circulação nacional, estabelecendo um período, a ser determinado pela regulamentação, durante o qual qualquer interessado poderá acessar o projeto e apresentar suas avaliações.

O MVOTMA também poderá convocar audiências públicas quando considerar que o projeto tem sérias repercussões culturais, sociais ou ambientais. Ficará, inclusive, responsável

¹⁹⁷ Inclusive, de acordo com o art. 11, os proprietários dos projetos, juntamente com os técnicos e profissionais envolvidos em sua execução e supervisão, serão solidariamente responsáveis pelos danos causados, caso não tenham obtido a autorização prévia ou quando houver qualquer desvio das regras previamente estabelecidas que fundamentaram a sua aprovação.

¹⁹⁸ De toda sorte, serão mantidas em sigilo pela Administração todas as informações que possam constituir segredo industrial ou comercial do responsável pelo projeto, assim disciplina o art. 15.

pela forma de convocação e outros aspectos relacionados à realização da audiência, na qual qualquer interessado poderá participar. No entanto, é preciso destacar que a decisão final sobre a aprovação, ou não, caberá ao Poder Executivo, além de que, se o MVOTMA considerar que o projeto tem um impacto ambiental negativo ou prejudicial acima do mínimo admissível, a autorização já poderá ser negada. Insta lembrar que no tocante à participação popular, a República do Uruguai, segue alinhada com as normativas de Brasil, Argentina e Paraguai.

A Lei uruguaia, que estabeleceu o regime nacional de AIA, foi regulamentada pelo Decreto nº 435/994, de 21 de setembro de 1994, e parcialmente modificada pelo Decreto 270/003, de 3 de julho de 2003. Em 28 de fevereiro de 2005, decorridos cerca de 10 (dez) anos desde a aprovação do Regulamento de AIA, o Ministério da Habitação, Ordenamento do Território e Ambiente, propôs a revisão à luz da sua experiência, emitindo o Decreto 100/005 que, na prática, revogou o anterior, trazendo novas disposições sobre a temática.

A Comissão Técnica Consultiva de Proteção do Ambiente Meio Ambiente - COTAMA, através de um grupo técnico de organização multidisciplinar e interinstitucional, revisou os decretos de 1994 e 2005, e decidiu pela necessidade de modificação. Após a formulação de uma série de propostas de melhoria, a Direção Nacional do Meio Ambiente preparou um novo texto de regulamentador - o Decreto nº 349/005, de 21 de setembro de 2005 - ainda vigente.

Posteriormente, emitiram-se outros decretos, mas que tratavam de temas pontuais, servindo apenas para complementar determinados artigos do Decreto nº 349/005; do Decreto nº 586/009 sobre resíduos sanitários e do Decreto nº 72/016 sobre autorizações ambientais acerca de estudos do fundo marinho ou subsolo marinho, e o Decreto nº 294/019 sobre a autorização ambiental prévia, para determinadas atividades.

Em que pese tais alterações e as normas em vigor, vale destacar, que o recorte temporal deste trabalho de Tese - partindo da perspectiva da análise do conjunto normativo sobre LA, dos países mercosulinos - se reporta especialmente, à época da construção da ponte sobre o rio *Pilcomayo* (1995), que liga a Argentina ao Paraguai, razão pela qual, o texto uruguaio a ser detalhado nesta seção será o Decreto 435/994, de 21 de setembro de 1994. A ideia é contrapor o regime legal da época com a tônica das narrativas dos representantes mercosulinos que colaboram com a construção da política ambiental do MERCOSUL, tanto a partir das regulamentações regionais, internacionais e obviamente suas expertises domésticas.

A redação de 1994, constitui um conjunto normativo completo, denominado de Regulamento da AIA. Nesse sentido, o MVOTMA é o responsável pelo trâmite e concessão da Autorização Ambiental Prévia - AAP para os projetos, públicos ou privados, elencados

exemplificativamente¹⁹⁹. O procedimento para a obtenção da respectiva autorização é dividido em 06 (seis) etapas, sendo elas: 1. comunicação do projeto; 2. classificação do projeto; 3. solicitação da AAP; 4. publicação do manifesto; 5. audiência pública e, por fim, 6. resolução.

De acordo com o art. 4º, a comunicação do projeto nada mais é que a comunicação do interessado à Direção Nacional do Meio Ambiente, que deve conter, a identificação dos titulares do projeto, do(s) proprietários; dos técnicos responsáveis pela elaboração e execução, da localização e descrição da área, a descrição do projeto e do entorno, os detalhes sobre os possíveis impactos (prevenção, mitigação e correção), e por fim, a classificação do projeto, de acordo com o art. 5º, conforme Quadro abaixo.

Quadro 8 - Classificação do projeto que requer AAP (art. 5º do Decreto nº 435/994)

¹⁹⁹ Art. 2º “*Construcción de caminos nacionales o departamentales, cuando se trate de caminos nuevos, rectificaciones de caminos existentes o unión de ellos. 2. Construcción de nuevos tramos de vías férreas o rectificaciones de los existentes. 3. Construcción de nuevos puentes. 4. Construcción de nuevos aeropuertos de uso público o remodelación de los existentes cuando incluyan modificaciones en las pistas. 5. Construcción de nuevas puertas, tanto para actividades comerciales como deportivas o remodelación de las existentes, donde existan modificaciones a las estructuras marítimas, incluyendo escuelas, diques, muelles u obras que implican ganar tierra en el mar. 6. Construcción de terminales de transferencia de petróleo o químicos. 7. Construcción de oleoductos y gasoductos con una longitud superior a 10 (10) kilómetros. 8. Construcción de emisarios de líquidos residuales, cuando el tubo que conduce los líquidos llega al cuerpo receptor, tiene una longitud superior a 50 (cincuenta) metros en el interior de éste. 9. Construcción de plantas de tratamiento y disposición final de residuos tóxicos y peligrosos. 10. Construcción de plantas de tratamiento de líquidos residuales para localidades de más de 10.000 (diez mil) habitantes. 11. Extracción y minerales, cuando ésta implique: abrir decantadores o galerías, realizar nuevas perforaciones o reiniciar la explotación de Los pozos, galerías o perforaciones que hayan sido abandonados y cuya autorización original en el estado central estén sujetos a evaluación de impacto ambiental. 12. Explotación de combustibles fósiles mediante su método de extracción: aumento de la capacidad de generación o cambio de la energía primaria utilizada. 14. Construcción de plantas de producción y transformación de energía nuclear, sin perjuicio de lo establecido por el artículo 215 de la Ley 16.226, de 29 de octubre de 1991. 15. Construcción de líneas de transmisión de energía eléctrica de 150 dientes cincuenta) kilovoltios (KV) o sino la rectificación de la aportación de los existentes. 16. La construcción de complejos o la instalación de unidades industriales o agrogocios, cuando se entiendan industrias o grupos de industrias, ocupen más de una hectárea de superficie en su desarrollo fabril. 17. Construcción de terminales públicas de carga y descarga y terminales de pasajeros. 18. Construcción y ampliación de zonas francas. 19. Construcción de complejos turísticos y recreativos. 20. Ejecución de conjuntos y desarrollos urbanos de más de 100 (seis) hectáreas y de aquellos menores de 100 (diez) hectáreas cuando estén ubicados a una distancia de hasta 2.000 (de los mil) metros del borde del área suburbana de una ciudad central existente. 21. Construcción de presas con capacidad de embalse superior a 10 (diez) millones de metros cúbicos o cuyo volumen de agua exceda de 50 (cincuenta) hectáreas. 22. Construcción de canales, acueductos, sifones o estaciones de bombeo que se utilicen para riego, cuando conduzcan más de 2 (de) metros cúbicos por segundo. 23. Instalación de toma de agua, capaz de extraer más de 2 metros cúbicos por segundo. 24. Explotaciones hortícolas, frutícolas o vegetales de más de 100 (seis) hectáreas. 25. corrientes o cuerpos de agua para fines de navegación; con excepción de las dragas utilizadas para mantener vías navegables. 26. Farestación de más de 100 hectáreas (científicas), con excepción de aquellas que sean declaradas de bajos ingresos por la Dirección Forestal, según lo dispuesto en el Decreto 452/988, de 6 de julio de 1988. 27. Farestación de muettes, escuelas y Picos. 28. Todas las obras de construcción que se proyecten en el área de defensa de la canasta, definida por el artículo 153 del Código de Aguas (Decreto-Ley 14.859 de 15 de diciembre de 1978, en la redacción dada por el artículo 193 de la Ley 15.903 de 10 de noviembre de 1987). 29. Los planes de manejo de áreas naturales en crecimiento o declaradas protegidas, cualquiera que sea su categoría; Por ello identificamos las actividades, construcciones u obras que se realizan dentro de estas áreas y que no están incluidas en planes de manejo aprobados previo estudio de impacto ambiental”.* Para maiores informações, consulte: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/135/13405.pdf>. Acesso em: 06 out. 2023.

Categoria A	Empreendimento cuja execução não apresenta impactos ambientais negativos ou apresentam uma escala mínima, dentro do tolerado de acordo com as normas vigentes. Estes projetos dispensam o EIA;
Categoria B	Empreendimento cuja execução possa ter impactos ambientais moderados ou que afetam parcialmente o meio ambiente, com os efeitos negativos podendo ser eliminados ou minimizados através da adoção de medidas conhecidas ou de fácil aplicação. Nestes casos, é necessário um Estudo do Impacto Ambiental setorial ou parcial;
Categoria C	Empreendimento cuja execução possa produzir impactos ambientais negativos de elevada magnitude, independentemente de existirem ou não medidas de prevenção ou mitigação. Estes projetos exigem um EIA completo e detalhado.

Fonte: Elaboração própria, de acordo com o Decreto nº 435/1994 (Uruguai, 1994).

O MVOTMA terá 10 (dez) dias úteis a contar da apresentação da comunicação do projeto, para avaliar as informações fornecidas e ratificar a classificação. Se o projeto estiver classificado na categoria "B", a resolução deve conter a definição dos setores sobre os quais o estudo de impacto ambiental deve abranger.

Caso o prazo se expire sem o pronunciamento do MVOTMA, considerar-se-á ratificada a classificação proposta pelo interessado. Além disso, se a informação prestada pelo interessado estiver incorreta ou incompleta, esse prazo será interrompido, com um novo prazo de 10 (dez) dias úteis sendo determinado assim que a informação correta ou completa seja apresentada, assim disciplinam os arts. 6º e 7º.

Uma vez ratificada ou retificada a classificação proposta pela parte interessada para o projeto, será emitido o Certificado de Classificação Ambiental – CCA correspondente, destacando que, os projetos da categoria A, não necessitam da AAP, diferente das que forem classificadas nas categorias B e C.

O pedido para a obtenção da AAP, por sua vez, deve conter, no mínimo: 1. uma cópia do Certificado de Classificação Ambiental; 2. documentos do projeto; 3. Estudo de Impacto Ambiental; e ainda, 4. Resumo do Relatório Ambiental.

Acerca do trâmite, o MVOTMA irá avaliar as informações constantes no pedido, com o auxílio de entidades pertinentes e realizará a publicização do Resumo do Relatório Ambiental, além da possibilidade de realização das audiências públicas, quando considerar que o projeto implica em impactos significativos de ordem cultural, social ou ambiental.

Analisado o EIA e demais informações geradas ao longo do processo, se os impactos ambientais negativos forem admissíveis, o MVOTMA outorgará a AAP. Caso os danos sejam passíveis de serem eliminados ou, ao menos, serem reduzidos a níveis admissíveis, a AAP será outorgada, mas condicionada a modificações no projeto ou à aplicação de medidas de prevenção ou mitigação. Já se os impactos não forem admissíveis, o pedido será imediatamente indeferido.

O MVOTMA tem 150 (cento e cinquenta) dias para anunciar sua aprovação ou rejeição do pedido, o qual será analisado por profissionais qualificados e imparciais, além de ser responsável por manter um registro de dados de relevância ambiental que pode ser acessado por qualquer interessado (arts. 20, 21 e 22). Por fim, o art. 23 versa sobre a aplicação de sanções ao descumprimento dos procedimentos descritos no decreto.

O objetivo da pesquisa, no tocante ao mapeamento das legislações internas, foi alcançado de modo exitoso. A partir da investigação material (temática ambiental aqui recortada) e temporal (com fulcro nos atos normativos que gravitaram o antes; 1995 e anos seguintes), a conclusão é de que, de modo unilateral, cada um dos países mercosulinos, já possuíam suas diretrizes sobre Licença Ambiental. O recorte temporal – da legislação doméstica – se justifica de modo expressivo para Argentina e Paraguai, dada a construção da ponte sobre o rio *Pilcomayo* que liga os dois países. Entretanto, na construção normativa compartilhada – atos jurídicos do MERCOSUL – conforme veremos no capítulo seguinte, o marco temporal se aplica igualmente para as quatro Nações.

As leis especiais mais relevantes, sobre a matéria são: Argentina (Lei nº 26.675 de 2002); Província de *Salta* (Lei nº 6.986 de 1998); Brasil (Lei nº 6.803 de 1980); Paraguai (Lei nº 294 de 1993) e Uruguai (Lei nº 16.466 de 1994). Todavia, a partir dos registros históricos, uma série de atos normativos anteriores foram listados na pesquisa, confirmando assim, que há muito tempo, a matéria não é novidade para estes países. Nesta senda, há de se levar em consideração, que antes da promulgação, uma série de redações, discussões, motivações, votações, etc, acontecem para que o ato normativo seja efetivamente materializado.

A partir das observações das legislações domésticas da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, pode-se inferir, que existe um avançado nível de aproximação legislativa no tocante à Licença Ambiental – LA e seus instrumentos correlatos. Apesar de cada redação legal aqui estudada (Leis e Decretos sobre AIA) apresentar ritos procedimentais e nomenclaturas às vezes distintas, ao final, o objetivo segue a mesma matriz, que é a análise prévia, de que aquela intervenção ambiental está autorizada a acontecer ou não.

Numa espécie de gangorra entre similitudes e diferenças, a confirmação é de que, ao menos na perspectiva redacional, as aproximações são tão significativas que nos levam à crer que existe uma aproximação espontânea entre os diplomas legais. O elevado grau de similitudes, em alguns momentos da apreciação, nos trouxe a errônea impressão de que os termos e seus significados estavam sendo narrados de modo repetitivo.

Também de modo harmonizado, foi possível inferir que as legislações apreciadas não se filiaram ao instituto da Avaliação de Impacto Social e/ou Avaliação de Impacto Socioambiental.

A menção à AIA enquanto matriz, que apenas engloba o elemento ‘social’ como um apêndice da avaliação é predominante. Essa evidência fica muito clara a partir da apreciação legal sobre as categorizações e subdivisões das etapas necessárias para a obtenção das Licenças ambientais, nos quatro países.

Apenas na legislação de Salta – Argentina, foi possível constatar (art. 56²⁰⁰ da Lei nº 6.986 de 1998) que o legislador se referiu ao Estudo de Impacto Ambiental e Social. Apesar da nomenclatura ser a mais apropriada, vale lembrar, que o procedimento legal previsto no diploma supracitado, também deixa a desejar, pois apenas menciona como dois dos requisitos para a obtenção do Estudo de Impacto Ambiental e Social de Salta - Argentina²⁰¹: a “Relocalização de assentamentos humanos ou mudanças significativas nos estilos de vida das populações afetadas” e “Risco à saúde e segurança da população”. Condições similares à estas, também estão presentes nas legislações que não trazem o “social” nas nomenclaturas, ou seja, apesar da nomenclatura ser a mais adequada, no procedimento previsto na legislação de Salta, o “social” continua como apêndice da AIA.

O estudo da Avaliação de Impacto Social, requer autonomia. Os impactos avaliados, a partir da categorização de Vanclay (2002), como: impactos sobre a saúde e o bem-estar social; qualidade de vida do ambiente; econômicos sobre o bem-estar material; impactos culturais; impactos familiares e comunitários; impactos institucionais, legais, políticos e sobre a equidade e impactos sobre as relações de gênero, indubitavelmente, não foram levados em consideração em nenhuma das legislações apreciadas.

No momento da discussão sobre a legislação brasileira sobre LA, o trabalho apresentou, ainda que superficialmente, as fases de desenvolvimento da legislação ambiental em nosso país, mencionando a Fase legislativa “Ecocêntrica” ou dos “Direitos dos Animais e dos Direitos da Natureza” (ou do “Direito Ecológico”). Nessa ocasião, achamos por oportuno, advertir que, por estarmos atravessando um momento de transição paradigmática, o termo empregado no trabalho foi o Direito ambiental. Todavia, a partir das inferências, sobretudo nos textos constitucionais dos países estudados, a pesquisa aponta - *animus* da pesquisadora - para uma imperiosa continuidade sob tal perspectiva.

²⁰⁰ Art. 56. - ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL Y SOCIAL: Con el fin de cumplir con lo establecido en el artículo precedente, los proponentes públicos o privados, deberán preparar y presentar al organismo provincial a cargo de la correspondiente autorización, un Estudio de Impacto Ambiental y Social de su iniciativa en la medida que genere o presente, al menos, uno de los siguientes efectos, características o circunstancias:

²⁰¹ Ver Quadro 3 deste trabalho de Tese.

3 TRAJETÓRIA POLÍTICO NORMATIVA DO MERCOSUL EM MATÉRIA AMBIENTAL

3.1 HARMONIZAÇÃO JURÍDICA

A harmonização de normas não é fenômeno recente. No âmbito do Direito transnacional, os sistemas jurídicos, que tenham a mesma origem ou não, que sejam influenciados pela mesma fonte ou não, ora se aproximam, ora se afastam, na medida que evoluem, tudo em conformidade com as necessidades e características de cada Sociedade, bem como, as influências as quais elas vão sendo submetidas ao longo dos tempos.

Historicamente, ainda na formação do sistema do direito romano, nos deparamos com uma complexa pluralidade de normas e de fontes de produção. O reconhecimento do sistema jurídico romanista, assim como de outros sistemas, é de extrema importância para a interpretação dos ordenamentos que sobre ele se fundaram. Para Schipani (2009), o sistema não é apenas um estilo de trabalho dos juristas; não individualiza uma parentela, uma semelhança entre ordenamentos ou dos modelos comuns que os ordenamentos adotam, ele comporta, em essência, um ‘sistema de referência’ para a interpretação dos ordenamentos.

Desse modo, o sistema do direito romano oferece os seus princípios e desenvolvimentos ao ponto de orientar, influenciar e produzir uma harmonização dos diversos ordenamentos do sistema. Trata-se, nessa percepção, de um *ir/vir*, um movimento de circularidade, de transferência, transfusão, recepção, integração, manifestando a permanente vitalidade do universalismo²⁰² do direito romano de que emana.

Schipani (2009) sustenta que as soluções propostas pelo Direito Internacional, sobretudo o privado, no tocante às relações, que cada vez mais se desenvolvem com uma série complexa de fatores de referência, não correspondem à real natureza da relação em todos os seus possíveis perfis e na sua substancial unidade, posto que, tais soluções produzem a aplicação de normas dos direitos internos, dotadas de insuficiente certeza.

Além do mais, a realidade em que se colocam, dada característica de mutabilidade, tende rapidamente, a ser objetivamente aquela de uma nova dimensão unitária, de uma nova

²⁰² Em “O diálogo entre as culturas: do universal ao multiculturalismo”, Danilo Marcondes, pontua que: O ‘universal’ é uma invenção do pensamento grego, não apenas como conceito, mas como modo de ver a realidade, como atitude diante dela. A tradição ocidental incorporou essa herança nas grandes vertentes de desenvolvimento de seu pensamento – a filosofia, a ciência, a religião cristã. Afinal, ‘católico’ é um termo grego que significa exatamente ‘universal’. Assim, a pretensão da universalidade do conhecimento e dos valores é uma característica da cultura ocidental, ou seja, das culturas que se formaram pela influência greco-romana e cristã, projetando-se hoje sobre toda a grande diversidade de culturas de nosso mundo. (Jullien, 2009, p. 7)

sociedade de cidadãos pertencentes a estados diversos, para a qual não se colhe a diferença entre relações que deveriam ser reguladas pelo direito interno de um estado, “(...) isto é, por um direito previsto para as relações que não tenham elementos de internacionalidade” e relações que deveriam ser reguladas com uma outra normativa. (Schipani, 2009, p. 502).

Conclui o autor, destacando que esta nova realidade não foi prevista pelos legisladores das normas de Direito Internacional Privado - DIPr dos países interessados nos processos de integração, posto que, tais normas foram concebidas para regular as relações de pessoas pertencentes a sociedades separadas. Ao que parece, o MERCOSUL, como um bloco criado objetivamente sobre os auspícios da integração entre os países, inicialmente comercial, hoje se aproximando da integração na dimensão social²⁰³, com vistas ao alcance de um mercado comum e monetário, busca a partir da harmonização das leis, fissurar a barreiras que limitam a circularidade transnacional dos homens e dos bens – em sentido largo – que compõem a integração mercosulina.

Num contraponto nuclear ao sistema do direito romano com sua concepção universalista, em face da nova realidade de um mundo contemporaneamente globalizado e balizado pelo Direito transnacional²⁰⁴, partimos para o diálogo com os pressupostos teóricos desenvolvidos por François Jullien²⁰⁵, que de modo provocador, articula três conceitos-chave explicitando diferenças e semelhanças: “universal”; “uniforme” e “comum”, pensados em contraste e em comparação com conceitos como: “alteridade”; “singular” e “heterogêneo”.

Jullien (2009) afirma que, nos mais diversos recantos do mundo, através dos intercâmbios de homens e de bens, as culturas continuam a dialogar entre si, seja por empréstimos, contaminações, influências, bem como, através das resistências, polêmicas, distorções ou dissidências. Nessa confluência, o autor toma como ponto de partida três termos conexos, que formam um triângulo e que se recortam entre si, mas que, com muita frequência,

²⁰³ Em 26/03/2021, em comemoração aos 30 anos do bloco, o MERCOSUL publicou o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL”, subdividido em 10 eixos (1. Circulação de pessoas; 2. Integração transfronteiriça; 3. Cooperação judicial e consular; 4. Trabalho e emprego; 5. Seguridade social; 6. Educação; 7. Transportes; 8. Comunicações; 9. Consumidor e 10. Direitos políticos e acesso dos cidadãos aos órgãos do MERCOSUL), o documento oferece uma compilação de uma série de direitos dos cidadãos do bloco. O objetivo do avanço na dimensão social perpassa pela necessidade de introduzir nos indivíduos um sentimento de pertencimento, de noção de cidadania regional.

²⁰⁴ Na nossa época, a expressão “direito internacional público” parece inteiramente imprópria, na medida em que não permite dar conta da diversidade dos atores da sociedade internacional contemporânea. O direito internacional tem como objeto a ordenação das relações entre todos os atores da sociedade internacional, de sorte que qualificamos esse direito de ‘transnacional’ ” (Carreau; Bichara 2015, p. 45).

²⁰⁵ O autor se utiliza de um método genealógico em seus aspectos lógicos, estritamente como conceitos abstratos; jurídicos, através da concepção universalista romana de cidadania; e teológicos, pelo exame da visão paulina de uma ‘religião para todos os povos’. Segundo Jullien, a análise da gênese desses conceitos nos permite entender sua influência em nosso pensamento hoje e nos possibilita questionar e repensar a pretensão de exportá-lo como único modelo válido (porque universal) para todas as culturas, bem como, superar o entendimento e os usos mais tradicionais desses conceitos, continuando a operar com eles em um sentido menos reducionista. (Jullien, 2009).

são mantidos isolados. Assim, os classifica em: 1º “universal” enquanto um conceito lógico, derivado da razão; 2º “uniforme”, como um conceito econômico derivado da produção; e 3º o “comum”, enquanto um conceito político, derivado da partilha.

Inicia sua análise desconstruindo o “**universal**”, alertando sobre a inexistência de transparência ou neutralidade nessa noção, defende que o ‘universal’ assombra pois: “A justificação por ele invocada é de direito, imperativa e mesmo imperiosa, e não apenas de fato” (2009, p. 19). A universalização desponta como uma grande facilidade-artificialidade, argumenta Jullien (2009, p. 27):

Por ambição ideal (da razão), eis que o universal se vê acusado de fraude (com relação à experiência), em outras palavras, de traição (com relação à exigência mesma de verdade). De uma época para outra, a cena do processo foi alterada, mas não é de hoje que paira sobre ele a suspeita de hegemonismo, até mesmo de fazer reinar um terror oculto, tanto mais perigoso na medida em que se apresenta impecavelmente “puro” e tem a seu favor a lógica.

Entre o “universal” e o “uniforme”, ainda paira confusão, pois tudo sugere que o ‘uniforme’ serve apenas para duplicar e reforçar o “universal”. Todavia, para o autor, o ‘uniforme’ é exatamente o oposto do “universal”. Trata-se de um retorno indefinido do mesmo e se espalha com tanto mais facilidade, na medida em que, não tem nenhuma preocupação com seu fundamento. Nesse sentido:

O uniforme é o duplo perverso do universal doravante disseminado pela globalização. Saturando o mundo, faz-se passar sub-repticiamente por ele, mas não pode invocar legitimidade: pois ele se autoriza não por uma necessidade, mas como mercadoria; deriva de um interesse não da razão, mas da produção (...) Assim, sua ditadura é tanto mais insidiosa na medida em que é discreta e não se faz notar. (Jullien, 2009, p. 14).

Assim, o “**uniforme**” impõe seus padrões como a única paisagem imaginável, e sem sequer parecer impô-los. Mesmo nos casos mais favoráveis, o de uma uniformização de medidas, dos códigos, das jurisdições, é exclusivamente o princípio da funcionalidade que prevalece, assim, **seu único mérito é aumentar a produção e a facilidade**. Importante lembrar que a uniformização assumiu relevância cada vez maior com a globalização, que por sua vez, ao levar a uniformização a um patamar de maior extensão, a faz passar sem aviso prévio pelo “universal”.

Por fim, a categoria do “**comum**” traz a compreensão de partilha, de participação. É um conceito ligado originalmente à noção de Política de Aristóteles. “(...) o que se partilha é o que nos faz pertencer à mesma Cidade, *polis*.” Trata-se de um conceito forte sobre o qual podemos

nos apoiar, “(...)ela acena para esse fundo, jamais completamente delimitável, fundo sem fundo.” (Jullien, 2009, p. 36). Todavia, o “comum” é um termo de dupla-face, **ao mesmo tempo inclusivo e exclusivo**, posto que, se o ‘comum’ é o que eu partilho com alguns, é também, em virtude disso, o que exclui todos os outros. Pode também abrir e fechar, opor-se ao próprio e identificar-se com ele, a seu espaço expansivo corresponde um avesso defensivo. “Essa é a inversão característica de todos os comunitarismos”, arremata o autor (p.42).

Jullien (2009) defende que um dos caminhos a se seguir, é a construção de um diálogo entre as culturas **contra a uniformização reinante**: o autoreflexo do humano. Nesse sentido, o plural das culturas deve ser visto sob o ângulo exploratório da defasagem²⁰⁶ (resistência) e não mais pelo ângulo da diferença. A defasagem põe em tensão, descobre até onde vão os possíveis e revela a diversidade das culturas como uma profusão de recursos a explorar.

Trata-se para o autor, de uma maneira de estímulo, uma necessidade de resistência à uniformização, tal como engendrada pela globalização. Portanto, o diálogo que recoloca as culturas entre si, no canteiro de obras, pondo em ação a defasagem, fissurando as universalidades fechadas é a única maneira inteligente de resistir à uniformização ambiente, que entre outros simulacros, **fez calar as divergências, com sua pseudoigualdade**. A defasagem pode funcionar também como uma estratégia de combate “a todo tédio do mundo vindouro” (2009, p. 202).

Em uma dimensão hermenêutica, faz-se necessário discutir os usos que são dados as categorias ‘uniformização’, ‘unificação’ e ‘harmonização’, conforme empregados nos instrumentos internacionais, bem como pela doutrina nacional e estrangeira, tendo em vista que pensar os usos é pensar a aplicação e, por conseguinte, a interpretação.

Para Marques (2005), **“uniformizar”** é transformar textos normativos diversos, de diferentes culturas, em um único texto, de uma só forma obrigatória para todos, através de um só regulamento ou através de um tratado internacional impondo normas de conteúdo uniforme. Já, **“harmonizar”** é aproximar de forma flexível a legislação de diferentes países, na medida do necessário, para a consecução de determinados fins comuns. Nesse sentido, defende a autora que ‘harmonizar’ é coordenar diversidades, é estabelecer um objetivo comum, de forma a diminuir e eliminar as diferenças. Harmoniza-se através da proposição de normas básicas, cuja aceitação, não será imperativa, mas é deixada à conveniência dos países-membros.

Nessa esteira, também é importante mencionar à empregabilidade dos termos **“unificação”** em comparação com **“harmonização”**, para alguns autores a explicação se

²⁰⁶ Para Jullien (2009), cada época tem sua forma de resistência, ostensiva ou discreta. A nossa é a da defasagem enquanto conceito de resistência cultural, ética e política.

justifica a partir da hierarquia entre os dois conceitos. Para esses, a ‘harmonização’ representaria o nível mais modesto, em que os Estados assumiriam o compromisso de atingir certos resultados, mas estariam, de certa maneira, livres para decidir o modo de alcançar tais objetivos. Nessa linha de pensamento, a ‘harmonização’ é tida como a forma mais adequada nas situações em que a substituição do direito nacional por regras uniformes não se apresenta política ou tecnicamente viável.

De acordo com Lima (2007), alguns autores recorrem à distinção entre direito material ou substantivo e DIPr ou de solução de conflito de leis, para tentar equacionar a questão da possível diferença entre **“harmonização”** e **“unificação”**. Segundo esses juristas, a **“harmonização”** jurídica refere-se ao processo de aproximação das normas de resolução de conflitos, posto que, esse sistema visa a conferir maior grau de previsibilidade à solução de conflitos de leis, pois o direito a ser aplicado ao caso concreto deverá ser o mesmo, independentemente do país em que se verificar a pendência. Já a ‘unificação’ do direito privado representa a superação do contraste entre normas jurídicas conflituais ou substantivas, em que a legislação doméstica passa a ser substituída por regras uniformes incidentes sobre uma questão específica.

Há também quem defenda que a **“unificação”** jurídica de modo menos rígido, implica afastar o conteúdo formal da norma e concordar quanto aos métodos de interpretação e compreensão e também quanto ao significado dos termos jurídicos empregados nos vários países. Nesse contexto, pontua Lima (2007, p. 117):

Lançando mão de uma noção cara aos comparativistas do direito, René David inclina-se a considerar que as diferenças essenciais entre os sistemas jurídicos dos diferentes países não residem necessariamente na diversidade de regras de direito, mas, sim, nos modos diversos de apresentar as questões, ou de classificar os dispositivos legais, ou no emprego de conceitos e metodologias que não são semelhantes em todos os países.

Como se pode inferir, não há uma unidade de tratamento semântico para definir o que seria a **“unificação”**; a **“uniformização”** ou **“harmonização”** jurídica internacional. Além das divergências de escopo teórico-conceitual, soma-se o fato desses termos, e outros tantos, por conferirem similitudes (aproximação, padronização, coordenação), serem empregados indiscriminadamente nos documentos internacionais.

Para Jayme (2004), o Direito Comparado moderno perseguia o objetivo de encontrar o que era comum, o igual, querendo descrever o constante, acima do tempo e do espaço, das normas jurídicas, ao passo que, o Direito Comparado pós-moderno, procura, ao contrário, o que

divide, as diferenças, afinal “A pós-modernidade vive de antinomias, de pares contrapostos: ela se define justamente através da Modernidade, que ela não quer ser” (2004, p.116).

Adicionalmente, ao descrever a Sociedade multicultural e os novos desenvolvimentos do Direito Internacional, o autor compreende que o que prevalece hoje é a proteção da identidade cultural da pessoa, numa espécie de direito da pessoa à proteção de um estilo de vida próprio. Ou seja, trata-se do reconhecimento por parte do ordenamento jurídico internacional, da identidade cultural da pessoa como valor jurídico. Nesse sentido, sustenta:

Este desenvolvimento, que coloca em crise a ideia de um direito uniforme e universal comum a todos os homens, corresponde à base filosófica da idade pós-moderna, a qual favorece e protege sempre mais a pessoa nas suas manifestações externas, isto é, no âmbito da sociedade (Jayme, 2004, p. 96).

Esses novos desenvolvimentos do Direito Internacional, materializados em valores da cultura pós-moderna do direito, são segundo Erik Jayme (2004): 1º Pluralismo; 2º Comunicação; 3º Narração e 4º Retorno dos sentimentos. Para o autor, o Direito Comparado pós-moderno pesquisa as diferenças entre as ordens jurídicas, tendo em vista especialmente as diferentes posturas e condutas como formas de expressão contemporânea de valores e estilos de pensar.

Nesse sentido, a comparação pós-moderna significa estudar a posição dos vários sistemas jurídicos, numa espécie de convivência, lado a lado, ao mesmo tempo, dos diferentes, do estrangeiro. Trata-se da adaptação aos contrapostos, um estudo sobre as diferentes intensidades do respeito dos Estados com relação à individualidade e aos costumes dos seus povos nativos. “A proteção da identidade cultural das minorias é apenas um aspecto da maneira pós-moderna de ver, onde cada indivíduo pode pretender alcançar um direito a ser diferente” (Jayme, 2004, p.121).

O **pluralismo**, esquematizado por Erik Jayme (2004), se refere à garantia da diversidade cultural: o direito à diferença. Ao que parece, esse pluralismo de formas e de estilos de vida emergem as fissuras impregnadas nas tentativas de uniformização das condutas, das compreensões, do ser. Para a pós-modernidade, o comum, o igual não será negado, porém, aparece como subsidiário, posto que, a pluralidade reaparece como um genuíno valor jurídico onde as diferenças entre as ordens jurídicas passam a ser mais interessantes. No mesmo sentido, Jayme (2004, p.120) citando Lyotard, aduz que o conhecimento pós-moderno não é apenas o instrumento do poder: “Refina nossa sensibilidade às diferenças e fortalece nossa capacidade

de apoiar o incomensurável” (tradução livre)²⁰⁷. Trata-se de uma maneira própria de ser, uma espécie de negação à pretensão universal, ou seja, uma variedade de alternativas, de opções, de possibilidades, em detrimento da repetição estéril do uniforme.

A **comunicação**, o segundo valor, é representada pela multiplicidade democrática de meios tecnológicos que permite a conexão com o outro. Para o autor, se revela como algo mais importante, determinante e intangível, a saber: a vontade e o desejo de se comunicar dessas pessoas, inclusive, o desejo, emerge como valor comum, numa espécie de integração da sociedade mundial sem fronteiras. Vale destacar que essa diversidade que emerge da pluralidade de formas de vida tem se mostrado mais nítida a partir da democratização e facilitação de acesso aos bens comunicacionais.

O terceiro valor da cultura pós - moderna do direito é a **narração**, fenômeno pelo qual, possibilita o Poder Judiciário decidir a partir de textos desprovidos de caráter propriamente jurídico, mas que podem ser levados em consideração. Exemplificando a existência da narração, Erik Jayme se utiliza da região da Andalusia, que apesar de não possuir competência para legislar sobre Direito de Família, o faz, questionando então, qual o significado de tal lei. “Sem dúvida tem efeito simbólico e demonstra o reconhecimento de uma sociedade. Encontramos aqui um fenômeno pós-moderno de primeira linha” (2004, p. 123). Para o autor, as normas narrativas carregam prazer na discricção e na informação, são textos legais sem nenhum efeito direto ou reconhecido, cuja finalidade é um apelo à consciência.

Por fim, na esteira dos valores da cultura pós - moderna do direito, Jayme (2004) apresenta o **retorno dos sentimentos** (*Le retour des sentiments*), um fluxo em relação à identidade cultural, baseado em fortes sentimentos de defesa e proteção de todas as expressões do individualismo, uma espécie de retorno à emocionalidade numa busca de novos elementos - sociais, ideológicos, religiosos, culturais - no discurso jurídico.

Diante de tudo, até aqui discutido, nos parece, que o movimento de uniformização das normas, não é suficiente para alcançar a complexidade humana transnacional, para enquadrar as singularidades do ser, afinal, partimos da compreensão de que a sociabilidade transnacional dos homens se multiplica num gigantesco e complexo ser/ter na circularidade intercambial de ir/vir tensionadas pelo desejo de respeitabilidade das diversidades interculturais, aqui pautadas pelos valores do pluralismo, da comunicação, da narração e do retorno dos sentimentos.

²⁰⁷ Do Original: *Le savoir postmoderne n'est pas seulement l'instrument des pouvoirs. LYOTARD escreve: Il raffine notre sensibilité aux différences et renforce notre capacité de supporter l'incommensurable.* (Lyotard, 1979 apud Jayme, 2004, p.120).

Nesse descompasso, é importante registrar o ponto de vista de Jullien, ao advertir que a herança cultural greco-romana foi bem menos linear e homogênea do que pode parecer. As influências da cultura judaica, árabe islâmica, dos bárbaros nômades não passaram incólume. “Portanto essa herança é mais híbrida, mais complexa e menos monolítica do que pode parecer quando a rotulamos de ‘cultura ocidental’ e a contrastamos com esta outra falsa unidade: o Oriente” (2009, p. 10).

Especificamente nos países situados na periferia do capitalismo global, o pluralismo jurídico traz como possibilidade a valorização da experiência de povos tradicionais, movimentos sociais e da própria identidade dos países que passaram por processos colonizadores. Antônio Carlos Wolkmer (2001), citando Boaventura de Sousa Santos, relembra que nesses locais, o surgimento do pluralismo jurídico nasceu, justamente, a partir da imposição de um direito de matriz europeia que, ainda que tendo a pretensão de se constituir como a única ordem jurídica válida, teve que conviver com tradições normativas não estatais oriundas dos povos autóctones, sem esquecer, ainda, que a afirmação destes ‘direitos tradicionais’ é, sem sombra de dúvidas, um processo de resistência à homogeneização colonial, que não desaparece com a globalização.

Numa fundamentação tensionada por povos “civilizados” e “não civilizados” - civilização como pressuposto indispensável de validade e aplicabilidade do princípio da nacionalidade, que por sua vez, pressupõe e estimula uma integração política, econômica e cultural – Dal Ri Jr. e Zimmermann (2016), discutem a gênese e o declínio do conceito de integração no direito internacional do século XX.

Tomando como pano de fundo, o princípio da autodeterminação dos povos e os indígenas, os autores sustentam que os princípios jurídicos foram forjados, adaptados para cruzar a linha de inclusão-exclusão da civilização, onde integrar progressivamente os índios era a única saída, assim, Dal Ri Jr. e Zimmermann: “(...) a partir de um processo civilizatório de homogeneização de unidades sociais distintas e de assimilação cultural. Fez-se outro direito europeu, específico para povos ‘não-civilizados’” (2016, p.163).

Afirmam os autores que o conceito de integração adquiriu importância singular no âmbito nacional com o paradigma estruturalista – funcionalista, quando acreditava-se que a governança política e o desenvolvimento econômico só seriam possíveis dentro de parâmetros homogeneizados. Compreensão essa **convergente com a essência do “uniforme”** enquanto um conceito da produção, ou seja, não deriva da necessidade, mas sim da mercadoria, posto que é menos oneroso, se produzido em cadeia, conforme defende Jullien (2009).

Desse modo: “(...) já na primeira metade do século passado, a integração nacional veio a representar sobretudo uma ideia política de uniformização, trazendo em seu bojo a rejeição do pluralismo sociocultural.” (Dal Ri Jr.; Zimmermann, 2016, p. 166). Todavia, essa integração vem experimentando seu declínio, fato demonstrado com clareza no embate com o ‘nacionalismo indígena’²⁰⁸, tese defendida pelos autores em tela. Além do mais, as pretensões integracionistas passaram a ser interpretadas com sinônimos pejorativos. Nesse sentido, o heterogêneo não deve mais ser visto como um problema, como também, a máxima: “é legítimo ser diferente”, passou a ter mais sentido.

Suspeitamos assim, que a uniformização, esconde a complexidade e a possibilidade de conciliação entre a diversidade de ordenamentos jurídicos e, portanto, de culturas presentes no mundo, bem como, é capaz de acinzentar valores inerentes ao Direito transnacional, sobretudo os que demonstram a sua particularidade e vivacidade.

Em relação à radical separação entre homem e natureza preconizada pela filosofia liberal ocidental, emergem críticas e abordagens que passam a nos enxergar, na verdade, como parte dela, com potencial mesmo de provocar significativas alterações em seu equilíbrio, cujas consequências já foram brevemente expostas anteriormente. Mesmo em instituições ocidentais tradicionais, como a Igreja Católica, essa perspectiva já é assumida, sendo, atualmente, a discussão ambiental parte importante de sua doutrina social. Nesse sentido, é o início da Encíclica *Laudato Si'*, do Papa Francisco, primeiro Pontífice Latino-Americano, que assim exorta à conservação de nossa casa comum (grifos nossos):

1. «*LAUDATO SI'*, *mi' Signore* – Louvado sejas, meu Senhor», cantava São Francisco de Assis. **Neste gracioso cântico, recordava-nos que a nossa casa comum se pode comparar ora a uma irmã, com quem partilhamos a existência, ora a uma boa mãe, que nos acolhe nos seus braços:** «Louvado sejas, meu Senhor, pela nossa irmã, a mãe terra, que nos sustenta e governa e produz variados frutos com flores coloridas e verduras».
2. Esta irmã clama contra o mal que lhe provocamos por causa do uso irresponsável e do abuso dos bens que Deus nela colocou. Crescemos a pensar que éramos seus proprietários e dominadores, autorizados a saqueá-la. A violência, que está no coração humano ferido pelo pecado, vislumbra-se nos sintomas de doença que notamos no solo, na água, no ar e nos seres vivos. Por isso, entre os pobres mais abandonados e maltratados, conta-se a nossa terra oprimida e devastada, que «geme e sofre as dores do parto» (*Rm* 8, 22). **Esquecemo-nos de que nós mesmos somos terra (cf. *Gn* 2, 7). O nosso corpo é constituído pelos elementos do planeta; o seu ar permite-nos respirar, e a sua água vivifica-nos e restaura-nos** (Francisco, 2015, n.p.).

²⁰⁸ Sobre nacionalismo e a construção de sentidos nos discursos indígenas, sobretudo na experiência boliviana, que culminou com o termo e definição jurídica de “nacionalismo indígena” na promulgação da Constituição boliviana, a qual reconheceu 36 etnias como “nações”, num modelo plurinacional de Estado (Dal Ri Jr; Zimmermann, 2016).

O trecho colacionado explicita a irrupção de um novo paradigma ético relativamente ao tratamento do Meio Ambiente, o qual fatalmente terá implicações jurídicas, mormente no âmbito internacional. A natureza não pode mais ser vista como mero bem, no sentido patrimonial, da humanidade, mas como espaço no qual a humanidade se realiza em todos os seus aspectos, e do qual é inteiramente dependente.

No mesmo sentido, pontua Ailton Krenak (2020), filósofo indígena brasileiro, primeiro a integrar a Academia Brasileira de Letras, que tem se debruçado sobre a problemática do Meio Ambiente e a relação homem-natureza:

Fomos, durante muito tempo, embalados com a história de que somos a humanidade e nos alienamos desse organismo de que somos parte, a Terra, passando a pensar que ele é uma coisa e nós, outra: a Terra e a humanidade. Eu não percebo que exista algo que não seja natureza. Tudo é natureza. O cosmos é natureza. Tudo em que eu consigo pensar é natureza. (Krenak, 2020, p. 06).

O Direito Ambiental reflete sua tutela apenas em relação aos chamados bens naturais em si próprios, mas também na sua interação com os homens e mulheres. Trata-se da caminhada que ora travamos em busca da consolidação de um novo paradigma jurídico, o ecocêntrico. Ademais, é importante trazer à tona a noção de território, que na Geografia Crítica corresponde não apenas ao espaço em si, mas também às interações culturais, sociais e econômicas estabelecidas com os indivíduos e grupos sociais que nele habitam. Nesse contexto, a natureza não é apenas um bem a ser tutelado juridicamente, mas também é parte componente da própria identidade de um povo. Degradar a natureza é, portanto, degradar a própria existência desses povos, o que reitera o caráter transcendente do Direito Ambiental.

Nessa trilha, há de se caracterizar a litigância ambiental como um fenômeno multifacetado, que abrange todos esses aspectos. A conservação do meio ambiente é, também, a conservação da identidade, modos de produção e vida e existência de povos diversos, que não podem simplesmente ser apagados em nome do progresso ou mesmo de um universalismo que desconsidere o caleidoscópio cultural que é o mundo.

Os conflitos ambientais também refletem questões de classe, raça, gênero e, na esfera internacional, da desigualdade entre os Estados. Na realidade, a ideia de universalidade, como apresentada acriticamente - e que é grande instrumentalizadora do Direito Internacional - é fruto antes da imposição de um padrão mundial de produção econômica representado pelo capitalismo, cuja gênese está umbilicalmente ligada mais ao colonialismo do que à noção de que os seres humanos são todos iguais em direitos e dignidade, independente do Estado em que se encontrem.

Ailton Krenak (2020) novamente contribui com as perspectivas dos povos originários, asseverando a importância que estes têm no atual debate ambiental. Para o autor, existe uma subhumanidade, que foi esquecida. Os caiçaras, índios, quilombolas e aborígenes ficaram nas margens dos rios, nas beiras dos oceanos, na África, na Ásia ou na América Latina e continuam se relacionando com a terra, como se dela fosse impossível se apartar – proteção ambiental genuína. Continua o autor, afirmando: “Existe, então, uma humanidade que integra um clube seletivo que não aceita novos sócios. É uma camada mais rústica e orgânica, uma subhumanidade, que fica agarrada na Terra. Eu não me sinto parte dessa humanidade. Eu me sinto excluído dela (Krenak, 2020, p. 06)”

Conectando as discussões sobre universalismo e território, Enrique Dussel (1994) entende que o marco fundador do que se entende por modernidade foi, precisamente, a descoberta - que ele chama de “encobrimento” - da América pelos espanhóis, em 1492, visão partilhada por Quijano (2005), conforme veremos no decorrer deste trabalho.

O universalismo, portanto, operou-se a partir da expansão dos domínios da Europa para além do continente europeu e a subsunção dos povos colonizados à lógica de exploração e homogeneização cultural. Em uma sociedade ainda marcada pelo peso da religião - e considerando que as grandes navegações foram, em certa medida, as últimas cruzadas - houve até mesmo a discussão se os povos indígenas e africanos tinham alma, questionamento ao qual se respondeu afirmativamente, mas que eles necessitavam passar por processos de conversão. Ou seja, para serem homens e sujeitos de direitos, os povos não europeus deveriam deixar de lado suas culturas e cosmologias e abraçar aquela imposta pelo colonizador.

O continente americano, como espaço criador dessa universalidade moderna, que se operou a partir do silenciamento das múltiplas cosmopercepções²⁰⁹ dos seus povos, agora emerge - assim creremos crer - como enunciador de uma nova forma de universalidade, não mais baseada em uma cultura única e homogeneizante, mas diversa e plural. De toda sorte, mesmo os paradigmas de direitos humanos mais pretensamente inclusivos e emancipatórios não abandonam por completo o eurocentrismo, e a visão de mundo baseada no centro do capitalismo global, como visto, não dá conta da complexidade das questões ambientais contemporâneas.

²⁰⁹ O termo “cosmopercepção” é proposto pela filósofa nigeriana Oyeronke Oyewumi, em oposição à categoria “cosmovisão”, tradicionalmente empreendida pela filosofia ocidental como representativa da lógica cultural de uma sociedade. Segundo Oyewumi, a noção de cosmopercepção é mais inclusiva, posto fundada na transcendência do visual como maneira de perceber o mundo, dando espaço às outras formas de fazê-lo. (Oyewumi, 2002).

Nesse sentido, Herrera Flores (2004, p. 366), a partir da ideia de interculturalidade, explica que olhar o mundo a partir da periferia implica: “entender-nos como um conjunto de relações que nos atam, tanto internamente, quanto externamente, a tudo e a todos os demais. A solidão do centro supõe a dominação e a violência. A pluralidade das periferias supõe o diálogo e a convivência.” Novamente sobre universalidade, Jullien (2009) defende que um dos caminhos a se seguir, é a construção de um diálogo entre as culturas contra a uniformização reinante. Trata-se, para o autor, de uma maneira de estímulo, uma necessidade de resistência à uniformização, tal como engendrada pela globalização.

3.1.1 Iniciativas uniformizadoras

Na caminhada da uniformização jurídica, faz-se por bem, destacar importantes Instituições cujos objetivos essenciais são a uniformização das normas internacionais. De âmbito global: 1º **UNIDROIT** (Instituto Internacional para a Unificação do Direito Privado) enquanto mecanismo de cooperação internacional. De acordo com Dolinger (2012), o Direito Internacional Privado Uniformizado, idealizado por Mancini e Asser, matéria que constitui o tema central da primeira sessão do Instituto de Direito Internacional, realizada em 1874 em Genebra, se apresenta como importante instrumento para solução dos conflitos de leis.

Tal discussão, importante pauta da época também encontra ressonância no escrito de Mancini: “A utilidade de tornar obrigatórias para todos os Estados certas normas de direito internacional privado, para garantir a decisão uniforme dos conflitos entre as diferentes legislações civis e criminais” (Il Filangieri, 1876; Dal Ri Jr.; Pozzatti Jr., 2012, p. 290, tradução nossa)²¹⁰. Entrementes, destacamos que o pragmatismo das ideias de Mancini culminou com a criação da Conferência de Haia de DIPr, em 1893 (Moura, 2018).

Após a I Guerra Mundial, com o sentimento de que, era necessário evitar futuros conflitos armados, o estabelecimento de medidas destinadas a estabilizar as relações entre os países eram comuns. A Sociedade das Nações - primeira experiência internacional de associação de Estados soberanos - deu ensejo a diversas iniciativas que visavam promover a cooperação internacional. Assim, França e Itália decidiram criar, como órgãos auxiliares da Sociedade das Nações organismos internacionais que teriam a finalidade de desenvolver a cooperação multilateral. Nesse intuito, foram instituídos o Instituto Internacional para a

²¹⁰ “*Utilità di rendere obbligatorie per tutti gli Stati, sotto la forma di uno o piu trattati, alcune regole del diritto internazionale privato per assicurare la decisione uniforme dei conflitti tra le differenti legislazioni civili e criminali*” (Il Filangieri, 1876; Dal Ri Jr.;Pozzatti Jr., 2012, p. 290).

Cooperação Intelectual - precursor da UNESCO; o Instituto Internacional Educacional Cinematográfico e o Instituto Internacional para a Unificação do Direito Privado - conhecido pela sigla UNIDROIT²¹¹, que “*deriva dalla combinazione dei termini francesi Unification e Droit*” (Lima, 2007, p. 21).

Com o UNIDROIT²¹², o Governo italiano tinha o objetivo de observar meios de harmonização e coordenação de regras de Direito privado dos diferentes Estados e ao mesmo tempo, preparar gradualmente a adoção de uma legislação de Direito Privado uniforme. “A criação do Instituto foi sugerida por um ilustre romanista e senador italiano, Professor Vittorio Scialoja, ligado a um movimento, de fins do século XIX, que defendia a harmonização dos diferentes sistemas jurídicos” (Lima, 2017, p. 22).

Assim, em 1926, foi fundado o UNIDROIT – sendo oficialmente inaugurado em 30 de maio de 1928 - como órgão auxiliar da Sociedade das Nações. Já na segunda sessão, em 1929, considerou-se que a unificação do Direito Comercial seria a área do direito mais propensa à harmonização, ao contrário do Direito de Família, cuja particularidade era de difícil consecução.

Com o fim da Sociedade das Nações, a estrutura institucional do UNIDROIT passou ao *status* de uma associação autônoma de Estados, tendo como base um novo acordo internacional multilateral - o Estatuto Orgânico do UNIDROIT, de 15 de março de 1940. Apenas três meses após a instituição do novo Estatuto, o Brasil, na qualidade de país depositário, oficializou a plena adesão, manifestando inclusive, o desejo de que o Português fosse considerado língua oficial do Instituto. Importante lembrar, que os efeitos colaterais da II Guerra Mundial causaram uma interrupção nas atividades do Instituto. Mas, a partir do início da segunda metade do século, a comunidade internacional retomou o interesse por regras jurídicas uniformes para regulamentar as relações internacionais. Nesse intervalo, o Brasil²¹³ deixou de ser membro do Instituto em 1969 tendo retornado em 1993 (Lima, 2007).

²¹¹ O UNIDROIT, fundado em Roma, em 1928 tem como objetivo principal trabalhar no sentido da unificação do direito privado. À época, o governo brasileiro recebeu convite para manifestar-se a respeito, onde Clóvis Beviláqua, incumbido de redigir parecer, opinou pela possibilidade dessa unificação, ressaltando, porém, que tal objetivo ainda se conservava muito distante. (Dolinger, 2012, p. 165). Naquele momento, o Instituto era dirigido por um Conselho de 14 membros, entre esses figurava um brasileiro, Raul Fernandes, que não pode assistir a primeira sessão, tendo sido representado pelo Senador Celso Bayma, que se achava em Roma no momento (Lima, 2007, p. 26).

²¹² O UNIDROIT iniciou suas atividades sobre as bases de um acordo bilateral entre o Governo italiano e a Sociedade das Nações.

²¹³ O Brasil deixou de ser membro do Instituto por meio de uma fria nota verbal da Embaixada em Roma à Farnesina, de 10 de março de 1969, na qual se diz apenas ‘que, por força maior, o Governo brasileiro deixará de ser membro do Instituto Internacional para a Unificação do Direito Privado, a partir de 18 de junho de 1970.’ (Lima, 2007, p. 34 - 35).

Entrementes, uma das primeiras tarefas do UNIDROIT²¹⁴ foi definir o alcance dos trabalhos de uniformização que seriam empreendidos, entre harmonização do direito mediante regras substantivas ou uniformização jurídica por meio de normas de solução de conflitos, naquele momento, restou decidido restringir a uniformização apenas às normas de direito substantivo.

Sobre a **metodologia de trabalho utilizada pelo Instituto**, na consecução dos seus objetivos, especialmente Lima (2007), a subdivide em: **1º Estágio inicial**, momento em que, se o Conselho de Direção considerar uma proposta interessante e digna de aprofundamento, solicitará a preparação de um estudo preliminar de Direito comparado. Após análise das perspectivas jurídicas e políticas, caso decida positivamente, será convocado um Grupo de estudo/trabalho para examinar o tema mais detidamente e, posteriormente a construção de uma minuta de futuro instrumento internacional.

O **2º estágio** é caracterizado pela análise e negociação inter-governamental. Constitui uma etapa importante da preparação de diplomas que versam sobre unificação jurídica, pois, durante os encontros, são ressaltadas as diferenças dos diversos direitos nacionais e se iniciam os primeiros esforços de aproximação de legislações. Como as negociações adquirem um tom mais técnico – não politizado – “os representantes nesse nível de negociações acham-se mais propensos à aceitação de dispositivos ou conceitos até então estranhos aos regulamentos de seu país, mas que poderão ser úteis como forma de aperfeiçoamento legislativo” (Lima, 2007, p. 73).

Por fim, o **estágio final**, se refere ao momento em que a minuta do instrumento é submetida ao Conselho de Direção que autoriza a sua publicação. Trata-se do último estágio do processo legislativo do UNIDROIT. A partir daí, caso o projeto de instrumento internacional seja aprovado pelas delegações presentes, o documento, cujo exame se iniciou com o grupo de trabalho, passa a constituir um diploma formal.

Também de âmbito global, a Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento do Comércio Internacional – UNCITRAL, a partir de tratados internacionais, leis modelo e princípios, atua no contexto da harmonização do direito. A principal convenção da UNCITRAL é a Convenção de Viena para Compra e Venda Internacional de Mercadorias – CISG.

A Conferência da Haia de Direito Internacional Privado é uma organização intergovernamental de âmbito mundial, que tem por finalidade trabalhar para a unificação progressiva das regras de DIPr. No âmbito desta organização foram concluídas, mais de 40

²¹⁴ UNIDROIT – *International Institute for the unification of private Law.*

instrumentos internacionais sobre várias áreas do direito. A primeira sessão da Conferência da Haia de DIPr realizou-se em 1893 e em 1951 a Conferência aprovou seu estatuto; As sessões ordinárias acontecem de quatro em quatro anos, nos e a partir da sua 17.^a Sessão, em 1991, a Conferência da Haia decidiu que um de seus objetivos principais seria o de ser um centro mundial a serviço da cooperação internacional judiciária e administrativa em matéria de direito privado, notadamente no âmbito da proteção da infância, desde então, a organização já concluiu uma série de tratados na matéria.

Na América Latina, no âmbito da Organização dos Estados Americanos – OEA, sem olvidar das várias tentativas pretéritas²¹⁵ de uniformização de normas privadas, bem como do Código de Bustamante, destacamos como representante dos trabalhos de unificação jurídica internacional, as **Conferências Interamericanas Especializadas em Direito Internacional Privado (CIDIPs)**, com ênfase em áreas específicas.

Importante lembrar, que as CIDIPs apresentaram, até a sua quarta edição (CIDIP IV), um grande número de ratificações, depois ficaram mais espaçadas no tempo, até chegar no vácuo que temos hoje, onde ainda se aguarda a realização da CIDIP VII. De acordo com Jaeger Junior, a doutrina tem se referido à uma comercialização e privatização das CIDIPs, o que se vê refletido nas temáticas da CIDIP VII, onde se verifica “um deslocamento do eixo material para aspectos claramente enraizados no direito do comércio internacional” (Jaeger Junior, 2007, p. 132).

²¹⁵ A primeira tentativa no mundo de codificar as regras de Direito Internacional Privado ocorreu precisamente em Lima, entre 1877 e 1879, quando se reuniu o Congresso de Plenipotenciários Jurisconsultos Americanos. (Lima, 2007, p. 161). A nascente e posterior disseminação europeia do movimento de uniformização das normas de DIPr, bem como, sua expansão no âmbito econômico, são variáveis a serem consideradas na construção desta pesquisa. “No entanto, paralelamente a essas tratativas que estavam tendo lugar na Europa - e que, de alguma forma, refletiam a ideologia de otimismo que reinava à época -, coube à América Latina exercer um papel pioneiro nos trabalhos de unificação jurídica internacional: a primeira tentativa no mundo de codificar as regras de Direito Internacional Privado ocorreu precisamente em Lima, entre 1877 e 1879, quando se reuniu o Congresso de Plenipotenciários Jurisconsultos Americanos. Trata-se de iniciativa que exerceu grande influência na doutrina europeia e que trouxe uma fecunda contribuição para o desenvolvimento do Direito Internacional Privado. Essa conferência, realizada por iniciativa do Governo peruano, partiu da concepção de que os países latino-americanos dispunham de uma comunidade de culturas e de uma noção de justiça suficientemente concordantes que lhes permitiria vislumbrar um acordo sobre uniformização de legislações em vários campos, inclusive no Direito Internacional Privado. Participaram do Congresso de Lima representantes da Argentina, Bolívia, Chile, Cuba, Equador e Peru, aos quais se agregaram Costa Rica, Guatemala, Honduras, Uruguai e Venezuela, não tendo o Brasil estado presente. Ver, a propósito, Irineu Strenger (2000, p. 177 *apud* Lima, 2007, p. 154). De acordo com Schipani (2009, p.504), a “unidade social do Continente” estava fortemente presente nos codificadores do século XIX e em seu nome Manuel Ancízar, que estava em Santiago do Chile na Legação da Nova Granada em 1856, pediu a Bello diversas cópias do seu código para que fosse adotado na Colômbia, e por meio dos códigos se facilitasse a sua formação (essa era “apetecida”). Tal unidade induz também o Equador a escolher tal código. Ulteriormente: a Conferência de Lima de 1877-78 começara com a perspectiva de adotar um direito material uniforme, mas, como em outros casos, a configuração que olhava para a Europa veio a prevalecer e a unificação se limitou a se orientar sobre as normas de direito internacional privado.

No que se refere ao **MERCOSUL**, interessante perceber que, pela regionalidade geográfica, várias das CIDIPs vinculam os países mercosulinos, fato que levou a doutrina a discutir sobre a (des)necessidade do MERCOSUL refazer em novos tratados algumas temáticas²¹⁶ já trabalhadas no âmbito das CIDIPs.

De toda sorte, esse confronto revelou um conflito de competências entre o MERCOSUL e as CIDIPs, posto que, alguns temas receberam um duplo tratamento. Outrossim, anteriormente, uma outra rivalidade já havia se apresentado: convivência entre as CIDIPs e as Convenções de Haia. Essa pluralidade de fontes é apontada como uma das características dos sistemas jurídicos contemporâneos, onde, segundo Marques (2005), a solução não é mais dada pela aplicação exclusiva de uma só das fontes, mas por meio de uma aplicação simultânea ou opcional, ou seja, a aplicação da teoria do “diálogo das fontes”, desenvolvida por de Erik Jayme.

Retomando a discussão sobre as divergências semânticas²¹⁷ e conceituais que permeiam os institutos da “unificação”; “uniformização” e “harmonização”, diante do que fora discutido teoricamente e ilustrado a partir dos organismos e iniciativas globais e regionais, nos filiamos ao termo “harmonização”, conforme justificativas a seguir.

Na perspectiva semântica, o termo que mais se adequa ao movimento de aproximação de normas ambientais no âmbito do MERCOSUL é a harmonização. Na conjugação de esforços entre os países, em busca da satisfação de interesses comuns - a partir da compreensão do elemento volitivo, típico das relações internacionais- as divergências intrínsecas de cada ato devem ser respeitadas, de modo que, as idéias de “fusão”, “formar um todo” e “padronização”, inerentes aos conceitos de unificação e uniformização, tendem a afastar as assimetrias e assim, como se iguais fossem, formando um todo, de modo idêntico para todos, ao nosso ver, não faz jus ao movimento da política ambiental mercosulina.

Levando em consideração os aportes teóricos de Jullien (2009); Jayme (2004); Lima (2007) e Oliveira (2008), sobre as dimensões das aproximações jurídicas, bem como, o conjunto de documentos – atas e anexos do SGT nº 06 e da RMMA - apreciados ao longo deste trabalho; Resoluções do GMC; Decisões do CMC, além dos tratados ambientais e os fundacionais que instituem o bloco, dentre outros, verifica-se que a nomenclatura preferida pelos formuladores,

²¹⁶ Desdobramento essencial dessa pesquisa, que será feito em momento oportuno, é a análise das iniciativas harmonizadoras em matéria ambiental.

²¹⁷ Unificação: reunir(-se) formando um todo; unir(-se). Uniformização: tornar(-se) uniforme; padronizar(-se). Harmonização: pôr(-se) ou estar em harmonia, acordo; conformizar(-se). Fonte: Minidicionário Houaiss da língua portuguesa. Rio de Janeiro, 2ª ed. 2004. Unificação: ato ou efeito de unificar, de tornar único; integração, fusão, reunião, coligação: a unificação dos partidos possibilitou a aprovação da candidatura. Uniformização: ação ou efeito de uniformizar; ato de se uniformizar. Harmonização: ação ou efeito de harmonizar. Dicionário Aurélio de língua portuguesa. Fonte: <https://www.dicio.com.br/>. Acesso em: 15 de nov. 2023.

- nas redações cujo esforço é dirigido para o alcance de um interesse comum - é a “harmonização”.

Para nós, é inequívoca a convergência entre o movimento da construção da política ambiental mercosulina – com base nos documentos apreciados - com o modelo teórico da harmonização dirigida, defendida por Oliveira (2008, p. 33): “Diz-se que a harmonização jurídica é dirigida quando obtida em razão do interesse e esforços de dois ou mais Estados para a criação de direito harmonizado.” Continua a autora, subdividindo sua classificação em **harmonização dirigida formal** e **harmonização dirigida informal**. A formal, ocorre pela adoção de regra de direito vinculante – atos de organismos supranacionais e os tratados de direito uniforme ou que tem como anexo lei uniforme - e a informal, cuja aplicação da norma é facultativa.

A classificação de Oliveira (2008) também se subdivide em **harmonização espontânea** e **harmonização indireta**. A primeira se refere à aproximação natural sem intenções e a indireta, quando acontece com o apoio do legislador, a partir, por exemplo, de trabalhos preparatórios comparatistas. Nesse contexto, a política ambiental do MERCOSUL, amparada nos documentos que foram apreciados para a construção deste trabalho de tese, estão enquadrados no modelo teórico da **harmonização jurídica informal indireta**, conforme categorização de Oliveira (2008).

Na perspectiva doméstica, as legislações internas da Argentina; Salta; Brasil; Paraguai e Uruguai, no tocante ao instituto da AIA e similares apresentam fortes conexões. Acreditamos que as aproximações jurídicas presentes nos atos legais destes países, foram impulsionadas, dentre outros fatores, pela similaridade linguística, pelo histórico de formação do direito e de codificação do direito internacional, pelas aproximações regionais, culturais e pela reafirmação democrática da região, que perpassa a valorização do direito ambiental.

Esse conjunto de elementos, nos leva a classificar o nível de convergências entre os conceitos, formatos e dinâmicas dos institutos de AIA e similares, na espécie de **harmonização jurídica espontânea**, tomando como inspiração, Oliveira (2008). As influências do movimento ambiental global e as consequências naturais da intensificação da circulação de pessoas e de modelos jurídicos/doutrinários na região, também devem ser levados em consideração.

3.2 TRAJETÓRIA POLÍTICO-NORMATIVA DO MERCOSUL EM MATÉRIA AMBIENTAL

A estrutura institucional intergovernamental do MERCOSUL, apresenta particularidades e obstáculos no que se refere à fase avançada do processo de integração. No

sistema mercosulino, o que predomina é a relação horizontal de soberanias e um sistema de cooperação entre os Estados. Enfatiza Oliveira: “não há autoridade central criada com o propósito específico de promover o interesse geral em detrimento dos interesses particulares” (2008, p. 162).

A metodologia de incorporação do direito do MERCOSUL aos direitos nacionais dos países que compõem o bloco, ocorre de modo distinto da dinâmica da União Europeia (UE). Via de regra, no MERCOSUL, os Tratados são negociados pelos governos; posteriormente aprovados pelos Congressos; ratificados pelos Estados - Membros; promulgados e em seguida, internalizados no sistema normativo doméstico de cada país. Nessa sistemática, a harmonização jurídica no bloco, ainda tem que lidar com as assimetrias constitucionais dos signatários, inclusive no que se refere à hierarquia normativa. Para Oliveira, “a relação entre o direito internacional e o direito interno em cada Estado-membro é ainda outro problema para a harmonização jurídica no MERCOSUL” (2008, p. 169).

Nesse contexto, importante notar que, as fontes jurídicas do MERCOSUL, nos termos do artigo 41 do Protocolo de Ouro Preto são: I - o Tratado de Assunção, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares (**direito originário ou primário**); II - os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos e III - as Decisões do Conselho do Mercado Comum, as Resoluções do Grupo Mercado Comum e as Diretrizes da Comissão do MERCOSUL (**direito derivado ou secundário**). As iniciativas de harmonização legislativa no bloco são realizadas por meio dessa normativa. Assim:

Dentre estas mesmas fontes, aquelas que contemplam matéria ambiental, são, em grande parte, secundárias. Trata-se de atos jurídicos emanados pelos órgãos previstos nos acordos de integração, principalmente, no caso em tela, de resoluções do Grupo Mercado Comum (GMC) e de decisões do Conselho Mercado Comum (CMC). Uma parte menor das normas que se voltam à tutela jurídica do meio ambiente encontra-se inserida entre as fontes primárias da organização, ou seja, em dispositivos presentes no Tratado de Assunção, nos Protocolos de Brasília e Ouro Preto, e em outros documentos assinados diretamente pelos Estados partes. (Dal Ri Junior; Noschang, p. 47, 2014).

Em diferente patamar, a UE, desde sua origem, conta com uma variedade de mecanismos que promovem a harmonização jurídica. Segundo Beltrame, para quem, o processo de integração regional europeu é dotado de um aparato judiciário ímpar: “os juízes nacionais são constrictos a levar em consideração os tratados, regulamentos, diretivas e decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia ao exercerem o seu poder jurisdicional” (2012, p. 80), afinal, as Constituições permitem a delegação do exercício de competências para um poder supranacional, ou seja, a primazia do direito comunitário sobre o nacional.

No que se refere à legislação, o Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia (março de 1957), atualizado pelo Tratado de Amsterdam (outubro de 1997), já contava com um capítulo destinado à aproximação das legislações dos Estados membros na medida do necessário, para o funcionamento do mercado comum. Para Oliveira (2008), o exemplo máximo de aproximação jurídica no âmbito de processos de integração, pode ser verificado, apenas, na União Europeia.

Essa aproximação jurídica pela via legislativa na UE conta especialmente com as diretivas e os regulamentos comunitários: “os atos comunitários vinculantes para harmonização jurídica *stricto sensu* são as diretivas, e os atos comunitários destinados para a unificação do direito são os regulamentos.” (Oliveira, 2008, p. 92).

A diretiva vincula o Estado-membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e os meios. Para a autora, as diretivas, são normas individuais pois tem destinatários certos e determinados; estabelecem obrigação de resultado e atribuem competência aos Estados destinatários para a eleição da forma e meio mais apropriados para o cumprimento da obrigação de resultado que fixa.

Lima e Franca (2010)²¹⁸ reconhecem que, até o presente, a UE construiu o melhor padrão de governança ambiental regional do mundo. Para os autores, a partir do Tratado de Roma, que continha apenas referências indiretas ao ambiente natural, a UE desenvolveu uma estrutura normativa de alta qualidade para proteger os recursos naturais.

Usando como pano de fundo o tema da gestão hídrica; considerando o sucesso da experiência europeia e ainda, aceitando a premissa de que a alternativa regional é indiscutivelmente a melhor estratégia para começar a construir um sistema mundial de proteção ambiental, os autores avaliam até que ponto os requisitos ambientais estão contemplados na agenda jurídica do MERCOSUL.

Nessa esteira, Lima e Franca (2010)²¹⁹ destacam que os elementos constitutivos do sistema de legislação da UE constituem a base para a eficácia da governança regional no campo ambiental. São eles: estabelecimento de princípios e regras para o estabelecimento de padrões;

²¹⁸ Do Original: “*It is generally recognised that, up to the present, the European Union has constructed the best pattern of regional environmental governance in the world. Starting with the Treaty of Rome, which contained only indirect references to the natural environment, the European Union has developed a high quality normative structure to protect natural resources*” (Lima; Franca, 2010, p. 227)

²¹⁹ Do Original: “*The building blocks of the EU system of law form the basis for the efficacy of regional governance in the environmental field. These are: establishing principles and rules for setting standards; building an extensive corpus of normative processes for developing concepts and founding special regimes; and building an institutional framework of implementing procedures*” (Lima; Franca, 2010, p. 227)

construção de um extenso corpo de processos normativos para desenvolver conceitos e fundar regimes especiais; e construção de um referencial institucional de procedimentos de aplicação.

No tocante ao MERCOSUL, Garabello²²⁰ *apud* Lima e Franca (2010) aponta que o histórico do MERCOSUL no tratamento das questões ambientais é fraco, a começar pela baixa prioridade atribuída a essa área no Tratado de Assunção. Citando outros modelos de integração, a autora sugere que uma das razões para essa falta de ênfase nas questões ambientais é que, nos países em desenvolvimento do MERCOSUL, toda a atenção estava voltada para as questões comerciais, como uma via para um crescimento econômico rápido e permanente.

O MERCOSUL²²¹ é caracterizado por possuir uma estrutura organizacional descentralizada, onde o eixo principal de condução dos trabalhos é composto pelo Conselho do Mercado Comum (CMC); pelo Grupo Mercado Comum (GMC) e pela Comissão de Comércio (CCM).

Após a criação do bloco através do Tratado de Assunção, a estrutura organizacional foi paulatinamente se moldando. Inicialmente²²² o art. 9º trouxe as figuras dos CMC²²³ e do GMC, como órgãos responsáveis pela administração e execução do referido Tratado. O Conselho é o órgão superior do Mercado Comum, que de acordo com o art. 10, é responsável pela condução política do mesmo e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos para a constituição definitiva do Mercado Comum.

Já o Grupo Mercado Comum, órgão executivo do Mercado Comum é coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores e tem como funções essenciais: velar pelo cumprimento do Tratado; tomar as providências necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo

²²⁰ Do Original: “Garabello agrees that MERCOSUR’s record of dealing with environmental issues is weak, starting with the low priority placed on this area in the Treaty of Asunción. Citing other integration models, she suggests that one of the reasons for this lack of emphasis on environmental issues is that, in MERCOSUR developing countries, all attention was focused on commercial issues, as an avenue to swift and permanent economic growth” (Lima; Franca, 2010, p. 229; Garabello, 2002), “ ‘Una politica ambientale per il Mercosur? Luci ed ombre di uno sviluppo incerto’. As regards the European Union, she considers that ‘already at the beginning of the 70s the then European Economic Community had begun to develop an environmental competence’ ”.

²²¹ Concluído em 26 de março de 1991, por meio do Tratado de Assunção, o MERCOSUL tem como Estados-membros fundadores o Brasil, a Argentina, a Paraguai e o Uruguai. Ao processo de integração, aderiram, posteriormente, Chile (1996), Peru (2003), Equador e Colômbia (2004), Guiana e Suriname (2013) como membros associados. Já o ingresso da Bolívia como membro pleno (iniciado em 2012) depende, atualmente, unicamente da aprovação do Congresso brasileiro (Glitz, 2019).

²²² A Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM) foi constituída em a partir da Decisão nº 9/94 do Conselho do Mercado Comum, cujo regimento interno consta na Diretriz 1/1994 do próprio CCM. Para maiores informações, consulte: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/>. Acesso em: 21 out. 2022.

²²³ O Conselho é o órgão superior do Mercado Comum, correspondendo-lhe a condução política do mesmo e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos para a constituição definitiva do Mercado Comum. (Tratado de Assunção - art. 10). Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm. Acesso em: 21 out. 2022.

Conselho; propor medidas concretas tendentes à aplicação do Programa de Liberação Comercial, à coordenação de políticas macroeconômicas e à negociação de Acordos frente a terceiros e por fim, fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do Mercado Comum. Seu regulamento interno foi adotado a partir da Decisão 4/1991 do Conselho Mercado Comum.

À época, o GMC era integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, que representem os seguintes órgãos públicos: Ministérios das Relações Exteriores; Ministério da Economia ou seus equivalentes (área de indústria, comércio exterior e/ou coordenação econômica) e o Banco Central, podendo convocar, quando julgar conveniente, representantes de outros órgãos da Administração Pública e do setor privado. Para o cumprimento de seus objetivos, o texto do Tratado disciplinou que, no prazo de 30 (trinta) dias após sua instalação, o GMC deveria constituir Subgrupos²²⁴ de trabalho, para fins de coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais.

Nesse sentido, o bloco toma suas **Decisões** mediante deliberação do Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão superior do MERCOSUL, que conduz politicamente o processo de integração; através das **Resoluções** emanadas pelo Grupo Mercado Comum (GMC), que vela pelo funcionamento cotidiano do bloco, e as **Diretivas** elaboradas pela Comissão de Comércio (CCM), incumbida da administração dos instrumentos comuns de política comercial. Assistindo aos mencionados órgãos²²⁵ existem mais 300 foros de negociação nas mais diversas áreas, os quais se integram por representantes de cada país membro. (MERCOSUL, 2021).

Como órgãos subsidiários para as atividades do Grupo Mercado Comum (GMC), os Subgrupos de Trabalho (SGT) são responsáveis pelas concertações que culminam em ações conjuntas dos países membros. De tal modo, **atualmente**, os Subgrupos de Trabalho são

²²⁴ O anexo V trouxe o rol dos 9 (nove) Subgrupos: 1: Assuntos Comerciais; 2: Assuntos Aduaneiros; 3: Normas Técnicas; 4: Política Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio; 5: Transporte Terrestre; 7: Política Industrial e Tecnológica; 8: Política Agrícola; 9: Política Energética; 10: Coordenação de Políticas Macroeconômicas. À época ainda não havia sido estabelecido um grupo pra tratar especificamente sobre a matéria ambiental. Todavia, cientes de que a divisão de Subgrupos de trabalho estabelecidos no referido anexo, não era suficiente para abarcar todas as temáticas que deveriam ser tratadas pelo MERCOSUL, o CMC decidiu à luz da Decisão 9/1991 criar as Reuniões especializadas, onde os assuntos deveriam ser discutidos em reuniões periódicas cujo objetivo era alcançar os propósitos do Tratado de Assunção. A REMA foi criada em 1992, tendo posteriormente, em 1995 se transformado em SGT nº 06.

²²⁵ Com o decorrer do tempo e para efeitos da implementação de suas políticas regionais, o MERCOSUL criou diversos organismos de caráter permanente entre os quais, o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH), o Instituto Social do MERCOSUL (ISM), o Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL), a Secretaria do MERCOSUL (SM) e o Tribunal Permanente de Revisão (TPR) (MERCOSUL, 2021).

colacionados por áreas temáticas²²⁶, assim, a partir de 1995, o MERCOSUL passou a contar com um Subgrupo de Trabalho voltado especificamente para o tratamento das questões ambientais, que consiste no **SGT n° 6 - Meio Ambiente**.

3.2.1 Existe harmonização da política sobre Licença Ambiental no MERCOSUL?

Na perspectiva multilateral, as diretrizes técnicas da política ambiental mercosulina estão concentradas nas discussões travadas no SGT n° 06 – Meio Ambiente (subgrupo de trabalho que se reporta ao Grupo Mercado Comum - GMC) e nas RMMA, que são as Reuniões de Ministros do Meio Ambiente, que dentro da estrutura institucional do bloco, se reportam ao Conselho Mercado Comum – CMC. Outros setores/órgãos apenas tangenciam a matéria, motivo pelo qual, não serão examinados neste trabalho.

O GMC enquanto instância decisória, dentre outras atribuições, define a agenda a ser discutida nos SGTs, por um determinado período de tempo. Diante da pertinência, por meio das Recomendações, os SGTs podem levar ao GMC, projetos de atos normativos que deverão ser incluídos no ordenamento jurídico do MERCOSUL. Nessa sistemática, os órgãos competentes de cada estado parte, deverão emitir seus pareceres e enviá-los ao GMC, que por sua vez, aprovando o texto, emitirão as Resoluções.

Interessada em evidenciar a existência de harmonização entre as instâncias técnicas, políticas e normativas do MERCOSUL, a partir da presença e discussão dos temas ligados à Avaliação de Impacto Ambiental – AIA e similares, e ainda, intrigada com a possibilidade de alusão, por parte dos formuladores destas políticas, ao caso da comunidade indígena *Lhaka Honhat* - decisão da Corte IDH, fruto de um **mega projeto de integração para o desenvolvimento do MERCOSUL - a autora passou a investigar os documentos produzidos nas referidas instâncias. Coletados de modo isolado, os documentos do GMC; CMC; SGT n° 06 – Meio Ambiente e da RMMA, serão a partir de agora, alocados de acordo com a demarcação temporal das cinco fases da política ambiental mercosulina, cujo objetivo é**

²²⁶ SGT n° 1 Comunicações; SGT n° 3 Regulamentos Técnicos e Avaliação da Conformidade; SGT n° 4 Assuntos Financeiros; SGT n° 5 Transporte; SGT n° 6 Meio Ambiente; SGT n° 7 Indústria e Integração Produtiva; SGT n° 8 Agricultura; SGT n° 9; Energia; SGT n° 10 Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social; SGT n° 11 Saúde; SGT n° 12 Investimentos; SGT n° 13 Comércio Eletrônico; SGT n° 15 Mineração e Geologia; SGT n° 16 Contratações Públicas; SGT n° 17 Serviços e SGT n° 18 Integração Fronteiriça. Conforme explicitado acima, enquanto órgãos subsidiários do GMC, estes Subgrupos de trabalho (SGT) discutem as matérias de sua competência e produzem as minutas dos atos normativos que uma vez aprovados pelo GMC, se transformam em Resoluções. O Organograma oficial do MERCOSUL não apresenta os Subgrupos n° 2 nem n° 14. Para maiores informações, consulte: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/organograma-mercosul-completo-oficial/>. Acesso em: 7 maio 2022.

cotejá-las ao ponto de traçar um conjunto de evidências, que nos permitam inferir sobre a existência de harmonização sobre AIA e similares, entre tais instâncias.

Nessa caminhada, com a finalidade de facilitar a coleta e o tratamento dos dados, optamos por subdividir a apreciação dos documentos em cinco fases. Para tanto, tomamos como ponto de partida, a subdivisão (fases 1; 2 e 3) apresentada por Dal Ri Junior e Noschang (2014) e demos continuidade até o ano de 2022, finalizando a quinta fase.

De tal modo, a 1ª fase (1991 a 1993) engloba a evolução das primeiras atividades normativas da instituição do bloco, que coincide com os preparativos e a realização da Rio 92; da Declaração de Canela -1992; ECOSUL; e da criação do REMA (antecessor do SGT nº 06). A 2ª fase cobriu o período entre (1994 e 1995), onde temos, a Declaração de Ouro Preto; a publicação da Resolução 10/94 e a implantação do SGT nº 06 em 1995; como também, a construção da ponte sobre o rio *Pilcomayo* que liga Argentina ao Paraguai - em 1995 – obra germinada intrabloco, dentro dos desígnios desenvolvimentistas.

A 3ª fase (1996 a 2001), dentre outros acontecimentos, é marcada pela celebração do Acordo – Quadro sobre meio ambiente do MERCOSUL, em 2001. A 4ª fase (2002 a 2012) por delimitar os dois grandes encontros mundiais, Johannesburgo em 2002 e a Rio +20 em 2012, como também o Protocolo adicional ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL sobre emergências ambientais, de 2004, e por fim, a 5ª fase (2013 a 2022), que demarca as atuais discussões sobre a política ambiental mercosulina, bem como, a sentença da Corte IDH contra a Argentina no caso das comunidades indígenas *Lhaka Honhat*, em 2022.

Os dados coletados foram: Atas e anexos do SGT nº 06 – Meio Ambiente (1995 até 2022); Atas e anexos das RMMA – Reunião dos Ministros do Meio Ambiente (2004 até 2022); Resoluções do GMC (1991 até 2022) e Decisões do CMC (1991 até 2022). Os primeiros registros do GMC e do CMC (1991), coincidem com o início das atividades do MERCOSUL. O SGT nº 06 – Meio Ambiente, só foi instituído em 1995 e a RMMA só disponibilizou os arquivos a partir de 2004. Em resumo, para fins desta coleta, todos os documentos do intervalo temporal (desde implantação até 2022) foram apreciados.

As palavras-chaves perquiridas (Português e Espanhol) foram: Avaliação de impacto ambiental – AVA; 2. Declaração de impacto ambiental; 3. Avaliação de impacto social – AIS; 4. Licenciamento ambiental; 5. *Asociación Lhaka Honhat*; 6. *Nuestra tierra*; 7. Povos indígenas; 8. Comunidade indígena; 9. Ponte sobre o rio *Pilcomayo*; 10. *Chaco*; 11. Construção de uma ponte; 12. Rota bioceânica; 13. Comissão interamericana de direitos humanos – CIDHs; 14. Corte interamericana de direitos humanos – Corte IDH e 15. Direito humano a um meio ambiente saudável.

No primeiro momento, **após a identificação das reuniões, quantidade e tipos de documentos (SGT nº 06 e RMMA), passamos a aplicar os filtros da pesquisa. Em seguida,** ao encontrar indícios de quaisquer um dos termos acima elencados, foi realizado o *download*, cujo documento foi apreciado detalhadamente.

No que se refere às Resoluções do GMC e Decisões do CMC, os mesmos filtros foram aplicados, todavia, tomando apenas como base os títulos das Resoluções e/ou Decisões, por, majoritariamente, refletirem o conteúdo da norma. Quando houve dúvida por omissão ou ambiguidade, foi providenciado o *download* do documento, onde a leitura foi feita de modo pormenorizado. Outros documentos, apesar de não serem provenientes dos filtros aplicados, também foram entremeados ao longo do trabalho, dada sua importância com a temática.

3.2.2 Considerações sobre as atas do SGT nº 06 – Meio Ambiente

Nessa esteira, sobre os registros das atividades desenvolvidas no SGT nº 06 – Meio Ambiente é importante destacar que desde sua criação em 1995 até o ano de 2022, foram realizadas 89 (oitenta e nove) reuniões, dentre elas 15 (quinze) extraordinárias e o restante, reuniões ordinárias. A dinâmica de participação é pouco variável. Via de regra, todos os países estão presentes e o quantitativo de representantes é naturalmente maior, quando comparado com o local onde está sendo realizada a reunião. Em apenas algumas delas, verifica-se a participação de membros externos.

Conforme se pode verificar na Tabela abaixo, foram detidamente analisadas as 89 (oitenta e nove) reuniões do SGT nº 06 – **Meio Ambiente**. Os dados coletados, nesse primeiro momento somam mais de 1.000 (mil) arquivos, uma vez que, cada reunião produz e publiciza uma média de 08 (oito)²²⁷ documentos. Esse quantitativo, se refere a todos os anexos e as atas do SGT nº 06 – Meio Ambiente, desde 1995 até 2022, disponibilizados pelo site. Tomando como parâmetro, a divisão temporal da política ambiental mercosulina, apresentamos a sistematização abaixo.

²²⁷ O quantitativo de anexos é muito variável. As reuniões, minimamente trazem três documentos (agenda; lista de participantes; ata). A grande maioria traz uma média de seis à oito documentos. Já outras, apresentam mais de quinze ou mesmo, vinte anexos.

Tabela 17 - Quantidade de Reuniões do SGT nº 06 – Meio Ambiente por ano

Fase	Ano das reuniões do SGT nº 06 - Meio Ambiente	Quantidade de reuniões do SGT nº 06 - Meio Ambiente
1ª fase: De 1991 a 1993 ²²⁸	0	0
2ª fase: De 1994 a 1995	1 (1995); ²²⁹	1
3ª fase: De 1996 a 2001	4 (1996); 3 (1997); 4 (1998); 3 (1999); 4 (2000); 5 (2001);	23
4ª fase: De 2002 a 2012	4 (2002); 5 (2003); 4 (2004); 4 (2005); 4 (2006); 5 (2007); 5 (2008) ²³⁰ ; 2 (2009); 4 (2010); 4 (2011); 3 (2012);	44
5ª fase: De 2013 a 2022	2 (2013); 1 (2014); 1 (2015); 1 (2016); 3 (2017); 2 (2018); 2 (2019); 3 (2020); 3 (2021); 3 (2022);	21
De 1995 até 2022:	Total de reuniões:	89

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos no site oficial do MERCOSUL²³¹.

Sobre os documentos do SGT nº 06 – Meio Ambiente, é importante esclarecer que todos os dados foram coletados no site oficial do bloco: <https://www.mercosur.int/pt-br/>. Os *downloads* dos anexos foram feitos em vários momentos do trabalho. Tanto nas fases destinadas exclusivamente à coleta de dados, quanto nas fases de escrita dessa Tese. Os dados colacionados no site se apresentam na seguinte ordem: 1. Data de início; 2. Data final; 3. Número da reunião; 4. Documento final (número da ata); 5. Tipo (ordinária/extraordinária); 6. Modalidade (presencial/virtual); e 7. Local (cidade e país).

De tal modo, dentre as 89 (oitenta e nove) reuniões acima indicadas, a pesquisa se concentrou detalhadamente nos documentos de 15 (quinze) encontros, uma vez que, ao pesquisar as palavras-chaves selecionadas, apenas estes retornaram indícios de discussão sobre a temática recortada neste trabalho de Tese. Os conteúdos destes documentos foram analisados de modo detalhado, conforme apresentaremos a seguir. Para fins de sistematização temporal, as reuniões selecionadas, estão organizadas conforme a Tabela abaixo.

Tabela 18 - Quantidade de Reuniões do SGT nº 06 com indícios do recorte temático ambiental.

Fase	Ano das reuniões do SGT nº 06 -Meio Ambiente	Quantidade de reuniões do SGT nº 06 -Meio Ambiente
1ª fase: De 1991 a 1993 ²³²	0	0
2ª fase: De 1994 a 1995	0	0
3ª fase: De 1996 a 2001	1 (1996); 2 (2000);	3

²²⁸ Nesta 1ª fase, os registros são do REMA, pois o SGT nº 06 só foi criado em 1995.

²²⁹ Esta foi a primeira reunião do grupo, no formato de SGT. Aconteceu entre os dias 18 e 19 de outubro de 1995, em Montevideu. Os temas discutidos trataram sobre recursos pesqueiros e regulamentos técnicos e sanitários, além de uma proposta de ação para ser discutida no próximo encontro, sobre o biênio 1996-1997.

²³⁰ A tabela disponibilizada pelo site oficial do MERCOSUL repetiu os registros da reunião XLVI, que aconteceu em 12/11/2008, no Rio de Janeiro – Brasil, cuja ata é a 3/2008. Nesse sentido, apesar do site somatizar 90 (noventa) registros de reuniões do SGT nº 06 – Meio Ambiente (entre 1995 e 2022), o somatório real é de 89 (oitenta e nove). Para maiores informações, consulte: <https://documentos.mercosur.int/>. Acesso em: 27 set. 2022.

²³¹ <https://www.mercosur.int/pt-br/> Acesso em: 27 set. 2022.

²³² Nessa 1ª fase, os registros são do REMA, pois o SGT nº 06 só foi criado em 1995.

4ª fase: De 2002 a 2012	1 (2002); 1(2003); 1 (2004); 1 (2005); 1 (2008);	5
5ª fase: De 2013 a 2022	1 (2013); 3 (2017); 2 (2018); 1 (2022);	7
De 1995 até 2022:	Total de reuniões com indícios de recorte temático ambiental:	15

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos no site oficial do MERCOSUL (2023).

3.2.3 Considerações sobre as atas das Reuniões dos Ministros do Meio Ambiente – RMMA

De acordo com Irachande, Almeida e Vieira (2010), a realização da primeira Reunião de Ministros do Meio Ambiente do MERCOSUL - marcou o crescimento do tema ambiental nas negociações do bloco comercial regional - aconteceu em junho de 1995²³³, Montevídeu.

Para os autores:

Nessa ocasião, foram debatidos os efeitos dos custos ambientais dos processos produtivos sobre a competitividade de empresas e produtos do MERCOSUL no mercado internacional. Introduziu-se a discussão sobre a adoção das normas de qualidade ambiental da série ISO 14000 como fator diferenciador de competitividade para produtos originários do MERCOSUL. O documento final do encontro – Declaração de Taranco – recomendou a consideração dos custos ambientais, como forma de assegurar condições equânimes de proteção ambiental e competitividade aos quatro parceiros do MERCOSUL. (Irachande; Almeida; Vieira, 2010, p. 07).

Apesar do registro supracitado, apenas em 2003, a partir da Decisão 19/03²³⁴ é que a Reunião de Ministros do Meio Ambiente do MERCOSUL - RMMA foi criada. Inclusive o texto da Decisão faz alusão à uma reunião que aconteceu em Montevídeu, 09 de outubro de 2003, onde se recomendou prioritariamente, a criação da RMMA. De tal modo, considerando a pertinência em estabelecer uma instância em nível ministerial ou nível equivalente para o tratamento dos temas de Meio Ambiente, o CMC decidiu:

Art. 1 – Criar a “Reunião de Ministros do Meio Ambiente”, que terá como função propor ao Conselho do Mercado Comum medidas destinadas à coordenação de políticas para promover a gestão ambiental e o desenvolvimento sustentável nos países do MERCOSUL, assim como as ações de cooperação e articulação em matéria de meio ambiente entre os Estados Partes. (MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 19/03).

²³³ A ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, participou ontem, em Buenos Aires, da primeira reunião de ministros de Meio Ambiente do MERCOSUL. Entre os objetivos do encontro, a definição de áreas prioritárias de cooperação entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Os ministros discutiram, ainda, produção sustentável e a 10ª Conferência das Partes (COP-10) da Convenção sobre Mudanças Climáticas, que será realizada na Argentina, em dezembro. Publicado em 17/06/2004, <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/ministros-de-meio-ambiente-do-mercosul-discutem-prioridades>. Acesso em: 14 set. 2022.

²³⁴ MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 19/03. Para maiores informações, consulte: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/>. Acesso em: 14 set. 2022.

Assim, partimos da compreensão, de que os Ministros do meio ambiente e/ou equivalentes, dos países que compõem o MERCOSUL, como o natural, se reuniram em diversos momentos de construção do bloco, todavia, sob a institucionalização de RMMA apenas a partir de 2003 e contando com seu regulamento interno, apenas a partir de 2010²³⁵. Nessa esteira, são funções da RMMA, avançar na elaboração de mecanismos comuns tendentes a aprofundar as diversas modalidades de cooperação regional, inclusive, formulando e levando à consideração do CMC, políticas e propostas²³⁶ ou Recomendações.

Sobre a apreciação documental, todos os dados foram coletados no site oficial do bloco (<https://www.mercosur.int/pt-br/>). **Os downloads dos documentos foram feitos em vários momentos do trabalho. Tanto nas fases destinadas exclusivamente à coleta de dados, quanto nas fases de escrita da Tese.** Os dados coletados, nesse primeiro momento somam quase 200 (duzentos) arquivos, uma vez que, cada reunião produz e disponibiliza no site, uma média de 06 (seis) documentos por reunião.

Tratam-se de todos os documentos da RMMA, de 2004 até 2022, disponibilizados pelo site oficial. Em busca dos registros anteriores, também nos valem do site oficial do *Sistema de información ambiental del MERCOSUL – SIAM*²³⁷, através do endereço eletrônico <https://ambiente.mercosur.int/>, todavia, sem êxito, pois a primeira reunião publicizada também é a de junho de 2004, em Buenos Aires, Argentina.

Conforme se pode verificar na Tabela abaixo, foram detidamente analisadas as 28 (vinte e oito) reuniões do RMMA. Os dados colacionados no site se apresentam na seguinte ordem: 1. Data de início; 2. Data final; 3. Número da reunião; 4. Documento final (número da ata); 5. Tipo (ordinária/extraordinária); 6. Modalidade (presencial/virtual); 7. Status (realizada/não realizada) e 8. Local (cidade e país).

A compilação feita para fins deste estudo, foram: data de início; número da reunião; número da ata; local e por fim, na última coluna, a indicação de que houve menção ou não às palavras-chaves acima mencionadas. A partir desse filtro, dentre as 28 (vinte e oito), apenas 04 (quatro) reuniões apresentaram, dentre os seus anexos, menções aos termos listados, a saber:

²³⁵ MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 18/10 - Regulamento interno da reunião de Ministros de meio ambiente. Para maiores informações, consulte: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2099>. Acesso em: 14 set. 2022.

²³⁶ Artigo 7º - Propostas e outros atos emanados da RMMA: Os consensos alcançados na RMMA serão denominados “Propostas” e deverão ser elevados ao Conselho do Mercado Comum para sua consideração. Tais Propostas poderão consistir em projetos de acordos internacionais, Decisões, Recomendações ou outros instrumentos. Os acordos interinstitucionais adotados na RMMA, no âmbito das competências atribuídas aos Ministros pelos respectivos ordenamentos internos, serão elevados ao Conselho do Mercado Comum apenas para efeitos informativos, sem prejuízo da faculdade que lhe assiste de transformar tais acordos interinstitucionais em normativa MERCOSUL. MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 18/10.

²³⁷ Disponível em: https://ambiente.mercosur.int/#p_4.g_1.w_s/Reuniones.html. Acesso em: 14 set. 2022.

XI (2010); XIII (2011); XVIII (2013) e XXI (2017), cuja discussão está entremeadada nas fases pertinentes da política ambiental mercosulina.

Tabela 19 - Presença da discussão sobre o recorte temático ambiental nas RMMA (2004 - 2022).

Data de início da reunião	Reunião (identificação)	Doc final (ATA)	Local	Informações (termos encontrados)
16/06/2004	I	ATA 1/2004	Buenos Aires/Argentina	inexistente
07/11/2004	II	ATA 2/2004	Brasília/Brasil	inexistente
30/06/2005	III	ATA 1/2005	Assunção/Paraguai	inexistente
18/11/2005	IV	ATA 2/2005	Montevideu/Uruguai	inexistente
29/06/2006	V	ATA 1/2006	Buenos Aires/Argentina	inexistente
22/06/2007	VI	ATA 1/2007	Assunção/Paraguai	inexistente
23/11/2007	VII	ATA 2/2007	Montevideu/Uruguai	inexistente
26/06/2008	VIII	ATA 1/2008	Buenos Aires/Argentina	inexistente
13/11/2008	IX	ATA 2/2008	Rio de Janeiro/Brasil	inexistente
04/09/2009	X	ATA 1/2009	Montevideu/Uruguai	inexistente
30/07/2010	XI	ATA 1/2010	Buenos Aires/Argentina	derecho humano a un medio ambiente sano
19/11/2010	XII	ATA 2/2010	Brasília/Brasil	inexistente
17/06/2011	XIII	ATA 1/2011	Assunção/Paraguai	socio ambiental Pilcomayo
10/11/2011	XIV	ATA 2/2011	Montevideu/Uruguai	inexistente
11/05/2012	XV	ATA 1/2012	Buenos Aires/Argentina	inexistente
29/11/2012	XVI	ATA 2/2012	Brasília/Brasil	inexistente
24/05/2013	XVII	ATA 1/2013	Montevideu/Uruguai	inexistente
10/11/2013	XVIII	ATA 2/2013	Caracas/Venezuela	pueblos indigenas - Chaco
20/11/2014	XIX	ATA 1/2014	Buenos Aires/Argentina	inexistente
26/05/2015	XX	ATA 1/2015	Brasília/Brasil	inexistente
15/06/2017	XXI	ATA 1/2017	Buenos Aires/Argentina	Chaco
22/05/2019	XXII	ATA 1/2019	Buenos Aires/Argentina	inexistente
21/08/2019	XXIII	ATA 2/2019	Salvador/Brasil	inexistente
25/06/2020	XXIV	ATA 1/2020	On-line	inexistente
06/11/2020	XXV	ATA 2/2020	On-line	inexistente
22/06/2021	XXVI	ATA 1/2021	On-line	inexistente
28/09/2021	XXVII	ATA 2/2021	On-line	inexistente

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos no site oficial do MERCOSUL.

3.2.4 Trajetória político-normativa da Licença Ambiental no MERCOSUL – 1ª fase (1991 a 1993)

O Tratado de Assunção²³⁸, em sua gênese, já trazia como base principiológica a necessária atuação dos Estados partes de modo alinhado. O compromisso dos membros do bloco em harmonizar²³⁹ suas legislações, nas áreas pertinentes, era condição imprescindível para lograr êxito no fortalecimento do processo de integração. Nessa esteira, as tentativas de implementação de normas e políticas harmonizadoras, a partir das diretrizes do GMC e do CMC, são diversas.

Em 1992, durante a 2ª reunião dos presidentes do MERCOSUL (*Las Leñas*), tivemos criação da Reunião Especializada em Meio Ambiente – REMA, através da Resolução nº 22/92²⁴⁰, que formalizou a política de tutela do meio ambiente e dos recursos naturais no bloco. A REMA, tinha por objetivo realizar a análise das normas vigentes em matéria ambiental, nos ordenamentos jurídicos dos Estados signatários, assim:

Os trabalhos da REMA se desenvolveram entre novembro de 1993 e novembro de 1994, período no qual aconteceram cinco encontros. De um modo geral, durante este período a REMA realizou um levantamento das normas dos quatro Estados Partes e uma comparação preliminar da estrutura legal existente, **objetivando a sua futura harmonização**. Já neste momento foi afirmado que o processo de harmonização não poderia implicar o estabelecimento de uma norma única, mas, ao contrário, deveria ser voltado a elaboração de estratégias que eliminassem eventuais assimetrias na resolução de controvérsias. É importante salientar, além disso, que a ação da REMA influenciou o trabalho dos principais órgãos do MERCOSUL na emanação de diversos atos jurídicos que diretamente ou indiretamente tocavam a questão do meio ambiente. (Dal Ri Junior; Noschang, p. 53-54, 2014, grifos nossos).

²³⁸ O meio ambiente foi citado, timidamente, apenas no Preâmbulo. De toda sorte, vários instrumentos jurídicos, que decorreram do Tratado mãe, trazem o tema ambiental para discussão e desenvolvimento, ainda que de modo tangencial.

²³⁹ Art. 1º do Tratado de Assunção: Os Estados Partes decidem constituir um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará “Mercado Comum do Sul” (MERCOSUL). Este Mercado Comum implica: [...] O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.

²⁴⁰ “Considerando que é preciso analisar a legislação vigente na matéria de meio ambiente nos Estados Partes; que é necessário **harmonizar** as respectivas políticas no MERCOSUL; que vários Subgrupos de Trabalho tratam deste tema em aspectos específicos vinculados as suas competências, o que requer uma coordenação de posições. O Grupo Mercado Comum resolve: Artigo 1º- Instituir a Reunião Especializada de Meio Ambiente que terá como tarefa analisar a legislação vigente nos Estados Partes e propor ações a serem empreendidas nas diferentes áreas com o objetivo de proteger o meio ambiente através de recomendações ao GMC. Artigo 2º - Os Subgrupos de Trabalho que tratem temas vinculados com o meio ambiente participarão, por intermédio dos representantes que serão designados, da Reunião instituída pelo art. 1º, com o objetivo de **harmonizar** as tarefas e posições em matéria” – (Resolução nº 22/92).

Com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, a REMA se transformou no SGT nº 06 – Meio Ambiente, encarregado, conforme dito alhures, pela temática ambiental no bloco. Para Dal Ri Jr e Noschang: “Já nos seus primeiros meses de trabalho, o mesmo comitê elaborou um projeto, muito polêmico, de Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre o meio ambiente” (p. 55, 2014), conforme veremos a seguir.

No que se refere às Resoluções produzidas pelo Grupo Mercado Comum (1991 a 1993) o rol é quantitativamente mais expressivo que as Decisões do Conselho Mercado Comum - CMC. O site oficial do MERCOSUL disponibiliza, em ordem cronológica: Em 1991; 12 (doze); 1992: 67 (sessenta e sete), e 1993: 93 (noventa e três).

Em busca dos registros sobre harmonização em matéria ambiental, notadamente sobre as questões atinentes a AIA; AIS e Licença ambiental, o filtro escolhido para esta análise, foi aplicado inicialmente no próprio título do documento, assim se buscou a menção aos seguintes termos chaves: (meio ambiente; Avaliação de Impacto Ambiental - AIA; Avaliação de Impacto Social – AIS; Licença Ambiental e harmonização ambiental).

Na maioria das vezes, os próprios títulos das Resoluções do GMC e das Decisões do CMC, já refletem o conteúdo abordado. Quando existia dúvidas sobre o título, seja por ambiguidade, omissão ou termos vagos, partiu-se para a leitura do documento. A partir desta metodologia, apresentamos a seguir os documentos filtrados, ao mesmo tempo em que, antecipamos que sobre AIA e similares, não foi encontrado nenhum registro.

De tal modo, sobre a menção ao meio ambiente e as tentativas de harmonização, no ano de 1991, considerando que era preciso adotar medidas necessárias ao estabelecimento progressivo da integração e que, o contínuo crescimento da circulação automotora afetava a qualidade de vida das pessoas (contaminação por gases poluentes e ruídos) com vistas à proteção do meio ambiente e da saúde pública, os países resolveram adotar a **Resolução 9/1991: Normas técnicas harmonizadas sobre requisitos de segurança, ruídos e emissão de veículos.**

A harmonização visava definir as exigências básicas para a circulação de veículos automotores que levassem em consideração a saúde, a segurança das pessoas e a proteção ao meio ambiente. O documento com mais de 25 páginas, chamado de Normas técnicas da indústria automobilística, apresentava uma série de recomendações técnicas para que a indústria se alinhasse e se enquadrasse nos limites estabelecidos intrabloco, em busca de um bem comum para os países signatários.

Em 25 de junho de 1992, com a necessidade de harmonizar as políticas que envolviam o complexo agroindustrial de cana de açúcar e beterraba; os combustíveis derivados dos

hidrocarburetos e a contribuição que o uso do álcool carburante proporcionava à proteção do meio ambiente, o GMC decidiu criar uma Comissão no âmbito do Subgrupo de trabalho nº 8 – Política agrícola – para que com a intervenção dos Subgrupos de trabalho nº 7 – Política industrial e tecnológica – e nº 9 – Política energética – avaliasse e propusesse alternativas orientadas a formular uma política regional com relação ao complexo açúcar – álcool. Assim, deu-se a criação da Comissão complexo açúcar - álcool pela **Resolução 21/1992**.

Logo em seguida, foi editada a **Resolução 22/1992** que criou a REMA – Reunião Especializada do Meio Ambiente. Ao que parece, o GMC percebeu que a temática ambiental carecia de um olhar específico, tendo em vista estar sendo tratada incidentalmente em vários grupos de trabalho do bloco, decorrendo daí a necessidade de coordenação dos posicionamentos na matéria.

Diante da irradiação do tema em outros espaços, a Resolução dispôs que, os Subgrupos de trabalho que tratem temas relacionados ao meio ambiente participarão, por intermédio dos representantes que forem nomeados, na REMA, com o fim de harmonizar as tarefas e posições na matéria. Através da **Resolução 8/1992**, criou-se uma Comissão sobre Harmonização, reestruturação e reconversão das atividades agropecuárias e agroindustriais no âmbito do SGT nº 8.

A **Resolução 44/1992** - Formato do certificado fitossanitário único, aprovou um formato de certificado único para as transações intrabloco. A ideia era de que, a uniformização de documentos fitossanitários, que garantissem sua autenticidade, estimularia o intercâmbio interno de produtos e subprodutos agrícolas sujeitos a inspeção e certificação fitossanitárias.

No mesmo sentido, foi aprovada a **Resolução 45/1992**- Proposta sobre sistema regional harmonizado de registros de produtos fitossanitários, com o objetivo de implementar no âmbito do MERCOSUL um sistema de registros e controles harmonizados, tendo em vista as assimetrias existentes em relação aos procedimentos de registro de produtos fitossanitários nos países integrantes do bloco. Outro exemplo de tentativa de alinhamento, ainda em 1992, é a **Resolução 46/1992** que trata da harmonização regional de registros e controles de produtos de uso veterinário.

No ano de 1993, foram publicadas 93 (noventa e três) Resoluções. Os assuntos são diversos afinal, as publicações do Grupo Mercado Comum - GMC concentram as conclusões de uma série de discussões germinadas de modo irradiado intrabloco. Muitos documentos são atualizações de discussões pré-existentes. Dentre os anexos, em busca dos registros sobre harmonização em matéria ambiental, notadamente às questões atinentes a AIA; AIS e Licença ambiental, também não encontramos nenhum registro.

De toda sorte, a Resolução **53/1993** que trouxe o código de conduta para a importação e liberação ao meio ambiente de agentes de controle biológico, merece destaque por se tratar de uma importante política agrícola. O código refere-se à importação de agentes vivos de controle biológico (parasitas, predadores e patógenos) para pesquisa e/ou liberação em campo, incluindo aqueles embalados ou formulados como produtos comerciais.

Nesse sentido, os objetivos do Código são os de estabelecer as responsabilidades e normas de conduta voluntária para todos os organismos públicos e privados relacionados ou que afetam a distribuição e o uso de agentes de controle biológico, particularmente naqueles países onde a legislação nacional para regular seu uso seja inexistente ou inadequada. A Resolução **53/1993** traz uma arrojada política ambiental mercosulina. Apesar da expressiva produção normativa do GMC, o ano de 1993 não nos revelou importantes avanços na matéria ambiental – AIA e similares - perquirida nesse trabalho de Tese. Sobre as tentativas de aproximação jurídica é inequívoca a opção pela nomenclatura “harmonização”, em detrimento dos termos “unificação” ou “uniformização”.

Seguindo o mesmo *modus operandi* de pesquisa ao GMC, seguimos agora para o CMC, cujas deliberações, se materializam através da publicação das Decisões. Em ordem cronológica: Em 1991: 16 (dezesseis); em 1992: 11 (onze); em 1993: 13 (treze). Nos primeiros anos de sua instalação, o bloco se preocupava demasiadamente com o alinhamento das políticas, em várias matérias, conforme percebe-se no conjunto de Decisões emanadas pelo CMC, cuja referência à necessária harmonização sempre está presente.

Na **Decisão 12/91** - Facilitação para os cidadãos do MERCOSUL, a ideia é que é necessário harmonizar as medidas aduaneiras e migratórias para garantir a maior fluidez no trânsito entre os Estados Partes. A **Decisão 2/1991**, que versa sobre o regime de sanções, orienta que os Estados partes do MERCOSUL, devem implementar um regime harmonizado de sanções administrativas para os casos de falsificação de certificados de origem.

A relevância da elaboração de acordos setoriais enquanto instrumentos que devem ser utilizados para acelerar a integração do MERCOSUL, cabe destaque. Nesse sentido, imbuídos do desejo de harmonia entre os objetivos definidos pelo Tratado de Assunção e as políticas governamentais dos Estados partes, o CMC através da **Decisão 3/1991**: Termos de referências para acordos setoriais, decidiu criar esse espaço de reflexão e convergência dos interesses dos diversos segmentos produtivos dos países membros.

A Decisão é explícita na orientação sobre a importância da harmonização intrabloco, a saber: Art. 1º b) Os acordos setoriais devem acelerar a integração e harmonizar os processos de reconversão dos distintos setores produtivos abrangidos; g) Contribuir para o processo de

harmonização metrológica e de normas técnicas, com base em padrões internacionalmente reconhecidos. No que se refere a conjugação dos temas ambientais com a harmonização, não foi encontrada nenhuma referência nas Decisões do CMC em 1991.

Em 1992, destacamos o contínuo estímulo do CMC no tocante à harmonização. A **Decisão 4/1992**, que versa sobre valores e tolerâncias de conteúdos de produtos industrializados pré-medidos, define que os Estados partes deverão aceitar os valores e tolerâncias dos conteúdos dos produtos industrializados pré-medidos, assim como são comercializados internamente segundo as legislações nacionais vigentes, até que se proceda à sua harmonização e mais, que o processo de harmonização deverá continuar ininterruptamente durante o período de transição.

Em 1993, pode-se destacar a **Decisão 6/1993** que tratou de aprovar o Acordo Sanitário e Fitossanitário entre os Estados Partes do MERCOSUL. O texto indica em várias passagens, a importância da harmonização das medidas sanitárias e fitossanitárias da forma mais ampla possível. Nesse compasso, as temáticas das Resoluções do GMC e das Decisões do CMC deste período, evidenciam tanto a preocupação de um alinhamento de regras jurídicas intrabloco como requisito para integração, como, a preferência pelo termo “harmonização”, que por sua vez, converge com a espécie da **harmonização jurídica informal e indireta**, conforme teorizado por Oliveira (2008).

3.2.5 Trajetória político-normativa da Licença Ambiental no MERCOSUL – 2ª fase (1994 a 1995)

Nesta segunda fase do bloco, entre 1994 e 1995, a matéria ambiental apresentou avanços, pois além da publicação da Resolução nº 10/1994 (MERCOSUL/GMC/RES. nº 10/94) sobre diretrizes básicas em matéria de política ambiental, assistimos a transformação do REMA em SGT nº 06 – Meio Ambiente, em 1995, a partir da Resolução 20/1995, (MERCOSUL/GMC/RES. Nº 20/95) que tratou da estrutura do GMC.

Importante lembrar, que esta divisão da trajetória político normativa se justifica metodologicamente, pela facilitação no tocante à coleta e tratamento de dados e ainda, que leva em consideração a data de publicização dos documentos e atos jurídicos. Todavia há de se considerar, que em cada marco temporal aqui indicado, existe uma contínua construção política – com avanços e retrocessos nas narrativas e sucessão de fatos - que talvez, apenas o método histórico, conseguiria alcançar à contento.

Os anos iniciais do bloco também convergem com os momentos de discussão e implementação do projeto de construção da Ponte internacional que **atravessa o Rio Pilcomayo, ligando Mission La Paz (Argentina) a Pozo Hondo (Paraguai)**. Após 03 (três) Acordos de notas (1979; 1981 e 1992) entre Argentina e Paraguai, em julho de 1994, se deu início as obras de construção da ponte internacional. Os anos de planejamento que antecedem as construções, são fundamentais para os momentos de execução, afinal é nesta fase que os estudos de avaliação de impacto socioambientais devem indicar a possibilidade/impossibilidade daquela construção, bem como os parâmetros de salvaguarda ambientais.

Ao nos deparar com o quantitativo de 131 (cento e trinta e uma) Resoluções elaboradas pelo GMC no ano de 1994, seguida em 3º lugar pelo ano 2000 com 95 (noventa e cinco) e perdendo apenas para o ano de 1996 com 156 (cento e cinquenta e seis) Resoluções, suspeitamos que nos anos iniciais de instalação do MERCOSUL, havia muito assunto represado e uma vontade enorme de discuti-los e normatizá-los.

Igualmente ao que vimos na primeira fase, neste segundo período, as tentativas de políticas harmonizadoras estão bem representadas nos documentos do GMC de 1994. Tanto nos títulos de algumas Resoluções (**2/1994** -harmonização da metodologia de análise de sementes; **24/1994** - harmonização de novas tecnologias em telecomunicações; **55/1994** - modificações na lista geral harmonizada de aditivos e **59/1994** adoção de padrões fitossanitários, como também, de modo implícito nos documentos, sobretudo os que versam sobre “listas”; “padrões mínimos”; “tolerâncias” etc.

A produção do ano de 1994, também se caracteriza por significativos esforços na matéria dos fitossanitários e zoossanitários, uma vez que, várias Resoluções trataram sobre a temática. Entretanto, o destaque maior se refere à Resolução **10/1994**, que dispôs sobre as diretrizes básicas em matéria de política ambiental e que será a partir de então detalhada.

A Resolução 10/1994 condensa através de 11 pontos, os principais temas ambientais que mereciam destaque, para os formuladores da política ambiental mercosulina da época. Assim, além das diretrizes de harmonização legislativa em matéria ambiental, o documento ofereceu salvaguardas sobre o custo ambiental, de modo a assegurar condições equânimes de competitividade entre os Estados partes, pela inclusão do custo ambiental na análise da estrutura de custo total qualquer processo produtivo.

Prevê, que nos processos que utilizam os recursos naturais, os países membros deveriam garantir a adoção de práticas não degradantes do meio ambiente, bem como a adoção do manejo sustentável no aproveitamento dos recursos naturais renováveis. Que os Estados devem assegurar a minimização e/ou eliminação do lançamento de poluentes a partir do

desenvolvimento e adoção de tecnologias apropriadas e o menor grau de deterioração ambiental nos processos produtivos e nos produtos de intercâmbio, tendo em vista a integração regional no âmbito do MERCOSUL.

De acordo com a Resolução, os países teriam que estimular a coordenação de critérios ambientais comuns para a negociação implementação de atos internacionais, promover o fortalecimento das instituições para a gestão ambientalmente sustentável e ainda, garantir que as atividades relacionadas ao desenvolvimento do turismo entre os Estados partes considerem os princípios e normas que assegure equilíbrio ambiental.

Notadamente sobre o recorte temático deste trabalho de Tese, o documento expressou seus anseios de tutela ambiental a partir dos instrumentos de prevenção de AIA e similares, no ponto 5, ao comprometer que os Estados deveriam assegurar a obrigatoriedade de adoção de prática de licenciamento/habilitação ambiental para todas as atividades potencialmente degradantes ao meio ambiente nos Estados partes, tendo como um dos instrumentos a AIA, complementado pelo ponto 8:

Assegurar a concertação das ações objetivando a harmonização de procedimentos legais e/ou institucionais para o licenciamento/habilitação ambiental, e a realização dos respectivos monitoramentos das atividades que possam gerar impactos ambientais em ecossistemas compartilhados. (MERCOSUL/GMC/RES. n° 10/94).

De tal modo, a Resolução 10/1994 é um significativo marco jurídico do MERCOSUL na matéria. Os principais núcleos preventivos, AIA e Licenciamento, que dão margem às especificidades procedimentais domésticas, estão expressos de modo claro. Inclusive, sob o ponto de vista da harmonização, não apenas no plano legal, mas também institucionais, ou seja, no âmbito dos órgãos que desenvolvem as práticas.

Em 1995, das 42 (quarenta e duas) Resoluções do GMC, nenhuma delas tratou especificamente sobre as temáticas ambientais colacionadas para fins de investigação deste trabalho. Há bem da verdade, a menção aos temas ambientais foram apenas transversais em alguns documentos. No tocante às tentativas de harmonização, como era de se esperar, os exemplos são variados, tanto na **Resolução 1/1995**; quanto nas **08/1995**; **19/1995** e **30/1995**; **32/1995**; **35/1995**; e **36/1995** que se preocuparam exaustivamente com as diretrizes da tarifa externa comum.

A primeira reunião do SGT n° 06 – Meio Ambiente (**MERCOSUL/SGT N° 6/ATA 1/95**) já com o novo formato, aconteceu entre os dias 18 e 19 de outubro de 1995, em Montevideu. Os temas discutidos foram os recursos pesqueiros e regulamentos técnicos e

sanitários, além de uma proposta de ação para ser discutida no próximo encontro, sobre o biênio 1996-1997.

Acerca das Decisões do CMC, em 1994 foram 29 (vinte e nove) e em 1995, apenas 09 (nove) decisões. Considerando que é necessário contar com um marco jurídico comum para a distribuição de mercadorias consideradas perigosas as quais devem ser transportadas com segurança para as pessoas, seus bens e o meio ambiente, o CMC através da **Decisão 2/1994**, aprovou o Acordo sobre transporte de mercadorias perigosas no MERCOSUL.

No mesmo ano, a **Decisão 3/1994** sobre restrições não-tarifárias, traz em várias passagens do seu texto a necessidade dos procedimentos de harmonização, inclusive com instruções para os Subgrupos de trabalho e a Reunião Especializada de Meio Ambiente procederem com a análise e posterior proposta de eliminação e harmonização das restrições não tarifárias às exportações que compõem o Anexo II do documento.

Crentes que o processo de integração requer normativas harmonizadas de divulgação de informações por parte dos agentes captadores de recursos, sejam empresas ou fundos de investimento, com fins de viabilizar projetos importantes à consecução dos objetivos que norteiam o MERCOSUL, foi aprovada pelo CMC, a **Decisão 13/1994** - Padronização da informação para o mercado de valores.

Em 1995, das 09 (nove) Decisões aprovadas pelo CMC, faz-se destaque para a **Decisão 8/1995** que trouxe o protocolo de harmonização de normas sobre propriedade intelectual no MERCOSUL, em matéria de marcas, indicações de procedência e denominações de origem. Considerando a necessidade de promover uma proteção efetiva e adequada dos direitos de propriedade intelectual em matéria de marcas, indicações de procedência e denominação de origem e que devem ser estabelecidos, para esses fins, regras e princípios que sirvam para a aplicação destes direitos, o CMC editou a 8/1995.

Em síntese, no tocante ao itinerário histórico da política ambiental mercosulina, entre 1994 e 1995, os registros sobre temáticas ambientais – transversais - são variados, inclusive com destaque para a atuação harmonizada²⁴¹, todavia, só houve menção à AIA e similares, na Resolução 10/1994, considerando inclusive, como o próprio preâmbulo²⁴² da Resolução sinaliza, que a publicação é fruto da Recomendação nº 1/94 da REMA.

²⁴¹ Continuando na mesma tônica de preferência do termo “harmonização” em detrimento de “unificação” ou “uniformização”.

²⁴² Tendo em vista: O art. 13 do Tratado de Assunção, a Decisão nº 4/91 do Conselho do Mercado Comum (regulamento interno do GMC) e a Recomendação nº1/94 da REMA. (MERCOSUL/GMC/RES nº 10/94). Para maiores informações, consulte: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/>. Acesso em: 22 maio 2023.

3.2.6 Trajetória político-normativa da Licença Ambiental no MERCOSUL – 3ª fase (1996 a 2001)

Seguindo a mesma sistemática do recorte temporal e ainda, com base nos indícios de que as temáticas ambientais de interesse deste trabalho, foram discutidas no SGT nº 06 – Meio Ambiente, passemos a refletir sobre cada uma delas. No intervalo de 1996 a 2001, o subgrupo se reuniu 23 (vinte e três) vezes.

Tabela 20 - Reuniões do SGT nº 06 – Meio Ambiente (3ª fase - 1996 a 2001).

	Data de início da reunião	Reunião (identificação)	Doc final (ATA)	Local	Informações (termos encontrados)
1	08/05/1996	II	ATA 1/1996	Buenos Aires/ Argentina	inexistente
2	06/08/1996	III	ATA 2/1996	Brasília/ Brasil	inexistente
3	04/09/1996	I extraordinária	ATA 3/1996	Buenos Aires/ Argentina	Avaliação de impacto ambiental
4	03/12/1996	IV	ATA 4/1996	Brasília/ Brasil	inexistente
5	02/04/1997	V	ATA 1/1997	Assunção/ Paraguai	inexistente
6	09/06/1997	VI	ATA 2/1997	Assunção/ Paraguai	inexistente
7	27/08/1997	VII	ATA 3/1997	Montevideu/ Uruguai	inexistente
8	18/03/1998	VIII	ATA 1/1998	Buenos Aires/ Argentina	inexistente
9	22/06/1998	IX	ATA 2/1998	Buenos Aires/ Argentina	inexistente
10	25/08/1998	X	ATA 3/1998	Brasília/ Brasil	inexistente
11	16/12/1998	II extraordinária	ATA 4/1998	Brasília/ Brasil	inexistente
12	16/03/1999	XI	ATA 1/1999	Assunção/ Paraguai	inexistente
13	05/10/1999	XII	ATA 2/1999	Montevideu/ Uruguai	inexistente
14	15/11/1999	III extraordinária	ATA 3/1999	Montevideu/ Uruguai	inexistente
15	5/04/2000	XIII	ATA 1/2000	Buenos Aires/	Impacto ambiental

Argentina					
16	27/06/2000	XIV	ATA 2/2000	Buenos Aires/ Argentina	inexistente
17	12/09/2000	XV	ATA 3/2000	Brasília/ Brasil	Licenciamento ambiental
18	05/12/2000	XVI	ATA 4/2000	Brasília/ Brasil	Chaco
19	13/03/2001	IV extraordinária	ATA 1/2001	Florianópolis/ Brasil	inexistente
20	02/04/2001	XVII	ATA 1/2001	Assunção/ Paraguai	inexistente
21	20/06/2001	XVIII	ATA 2/2001	Assunção/ Paraguai	inexistente
22	22/08/2001	XIX	ATA 3/2001	Montevideu/ Uruguai	inexistente
23	06/12/2001	XX	ATA 4/2001	Montevideu/ Uruguai	inexistente

Fonte: Elaboração própria com base nas informações extraídas no site oficial do MERCOSUL.

Dos 23 (vinte e três) encontros destacamos apenas 03 (três). Uma reunião que aconteceu em setembro de 1996 e 02 (duas) nos anos 2000. Conforme a Tabela abaixo, os indícios encontrados se referiram aos temas discutidos de Avaliação de impacto ambiental – AIA e Licenciamento Ambiental.

Tabela 22 - Reuniões do SGT nº 06 (3ª fase - 1996 a 2001) com indícios do recorte temático ambiental

	Data de início da reunião	Reunião (identificação)	Doc final (ATA)	Local	Informações (termos encontrados)
1	04/09/1996	I extraordinária	ATA 3/1996	Buenos Aires/Argentina	Avaliação de impacto ambiental
2	12/09/2000	XV	ATA 3/2000	Brasília/Brasil	Licenciamento ambiental
3	05/12/2000	XVI	ATA 4/2000	Brasília/Brasil	Avaliação de impacto ambiental

Fonte: Elaboração própria com base nas informações extraídas no site oficial do MERCOSUL.

Em setembro de 1996, o SGT nº 06 – Meio Ambiente, se reuniu em Buenos Aires. A reunião extraordinária aconteceu no pequeno intervalo de 01(um) mês, logo após a reunião II – Brasil (06/08/1996). Dada a característica da continuidade das atividades colegiadas, é importante destacar que parte da tomada de decisões da reunião extraordinária se deu pela necessidade de conclusão de pontos elencados na agenda anterior, que por zelo narrativo, é importante apresentar.

Contando com 07 (sete) representantes da Argentina; 09 (nove) do Brasil; 05 (cinco) do Paraguai e 05 (cinco) do Uruguai, a reunião ordinária III, aconteceu em Brasília, entre os dias 06 e 08 de agosto de 1996. De acordo com a ATA 2/1996, foram discutidos: 1. Participação do setor privado nas reuniões²⁴³; 2. Sistema de informação ambiental do MERCOSUL - SIAM, optando inclusive pela criação de um grupo de trabalho *ad hoc* para a implementação do sistema; 3. Selo verde; 4. Normas Internacionais - ISO 14.000; 5. Restrições não-tarifárias.

Além das discussões sobre a Conferência das partes da convenção da diversidade biológica e a Convenção-quadro sobre mudança do clima e a Cúpula das Américas para o desenvolvimento sustentável, ao final reunião foi apresentado o projeto de instrumento jurídico (anexo XI - Protocolo adicional ao Tratado de Assunção - meio ambiente) pela Presidência Pro-Tempore à época (Brasil), que disponibilizou a minuta para ser utilizada como base de discussão. Após considerações preliminares sobre o texto, ficou acordado que o assunto seria objeto da próxima reunião extraordinária do SGT nº 06.

De tal modo, dando continuidade às pendências do encontro anterior, entre os dias 04 e 06 de setembro de 1996, o SGT nº 06 – meio ambiente se reuniu em Buenos Aires, com a presença de 11 (onze) representantes da Argentina; 5 (cinco) do Brasil; 1 (um) do Paraguai e 4 (quatro) do Uruguai. Desta reunião de número I – extraordinária, resultou a ATA 3/1996. Dois importantes destaques devem ser mencionados na ocasião deste encontro.

O primeiro se refere à discussão sobre a minuta do instrumento jurídico, que a época estava sendo chamado de “Protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre o meio ambiente”. Já no início do documento, o rascunho do que nunca virou a se tornar um tratado – ao menos, não como fora idealizado e formatado pela delegação brasileira²⁴⁴ - trazia a preocupação com a harmonização das legislações ambientais, enquanto princípio ambiental, tanto quanto, outros diplomas normativos mercosulinos.

²⁴³ “As Delegações acordaram em implementar a participação do setor privado nas próximas reuniões ordinárias do Subgrupo, de acordo com o disposto no Cap. VII do Regimento Interno do GMC (Decisão CMC 4/91), observando os princípios da representatividade setorial - econômico, social e ambiental - e da equanimidade. Cada Estado Parte deliberará sobre os mecanismos e procedimentos internos que considerem adequados para viabilizar a participação representativa e equânime do setor privado nas reuniões do SGT-6, devendo informar as demais Coordenações, com antecedência mínima de 8 (oito) dias, sobre a composição da representação.” (Ata 2/1996). Disponível em: <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/4890>. Acesso em: 27 set. 2022.

²⁴⁴ Curioso encontrar no documento que fora fruto de uma reunião de agosto de 1996, a seguinte menção: “Feito na cidade de Fortaleza, República Federativa do Brasil, aos dezessete dias do mês de dezembro de 1996, em um original, nos idiomas Português e Espanhol, sendo os textos igualmente autênticos.” (grifo nosso). A menção a data futura encontrada no rascunho do projeto do Protocolo nos leva a crer que os técnicos ora formuladores de tal política ambiental, estavam esperançosos com a conclusão da redação do texto e posterior aprovação do instrumento. De toda sorte, parte das inspirações deste documento apenas se tornaram reais no ano de 2001, com a finalização do Acordo Quadro sobre o meio ambiente.

Sobre os instrumentos protetivos de proteção ambiental, o rascunho trouxe a previsão em várias passagens. Enquanto princípios ambientais, no capítulo 1, na alíneas²⁴⁵ ‘e’ e ‘h’, a ideia era da adoção obrigatória da prática de licenças/qualificações ambientais para todas as atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente dos Estados partes, bem como a coordenação de ações visando a harmonização das diretrizes legais e/ou institucionais para o licenciamento/habilitação ambiental e a implementação do respetivo monitoramento das atividades que possam gerar impactos ambientais na região, com especial referência aos ecossistemas partilhados.

O rascunho²⁴⁶ do tratado possuía 26 artigos. Além do preâmbulo, o texto se subdividiu em: Definições; Obrigações gerais; Padrões de qualidade e níveis de proteção ambiental; Licenciamento/Habilitação e Avaliação de Impacto Ambiental; Monitoramento; Certificação/Selo ambiental; Custo ambiental; Biossegurança; Diversidade biológica; Medidas não tarifárias; Informação ambiental; Emergências ambientais; Conservação e uso sustentável dos recursos naturais; Recursos hídricos; Eliminação e tratamento de resíduos; Produtos perigosos; Recomendações; Cooperação regional e Disposições gerais.

O artigo 5º do rascunho, chamado de “Licenciamento /Habilitação e Avaliação de Impacto Ambiental” se concentrou nas medidas de responsabilidade financeira e dever de recomposição ambiental, quando possível, apoiados na aplicação do princípio “poluidor-pagador”. O referido dispositivo, foi sistematizado em quatro incisos, os quais refletiam a ideia geral da ação preventiva. As atividades, obras e empreendimentos a serem realizadas na área sob jurisdição dos Estados partes deverão ser planeadas e executadas de forma a limitar os impactos negativos ao seu meio ambiente e os ecossistemas dependentes e associados.

De acordo com o inciso II, a realização de obras, empreendimentos e atividades públicas ou privadas, considerados efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental só poderão ser efetivadas mediante o

²⁴⁵ “e) *Asegurar la obligatoriedad de la adopción de práctica de licencias/ habilitaciones ambientales para todas las actividades potencialmente degradantes del medio ambiente de los Estados Parte, teniendo como uno de los instrumentos la evaluación del impacto ambiental e alinea h) Asegurar la concertación de las acciones objetivando la armonización de directrices legales y/o institucionales para la licencia /habilitación ambiental y la realización de los respectivos monitoreos de las actividades que puedan generar impactos ambientales en la región, con especial referencia en los ecosistemas compartidos*”. (Proposta de Protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre o meio ambiente, 1996 – ATA 3/1996 do SGT nº 06 – Meio Ambiente). Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/80572_SGT6_1996_ACTA03_ANE06_ES_DocBaseInstJuridicoProtMedAmbiente.pdf. Acesso em: 27 set. 2022.

²⁴⁶ Anexo IV - Documento Consolidado Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção - Brasil. (MERCOSUR/GMC/SGT Nº 6/ ACTA 3/96). Disponível em: <https://documentos.mercosur.ints>. Acesso em: 27 set. 2022.

licenciamento ou habilitação ambiental pelos órgãos competentes, e ainda se observado o cumprimento dos requisitos exigidos, incluindo a avaliação/estudo de impacto ambiental, quando couber, sem prejuízo de outras autorizações cabíveis.

O inciso III se referiu a exigência do Estudo e/ou AIA, enquanto requisito dos procedimentos de licenciamento/habilitação, em função do potencial de dano ou de degradação ambiental previsto. E o IV, trazia detalhes sobre as informações mínimas que o Estudo e/ou AIA deveria conter: a. natureza, magnitude e localização; b. alcance no contexto social, cultural e ambiental; c. efeitos diretos ou indiretos a curto, médio e longo prazo, assim como acumulação e natureza dos mesmos; d. medidas para evitar ou mitigar os efeitos adversos; e. programa de monitoramento e acompanhamento dos impactos positivos e negativos.

Assim, o referido rascunho, pontualmente sobre AIA e similares, se apresentava como um importante marco na matéria. O art. 5º combinado com os princípios ambientais presentes no texto, até onde conhecemos sobre as legislações do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai – vistos no capítulo 2 desta Tese - não acarretava conflitos entre os institutos jurídicos, mas sim, harmonização legislativa.

Inclusive em 2001 – momento de redação da minuta – todos os países do MERCOSUL já possuíam suas legislações e regulamentos correspondentes na matéria, de modo que, o texto não apresentava nenhuma novidade. Além do mais o art. 5º foi redigido de modo amplo, onde a estrutura basilar que singulariza o instituto jurídico da AIA, estava preservado. Assim, as legislações domésticas, tomando como base o que seria pactuado em forma de tratado, estariam, a partir da internalização do documento, obrigadas a cumprir boa-fé, o que fora acordado. O cumprimento interno iria se materializar pelos delineamentos principiológicos e basilares do instituto jurídico (presente no tratado) em consonância com as legislações domésticas. Todavia, essa minuta foi esquecida, conforme veremos a seguir.

Ainda sobre a mesma reunião, de acordo com os registros da **ATA 3/1996**, no tocante aos encaminhamentos sobre o projeto do Protocolo, o Brasil reforçou sua posição quanto à necessidade e importância de se estabelecer um instrumento jurídico sobre meio ambiente no MERCOSUL e que tal instrumento fosse configurado na forma de um Protocolo. Destacou ainda, a sua preocupação em concluir a elaboração no menor tempo possível, dada a relevância que lhe é dada para efeitos de consolidação do desenvolvimento sustentável no processo de integração regional.

Todavia, a delegação da Argentina informou que havia iniciado um processo interno de consulta aos diferentes órgãos que compõem o poder executivo nacional e que as respostas ainda eram parciais. Concluiu expressando que o documento, encontra-se numa etapa de ajustes

necessários ao seu aperfeiçoamento, para efeitos da sua tempestiva aprovação. Na mesma direção, a delegação do Paraguai afirmou que o conteúdo do documento continuaria a ser analisado em profundidade para evitar o confronto com o marco legal vigente e que não houvesse conflitos de competência com outros níveis da administração pública (regional, municipal, etc.) no momento de sua implementação.

Já a delegação do Uruguai, expressou sua concordância com os avanços alcançados e reafirmou sua disposição em concluir o estudo do instrumento jurídico, para que o referido projeto viesse a se tornar uma proposta final para a próxima reunião ordinária a ser realizada no Brasil. Por fim, de acordo com os registros da ata, após troca de opiniões e concordância geral sobre o índice proposto no documento apresentado pela Argentina (explicado no anexo VI da reunião), as partes comprometeram-se a apresentar, no prazo de 40 (quarenta) dias, seus comentários e/ou propostas em relação ao referido projeto, a fim de facilitar sua análise pelas demais delegações antes da próxima reunião do subgrupo.

O segundo destaque, fruto desta mesma reunião extraordinária de 1996 - **ATA 3/1996**, se referiu ao anexo VII – Projeto de Resolução para instituição de uma comissão *ad hoc* sobre Avaliação de Impacto Ambiental – AIA. O rascunho do texto (MERCOSUR/GMC/SGT N° 06/REC N° 1/96), levava em consideração a interlocução com o SGT n° 02, que propôs a criação de uma comissão *ad hoc* de avaliação de impacto ambiental da atividade de mineração.

O SGT n° 06, partia da ideia de que a AIA de obras, empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras que degradam o meio ambiente, constituem tema central no âmbito das atividades do grupo e que os desenvolvimentos de regulamentos inerentes à AIA não deveriam se concentrar em setores únicos, dada à sua inerente conexão. A propositura também se justificava pela necessidade de alinhamento temático entre os diferentes setores do MERCOSUL, evitando dispersões e sobreposições.

Nesse sentido, a redação da minuta²⁴⁷, dispunha sobre I - Criar a Comissão *ad hoc* de Impacto Ambiental na estrutura do SGT n° 6, para fins de estabelecer os procedimentos básicos de AIA e II - Determinar que as propostas do plano de trabalho e diretrizes de negociação da

²⁴⁷ “I - Crear la Comisión Ad Hoc de Impacto Ambiental en la estructura del SGT No 6 a los fines de establecer los procedimientos básicos en materia de evaluación de impacto ambiental e II Determinar que las propuestas del plan de trabajo y pautas negociadoras de la Comisión sean definidas por el SGT No 6 en coordinación con los demás Subgrupos para lo cual aquél realizará las convocatorias pertinentes”. O rascunho da proposta MERCOSUR/GMC/SGT N° 06/REC N° 1/96 está no anexo VII da ATA 3/1996. Para maiores informações, consulte: <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/4891>. Acesso em: 27 set. 2022.

Comissão sejam definidas pelo SGT nº 6 em coordenação com os demais Subgrupos para os quais fará as respectivas convocatórias.

Passados quatro anos, desde as reuniões de 1996, nos anos 2000, o SGT nº 06 – meio ambiente, voltou a discutir o empenho para se concretizar o protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre o meio ambiente. Da reunião ordinária XV, que aconteceu em Brasília, resultou na **ATA nº3/2000** e mais de 17 (dezesete) documentos anexados. Estavam presentes, entre os dias 12 à 14 de setembro de 2000, representantes da Argentina: 09 (nove); Brasil: 22 (vinte e dois); Paraguai: 03 (três); Uruguai: 01 (um) e Chile: 02 (dois).

De acordo com a ata, as delegações expressaram a necessidade de que o GMC trate do projeto de “Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre Meio Ambiente”, em razão de sua importância. Além disso, lembram que o projeto foi elevado ao grupo em duas ocasiões: 1997 e 1999. Assim subscreveram:

Considerando tratar-se de item da pauta negociadora do SGT Nº 6, aprovada pelo GMC em 1995, e tendo em vista o seu caráter de marco jurídico referencial em matéria de meio ambiente para o MERCOSUL, a existência do Protocolo facilitaria o seguimento dos demais itens da pauta negociadora do SGT Nº 6 e contribuiria ao cumprimento dos objetivos de desenvolvimento sustentável, pedra angular da Agenda 21, subscrita pelos países do MERCOSUL. (ATA nº 1/2000, p. 06, 2000).

Os representantes do SGT nº 06, concluem o apelo, destacando que no momento atual, em que se considera imprescindível encarar uma nova etapa do processo de integração, destaca-se o caráter estratégico do estabelecimento de um marco jurídico em matéria ambiental.

Particularmente sobre a temática da Licença Ambiental – LA, os registros da ata apenas fizeram referência à Conferência sobre o MERCOSUL, Meio Ambiente e Aspectos Transfronteiriços – ECOSUL/2000. Sobre este ponto, a Delegação brasileira informou que de acordo com as propostas apresentadas durante a última reunião do CODESUL (Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul), os temas para tratamento pelo SGT nº 06, seriam: a harmonização das legislações ambientais, iniciando com licenciamento ambiental, gestão de recursos hídricos e pesca. Informou, ainda, que a próxima reunião preparatória da ECOSUL, conforme convite²⁴⁸ (anexo dos documentos da reunião) iria acontecer em Florianópolis, entre os dias 28 e 29 de setembro de 2000.

²⁴⁸ O Governo do Estado de Santa Catarina, através da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – SDM e da Fundação do Meio Ambiente -FATMA, está responsável pela organização da III Reunião Especializada Preparatória para a Conferência sobre o MERCOSUL, Meio Ambiente e Aspectos Transfronteiriços - ECOSUL 2000. (Anexo IX c - reunião preparatória da ECOSUL - Convite)

Meses depois, também no Brasil, foi realizada a Reunião XVI. Entre os dias 05 e 07 de dezembro de 2000, contando com 09 (nove) representantes da Argentina; 14 (quatorze) do Brasil; 02 (dois) do Paraguai e 02 (dois) do Chile, na condição de observador e nenhum representante do Uruguai.

De acordo com a **ATA nº 4/2000**, o Protocolo adicional ao tratado de Assunção sobre meio ambiente, foi novamente referido. Na ocasião, a delegação da Argentina, apresentou uma proposta²⁴⁹, intitulada “Anteprojecto de Protocolo Marco sobre Medio Ambiente”. O chefe da Delegação argentina expressou que o documento procurava sintetizar definições e princípios sobre os quais acredita haver consenso entre as delegações, com a intenção de adotar-se um documento marco, deixando a discussão de temas setoriais para negociações futuras de acordos específicos, os quais estariam subordinados ao Protocolo.

Tendo em vista a importância da matéria e o pouco tempo disponível, as delegações decidiram sobre a realização de uma reunião extraordinária, nos dias 27 e 28 de fevereiro de 2001, em cidade brasileira a ser informada, ainda durante a Presidência brasileira, quando seriam discutidos apenas o documento do Protocolo e a nova agenda temática do SGT nº 6.

Em fevereiro não foi possível, de tal modo, em março de 2001 (13 e 14 de março) em Florianópolis, foi realizada a reunião extraordinária (IV- ext.)²⁵⁰, com 05 (cinco) representantes da Argentina; 11 (onze) do Brasil; 01 (um) do Paraguai e 01 (um) do Uruguai. De acordo com a **ATA 01/2001 da reunião extraordinária**, os participantes discutiram as propostas do instrumento jurídico apresentadas pelas delegações brasileira e argentina, e decidiram trabalhar num texto que consolidasse as proposições de ambos os documentos, de modo a incorporarem as considerações de todos os países.

Assim, o rascunho do “Protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre o meio ambiente”, visto acima, proposto pelo Brasil, conforme a **ATA 3/1996**, em contraponto com a proposta da Argentina intitulada de “Anteprojecto de Protocolo Marco sobre Medio Ambiente”,

²⁴⁹ A proposta foi fixada no anexo IV, da lista de documentos provenientes da reunião. O arquivo não foi disponibilizado eletronicamente pela Argentina, de modo que, a versão digitalizada é de péssima qualidade. Com 14 (quatorze) artigos, a minuta foi subdividida em: Preâmbulo; Objeto do Protocolo; Princípios ambientais; Cooperação em geral; Cooperação em matéria de informação ambiental e Disposições gerais.

²⁵⁰ A ata proveniente deste encontro não está referida na Tabela 20 (Reuniões do SGT nº 06 (3ª fase - 1996 a 2001) com indícios do recorte temático ambiental, onde filtramos os documentos mais importantes, porque o anexo dessa reunião (Projeto de Resolução nº 01/01 - Acordo Quadro sobre Meio Ambiente - Acordo Florianópolis), não fora disponibilizado pelo site, o que conseqüentemente, não possibilitou a depuração adequada, muito embora, a ATA 01/2001 da reunião extraordinária, tenha assim registrado: O documento acordado encontra-se nos Anexos 2a, em Português, e 2b, em Espanhol, encaminhado ao Grupo Mercado Comum – GMC pela Recomendação nº 01/01, que consta como Anexo 2c. (ATA 01/2001, p.1, 2001).

de acordo com a ATA nº 4/2000, foram transformados no texto que hoje chamamos de Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente no MERCOSUL (2001).

3.2.7 Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente no MERCOSUL (2001)

O Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente no MERCOSUL foi firmado em 2001, por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Por meio deste Acordo, que propõe o desenvolvimento sustentável e a proteção ambiental, os Estados Partes reiteraram os seus compromissos com os princípios conferidos na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992.

A cooperação entre os países em questões ambientais resultou na realização de ações que propõem especialmente: 1. o intercâmbio de informações sobre leis, regulamentos, procedimentos, políticas e práticas ambientais; 2. harmonização da legislação ambiental; 3. incentivo à pesquisa científica e ao desenvolvimento de tecnologias limpas; 4. promoção da educação ambiental.

Precipuamente, é importante destacar a importância do Acordo nas questões ambientais de consolidação e aprofundamento do MERCOSUL, pois trouxe um quadro legal para estabelecer ações de proteção e conservação do meio ambiente e dos recursos naturais do MERCOSUL, visando garantir melhorias de qualidade ambiental na região. Inclusive, porque, desde sua formação, em 1991 até o presente momento, o MERCOSUL firmou 171²⁵¹ tratados - alguns deles não estão mais em vigor – e apenas 03 (três) versam exclusivamente sobre direito ambiental.

Com exceção dos Acordo-Quadro Sobre Meio Ambiente no MERCOSUL; Protocolo²⁵² adicional ao Acordo Quadro Sobre Meio Ambiente no MERCOSUL e a Troca de notas entre o MERCOSUL e a Alemanha²⁵³, os demais tratados mercosulinos apenas tocam a matéria

²⁵¹ Dentre este quantitativo, os que estão em vigor, apresentam a seguinte média classificatória: 21 sobre educação; 34 sobre comércio; 18 sobre migrações; 7 sobre sede; 5 constitutivos e 4 sobre investimentos. Para maiores informações, consulte: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx. Acesso em: 10 out. 2023.

²⁵² O Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL em Matéria de Cooperação e Assistência frente a Emergências Ambientais, foi adotado pela Decisão 14/04 do Conselho do Mercado Comum, em 7 de julho de 2004. Com 11 dispositivos, o instrumento versa especificamente sobre a temática das emergências ambientais. O Brasil o internalizou por meio do Decreto nº 7.940, de 20 de fevereiro de 2013. Para maiores informações, consulte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7940.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.940%2C%20DE%2020,7%20de%20julho%20de%202004. Acesso em: 10 out. 2023.

²⁵³ “Acuerdo por notas reversales entre el Mercosur y la República Federal de Alemania sobre el fomento de la gestión ambiental y de producción más limpia en pequeñas y medianas empresas, 07/07/2004”. Para maiores informações, consulte:

ambiental de modo tangencial, motivo pelo qual não são objeto de análise deste trabalho de Tese.

O Protocolo adicional ao Acordo Quadro Sobre Meio Ambiente no MERCOSUL por versar exclusivamente sobre as emergências ambientais e o Acordo de notas com a Alemanha, por ser um projeto de cooperação técnica, cujo texto se refere à dinâmica da parceria no tocante à capacitação de mão de obra e troca de boas práticas, também não serão discutidos neste trabalho.

Nesse infortúnio, só nos resta o Acordo-Quadro Sobre Meio Ambiente no MERCOSUL, que ao menos, tem proporcionado a facilitação da proteção do meio ambiente ao comprometer os Estados partes a cumprirem seus objetivos, para que assim, possamos contribuir com um meio ambiente saudável. O tratado foi aprovado pelo Paraguai (Lei nº 2.068/03); Argentina (Lei nº 25.841/2003); Uruguai (Lei nº 17.712/2003) e no Brasil (Decreto nº 5.208/2004).

De acordo com o art. 7º do tratado, de modo sucinto como sugeriu a Argentina: “Os Estados Partes acordarão pautas de trabalho que contemplem as áreas temáticas previstas como Anexo do presente instrumento, as quais são de caráter enunciativo e serão desenvolvidas em consonância com a agenda de trabalho ambiental do MERCOSUL.” Assim, o anexo foi subdividido em quatro áreas temáticas, a saber: 1. Gestão sustentável dos recursos naturais; 2. Qualidade de vida e planejamento ambiental; 3. Instrumentos de política ambiental e 4. Atividades produtivas ambientalmente sustentáveis.

Assim, atropelando a proposta da redação brasileira, onde o art. 5º do rascunho trazia AIA em detalhes, a argumentação da Argentina, no tocante à sintetização do texto, foi majoritária, de modo que, no tratado em vigor, AIA só é referida uma única vez - no anexo que trouxe a listagem das áreas temáticas. Inclusive o rol²⁵⁴ é amplamente diversificado. No tocante as demais matérias ambientais, excluídas do texto em vigor, esta pesquisa se exime de apreciação, todavia, reafirma o posicionamento, de que em relação à AIA e instrumentos similares, vivenciamos um retrocesso.

Muito embora o rascunho apresentado pelo Brasil, ainda fosse carente de melhoramentos, inclusive sobre a compreensão do instituto jurídico de modo alargado, onde o “social” não é apenas uma parte que compõe o “ambiental”, devendo ser visto em grau de

https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=iE1no3gD8sQzHf4aY6z19w. Acesso em: 10 out. 2023.

²⁵⁴ Anexo: 3. Instrumentos de política ambiental: 3.a. legislação ambiental; 3.b. instrumentos econômicos; 3.c. educação, informação e comunicação ambiental; 3.d. instrumentos de controle ambiental; **3.e. avaliação de impacto ambiental**; 3.f. contabilidade ambiental; 3.g. gerenciamento ambiental de empresas; 3.h. tecnologias ambientais; 3.i. sistemas de informação; 3.j. emergências ambientais; 3.k. valoração de produtos e serviços ambientais. (Anexo do Acordo - Quadro sobre meio ambiente do MERCOSUL.)

paridade, onde, salvo melhor juízo “Avaliação de impacto socioambiental”, nos parece ser o formato mais adequado, era melhor do que o reducionismo aprovado pelo texto do tratado em vigor.

Conforme vimos anteriormente, não tivemos acesso aos documentos das RMMA, no período que compreende esta terceira fase da política ambiental mercosulina. Em relação às Decisões do CMC²⁵⁵ e Resoluções do GMC²⁵⁶, muito embora, a produção do período seja significativa, também não há menções à tutela ambiental de AIA e similares, que mereçam ser abordados.

Nesse contexto, a terceira fase da política ambiental mercosulina, reafirma a opção pelo termo “harmonização” e evidencia um retrocesso na consolidação do instituto da AIA e similares. Ainda estávamos tentando colher os louros das sementes plantadas na Resolução GMC 10/94, quando em 1996, a proposta brasileira – texto de significativa importância para a consolidação da AIA - foi substituída por uma redação genérica, que veio a se transformar, em 2001, no texto do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente no MERCOSUL - onde AIA, se resumiu a um dos itens, listados no anexo.

3.2.8 Trajetória político-normativa da Licença Ambiental no MERCOSUL – 4ª fase (2002 a 2012)

A quarta fase da política ambiental mercosulina, para fins de sistematização deste trabalho, está demarcada entre os anos 2002 até 2012. Os vínculos deste marco temporal, se referem em âmbito global, ao encontro de Johannesburgo em 2002 até a Rio +20, no ano de 2012. Destaca-se também, a promulgação do Protocolo²⁵⁷ adicional ao Acordo quadro do meio ambiente em 2004.

Tabela 22 - Reuniões do SGT nº 06 – Meio Ambiente (4ª fase – 2002 a 2012)

	Data de início da reunião	Reunião (identificação)	Doc final (ATA)	Local	Informações (termos encontrados)
1	09/04/2002	XXI	ATA 1/2002	Buenos Aires/Argentina	inexistente
2	11/06/2002	XXII	ATA 2/2002	Buenos Aires/Argentina	inexistente

²⁵⁵ Quantitativo de Decisões do CMC: 1996: 18; 1997:26; 1998: 23; 1999:27; 2000:70 e 2001: 16.

²⁵⁶ Quantitativo de Resoluções do GMC: 1996: 156; 1997: 82; 1998: 78; 1999: 89; 2000: 95 e 2001: 66.

²⁵⁷ O Protocolo adicional foi internalizado no Brasil através do Decreto nº 7.940, de 20 de fevereiro de 2013.

3	17/09/2002	XXIII	ATA 3/2002	Brasília/ Brasil	<i>Evaluación del impacto ambiental</i>
4	12/11/2002	XXIV	ATA 4/2002	Brasília/ Brasil	inexistente
5	31/03/2003	XXV	ATA 1/2003	Assunção/ Paraguai	inexistente
6	28/05/2003	XXVI	ATA 2/2003	Assunção/ Paraguai	inexistente
7	06/10/2003	XXVII	ATA 3/2003	Montevidéo/ Uruguai	<i>Chaco</i>
8	06/10/2003	--	ATA 1/2003	Montevidéo/ Uruguai	inexistente
9	01/12/2003	XXVIII	ATA 4/2003	Montevidéo/ Uruguai	inexistente
10	22/04/2004	XXIX	ATA 1/2004	Buenos Aires/Argentina	<i>Licenciamiento ambiental</i>
11	14/06/2004	XXX	ATA 2/2004	Buenos Aires/Argentina	inexistente
12	30/08/2004	XXXI	ATA 3/2004	Brasília/ Brasil	inexistente
13	08/11/2004	XXXII	ATA 4/2004	Brasília/ Brasil	inexistente
14	28/03/2005	V Ext	ATA 1/2005	Assunção/ Paraguai	<i>Pueblos indígenas</i>
15	25/05/2005	XXXIII	ATA 1/2005	Assunção/ Paraguai	inexistente
16	17/08/2005	XXXIV	ATA 2/2005	Montevidéo/ Uruguai	inexistente
17	14/11/2005	XXXV	ATA 3/2005	Montevidéo/ Uruguai	inexistente
18	19/04/2006	XXXVI	ATA 191/2006	Buenos Aires/Argentina	inexistente
19	26/06/2006	XXXVII	ATA 2/2006	Buenos Aires/Argentina	inexistente
20	30/08/2006	XXXVIII	ATA 3/2006	Brasília/ Brasil	inexistente
21	20/11/2006	XXXIX	ATA 4/2006	Brasília/ Brasil	inexistente
22	11/04/2007	XL	ATA 1/2007	Assunção/ Paraguai	inexistente
23	19/06/2007	XLI	ATA 2/2007	Assunção/ Paraguai	inexistente

24	15/08/2007	XLII	ATA 3/2007	Montevidéu/ Uruguai	inexistente
25	17/10/2007	VI EXT	ATA 1/2007	São Paulo/ Brasil	inexistente
26	20/11/2007	XLIII	ATA 4/2007	Montevidéu/ Uruguai	inexistente
27	14/04/2008	XLIV	ATA 1/2008	Buenos Aires/Argentina	inexistente
28	12/05/2008	VIII EXT	ATA 1/2008	Buenos Aires/Argentina	inexistente (reservado) ²⁵⁸
29	12/05/2008	VII EXT	ATA 2/2007	Montevidéu/ Uruguai	inexistente
30	23/06/2008	XLV	ATA 2/2008	Buenos Aires/Argentina	inexistente
31	12/11/2008	XLVI	ATA 3/2008	Rio de Janeiro/Brasil	<i>Chaco, Pilcomayo</i>
32	13/05/2009	XLVII	ATA 1/2009	Assunção/ Paraguai	inexistente
33	01/09/2009	XLVIII	ATA 2/2009	Montevidéu/ Uruguai	inexistente
34	15/04/2010	XLIX	ATA 1/2010	Buenos Aires/Argentina	inexistente
35	08/06/2010	L	ATA 2/2010	Buenos Aires/Argentina	inexistente
36	26/08/2010	LI	ATA 3/2010	Rio de Janeiro/Brasil	reservado
37	16/11/2010	LII	ATA 4/2010	Brasília/ Brasil	inexistente
38	07/04/2011	LIII	ATA 1/2011	Assunção/ Paraguai	inexistente
39	15/06/2011	LIV	ATA 2/2011	Assunção/ Paraguai	inexistente
40	05/09/2011	LV	ATA 3/2011	Montevidéu/ Uruguai	inexistente
41	08/11/2011	LVI	ATA 4/2011	Montevidéu/ Uruguai	inexistente
42	29/03/2012	IX Ext	ATA 1/2012	Montevidéu/ Uruguai	inexistente
43	09/05/2012	LVII	ATA	Buenos Aires/	inexistente

²⁵⁸ De acordo com a ATA Nº 1/08, a reunião VIII, tratou sobre a minuta do programa de apoio à implementação do Acordo entre a União Europeia e o MERCOSUL (ECONORMAS), todavia, o anexo não foi disponibilizado pelo site oficial do MERCOSUL.

			1/2012	Argentina	
44	27/11/2012	LVIII	ATA 2/2012	Brasília/ Brasil	inexistente

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no site oficial do MERCOSUL.

Assim, partindo da mesma metodologia, no tocante às variáveis de interesse deste trabalho, dentre as 44 (quarenta e quatro) reuniões acima listadas, apenas 05 (cinco) serão discutidas em detalhes, por apresentarem indícios de discussão sobre o recorte temático eleito.

Tabela 23 - Reuniões do SGT nº 06 (4ª fase – 2002 a 2012) com indícios do recorte temático ambiental.

	Data de início da reunião	Reunião (identificação)	Doc final (ATA)	Local	Informações (termos encontrados)
1	17/09/2002	XXIII	ATA 3/2002	Brasília/ Brasil	<i>Evaluación del impacto ambiental</i>
2	06/10/2003	XXVII	ATA 3/2003	Montevideu/ Uruguai	<i>Chaco</i>
3	22/04/2004	XXIX	ATA 1/2004	Buenos Aires/Argentina	<i>Licenciamiento ambiental</i>
4	28/03/2005	V Ext	ATA 1/2005	Assunção/ Paraguai	<i>Pueblos indígenas</i>
5	12/11/2008	XLVI	ATA 3/2008	Rio de Janeiro/Brasil	<i>Chaco; Pilcomayo</i>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no site oficial do MERCOSUL.

Na primeira reunião (XXIII), que aconteceu no Brasil, entre os dias 17 e 19 de setembro de 2002, foram anexados 25 (vinte e cinco) documentos. A redação da **ATA 3/2002**, não apresentou indícios de discussão sobre o recorte temático investigado, porém, o anexo VIc (compilado de informações sobre emergências ambientais, apresentado pela Argentina), trouxe os termos “*evaluación del impacto ambiental*” e “*licenciamiento ambiental*”, motivo pelo qual, a pesquisa se dedicou na avaliação do documento.

O documento apresentado pela Argentina, apresenta a sistematização de informações sobre as emergências ambientais, nos quatro países do bloco. Para fins de elaboração, a Argentina recebeu variadas informações dos países membros. A embaixada brasileira, enviou informações sobre políticas, órgãos responsáveis e legislação específica sobre a matéria, etc.

O Uruguai, indicou, que de acordo com a legislação do país, as emergências são classificadas em quatro tipos. O Paraguai, por exemplo, apresentou um compilado de informações sobre o tratamento da matéria no âmbito doméstico; um esquema de responsabilidades e compromissos em nível nacional e internacional; identificação dos principais riscos ambientais na região do MERCOSUL; elaboração de critérios para categorizar e priorizar as emergências ambientais.

De tal modo, o anexo VIc, apresenta uma espécie de radiografia dos quatro países, sobre a matéria. Identificação dos pontos focais responsáveis; centros de capacitação para o caso de emergências ambientais; identificação dos centros técnicos especialistas na temática; informações disponíveis na *web* com informações relevantes sobre emergências ambientais, dentre outros. Nessa esteira, as variáveis de nosso interesse, sobretudo “*evaluación del impacto ambiental*”, foi referenciada apenas de modo tangencial, ou seja, como parte componente da narrativa dos países, sobre o mapeamento de emergências ambientais. Nesse sentido, por não haver concentração da temática, as discussões travadas nesta reunião, não apresentaram avanços para nossa pesquisa.

A segunda reunião indicada pela pesquisa para detalhamento – presença do termo “*Chaco*” - foi a de número XXVII, que aconteceu entre 06 e 08 de outubro de 2003, em Montevideu. Estavam presentes 03 (três) representantes da Argentina; 05 (cinco) do Brasil; 02 (dois) do Paraguai e 17 (dezesete) do Uruguai. Em decorrência do encontro 12 (doze) anexos foram produzidos e disponibilizados pelo site.

Na pesquisa sobre as variáveis eleitas para depuração, o texto da **ATA nº 3/2003**, não apresentou indicação de discussão dos temas de interesse deste trabalho, todavia, o anexo 9 – “*Programa Global de Gestión de las Aguas de Lastre (GloBallast)*” ao mencionar o termo “*Chaco*”, chamou a atenção da averiguação, por ser uma região de interesse de preservação dos países mercosulinos, bem como a área de concentração de habitação da comunidade indígena *Lhaka Honhat*, na Argentina.

O documento, elaborado pela Argentina, trata-se de um relatório que apresenta um mapeamento sobre os ambientes marinhos, costeiros e fluviais do país, para fins de construção do GloBallast. De tal modo, o documento menciona a região do *Chaco*, notadamente ao descrever a Bacia e o Delta do Paraná. O documento também apresenta uma lista de impactos econômicos e sobre a biodiversidade na região. Igualmente à reunião anterior, por não apresentar discussões sobre as variáveis eleitas, este encontro, também não apresentou avanços.

Sobre a reunião XXX, de 14/06/2004, que aconteceu em Buenos Aires. Na primeira investigação, a **ATA 2/2004**, não fez referência aos termos ambientais de interesse, porém, o anexo VI Proposta de sustentabilidade do Sistema de Informação Ambiental – SIAM, retornou um expressivo quantitativo de menções ao termo “*licenciamiento ambiental*” o que nos fez, selecioná-la para etapa seguinte da pesquisa.

De toda sorte, o Encontro de número XXX, também não trouxe avanços para a nossa pesquisa, pois o termo, “*licenciamiento ambiental*” foi amplamente usado, apenas para ilustrar como seriam os mecanismos de busca no *software* SIAM, para tanto, as delegações do Brasil e

da Argentina – responsáveis pela elaboração e implantação do SIAM – simularam as pesquisas de termos chaves no sistema nacional e como ficaria no protótipo, que estava sendo construído. Nessa senda, importante destacar, para fins de construção deste trabalho, a pesquisadora também fez uso do SIAM.

A reunião extraordinária V – ext, que aconteceu entre 28 e 29 de março de 2005, no Paraguai, foi a primeira, de acordo com a nossa pesquisa, a mencionar o termo “*pueblos indígenas*”. Dada a importância dos povos originários, sobretudo na região, e ainda sua vinculação estreita com a natureza, como os formuladores de política regional mercosulina, representantes dos nossos países, não pautam no SGT nº 06 – Meio Ambiente, absolutamente nada que verse sobre/de comunidades indígenas? A constatação nos causou estranheza. Pois bem, a reunião aconteceu em Foz do Iguaçu – Brasil, e de acordo com a ATA nº 01/05, a discussão girou em torno de dois documentos.

O primeiro documento se referiu à Proposta do Paraguai de legislação sobre florestas de mata atlântica do alto Paraná e o segundo, tratava-se do Projeto Araucária XXI – Programa²⁵⁹ da Cooperação Espanhola para a conservação da biodiversidade e desenvolvimento sustentável na Iberoamérica – foi exatamente neste segundo documento que, de modo transversal, os povos indígenas, foram citados. Em que pese a importância do Programa, a referência aos indígenas, não se comunica com o ideal perquirido nesta pesquisa. Assim, inferimos que no ano de 2005, as discussões do SGT nº 06, também não nos apresentou avanços.

A reunião XLVI, aconteceu entre 12 e 13 de novembro de 2008, no Rio de Janeiro. Estavam presentes, 02 (dois) representantes da Argentina; 05 (cinco) do Brasil; 02 (dois) do Paraguai; 03 (três) do Uruguai; 01 (um) do Chile e como convidados especiais 01 (um) do escritório do PNUMA – Brasil e uma da Secretaria do MERCOSUL. A ATA 03/2008 não ofereceu respostas viáveis, de acordo com o interesse da pesquisa. Todavia, o anexo VI, que trouxe uma proposta conjunta entre a Argentina e a Reunião dos Ministros do Meio Ambiente do MERCOSUL - MMAM, sobre a implantação do portal ambiental do SGT-6, para nossa surpresa, mencionou os termos “*Chaco*” e “*Pilcomayo*”.

²⁵⁹ “*El programa Araucaria nace en 1998 como el instrumento específico de la cooperación española en materia de conservación de la naturaleza y desarrollo sostenible en Iberoamérica, el subcontinente con mayor biodiversidad del planeta. El Programa trata de integrar tres principios básicos: la conservación de la biodiversidad, el desarrollo humano, y el fortalecimiento del capital social, contribuyendo de esta forma a que las actuales y futuras generaciones puedan disfrutar, con plenas garantías, de los bienes y servicios ambientales que ofrecen los ecosistemas que hoy se encuentran gravemente amenazados*”. (Anexo IV, p.02 da ATA nº 01/05, 2005).

A implantação do portal faz parte do projeto intitulado de “*Portal Ambiental del Subgrupo de Trabajo N° 6 y de la Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR*”. O objetivo do projeto foi possibilitar o desenvolvimento tecnológico, via *web*, que permitisse compilar, sistematizar e integrar “online” as informações ambientais priorizadas pelo SGT-6 e a RMMA (atas, regulamentos, projetos de cooperação, notícias, calendário de eventos internacionais, instituições públicas e privadas relevantes, bibliografia, informação técnica, científica, etc). Com a duração prevista para 24 (vinte e quatro) meses, o projeto foi orçado em U\$S 243.164.

Entretanto, os termos “*Chaco*” e “*Pilcomayo*” foram citados no documento, apenas por exclusão, quando os proponentes indicaram que vários projetos já estavam sendo desenvolvidos no âmbito do MERCOSUL, com a finalidade de se implementar sistemas de informação, como por exemplo: “*el Proyecto Gran Chaco, el Proyecto Pilcomayo*”²⁶⁰ (*Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo*). Ou seja, esta reunião em nada acrescentou na pesquisa a não ser, a constatação de que, estas temáticas não são pautadas, nem discutidas transversalmente, mas apenas brevemente mencionadas, por fazerem parte de determinadas narrativas.

O resumo do relatório GEO Mercosur (anexo V) fruto dessa mesma reunião, apresenta uma análise sobre a estreita²⁶¹ relação entre o comércio, o processo de integração regional e a dimensão ambiental. O estudo foi promovido pelo PNUMA e coordenado pelo *Centro Latino Americano de Ecología Social* – CLAES. Para sua elaboração, foram consultados os representantes dos países mercosulinos, em especial o SGT n° 06 - Meio Ambiente.

O relatório, parte da compreensão de que, o uso de recursos naturais, notadamente na trilha das exportações, gera impactos ambientais de diversos tipos, como a perda de biodiversidade, a redução da superfície de áreas selvagens e em efeitos decorrentes da geração de resíduos, efluentes ou emissões e que, as análises de negócios devem sempre incorporar

²⁶⁰ “*La cuenca del río Pilcomayo, perteneciente al sistema de la Cuenca del Plata, con una superficie de aproximadamente 290.000 km², abarca una importante región de recursos naturales de Latinoamérica, compartida por Argentina, Bolivia y Paraguay. La misma experimenta procesos naturales y antrópicos que hacen necesaria una gestión coordinada y armónica de sus recursos hídricos por parte de los tres países que la comparten. En ese contexto, los gobiernos de los tres países, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes y reducir los impactos negativos sobre el recurso hídrico y el ambiente en general, han consolidado su punto de vista de Cuenca Trinacional unificando criterios e impulsando objetivos comunes*”. Para maiores informações, consulte: <https://www.pilcomayo.net/>. Acesso em: 19 set. 2023.

²⁶¹ “*El comercio genera efectos positivos al convertirse en muchos momentos en el motor del desarrollo económico, contribuyendo a la reducción de la pobreza y la promoción de la calidad de vida. Sin embargo, los recursos naturales en muchos casos son limitados y las capacidades de los ecosistemas en amortiguar los impactos ambientales tienen límites así como implican importantes costos económicos. Por lo tanto, el futuro de esas corrientes exportadoras depende de la conservación e integridad de los ecosistemas*”.

aspectos ambientais, e se não o fizerem, estão incompletos. Em algumas passagens, também de modo tangencial, encontram-se referências à AIA. Por fim, o resumo do relatório, nos parece um conjunto de verdades, mas que sem caminhos para a executoriedade, divagam no mundo das retóricas. Além do mais, também não apresentou avanços para os fins desta pesquisa.

Nesse contexto, a quarta fase da política ambiental mercosulina (2002 a 2012), a partir dos registros documentais - disponibilizados pelo site oficial do MERCOSUL – do SGT nº 06 – Meio Ambiente, não ofereceu respostas positivas para o trabalho. Variados temas foram discutidos nos encontros técnicos do grupo de trabalho, porém, diferentemente da fase anterior, as discussões sobre AIA e o conjunto de ferramentas similares, foi apenas incidental, não trazendo relevo para os objetivos aqui propostos.

Partindo para os registros da RMMA, na mesma perspectiva, dentre as 16 (dezesesseis)²⁶² reuniões do período compreendido entre 2004 até 2012, destacamos os arquivos das duas reuniões, conforme Tabela abaixo.

Tabela 24 - Presença de indícios sobre discussão sobre o recorte temático ambiental nas RMMA (4ª fase - 2004 - 2012).

	Data de início da reunião	Reunião (identificação)	Doc final (ATA)	Local	Informações (termos encontrados)
1	30/07/2010	XI	ATA 1/2010	Buenos Aires/Argentina	<i>derecho humano a um medio ambiente sano</i>
2	17/06/2011	XIII	ATA 1/2011	Assunção/ Paraguai	<i>socio ambiental; Pilcomayo</i>

Fonte: Elaboração própria a partir das informações coletadas no site oficial do MERCOSUL.

A reunião XI que aconteceu em Buenos Aires no ano de 2010, foi a primeira a mencionar os indicadores elegidos nesta pesquisa. Do encontro resultaram 06 (seis) anexos: sistematização; lista de participantes; agenda; ata da reunião; proposta de parágrafos para o comunicado conjunto dos presidentes dos estados partes do MERCOSUL e o anexo IV (nota da Sra. Margarita Astrálaga – diretora regional do PNUMA/ORPALC, agradecendo o convite; justificando a ausência e designando Cristina Montenegro, representante do escritório da PNUD no Brasil, para representá-la).

Estiveram presentes nesta reunião, 09 (nove) representantes da Argentina; 03 (três) do Brasil, dentre eles, o sr. Júlio Baena (coordenador nacional do SGT nº 06 – Meio Ambiente, à época); 03 (três) representantes do Paraguai; 02 (dois) do Uruguai e na qualidade de estados associados, 01 (um) da Bolívia e 01 (um) do Chile.

²⁶² Sobre o RMMA, ver Tabela 19.

A agenda proposta (posteriormente aprovada na sua integralidade, conforme ata da reunião) se referiu às temáticas das mudanças climáticas; intercâmbios de opiniões sobre foros ambientais (Rio+20 e UNCCD²⁶³) e os novos papéis das agências implementadoras. De modo geral, a ata da XI reunião (**ATA 1/2010**), tratou sobre mudanças climáticas; Cúpula ALC-UE (Madrid); Desafios da região para a Conferência de Cancún; Apresentação do Brasil sobre a Rio+20 e o apoio do PNUMA a projetos ambientais do MERCOSUL.

A tímida menção, aos indicadores escolhidos nesta investigação, pode ser inferida a partir da fala da Ministra do meio ambiente e água da Bolívia, Sra. María Esther Udaeta, ao informar sobre a aprovação, em 27 de julho de 2010, na 64/292^a Reunião da ONU, da Declaração do direito humano à água e ao saneamento²⁶⁴, uma proposta boliviana para beneficiar as pessoas que ainda vivem de forma inaceitável no século XXI, inclusive expressando o desejo de que a reunião discutisse a temática, e ainda, destacando a importância do compartilhamento de uma visão comum em nível do MERCOSUL, em relação às mudanças climáticas.

O acesso à água potável e ao saneamento integra o conteúdo mínimo do direito à dignidade da pessoa humana, tais como os direitos à vida, saúde e bem estar. O art. 11 do Pacto internacional relativo aos direitos econômicos, sociais e culturais (1966), aduz que toda pessoa tem direito a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida, não há como se pensar na efetividade deste direito sem acesso à água²⁶⁵.

A intersecção entre direito ambiental e os DHs, no tocante ao *greening*²⁶⁶ (esverdeamento) dos mecanismos de proteção dos direitos políticos, civis, econômicos,

²⁶³ Convenção das Nações Unidas para o combate à desertificação. Para maiores informações, consulte: <https://www.unccd.int/>. Acesso em: 14 set. 2022.

²⁶⁴ O acesso à água potável e ao saneamento básico é um direito humano essencial, fundamental e universal, indispensável à vida com dignidade e reconhecido pela ONU como “condição para o gozo pleno da vida e dos demais direitos humanos” (RES. 64/A; RES. 64/292, de 28.07.2010).

²⁶⁵ Na região do Chaco, leste do Paraguai, mais de 1500 indígenas dos povos *Yakye Axa*, *Sawhoiyamaxa* e *Xákmok Kásek* vivem em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade. Durante anos o Paraguai se negou a reconhecer a existência e o direito a uma vida digna para os indígenas, levando as comunidades a perderem suas terras. Após denúncia perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos - SIDH, a Corte IDH ordenou que o Paraguai providenciasse as três comunidades com água potável suficiente para o consumo humano e higiene pessoal dos seus membros; a instalação de saneamento básico adequado; o atendimento físico e psicológico e alimentação adequada. Portanto, a Corte IDH reconhece o direito humano de acesso à água e ao saneamento básico como derivado do direito à vida, nos termos do artigo 4º da Convenção Americana de Direitos Humanos e consagrado em diversos outros instrumentos. Com efeito, a pobreza extrema, como é o caso das comunidades indígenas, corresponde à negação dos direitos econômicos, sociais e culturais, compreendidos, basicamente, por uma alimentação adequada, saúde e trabalho (Silva, 2016).

²⁶⁶ O que acontece é que muitos dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais haviam encontrado previsão e consolidação no plano interno, ou seja, primeiramente reconhecidos nas constituições nacionais e posteriormente passaram a ser reconhecidos também no ordenamento internacional. Esse processo de

culturais e sociais será melhor explorado ao longo deste trabalho, de toda sorte, no tocante à jurisprudência da Corte IDHs, de acordo com Silva (2016) existem poucas decisões da CIDH²⁶⁷ com referência aos direitos à água e ao saneamento.

Em 2011, no Paraguai, com a presença de 02 (dois) representantes da Argentina; 02 (dois) do Brasil; 02 (dois) do Paraguai; 04 (quatro) do Uruguai e, na qualidade de estados associados, 02 (dois) da Bolívia e 01 (um) do Chile; 02 (dois) LATU (*Laboratorio Tecnológico del Uruguay - Entidad de Gestión*); 01 (um) do PNUMA e 01 (um) convidado do MEC, foi realizada a XIII RMMA.

A partir dos trabalhos da reunião, foram disponibilizados 08 (oito) anexos. A agenda planejada se referiu a preparação do MERCOSUL para a Rio +20; um balanço político após 20 anos da Rio - 92; iniciativas verdes; Apresentação do “Centro de saberes” sobre iniciativas regionais sobre água e educação socioambiental na bacia do Prata; Apresentação do projeto ECONORMAS²⁶⁸; FMAM²⁶⁹ - MERCOSUL e a Declaração conjunta sobre o dia mundial de luta contra a desertificação e a seca.

O conteúdo da ata da XIII RMMA (ATA 1/2011) reflete que a discussão se concentrou exclusivamente na agenda previamente proposta, sem nada apontar para os desdobramentos do mega projeto de infraestrutura do MERCOSUL. Ou seja, a menção ao Rio *Pilcomayo*, foi incidental. As palavras de boas-vindas do Ministro²⁷⁰ do Paraguai, no tocante ao rio, apenas expuseram que a água é nossa grande riqueza e que a gestão de nossas bacias comuns exige a possibilidade de realização de planos de ação estratégicos e que protejam a qualidade ambiental dos territórios de nossos rios do sistema Paraguai, Paraná, *Pilcomayo* e Uruguai.

reconhecimento do meio ambiente sadio como um direito humano foi bem mais demorado. (Trindade, 1993, p. 140).

²⁶⁷ Existem poucas decisões da CIDH com referência aos direitos à água e ao saneamento. Conforme o professor Jimena Murillo Chávarro, as referências estão classificadas em duas categorias: os grupos relacionados às condições de detentos e prisioneiros (Caso López Álvarez v. Honduras e caso Vélez Looor v. Panamá) e a segunda categoria se refere às comunidades indígenas, consideradas em condições de extrema vulnerabilidade (Yakye Axa, Sawhoyamaxa e Xakmok Kasek). (Silva, 2016, p.7-8)

²⁶⁸ *Apoyo a la profundización del proceso de integración económica y desarrollo sostenible del MERCOSUR – Cooperación Unión Europea – Mercosur - Convenio de Financiación - N° DCI – ALA/2009/19707*. O projeto ECONORMAS, com duração de 60 meses (2010-2014), teve como objetivo principal, melhorar a qualidade e a segurança dos produtos do MERCOSUL, fortalecendo sua capacidade de conciliar o crescimento da atividade econômica e comercial com a gestão sustentável dos recursos e o fortalecimento da proteção ambiental. Para maiores informações, consulte: <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/3693>. Acesso em: 14 set. 2022.

²⁶⁹ FMAM - *Fondo Mundial para el Medio Ambiente*.

²⁷⁰ Do original: “*En esta dirección, el agua, nuestro fantástico patrimonio hídrico, la gestión de nuestras cuencas comunes obligan la gran oportunidad de llevar adelante estratégicos planes de acción protegiendo la calidad ambiental de los territorios de nuestros grandes ríos del sistema Paraguai, Paraná, Pilcomayo y Uruguay*”. (ATA 1/2011 - XIII RMMA).

Na fala do Ministro, não houve qualquer alusão aos antecedentes históricos e/ou desdobramentos da construção das obras, como também, aos problemas enfrentados pela comunidade indígena *Lhaka Honhat*, que habitava uma margem do rio e sua consequente denúncia ao Sistema Interamericano de DHs. Há de se destacar que o mega projeto, que teve início com a construção da ponte que atravessou o rio *Pilcomayo*, ligando *Misión La Paz* (Argentina) a *Pozo Hondo* (Paraguai), se iniciou em 1995²⁷¹. Todavia, dada a dimensão estrutural da obra, com diversas fases e intersecções transfronteiriças, ainda em 2022²⁷² os países envolvidos continuam somando esforços para a finalização da construção da rota bioceânica.

Em se tratando de uma fala oficial, de abertura de um encontro, até se compreende não fazer menção à um problema ambiental interno, todavia, mencionar os rios apenas enquanto riquezas ambientais, sem ao menos fazer menção às necessárias medidas de salvaguarda (sejam a partir de AIA ou outros instrumentos de tutela ambiental), nos parece vazio.

Assim, eivado de retórica, o discurso do Ministro é totalmente convergente com os registros documentais da reunião. A ideia de que os povos mercosulinos merecem viver bem, de modo digno, e que para tanto, é fundamental a qualidade ambiental dos territórios que habitamos, é repetida em diversas passagens destes documentos. Como se não fosse o bastante, a menção aos ideais desenvolvimentistas pulveriza os discursos majoritariamente. Especificamente sobre a “economia verde”, nos registros da ata é possível se deparar com a seguinte fala do Ministro do Paraguai:

[...] necessidade de desenvolver uma melhor definição do conceito, incorporando a noção de que o desenvolvimento das ações não pode de forma alguma se tornarem barreiras comerciais. Da mesma forma, incorporar no debate o valor das iniciativas verdes para a sustentabilidade do desenvolvimento e das comunidades. (MERCOSUR/RMMA/ACTA N° 01/11).²⁷³

²⁷¹ Os documentos em anexo e a descrição detalhada no capítulo 4, apresentam o percurso histórico da obra.

²⁷² Rota Bioceânica: MS assina convênios com Chile, Argentina e Paraguai: Os 79 municípios de Mato Grosso do Sul assinaram, nesta quinta-feira (26), dois convênios da Rota Bioceânica com cidades do Norte do Chile, Norte da Argentina e Chaco Paraguai. A cooperação intermunicipal é para as áreas comercial, econômica e produtiva, além de promoção turística. Por: Naiane Mesquita e Fernando da Mata, atualizada em 26/05/2022 10:59. Para maiores informações, consulte: <https://primeirapagina.com.br/economia/rota-bioceanica-ms-assina-convenios-com-chile-argentina-e-paraguai/>. Acesso em: 16 set. 2022.

²⁷³ Do original: “*En tal sentido, realizó comentarios sobre el tema de “economía verde”, destacando la necesidad de desarrollar una mejor definición sobre el concepto, incorporando la noción de que las acciones que se desarrollen no pueden de ningún modo transformarse en barreras de orden comercial. Asimismo, incorporar al debate el valor de las iniciativas verdes para la sustentabilidad del desarrollo y de las comunidades*”. (MERCOSUR/RMMA/ACTA N° 01/11).

De tal modo, a instância política da RMMA, observada na narrativa dos registros documentais da XIII reunião, se ampara amplamente na argumentação do desenvolvimento sustentável. Um desenvolvimento que deve proteger a natureza, desde que essa proteção não apresente obstáculos para os avanços desenvolvimentistas. Corroborando cada vez mais com a compreensão de que o assunto “meio ambiente” é trazido enquanto retórica, apenas para amenizar a pauta que mais os interessa: comércio.

Acerca das Resoluções do GMC, ainda na quarta²⁷⁴ fase, faz-se menção à 45/2002²⁷⁵, que define as pautas negociadoras que o SGT nº 06 deve se debruçar e o prazo para tais discussões. Assim, em 2002, definiu-se que os temas de interesse eram: medidas não tarifárias; competitividade e meio ambiente; implementação da Decisão do CMC nº 02/01 “Acordo-Quadro de meio ambiente do MERCOSUL”²⁷⁶; instrumentos e mecanismos para a melhoria da gestão ambiental; sistema de informação ambiental – SIAM; o meio ambiente como gerador de oportunidades no marco do desenvolvimento sustentável; proteção e gestão da base de recursos naturais para o desenvolvimento econômico e social; gestão ambientalmente adequada de substâncias e produtos químicos perigosos e por fim, acompanhamento da agenda ambiental internacional.

A **Resolução 23/2005**²⁷⁷, considerando que já havia se implementado a primeira fase da uma cooperação intitulada “Fomento de Gestão Ambiental e Produção mais Limpa em Pequenas e Médias Empresas” com o Governo da República Federal da Alemanha, por intermédio da Agência Alemã de Cooperação (GTZ), mediante a assinatura de um Acordo por Troca de Notas, aprovado pelas Decisões Nº 3/02 e 9/04, do CMC, resolveu assinar o Acordo de notas, nas versões em Espanhol e Português, através da referida Resolução. O documento, como visto alhures é um dos três que compõe os tratados do MERCOSUL sobre tutela ambiental, de modo particularizado.

Em consonância com a **Resolução 28/2008**²⁷⁸, o GMC resolveu aprovar as Disposições Técnicas e Administrativas (DTAs) e o Marco Lógico do Programa de cooperação “ECONORMAS – MERCOSUL” entre o MERCOSUL e a União Europeia, em apoio ao aprofundamento do processo de integração econômica e ao desenvolvimento sustentável. Em

²⁷⁴ A única Decisão do CMC, desta quarta fase, se refere à 18/2010 sobre o regulamento interno da RMMA, que já foi desenvolvido no tópico concernente às considerações gerais sobre as ditas reuniões.

²⁷⁵ MERCOSUL/GMC/RES. Nº 45/02.

²⁷⁶ De acordo com o texto, a implementação do Acordo será realizada por meio de diferentes estratégias ou instrumentos, os quais deverão considerar as áreas temáticas previstas em seu Anexo, podendo os Estados Partes selecionar aquelas que considerem mais relevantes, conforme a dinâmica do processo de integração. Para tanto, estipulou-se como prazo: ação permanente. (MERCOSUL/GMC/RES. Nº 45/02).

²⁷⁷ MERCOSUL/GMC/RES. Nº 23/05.

²⁷⁸ MERCOSUL/GMC/RES. Nº 28/08.

seguida, a **Resolução 41/2009**²⁷⁹ tratou de regulamentar o convênio de financiamento para o projeto.

Um dos objetivos do Programa é promover a convergência normativa e regulamentadora nas áreas de metal-mecânica e de produtos elétricos no âmbito do bloco e de madeira e móveis para Paraguai e Uruguai, com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável nesses setores. A previsão é que esta convergência deve ser em conformidade com a Organização Mundial do Comércio – OMC.

Nessa esteira, a quarta fase da política ambiental mercosulina, notadamente nas questões de AIA e similares, é frustrante. Uma vez que, a temática não é pautada e os membros que compõem os espaços de discussão, por sua vez, também não os trazem à tona, inferimos que a ausência sobre a discussão desses institutos jurídicos, também é harmonizada. A nossa compreensão é de que, os técnicos que compuseram os grupos técnico-políticos, nessa quarta fase, estavam quase que completamente adstritos à agenda global, onde a tônica fora refletir Johannesburgo e preparar os discursos para a Rio +20.

3.2.9 Trajetória político-normativa da Licença Ambiental no MERCOSUL – 5ª fase (2013 a 2022)

Sobre a quinta e última fase da política ambiental mercosulina, para fins de tratamento de dados e intersecção dos mesmos em busca de inferências sobre a existência de harmonização da política do bloco acerca da Licença ambiental, tomemos o panorama que segue. Para construção das reflexões, a partir da coleta de dados, lembramos que a metodologia aplicada foi a mesma das fases anteriores.

Tabela 25 - Reuniões do SGT nº 06 – Meio Ambiente (5ª fase – 2013 a 2022).

	Data de início da reunião	REUNIÃO (identificação)	DOC final (ATA)	Local	Informações (termos encontrados)
1	21/05/2013	LIX	ATA 1/2013	Montevideu/ Uruguai	inexistente
2	08/11/2013	LX	ATA 2/2013	Caracas/ Venezuela	<i>Comunidad indigena</i>
3	18/11/2014	LXI	ATA 1/2014	Buenos Aires/Argentina	inexistente
4	22/06/2015	LXII	ATA 1/2015	Brasília/ Brasil	inexistente

²⁷⁹ MERCOSUL/GMC/RES. Nº 41/09.

5	01/06/2016	X ext	ATA 1/2016	Montevidéo/ Uruguai	inexistente
6	30/03/2017	XI ext	ATA 1/2017	Buenos Aires/Argentina	<i>Evaluacion del impacto ambiental</i>
7	12/06/2017	LXIII	ATA 1/2017	Buenos Aires/Argentina	<i>Evaluacion del impacto ambiental</i>
8	30/10/2017	LXIV	ATA 2/2017	Brasília/ Brasil	Avaliação de impacto ambiental
9	12/06/2018	LXV	ATA 1/2018	Assunção/ Paraguai	Comunidade indigena, AIA, licencia ambiental
10	24/09/2018	LXVI	ATA 2/2018	Montevidéo/ Uruguai	Avaliação de impacto ambiental
11	21/05/2019	LXVII	ATA 1/2019	Buenos Aires/Argentina	inexistente
12	20/08/2019	LXVIII	ATA 2/2019	Salvador/ Brasil	inexistente
13	27/04/2020	XII EXT	ATA 1/2020	On-line	inexistente
14	14/10/2020	XIII EXT	ATA 2/2020	On-line	inexistente
15	03/11/2020	LXIX	ATA 1/2020	On-line	inexistente
16	19/05/2021	LXX	ATA 1/2021	On-line	inexistente
17	09/08/2021	XIV EXT	ATA 2/2021	On-line	inexistente
18	27/09/2021	LXXI	ATA 3/2021	On-line	inexistente
19	24/02/2022	XV EXT	ATA 1/2022	On-line	inexistente
20	20/05/2022	LXXII	ATA 1/2022	On-line	inexistente
21	21/11/2022	LXXIII	ATA 3/2022	On-line	<i>Evaluación de impacto ambiental y social</i>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no site oficial do MERCOSUL (2023).

Na mesma trilha, no tocante às variáveis de interesse deste trabalho, dentre as 21 (vinte e uma) reuniões acima listadas, apenas 07 (sete) serão discutidas em detalhes, por apresentarem indícios de discussão sobre o recorte temático eleito.

Tabela 26 - Reuniões do SGT nº 06 (5ª fase – 2013 a 2022) com indícios do recorte temático ambiental

	Data de início da reunião	REUNIÃO (identificação)	DOC final (ATA)	Local	Informações (termos encontrados)
1	08/11/2013	LX	ATA 2/2013	Caracas/ Venezuela	<i>Comunidad indigena</i>
2	30/03/2017	XI ext	ATA 1/2017	Buenos Aires/Argentina	<i>Evaluacion del impacto ambiental</i>
3	12/06/2017	LXIII	ATA 1/2017	Buenos Aires/Argentina	<i>Evaluacion del impacto ambiental</i>
4	30/10/2017	LXIV	ATA 2/2017	Brasília/ Brasil	Avaliação de impacto ambiental
5	12/06/2018	LXV	ATA 1/2018	Assunção/ Paraguai	Comunidade indigena, AIA, licencia ambiental
6	24/09/2018	LXVI	ATA 2/2018	Montevideu/ Uruguai	Avaliação de impacto ambiental
7	21/11/2022	LXXIII	ATA 3/2022	On-line	<i>Evaluación de impacto ambiental y social</i>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no site oficial do MERCOSUL (2023).

A reunião LX, entre os dias 08 e 09 de novembro de 2013, foi a única que aconteceu na Venezuela²⁸⁰. No encontro, estavam presentes 01 (um) representante do Brasil; 02 (dois) do Uruguai e 42 (quarenta e dois) da Venezuela. Paraguai e Argentina, não se fizeram presentes. A **ATA 2/2013**, não apresenta temática de interesse. Porém, a Venezuela aproveitou a oportunidade para apresentar um conjunto significativo de políticas ambientais internas. No tocante a esta reunião, o site oficial do MERCOSUL disponibilizou 12 (doze) anexos, dos quais, a grande maioria foi produzido pelo país.

O Ministério do poder popular para o meio ambiente apresentou um documento sobre a política florestal na Venezuela; Projeto missão árvore; Estratégia nacional para conservação da diversidade biológica e seu plano de ação nacional (2010-2020), dentre outros. Uma apresentação da Empresa nacional florestal S/A, que também se referiu às questões florestais, ilustrou com fotos, a situação de abandono e extrema pobreza que vivem algumas comunidades indígenas²⁸¹ e crioulos nas áreas de tráfico ilegal de madeira.

²⁸⁰ A adesão tardia (2006) e a suspensão do país no MERCOSUL (2017), justificam a única reunião do SGT nº 06, em Caracas.

²⁸¹ “*Situacion encontrada en abril 2012: presencia de comunidades Indigenas en la zona de aprovechamiento y uso multiple del bosque, Por parte de la empresa nacional forestal, comunidades Explotadas y con total desconocimiento de nuestras funciones*”. (Anexo VI da Ata 2/2013) https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/51121_SGT6_2013_ACTA02_ANE06_ES_Presentacion%20Emp%20Nac%20Forestal_d.pdf. Acesso em: 12 ago. 2022.

Em 2017, três reuniões apresentaram indícios de discussão sobre os recortes ambientais. Assim, passemos a conhecer os documentos das reuniões XI; LXIII e LXIV. A agenda da reunião extraordinária (XI ext), que aconteceu em 30/07/2017, pautou a discussão sobre qualidade de vida, planejamento e ordenamento territorial, notadamente os instrumentos da Avaliação de Impacto Ambiental – AIA e a Avaliação Ambiental Estratégica - AAE, em áreas de fronteiras. Neste encontro, estavam presentes 07 (sete) da Argentina; 03 (três) representante do Brasil; 07 (sete) do Paraguai 05 (cinco) do Uruguai.

Os registros da **ATA 1/2017 (extraordinária)**²⁸², fazem menção à apresentação da Sr^a Victoria Rodriguez, da Direção de Impacto Ambiental (Argentina), sobre os principais pontos da proposta argentina, que na primeira etapa prevê a compilação, por cada estado parte, de suas normativas de Estudo de Impacto Ambiental - EIA e procedimentos vinculados. A ideia do estado da arte é para montar um elaborar um quadro comparativo. Destacou que o SIAM serviria de base, mas que era necessário, atualizar as informações. Após o debate das delegações, foram indicados os pontos focais de cada país e firmado o compromisso de avanços na temática, na próxima reunião do SGT nº 06.

A reunião seguinte, desta vez, ordinária (LXIII), também aconteceu em Buenos Aires, entre os dias 12 e 14 de julho de 2017. Nesse encontro, estavam presentes 13 (treze) da Argentina; 02 (dois) representante do Brasil; 01 (um) do Paraguai 01 (um) do Uruguai e 01 (um) da Bolívia. Conforme prevista na agenda²⁸³, a reunião continuou discutindo as temáticas de AIA e AAE, em áreas de fronteiras. Nessa esteira, de acordo com os registros da **(ATA 1/2017 – ordinária)**²⁸⁴ a PPTA apresentou um relatório sobre o estado da arte de EIA, na Argentina.

De tal modo, o documento argentino, fez referência à Lei geral do meio ambiente; Lei das águas; Lei de pressupostos mínimos para a proteção das florestas nativas; Lei de preservação das geleiras e ambiente periglacial. Lembrou que além da AIA, a AAE também é exigida para projetos que possam ser realizados nesses ambientes. Destacou a importância do EIA no licenciamento de projetos, e informou que atualmente está sendo realizado um levantamento sobre os diferentes procedimentos de AIA realizados nas unidades subnacionais

²⁸² O anexo IV - Rascunho do Projeto Sistema de Informação Ambiental do MERCOSUL - Fase II e anexo V - Relatório de Cumprimento do Programa de Trabalho 2016, dessa reunião, não estão disponíveis para pesquisa.

²⁸³ *Anexo II - LXIII reunión ordinaria del subgrupo de trabajo nº 6 - "medio ambiente" - ACTA Nº 01/2017. 3.calidad de vida, planeamiento y ordenamiento territorial. 3.1.Evaluación del Impacto Ambiental y Evaluación Ambiental Estratégica en áreas de fronteras.* (Anexo II da ATA 01/2017 - extraordinária).

²⁸⁴ Essa reunião trouxe três anexos que estão inacessíveis para consulta: 1. RESERVADO - Apresentação sobre "Sistema de Indicadores MERCOSUL"; 2. Programa de Trabalho 2017-2018; e 3. Relatório de Cumprimento do Programa de Trabalho 2015-2016. (ATA 01/2017 - ordinária).

do país, para efeitos da sua normalização. Além disso, a Argentina estava desenvolvendo um projeto específico de pressupostos mínimos de AIA e AAE.

Asseverou a necessidade de acesso às informações atualizadas dos Estados partes sobre as regras e procedimentos de AIA e similares. As delegações se comprometeram a revisar as informações disponíveis no SIAM, atualizá-las e, se for o caso, enviá-las à coordenação da Argentina, como também - caso existam - os *links* e/ou cadastros de consultores/instituições autorizadas pelas organizações ambientais dos Estados partes, para a elaboração de estudos de impacto ambiental.

A última reunião de 2017, aconteceu em Brasília – Brasil, entre os dias 30 de outubro e 01 de novembro. Dela participaram dois (dois) membros da Argentina; 17 (dezesete) do Brasil e 03 (três) do Uruguai. Não houveram muitos avanços. De acordo com a **ATA 2/201**, ficou registrado que delegação da Argentina apresentou, um relatório sobre a legislação nacional em matéria de AIA na Argentina (anexo VIII), igualmente a delegação do Brasil (anexo IX). O Uruguai informou que enviaria, no prazo de 30 (trinta) dias e o Paraguai não estava presente.

A referida reunião tratou de uma grande variedade de temas, como estratégia sobre espécies invasoras; apresentação sobre implementação dos ODS no Brasil e sobre a construção de indicadores ambientais e Indicadores ambientais selecionados pelo *Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable* – Argentina, que apesar de indicados como anexos, não estão - no site oficial do MERCOSUL - disponíveis para consulta.

O encontro de número LXV, que aconteceu entre os dias 12 e 14 de junho de 2018, em Assunção, no Paraguai, contou com a presença de 01 (um) representante da Argentina; 02 (dois) do Brasil; 09 (nove) do Paraguai e 01 (um) do Uruguai. De acordo com a **ATA 1/2018**, uma variedade de temas ambientais foram discutidos. Frutos da reunião, foram anexados 05 (cinco)²⁸⁵ documentos. Dentre eles, o Relatório sobre AIA no Paraguai, que havia ficado pendente de envio, desde a última reunião.

Os registros da **ATA 1/2018** demonstraram a importância que as delegações atribuem para construção de um regime de AIA que contemple regulamentos, procedimentos e instrumentos comuns, com especial ênfase nas áreas fronteiriças. Para tanto, concordaram em elaborar um quadro comparativo²⁸⁶. A Delegação do Paraguai comprometeu-se a fornecer, no prazo de 10 (dez) dias, um modelo de quadro comparativo.

²⁸⁵ O anexo V - Formulário do Projeto Componente Horizontal Euroclima +, não está acessível.

²⁸⁶ “A tal efecto, acordaron elaborar un cuadro comparativo para detectar las diferencias y coincidencias en relación al instrumento y alcanzar así un concepto unificador”. (ATA 1/2018, p. 2).

Entre os dias 24 e 27 de setembro de 2018, em Montevidéu – Uruguai, foi realizada a LXVI reunião do SGT nº 06 – Meio Ambiente. Nela estavam presentes 01 (um) representante da Argentina; 03 (três) do Brasil; 19 (dezenove) do Uruguai; 01 (um) representante da Convenção das Nações Unidas para combate à desertificação, e nenhum representante do Paraguai. A reunião apresentou um rol de 14 (quatorze) anexos, alguns deles não disponíveis.

A redação da **ATA 2/2018** fez registro à uma vasta discussão. Inclusive, diferente do padrão, esta reunião durou 04 (quatro) dias. Particularmente sobre AIA, o Uruguai apresentou seu mapeamento sobre as políticas e as legislações que versam sobre o instituto e ferramentas similares, em seu país. As delegações agradeceram a apresentação e reiteraram o que foi acordado na reunião anterior do subgrupo (LXV) quando ficou acertado, que o próximo passo seria a elaboração de um quadro comparativo para detectar diferenças e coincidências em relação aos instrumentos de AIA, nos países mercosulinos. Reafirmaram ainda, o compromisso de encaminhar à Argentina num novo prazo de 30 (trinta) dias, as possíveis atualizações do SIAM, na matéria.

No ano de 2019, foram realizadas as duas últimas reuniões ordinárias presenciais. Entre 21 e 24 de maio de 2019 em Buenos Aires – Argentina e a outra, no dia 20 de agosto, em Salvador – Brasil. A partir de então, as demais aconteceram no formato online.

A última reunião a ser detalhada, nesta quinta e última fase da política ambiental mercosulina, para fins de sistematização deste trabalho de Tese é a Reunião LXXIII, que aconteceu, pelo sistema de videoconferência, em 21 de novembro de 2022. A **ATA 3/2022**, não faz menção alguma às variáveis de pesquisa, que vimos perquirindo até então. Deste encontro, participaram 05 (cinco) representantes da Argentina; 01 (um) do Brasil; 03 (três) do Paraguai e 05 (cinco) do Uruguai.

De toda sorte, o documento (anexo IV) - Minuta da "Reunião para intercâmbio de experiências na gestão de baterias chumbo-ácido usadas, no âmbito dos estados partes do MERCOSUL", trouxe de modo tangencial, os termos “*evaluación de impacto ambiental y social*”, quando o Paraguai, ao se referir sobre as atividades relacionadas à cadeia produtiva de baterias, que apesar do país não possuir legislação específica na matéria, a gestão de resíduos de baterias tem como referência a Convenção de Basileia, onde têm que apresentar Avaliação de Impacto Ambiental e Social. Motivo pelo qual, os documentos da reunião, foram selecionados para uma primeira análise e agora, após detalhamento, verifica-se, que não apresenta relevo para as inferências deste trabalho de Tese.

A única Resolução que merece destaque, no período compreendido entre (2013 a 2022), se refere à 41/2022²⁸⁷, que cria o grupo Grupo *Ad Hoc* sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável - GAHCDS, no cumprimento de suas funções, poderá promover ações a fim de gerar um espaço comum de trabalho e deverá articular-se com outros órgãos e foros da estrutura institucional do MERCOSUL que abordem o tema.

Sobre as RMMA, referentes à quinta fase da política ambiental do MERCOSUL, (2013 a 2022), aconteceram 12 (doze) reuniões, dentre as quais, apresentaremos reflexões sobre duas, conforme Tabela abaixo.

Tabela 27 - Presença da discussão sobre indícios do recorte temático ambiental nas RMMA (2013 - 2022)

Data de início da reunião	Reunião (identificação)	Doc final (ATA)	Local	Informações (termos encontrados)
10/11/2013	XVIII	ATA 2/2013	Caracas/ Venezuela	<i>Pueblos indígenas; Chaco</i>
15/06/2017	XXI	ATA 1/2017	Buenos Aires/Argentina	<i>Chaco</i>

Fonte: Elaboração própria a partir das informações coletadas no site oficial do MERCOSUL (2023).

A XVIII reunião (**ATA 2/2013**), única presencial que aconteceu na Venezuela, ocorreu em 2013. Com a presença de 01 (um) representantes da Argentina; 02 (dois) do Brasil; 03 (três) do Uruguai; 07 (sete) da Venezuela, e 02 (dois) do Chile; 02 (dois) do Peru; 01 (um) do Equador e nenhum representante do Paraguai. Os arquivos disponibilizados totalizam 06 (seis) documentos.

A agenda proposta para a reunião era a discussão sobre: 1. Implementação dos instrumentos aprovados no SGT nº 06 – Meio Ambiente, no tocante às políticas estratégicas de produção e consumo sustentável, desertificação, gestão de resíduos, biodiversidade e emergências ambientais; 2. ODS²⁸⁸; 3. ECONORMAS; 4. Projeto SIAM²⁸⁹; 5. Proposta PPTVEN²⁹⁰ sobre as estratégias nacionais de diversidade biológica e por fim, 6. Discussão sobre a assinatura da Convenção de Minamata sobre mercúrio (Japão).

A subsecretária de habitação, território e meio ambiente do Uruguai, Raquel Lejtregger, no âmbito dos compromissos assumidos por ocasião da reunião anterior (XVII) fez uma breve apresentação sobre um diagnóstico realizado a partir da compilação das contribuições enviadas

²⁸⁷ MERCOSUL/GMC/RES. Nº 41/22.

²⁸⁸ ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2030.

²⁸⁹ SIAM - Sistema de informação ambiental do MERCOSUL. Para maiores informações, consulte: <https://ambiente.mercosur.int/>. Acesso em: 16 set. 2022.

²⁹⁰ PPTVEN – Presidência Pró tempore da Venezuela.

pelos países sobre suas respectivas políticas, programas e projetos ambientais, formando assim uma proposta de agenda ambiental que foi submetida ao plenário para as considerações.

O documento intitulado de “*Consulta a los Ministros de medio ambiente de los estados parte y asociados del Mercosur para la construcción de una agenda ambiental post RIO +20*” com 109 páginas, teve como objetivo apresentar as diferentes políticas, programas e projetos dos estados partes e associados do MERCOSUL com vistas à construção de uma agenda ambiental pós-Rio + 20. Esta proposta fez parte de uma política de fortalecimento institucional da união latino-americana, em defesa do patrimônio natural e cultural, cuja tentativa era avançar na construção do desenvolvimento sustentável com ênfase na inclusão social. Neste sentido, foram descritos e detalhados as principais políticas, programas e projetos ambientais dos países, tanto das políticas ambientais nacionais quanto as regionais.

O referido documento não apresentou avanços para a consecução dos objetivos da pesquisadora. O termo “*Chaco*” foi mencionado no arquivo apenas em menção ao projeto²⁹¹ de política pública de ação subregional para o desenvolvimento sustentável do *gran Chaco* americano - alcance geográfico: trinacional (Argentina - Bolívia – Paraguai)²⁹², que por sua vez, também não contribuiu para a aferição de que tais instrumentos realmente se posicionam em favor da efetividade das políticas públicas na matéria em análise. O *gran Chaco*²⁹³ (território de caça), é habitado por indígenas de diversas etnias, trata-se de um território que abrange partes da Argentina, Brasil (pantanal), Bolívia e Paraguai.

Por fim, a reunião foi concluída com a definição de 05 (cinco) linhas estratégicas, inclusive com a designação dos países responsáveis, assim: Linha 1: Gestão de risco de desastres (Uruguai); Linha 2: gestão de resíduos (Brasil); Linha 3: Estratégia para a conservação

²⁹¹ O relatório final sobre o projeto de manejo das florestas sustentáveis do ecossistema transfronteiriço do gran Chaco americano, iniciado em 2011 e finalizado em maio de 2017, abarcou uma superfície de 174.018 km², cuja área de implementação foi o Chaco central e parte do alto Chaco (alto Paraguai). O objetivo do projeto se concentrou na diminuição da degradação de terras e florestas no gran Chaco americano através do apoio à gestão sustentável da terra. O relatório descreve as ações desenvolvidas e em momento algum se reporta aos registros de realização e/ou preocupação com “AIA”; “AIS” ou Licenciamento ambiental, apesar de se referir às construções de um viveiro; de uma prancha para a produção de minhocas para a produção de húmus, carne de minhoca, fertilizantes orgânicos derivados de efluentes de vermicomposto e a construção de um laboratório de extração de mel. Para maiores informações, consulte: <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/PRY/INFORME%20FINAL%20GEF%20CHACO,%2076770.pdf>.

Acesso em: 16 set. 2022.

²⁹² “*Política Pública de Acción Subregional para el Desarrollo Sostenible del Gran Chaco Americano. Alcance geográfico: Trinacional (Argentina - Bolivia - Paraguay)*”.

²⁹³ Chaco é uma palavra de origem *quechua*, portanto andina, que significa “lugar de caça”, por causa da riqueza da flora e da fauna que possuía nos tempos pré-colombianos. Havia nesta região muitos grupos indígenas e eram quatro as principais famílias linguísticas: o *guaycurú*, com diversos grupos étnicos como *ostobas*, *mocovís*, *abipones*, *pilagás*, *mbayás*, *caduveos* e *payaguás*. Em segundo lugar os matakos, onde se incluíam os *mataguayo*, *ostonocoté*, entre outros. Em terceiro lugar, podemos referir a língua vilela que inclui a etnia com o mesmo nome, os *lule* e os *chunupí*. Por fim, encontramos também na região *chaquenha* indígenas pertencentes à grande família *guarani*. (Tempo Ameríndo, 2013).

da diversidade biológica (Venezuela e Argentina); Linha 4: Manejo florestal sustentável (Argentina) e Linha 5: segurança química (Paraguai e Uruguai).

A presidência pró-tempore se comprometeu a enviar em 15 (quinze) dias, um instrumento de uniformização da proposta de trabalho para cada linha estratégica e os demais países, ficaram responsáveis em apresentar uma proposta final de projeto para cada linha estratégica, incluindo possíveis fontes de financiamento, num prazo não superior a 60 (sessenta) dias. Muito embora não haja menção expressa à lista de palavras-chaves eleita para fins deste cruzamento de dados, a XVIII reunião, diferentemente das anteriores, apontou medidas concretas e prazos para que as ações em prol da proteção do meio ambiente no âmbito regional, sejam reais.

A última reunião dos Ministros do meio ambiente, indicada para detalhamento neste trabalho, a partir dos parâmetros escolhidos, é a XXI RMMA, do ano de 2017. De acordo com a ATA 1/2017, o encontro contou com a presença de 11 (onze) representantes da Argentina; 03 (três) do Brasil; 01 (um) do Paraguai; 04 (quatro) do Uruguai; 01 (um) do Chile; 02 (dois) da Bolívia, e 01 (um) do Peru; 01 (um) do PNUMA²⁹⁴; 01 (um) da FAO²⁹⁵ e 01 (um) da Secretaria do MERCOSUL.

Todos os temas eleitos pela agenda foram discutidos e registrados na ata. Implementação dos ODS no tocante à mudança climática, biodiversidade, florestas e solos, bem como, a definição da agenda ambiental do MERCOSUL com o objetivo de apresentar contribuições para a agenda ambiental internacional, sobretudo na UNEA²⁹⁶ III; G 20²⁹⁷; COP²⁹⁸ e financiamento para o desenvolvimento.

No tocante às metas da ODS sobre biodiversidade, a delegação do Paraguai solicitou que fossem consideradas as particularidades do solo do Chaco, uma vez que as características da região são muito diferentes das demais regiões do bloco. Indicou que o Chaco paraguaio possui um ecossistema muito sensível, cujas condições climatológicas e geológicas são muito particulares e os problemas mais comuns observados são a erosão eólica do solo, a salinização do solo e das águas superficiais e subterrâneas.

²⁹⁴ PNUMA – Programa das Nações Unidas para o meio ambiente. Para maiores informações, consulte: <https://www.unep.org/pt-br>. Acesso em: 16 set. 2023.

²⁹⁵ FAO – Organização das Nações Unidas para a alimentação e a agricultura. Para maiores informações, consulte: <https://www.fao.org/brasil/pt/>. Acesso em: 16 set. 2023.

²⁹⁶ UNEA/PNUMA – Assembleia das Nações Unidas para o Meio Ambiente.

²⁹⁷ G20 - O Grupo dos vinte (G20) é o principal fórum de cooperação econômico internacional. Desempenha um papel importante na formação e fortalecimento da arquitetura e governança globais em todas as principais questões econômicas internacionais. Para maiores informações, consulte: <https://www.g20.org/pt/about-g20/>. Acesso em: 16 set. 2023.

²⁹⁸ COP – Conferência do clima da ONU.

De tal modo, o Paraguai destacou a importância de estabelecer uma estratégia que permita o desenvolvimento sustentável do *Chaco*, por meio de programas e projetos que possam harmonizar e articular o crescimento econômico, preservando a equidade social e resgatando as culturas nativas de seu país.

Ainda pelos registros da ata, os países membros do MERCOSUL identificaram temas de interesse comum que devem promover o multilateralismo. Nesse contexto, destacaram algumas atividades que já estavam sendo realizadas através da cooperação, dentre elas, um projeto sobre Avaliação de Impacto Ambiental – AIA com o Brasil. Ressalta-se, que esta foi a única menção à ferramenta de AIA em todos os documentos anexos a todas as 28 (vinte e oito) reuniões da RMMA (4ª e 5ª fases).

Ao final da narrativa sobre as duas últimas fases da política ambiental do MERCOSUL, a partir dos registros da RMMA, a pesquisa nos leva a inferir que os temas escolhidos, não foram objeto de reflexão para estes formuladores de política ambiental. As pequenas menções aos termos, quando do detalhamento documental, confirmaram que as temáticas parcamente citadas, estavam apenas inseridas em contextos narrativos maiores.

No âmbito das RMMA, além da retórica, não há de que se extrair importantes discussões acerca dos núcleos desta pesquisa, sobretudo as ferramentas da AIA; AIS; Licença ambiental, e como era de se esperar, nenhuma menção sobre o rio *Pilcomayo*, a construção da ponte ou mesmo o imbróglio do caso da Comunidade indígena *Asociación Lhaka Honhat* perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

De toda sorte, no tocante ao CMC, a Decisão 14/2014²⁹⁹, é alvissareira, pois a partir dela foi criada a Reunião de autoridades sobre povos indígenas – RAPIM³⁰⁰, como um órgão auxiliar do CMC. Como fruto da tímida colaboração da Venezuela, a Decisão parte da ideia que, povos indígenas por se revestirem de relevância histórica e cultural para os países membros e que o tratamento dos temas de interesse para os povos indígenas dentro do bloco contribui para o fortalecimento dos pilares social, cultural, econômico e político do processo de integração, entendeu-se como conveniente criar um espaço institucionalizado de encontro, onde os indígenas farão o tratamento dos temas que lhes são pertinentes, a fim de promover sua participação no processo de integração.

²⁹⁹ Considerando, dentre outros pilares, que os povos indígenas dos Estados partes se caracterizam por manter relações de preservação da natureza e de harmonia com a mãe terra. (MERCOSUL/CMC/DEC. N° 14/14).

³⁰⁰ Art. 2° – A RAPIM terá como função coordenar discussões, políticas e iniciativas que beneficiem os Povos indígenas dos Estados Partes, bem como promover sua interconexão cultural, social, econômica, política e institucional no marco do processo de integração regional. Art. 3° – A RAPIM será coordenada por representantes governamentais designados pelos Estados Partes. As respectivas Seções Nacionais contarão com a participação dos Povos indígenas. (MERCOSUL/CMC/DEC. N° 14/14).

No mesmo ano, a partir da Decisão 45/2014³⁰¹ restou estabelecida a aprovação do plano de ação da RAPIM, para o período 2015-2017, a partir de 06 (seis) eixos temáticos. 1³⁰². Acesso, gozo e exercício pleno de seus Direitos Humanos individuais e coletivos (Sociais, Políticos, Territoriais, Ambientais, Econômicos e Culturais); 2³⁰³. Participação Indígena; 3.³⁰⁴ Construção de consensos regionais junto a foros internacionais sobre o tema Indígena; 4³⁰⁵. Cultura e saberes ancestrais dos povos indígenas; 5³⁰⁶. Práticas e produtos tradicionais sustentáveis e por fim, o eixo 6 que se refere ao fortalecimento institucional do MERCOSUL indígena, que compreende a geração de uma institucionalidade adequada e dinâmica que permita visibilizar o MERCOSUL Indígena, como o espaço referente em escala regional e em particular dos povos indígenas do bloco.

Por fugir do escopo desse trabalho de tese, não foi possível apreciar o conteúdo das discussões das reuniões da RAPIM³⁰⁷, que desde de 04/11/2014 até 30/05/2023, se reuniu 20 (vinte) vezes. Pelos motivos expostos ao longo deste trabalho, partimos da compreensão que a interação entre a RAPIM e as instâncias mercosulinas que discutem a temática ambiental, deve ser constante e estreita, todavia, por não nos debruçarmos na apreciação dos documentos por eles produzidos, não podemos apresentar evidências sobre convergências ou divergências de tais questões.

Ao término da coleta, sistematização e apreciação dos documentos eleitos nesta pesquisa, concluímos que a trajetória político normativa do MERCOSUL em matéria ambiental – distribuída nas cinco fases – no que se refere a AIA e similares, se apresenta harmonizada. Evidenciamos também, a julgar pelo capítulo 2 – marco regulatório da licença ambiental nos

³⁰¹ MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 45/14.

³⁰² Objetivos do eixo 1: Garantir o conhecimento, a difusão e o acesso e exercício pleno aos povos indígenas do MERCOSUL de todos seus direitos reconhecidos por nossas legislações e por nossos países em nível internacional; Garantir o reconhecimento à posse e à proteção das terras dos povos e comunidades indígenas, levando em conta sua sustentabilidade cultural e ambiental, bem como, reconhecer a mobilidade tradicional dos povos indígenas nas zonas de fronteira, analisando possibilidades e critérios para sua facilitação e pleno exercício (MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 14/14).

³⁰³ Sobre este eixo, o documento destaca: Promoção de estratégias regionais de consulta e participação indígena, no âmbito da Convenção 169 da OIT e a Declaração das Nações Unidas sobre os Povos Indígenas. (MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 14/14).

³⁰⁴ A ideia desse eixo é gerar posições comuns em nível regional junto a foros internacionais que abordem a temática indígena, particularmente nos casos em que as temáticas afetem os povos indígenas em zonas de fronteira. (MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 14/14).

³⁰⁵ Fortalecimento, difusão, valorização e revitalização das culturas, línguas, idiomas, conhecimentos dos povos indígenas do MERCOSUL. (MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 14/14).

³⁰⁶ Nesse ponto, o ideal do RAPIM é promover o intercâmbio e a valorização de atividades, práticas e produtos tradicionais sustentáveis, respeitando o direito coletivo da propriedade intelectual dos povos indígenas. (MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 14/14).

³⁰⁷ Disponível em: <https://documentos.mercosur.int/>. Acesso: 15.nov.2023.

países mercosulinos – que as legislações domésticas destes países, apresentam elevado nível de uniformização espontânea, tal qual descreve Oliveira (2008).

Confirmamos ainda, que as discussões nas instâncias técnicas – SGT nº 06 – meio ambiente e RMMA – que por sua vez, se transmutam em Resoluções do GMC, Decisões do CMC, tratados, dentre outros, não foram expressivos na salvaguarda ambiental, posto que, os institutos de AIA e similares, apenas trafegam com exímia retórica. Soma-se a isto, as impressões, de que a jurisprudência dos Tribunais superiores (Argentina; Brasil; Paraguai e Uruguai) sobre AIA, aqui coletadas, não trouxeram densidade suficiente, para a edificação de significativos avanços no tratamento da matéria. Nesse contexto, passemos a investigar o que a instância jurídica internacional – Sistema Interamericano de Direitos Humanos - pode nos trazer de respostas.

4 CORTE IDH: CASO COMUNIDADES INDÍGENAS *MIEMBROS DE LA ASOCIACIÓN LHAKA HONHAT (NUESTRA TIERRA) VS ARGENTINA*

4.1 SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS - SIDH

Ao longo das últimas décadas, o mundo demonstrou importante preocupação com a humanidade. Os resquícios enfrentados por causa das atrocidades das duas grandes guerras e a tentativa de construção de relações amistosas entre as Nações, foi fundamental para que a Sociedade internacional se dedicasse a internacionalização da proteção dos Direitos Humanos – DHs. De tal modo, a temática foi deixando de ser uma preocupação apenas no âmbito interno dos Estados.

Esse movimento internacional ganhou repercussão no seio da Organização das Nações Unidas - ONU³⁰⁸. Com o propósito de zelar pela paz e segurança mundial, a Organização elaborou e promoveu diversos instrumentos de proteção aos direitos dos homens, que configuram o que identificamos hoje como sistema normativo internacional de proteção aos DHs.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem³⁰⁹, primeira sistematização de repercussão geral sobre DHs adotado por uma Organização Internacional, determina direitos pertencentes a todas as pessoas, independentemente de limitações como nacionalidade, cor, raça, sexo ou religião, incorporando assim a ideia de universalidade destes direitos e liberdades pertencentes a todos os seres humanos pelo simples fato destes existirem. A universalidade destes DHs foi posteriormente confirmada, de modo expresse, na Declaração de Viena de 1993, na ocasião da Conferência Mundial de Direitos de Viena:

5. Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e interrelacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos

³⁰⁸ A Organização das Nações Unidas criada em 1945, no imediato pós-guerra, sucedendo a SDN - Sociedade das Nações (1919-1939).

³⁰⁹ Aprovada pela Resolução 217- A (III) da Assembleia Geral da ONU realizada em Paris, em 10 de dezembro de 1948. Importante lembrar que o texto da DUDHS é fruto de uma série de conflitos, conquistas e documentos esparsos que tentaram ao longo dos séculos, assegurar a paz entre os povos. Nesse sentido: O código de Hamurabi fixava castigos cruéis, pregava o ‘olho por olho e dente por dente’, impedia que os súditos decidissem suas religiões, menosprezavam determinadas classes em agravo de outras, além dos mais, retinham pessoas como escravas. Nessa situação, por volta do ano de 500 a.C., o Rei da Persa, Ciro, inconformado com as barbaridades cometidas ao povo da Babilônia, decidiu juntar sua acanhada tropa e pegar o poder para livrar o povo. Ciro usou como estratégia de obtenção e conquista, a ideia que todos os escravos eram livres, assegurando também a liberdade religiosa. Com isso, agradou a sociedade e fez com que os indivíduos concordassem com seu governo. Tais conquistas foram lavradas em um tablete de barro, o famoso Cilindro de Ciro. Foi um acontecimento de grande relevância para os Direitos Humanos, dado que para muitos autores, foi à primeira carta de direitos humanos da humanidade. (Gomes; Rangel 2019, p. 22).

globalmente, de maneira justa e equânime, com os mesmos parâmetros e com a mesma ênfase. As particularidades nacionais e regionais e bases históricas, culturais e religiosas devem ser consideradas, mas é obrigação dos Estados, independentemente de seu sistema político, econômico e cultural, promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais. (Declaração de Viena, 1993).

Em contexto semelhante a essa proteção global dos DHs, contamos no âmbito regional com a Organização dos Estados Americanos - OEA³¹⁰. Definida como um Organismo regional dentro das Nações Unidas, o compromisso fundamental dos seus países-membros é defender os interesses do continente americano, buscando soluções pacíficas para o desenvolvimento econômico, social e cultural. Nesse contexto, a OEA também se dedicou a criação de instrumentos internacionais de proteção do ser humano.

Conforme o art. 4º da Carta da OEA - documento que institui a Organização - serão seus membros todos os Estados americanos que a ratificarem, de modo que, qualquer Estado americano independente poderá ingressar na Organização, sempre, por meio de nota dirigida ao seu Secretário Geral, em que fique consignada a sua disposição de assinar e ratificar a Carta e de aceitar todas as obrigações inerentes à sua condição de membro e, em especial, as referentes à segurança coletiva (art. 6º).

Sob a égide da OEA, foi elaborada a Convenção Americana de Direitos Humanos - CADH³¹¹, também chamada de Pacto de São José da Costa Rica. Este documento traz o reconhecimento de que os direitos essenciais do homem não derivam do fato dele ser apenas um nacional de determinado Estado, mas pelo fato de se ter como fundamento os atributos da pessoa humana, razão que justificam a proteção internacional. De acordo com o Pacto, essa proteção internacional tem natureza convencional, coadjuvante ou complementar da que oferece o direito interno dos Estados americanos.

Assim, a Convenção Americana de Direitos Humanos constitui uma fonte de obrigações internacionais para os Estados-partes, ou seja, por sua própria natureza, o tratado, impõe deveres que vinculam juridicamente aqueles que o ratificaram. Para que esta proteção aos DHs

³¹⁰ A Organização dos Estados Americanos é o mais antigo organismo regional do mundo. A sua origem remonta à Primeira Conferência Internacional Americana, realizada em Washington, D.C., de outubro de 1889 a abril de 1890. Esta reunião resultou na criação da União Internacional das Repúblicas Americanas, e começou a se tecer uma rede de disposições e instituições, dando início ao que ficará conhecido como “Sistema Interamericano”, o mais antigo sistema institucional internacional. Foi fundada em 1948 com a assinatura, em Bogotá, Colômbia, da Carta da OEA que entrou em vigor em dezembro de 1951. Posteriormente, a Carta foi emendada pelo Protocolo de Buenos Aires, assinado em 1967 e que entrou em vigor em fevereiro de 1970; pelo Protocolo de Cartagena das Índias, assinado em 1985 e que entrou em vigor em 1988; pelo Protocolo de Manágua, assinado em 1993 e que entrou em vigor em janeiro de 1996; e pelo Protocolo de Washington, assinado em 1992 e que entrou em vigor em setembro de 1997. Para maiores informações, consulte: <https://www.oas.org/>. Acesso em: 27 jul. 2023.

³¹¹ A conclusão e assinatura da Declaração se deu em 1969, contudo sua entrada em vigor internacional data de julho de 1978.

seja concreta e eficiente, o Sistema³¹² americano conta com Instituições próprias que têm sido responsáveis pela busca de eficácia dos dispositivos consagrados na Convenção, dentre outros, pode-se citar: a Comissão Interamericana de Mulheres; o Instituto Interamericano da Criança e do Adolescente; a Comissão Interamericana de Direitos Humanos - CIDH e a Corte Interamericana de Direitos Humanos - tribunal permanente - com sede em São José da Costa Rica, de fato, a grande esperança na garantia de proteção aos DHs na região.

Atualmente a OEA, com sede localizada na capital americana Washington, conta com 34 (trinta e quatro) nações independentes das Américas, dentre as quais, 25 (vinte e cinco) são signatárias da Convenção Americana de Direitos Humanos. Na busca do ideal de liberdade pessoal e justiça social fundado no respeito dos direitos essenciais do homem, a Convenção determinou a estrutura, a competência e o processo dos órgãos encarregados por esta proteção, ou seja, toda a organicidade da estrutura protetiva.

Dentre os 25 (vinte e cinco) países signatários da Convenção, temos a Argentina; Brasil; Paraguai Uruguai. Muito embora, o quantitativo de Estados que assinaram o Pacto de San José da Costa Rica seja de 2/3 dos países que compõem a OEA, nem todos reconheceram a competência da Corte IDH, conforme veremos a seguir.

4.1.1 Contencioso da Corte Interamericana de Direitos Humanos – Corte IDH

A Corte Interamericana de Direitos Humanos – Corte IDH³¹³ é uma instituição judiciária autônoma cujo objetivo é a aplicação e a interpretação da Convenção Americana de DHs. Com sede em San José, Costa Rica é composta por 07 (sete) juízes, nacionais dos Estados membros da OEA, desde que não haja mais de um da mesma nacionalidade³¹⁴, eleitos a título pessoal dentre juristas da mais alta autoridade moral, e de reconhecida competência em matéria de DHs. O mandato dos Juízes é de 06 (seis) anos e podem ser reeleitos uma vez por igual período.

³¹² Além do Pacto de San José da Costa Rica, também são instrumentos normativos do SIDH: Protocolo adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos relativo à Abolição da Pena de Morte (1990); Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará (1994); Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas (1994); Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Pessoas com Deficiência (1999); Protocolo de San Salvador (1999); Carta Democrática Interamericana (2001); a Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão (2000); e os Princípios e Boas Práticas sobre a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas (2008). Para maiores informações, consulte: <https://www.oas.org/>. Acesso em: 07 ago. 2023.

³¹³ A atuação da Corte IDH se fundamenta no Estatuto (vigência desde 1979) aprovado pelos Estados- membros, mediante Assembleia Geral da OEA e no Regulamento, emitido pela própria Corte IDH, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2010.

³¹⁴ Os Juízes e Juízas não podem conhecer os casos de sua própria nacionalidade. Porém, em casos interestaduais é possível que os Estados nomeiem um Juiz ou Juíza *ad hoc* de nacionalidade dos Estados envolvidos no caso em questão. Para maiores informações, consulte: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 27 jul. 2023.

Porém, os Juízes e Juízas que terminam o mandato seguem participando no estudo dos casos que conheceram antes de que o seu mandato expirasse, e que se encontrem no estado de sentença. Sobre o acesso à Corte IDH, somente os Estados Partes e a CIDH é que têm a possibilidade de submeter casos.

Tradicionalmente³¹⁵, os conflitos internacionais podem ser solucionados por meios políticos, meios diplomáticos, arbitragem internacional, dentre outros. Tratam-se de caminhos alternativos às soluções judiciais, ausentes de escalonamento hierárquico e que permitem aos atores internacionais uma escolha coerente com a natureza do conflito e com as suas próprias preferências. Embora reconheçamos a contribuição dos meios de solução pacífica de conflitos internacionais para o desenvolvimento da relação amistosa no cenário internacional, optamos neste trabalho, por explorar apenas o meio de solução judicial contencioso da Corte IDH.

Em essência, a Corte IDH desenvolve as funções contenciosa; consultiva e a faculdade de emitir medidas provisórias. Via de regra, a função contenciosa se refere ao julgamento da Corte IDH decidindo se um Estado incorreu em responsabilidade internacional pela violação de algum dos direitos consagrados na Convenção Americana ou em outros tratados de DHs aplicáveis ao Sistema interamericano.

A atividade consultiva se refere as respostas que a Corte IDH elabora por ocasião de questionamentos dos Estados-membros ou pelos órgãos da mesma, acerca da compatibilidade das normas internas com a Convenção ou ainda, nas dúvidas sobre a interpretação da Convenção ou de outros tratados que concernem à proteção dos DHs nos Estados Americanos. Por fim, as medidas provisórias são emitidas pela Corte IDH em casos de extrema gravidade e urgência e/ou quando se demonstre necessário evitar danos irreparáveis às pessoas.

Sobre a solução judicial contenciosa, ensina Rezek (2007) que a base jurídica da solução judicial lida com jurisdições permanentes, profissionalizadas, tradicionais e sólidas ao extremo. Contudo, na Sociedade Internacional descentralizada essas Cortes não têm sobre os Estados soberanos aquela autoridade inata que os juízes e tribunais de qualquer país exercem sobre as pessoas e instituições encontráveis em seu território.

No mesmo contexto, explica Bull (1977), que o ponto de partida das Relações Internacionais é a existência de Estados, atores possuidores de soberania interna (supremacia

³¹⁵ A jurisdição internacional é um fenômeno recente, fruto do Século XX. A solução histórica era arbitral, utilizada para este fim desde antes de Era Cristã, quando a escolha arbitral recaía sobre os monarcas e chefes de Estado e, depois, foi delegada aos representantes das missões diplomáticas. Convém que se registre que a primeira Corte Judicial mundial, permanente, foi criada em 1907, que é a Corte de Justiça Centro-Americana, instituída por Tratado firmado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicaraguá. E a primeira com caráter de universalidade a Corte Permanente de Justiça Internacional, criada em 1922. (Eça, 2019, p.3)

das decisões dentro de seu território com respeito à sua população), e uma soberania externa, que se refere à independência em relação às autoridades externas. O autor explica que o Sistema Internacional se forma quando dois ou mais Estados têm suficiente contato entre si, com suficiente impacto recíproco nas suas decisões.

Já a Sociedade Internacional, surge quando um grupo de Estados, conscientes de valores e interesses comuns, respeita a independência uns dos outros, e ainda, se relacionam por meio de Instituições em comum e pelo direito internacional. Contudo, um dos objetivos elementares da Sociedade Internacional nada mais é, que a manutenção da soberania externa dos Estados individuais.

Quando os Estados participam de um mesmo sistema internacional, mas não de uma sociedade internacional [...], pode haver comunicação entre eles, acordos, troca de diplomatas ou de mensageiros, não só a respeito do comércio, mas da paz, da guerra e de alianças. Mas em si mesmas essas formas de interação não demonstram a existência de uma genuína sociedade internacional. Pode haver comunicação, acordos e troca de representantes sem que haja a percepção de interesses ou valores comuns, que confirmem a essas trocas substância e uma perspectiva de permanência, sem que se estabeleçam regras a respeito do modo como tal interação deva prosseguir, e sem a tentativa de cooperar em instituições nas quais haja der fato um interesse comum. (Bull, 1977, p. 21).

De tal modo, diferente do que acontece na jurisdição nacional³¹⁶, a jurisdição internacional só se exerce, equacionando conflitos, quando os Estados previamente deliberam submeter-se à autoridade dessas Cortes, demonstrando ainda, grande apego ao conceito tradicional de soberania. Portanto, o Estado soberano, no plano internacional, não é originariamente jurisdicionável perante Corte alguma. Seu consentimento, e só ele, convalida a autoridade de um foro judiciário, de modo que a sentença resulte obrigatória. Assim se dá a adesão à resolução dos conflitos oferecida pelo contencioso da Corte IDH.

De acordo com o art. 62 da Convenção Americana sobre DHs, constata-se que, todo Estado-parte pode, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação da Convenção ou de adesão à ela, ou em qualquer momento posterior, declarar que reconhece como obrigatória, de pleno direito e sem convenção especial, a competência da Corte em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da referida Convenção.

Todavia, os incisos 2 e 3 do mesmo artigo oferecem aos Estados, a liberdade em optar ou não pelo reconhecimento e competência da Corte. Eles podem também reconhecê-la por

³¹⁶ Dentro da ordem jurídica estatal, somos todos jurisdicionáveis, dessa contingência não escapando nem mesmo as pessoas jurídicas de direito público interno. Quando alguém se dirige ao foro para demandar contra nós, não nos é perguntado se aceitamos ou recusamos a jurisdição local: é imperioso aceitá-la, e a opção pelo silêncio poderá trazer maior transtorno (Rezek, 2007, p. 2).

tempo determinado ou mesmo para casos específicos, ou seja, como melhor lhes convier, conforme verifica-se a seguir:

2. A declaração pode ser feita incondicionalmente, ou sob condição de reciprocidade, por prazo determinado ou para casos específicos. Deverá ser apresentada ao Secretário Geral da Organização, que encaminhará cópias da mesma a outros Estados-membros da Organização e ao Secretário da Corte (grifos nossos).

3. A Corte tem competência para conhecer de qualquer caso, relativo à interpretação e aplicação das disposições desta Convenção, que lhe seja submetido, desde que os Estados-partes no caso tenham reconhecido ou reconheçam a referida competência, seja por declaração especial, como prevêem os incisos anteriores, seja por convenção especial. (CIDH, 1969 art. 62, grifos nossos).

Não obstante, há de se questionar sobre a interferência desta conveniência na busca incessante pela preservação dos interesses próprios dos Estados, poderá acarretar ao nível de segurança jurídico que o Pacto de São José da Costa Rica, deveria trazer para a humanidade, afinal, o princípio da segurança jurídica depende da obrigatoriedade do direito, ou seja, não nos parece razoável conceber direitos sem a correspondente possibilidade e capacidade processual de vindicá-los. Nesta senda, buscamos elucidar o grau de reconhecimento da competência da Corte IDH por parte dos países do MERCOSUL.

Nessa esteira, cabe esclarecer que 20 (vinte) Estados reconheceram a competência contenciosa da Corte, quais sejam: **Argentina**, Barbados, Bolívia, **Brasil**, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, **Paraguai**, Peru, República Dominicana, Suriname e **Uruguai**. No que se refere, aos países membros do MERCOSUL o reconhecimento da competência contenciosa da Corte IDH se deu: Argentina (1984); Uruguai (1985); Brasil (1998) e Paraguai (1993), porém com diversas variações, conforme veremos a seguir.

A Argentina, no instrumento de ratificação datado de 14 de agosto de 1984, depositado na Secretaria-Geral da OEA em 5 de setembro de 1984, reconheceu a competência da CIDH e da Corte IDH por tempo indeterminado e sob a condição de estrita reciprocidade no que se refere aos casos relativos à interpretação ou aplicação da citada Convenção, com reserva³¹⁷ parcial e levando em conta as declarações interpretativas consignadas no instrumento de ratificação.

³¹⁷ “El artículo 21 queda sometido a la siguiente reserva: “El Gobierno argentino establece que no quedarán sujetas a revisión de un Tribunal Internacional cuestiones inherentes a la política económica del Gobierno. Tampoco considerará revisable lo que los Tribunales nacionales determinen como causas de ‘utilidad pública’ e ‘interés social’, ni lo que éstos entiendan por ‘indemnización justa’”. Para mais informações, consulte: <http://www.oas.org/>. Acesso em: 01 ago. 2023.

A tramitação na Argentina expressa o ideal que os internacionalistas tanto defendem. Em poucos meses do ano de 1984, o país se comprometeu com todas as instâncias (assinou o tratado; ratificou; fez o depósito; aceitou o contencioso da Corte IDH e a competência da CIDH, conforme o art. 45) previstas no Pacto de San José da Costa Rica e conseqüentemente no sistema interamericano de proteção aos DHs.

O Uruguai percorreu um caminho similar à Argentina. Apesar de ter assinado o tratado em 1969 e apenas em 1985 ter ratificado, em poucos meses, fez o depósito e reconheceu a competência da CIDH por tempo indeterminado e da Corte IDH em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção, sob condição de reciprocidade, de acordo com o disposto nos artigos 45, parágrafo 3, e 62, parágrafo 2, de acordo com o instrumento de ratificação datado de 26 de março de 1965, depositado em 19 de abril de 1985 na Secretaria-Geral da OEA.

O Brasil, em 10 de dezembro de 1998³¹⁸, reconheceu por tempo indeterminado, como obrigatória e de pleno direito a competência da Corte IDH em todos os casos relacionados com a interpretação ou aplicação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em conformidade com o artigo 62, sob reserva de reciprocidade e para fatos posteriores a esta declaração. Essa reciprocidade significa dizer que se determinado Estado que não tenha reconhecido a competência da Corte apresentar alguma denúncia contra o Brasil, este não considerará a Corte IDH competente para apreciar o assunto.

Todavia, não reconheceu³¹⁹ a competência da CIDH (art. 45), de tal modo, cada vez que a Comissão se depara com uma denúncia de algum Estado-parte contra o Brasil, antes de decidir sobre a admissibilidade ou inadmissibilidade do caso, precisa consultar o país, conforme disposto no art. 45, 3 do Pacto: “As declarações sobre reconhecimento de competência podem ser feitas para que esta vigore por tempo indefinido, por período determinado ou para casos específicos.”

O Paraguai fez o mesmo caminho que o Brasil. Em 11 de março de 1993, o país apresentou à OEA, o instrumento de reconhecimento da Corte IDH, “por tempo indeterminado” ressaltando que esse reconhecimento se refere expressamente aos fatos ocorridos

³¹⁸ Em 10 de dezembro de 1998, o Brasil reconheceu a jurisdição obrigatória da Corte IDH, mas somente promulgou a referida declaração em 2002 por meio do Decreto nº 4.463 de 8 de novembro do mesmo ano. Inclusive, graças a essa manobra, apenas em 2004, é que foi possível se submeter à Corte IDH, no caso 12.237 - Damiao Ximenes Lopes contra o Brasil, que foi apresentado ao Tribunal em 1 de outubro de 2004.

³¹⁹Maiores informações, consulte: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm. Acesso em: 01 ago. 2023.

posteriormente a este ato e somente nos casos em que houver reciprocidade" e silenciou em relação à competência da Comissão IDH.

O que nos chama a atenção é a omissão do Brasil e do Paraguai³²⁰ no tocante à não aceitação da competência da Comissão IDH. Ora, se apenas os Estados-Partes e a Comissão IDH têm direito de submeter casos à decisão da Corte IDH, no momento em que o país declina da aceitação ininterrupta³²¹ da competência da Comissão, inevitavelmente ele diminui as chances de figurar como réu, trazendo como consequência, um sentimento de injustiça, de insegurança jurídica e de fragilidade do sistema protetivo interamericano. Importante esclarecer que esse privilégio por parte dos signatários, se refere especificamente aos casos em que um Estado-Parte alegue haver outro Estado-Parte incorrido em violações dos DHs.

No que se refere ao rito procedimental contencioso, a Corte IDH realiza sessões ordinárias e extraordinárias e o *quorum* para as deliberações é de 05 (cinco) juízes. As decisões da Corte serão tomadas pela maioria dos juízes presentes e em caso de empate, o Presidente terá o voto de qualidade. Via de regra, as audiências são públicas³²² e a deliberação ocorre de forma privada. Já as decisões, juízos e opiniões serão comunicados em sessões públicas e serão notificados por escrito às partes.

A sentença da Corte IDH deve ser fundamentada e àquela que não expressar no todo ou em parte a opinião unânime dos julgadores, qualquer deles terá direito a que se agregue à sentença o seu voto dissidente ou individual. Por fim, a sentença será definitiva e inapelável. De toda sorte, em caso de divergência sobre o sentido ou alcance da decisão, a Corte poderá interpretá-la-á, a pedido de qualquer das partes, desde que o pedido seja apresentando dentro de 90 (noventa) dias a partir da data da notificação da peça. Os Estados-Partes na Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte IDH em todo caso em que forem partes e a parte da sentença que determinar indenização compensatória poderá ser executada no país respectivo pelo processo interno vigente para a execução de sentenças contra o Estado.

³²⁰ Apenas para ilustrar, Barbados, Bolívia, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Panamá, República Dominicana e Suriname, também se omitiram. Para mais informações, consulte: <http://www.oas.org/>. Acesso em: 01 ago. 2023.

³²¹ Art. 45, 1. Todo Estado-Parte pode, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação desta Convenção ou de adesão a ela, ou em qualquer momento posterior, declarar que reconhece a competência da Comissão para receber e examinar as comunicações em que um Estado-Parte alegue haver outro Estado-Parte incorrido em violações dos direitos humanos estabelecidos nesta Convenção. 3. As declarações sobre reconhecimento de competência podem ser feitas para que esta vigore por **tempo indefinido, por período determinado ou para casos específicos**. (Pacto de San José da Costa Rica, 1969).

³²² De acordo com o art. 23 do Estatuto da Corte IDH, excepcionalmente, desde que a Corte entenda que é necessário, as audiências não serão públicas.

4.1.2 Comissão Interamericana de Direitos Humanos - CIDH

A Comissão Interamericana de DHs – CIDH³²³, por sua vez, é uma unidade autônoma da OEA, que foi criada em 1959 (juntamente com a Corte IDH) antes mesmo da elaboração da própria Convenção Americana de DHs³²⁴. Paralelo a sua criação, foi criado um Conselho Interamericano de DHs com o objetivo de criar a dita Convenção. Ao longo dos anos, a Comissão se tornou um ativo regime de proteção aos DHs. De toda sorte, o SIDH, iniciou-se formalmente com a aprovação da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem na nona Conferência internacional americana realizada em Bogotá em 1948, onde também foi adotada a própria Carta da OEA, que afirma os “direitos fundamentais da pessoa humana” como um dos princípios fundadores da Organização.

A CIDH realiza seu trabalho com base em três pilares: sistema de petição individual; monitoramento da situação dos DHs nos Estados membros e a atenção às linhas temáticas prioritárias. Dentro da estrutura³²⁵ da CIDH, as áreas mais sensíveis foram divididas nas seguintes Relatorias: Direitos dos povos indígenas; Direitos das mulheres; Direitos dos migrantes; Direitos da infância; Relatoria especial para a liberdade de expressão; Relatoria sobre defensoras e defensores de direitos humanos; Direitos das pessoas privadas de liberdade; Direitos dos afrodescendentes e contra a discriminação racial; Relatoria sobre os direitos das pessoas lésbicas, gays, bissexuais, trans e intersexuais (LGBTI).

Além das Relatorias, a Comissão IDH também está estruturada a partir de setores que se concentram em: Unidade sobre os direitos econômicos, sociais e culturais; Mandatos das cúpulas das Américas – direitos humanos; Programa interamericano sobre a promoção dos direitos humanos da mulher e da equidade e igualdade de gênero e Departamento de direito internacional da OEA.

De acordo com o seu Estatuto, a CIDH tem como objetivo principal, promover e defender os DHs, servindo como um órgão consultivo na matéria. Composta por 07 (sete) membros, para um mandato de 04 (quatro) anos, sendo possível uma reeleição, a CIDH representa todos os membros da OEA. De tal modo, a competência da Comissão alcança todos os Estados-parte da Convenção Americana, em relação a todos os direitos nela previstos. (Piovesan, 2011).

³²³ A CIDH só foi instalada em 1979, através do seu Estatuto, mediante a Resolução nº 447 adotada pela Assembleia geral da OEA, em La Paz, na Bolívia.

³²⁴ Promulgada em 22 de novembro de 1969.

³²⁵ Para maiores informações, consulte: <https://www.oas.org/>. Acesso em: 27 jul. 2023.

Além de estimular a consciência sobre DHs para os povos da América, a CIDH perante os signatários da OEA, é competente para elaborar recomendações nas quais os governos devam adotar medidas progressivas em favor dos DHs, no âmbito de suas legislações; solicitar que os governos forneçam relatórios sobre as ações em prol aos DHs; elaborar relatórios para o desempenho de suas funções; responder às consultas feitas por qualquer Estado membro sobre questões relacionadas com os DHs; fazer observações *in loco*³²⁶ em um Estado, desde que haja o consentimento ou convite do respectivo governo, dentre outras atribuições.

No tocante à competência da CIDH em relação aos Estados partes da Convenção Americana sobre DHs, é facultado as seguintes atribuições: 1. diligenciar petições e outras comunicações, em conformidade com o disposto nos artigos 44 a 51 da Convenção; 2. comparecer perante a Corte IDH nos casos previstos na Convenção; 3. solicitar à Corte que adote as medidas cautelares em assuntos graves e urgentes, para evitar danos irreparáveis às pessoas; 4. consultar a Corte sobre a interpretação da Convenção ou outros tratados sobre a proteção dos DHs; 5. submeter à Assembleia Geral, projetos de protocolos adicionais e propostas de emendas à Convenção;

Além do Estatuto, a CIDH também é regida pelo seu Regulamento³²⁷, que disciplina de modo detalhado, a organização e funcionamento da Comissão. Especificamente sobre o procedimento perante à Comissão, importante destacar, que, qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados membros da OEA pode apresentar petições, seja em seu próprio nome ou em nome de terceiros, referindo-se à violação dos DHs previstos no SIDH³²⁸. O peticionário poderá designar um

³²⁶ “*Artículo 39,1. Si lo considera necesario y conveniente, la Comisión podrá realizar una investigación in loco, para cuyo eficaz cumplimiento solicitará las facilidades pertinentes, que serán proporcionadas por el Estado en cuestión. En casos graves y urgentes, la Comisión podrá realizar una investigación in loco, previo consentimiento del Estado en cuyo territorio se alegue haberse cometido la violación, tan sólo con la presentación de una petición o comunicación que reúna todos los requisitos formales de admisibilidad*” (CIDH, 2011). Para maiores informações, consulte: <https://www.oas.org/es/>. Acesso em: 7 ago. 2023.

³²⁷ Aprovado pela CIDH em 2009; modificado em 2011; entrou em vigor em 1º de agosto de 2013. O Regulamento dispõe sobre: natureza e composição da CIDH; seus membros, eleições; mandatos, renúncia, vacância; Atribuições do Presidente da CIDH, da Secretaria executiva; Organicidade das sessões; periodicidade, relatorias, grupos de trabalho, sistema de votação, redação das atas, remuneração; Procedimentos de admissibilidade/inadmissibilidade, investigação *in loco*, solução amistosa, arquivamento; Relatórios anuais; Relacionamento com a Corte IDH, dentre outros. Tanto no que concerne aos países signatários da Convenção quanto aos que não são.

³²⁸ “*Art. 23 del Reglamento.: Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la OEA puede presentar a la Comisión peticiones en su propio nombre o en el de terceras personas, referentes a la presunta violación de alguno de los derechos humanos reconocidos, según el caso, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Convención Interamericana para Prevenir,*

advogado ou outra pessoa para representá-lo perante a Comissão. À CIDH também compete funcionar *ex officio*³²⁹, iniciando a tramitação de uma petição a partir de relatórios contundentes, e ainda, pode conhecer denúncias de um Estado-parte contra outro.

A secretaria executiva da Comissão é responsável pela tramitação inicial das petições apresentadas. De acordo com o art. 28 do regulamento, a secretaria só deve receber as petições após a análise de cumprimento de uma série de requisitos, que vão desde a identificação do reclamante(s), se não optar pelo sigilo, bem como do suposto Estado responsável e vítima(s); relato do fato denunciado, com indicação do local e data das supostas violações; o cumprimento do prazo previsto no artigo 32³³⁰; os esforços empreendidos para esgotamento dos recursos domésticos e a indicação se a reclamação foi submetida a outro procedimento de acordo internacional.

Após a primeira triagem da secretaria, a petição é registrada com a data de recebimento e será analisada por ordem de chegada, excetuando-se os casos em que as supostas vítimas são crianças; idosos; portador de doença terminal; sujeita a aplicação de pena de morte; pessoas privadas de liberdade; quando o objeto da petição estiver relacionado com medida cautelar ou quando o Estado manifestar formalmente sua intenção de iniciar um processo de solução amistosa³³¹.

A partir de então, se inicia o procedimento de admissibilidade/inadmissibilidade³³² da petição perante à Comissão, que inicialmente, endereçará requerimento para que o Estado preste

Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”, conforme a sus respectivas disposiciones, el Estatuto de la Comisión y el presente Reglamento”. (CIDH, 2011). Para maiores informações, consulte: <https://www.oas.org/es/>. Acesso em: 7 ago. 2023.

³²⁹ “*Artículo 24. La Comisión podrá, motu proprio, iniciar la tramitación de una petición que contenga, a su juicio, los requisitos para tal fin*”. (CIDH, 2011). Para maiores informações, consulte: <https://www.oas.org/es/>. Acesso em: 7 ago. 2023.

³³⁰ “*Artículo 32, 1. La Comisión considerará las peticiones presentadas dentro de los seis meses contados a partir de la fecha en que la presunta víctima haya sido notificada de la decisión que agota los recursos internos. 2. En los casos en los cuales resulten aplicables las excepciones al requisito del previo agotamiento de los recursos internos, la petición deberá presentarse dentro de un plazo razonable, a criterio de la Comisión. A tal efecto, la Comisión considerará la fecha en que haya ocurrido la presunta violación de los derechos y las circunstancias de cada caso*”. (CIDH, 2011). Para maiores informações, consulte: <https://www.oas.org/es/>. Acesso em: 7 ago. 2023.

³³¹ “*Artículo 40, 5. Si se logra una solución amistosa, la Comisión aprobará un informe con una breve exposición de los hechos y de la solución lograda, lo transmitirá a las partes y lo publicará. Antes de aprobar dicho informe, la Comisión verificará si la víctima de la presunta violación o, en su caso, sus derechohabientes, han dado su consentimiento en el acuerdo de solución amistosa. En todos los casos, la solución amistosa deberá fundarse en el respeto de los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana y otros instrumentos aplicables*”. (CIDH, 2011). Para maiores informações, consulte: <https://www.oas.org/es/>. Acesso em: 7 ago. 2023.

³³² “*La Comisión constituirá un grupo de trabajo compuesto por tres o más de sus miembros a fin de estudiar, entre sesiones, la admisibilidad de las peticiones y formular recomendaciones al pleno*”. (CIDH, 2011). Para maiores informações, consulte: <https://www.oas.org/es/>. Acesso em: 7 ago. 2023.

informações³³³ sobre o caso, no prazo de 3 (três) meses (passível de prorrogação, não superior a 4 meses, a partir da data do primeiro envio e se justificada).

Os recursos da jurisdição interna precisam ter sido interpostos e esgotados. Importante sublinhar que o esgotamento dos recursos da jurisdição interna não será aplicado para o caso em que não exista na legislação interna do Estado a proteção do direito ou direitos que se alegue tenham sido violados; quando houver demora injustificada na decisão sobre os mencionados recursos ou o Estado não permitir o acesso aos recursos da jurisdição interna.

A função desses recursos internos se refere à proteção da situação jurídica violada. Todavia, deve-se lembrar que dada a variação de leis, cada nação trará suas especificidades nos seus respectivos ordenamentos jurídicos, de modo que, os recursos processuais disponíveis em um país, não serão os mesmos de outro, como também, a depender da situação jurídica, nem todos os recursos serão necessariamente aplicáveis, de tal modo, o esgotamento pelo qual se refere a Convenção, deverá ser analisado de modo particularizado e detalhado pela Comissão.

Outro requisito de admissibilidade se refere à não aceitação da duplicidade de procedimentos, ou seja, somente se admitirá petição ou comunicação que não esteja pendente de outro processo de solução internacional. Excetua-se os casos em que o procedimento seguido perante o outro órgão se limita a um exame geral dos DHs no Estado em questão e não há decisão sobre os fatos concretos que são objeto da petição perante a Comissão, ou ainda, quando o peticionário seu familiar, for vítima da suposta violação e o peticionário perante o outro órgão for uma terceira pessoa ou uma entidade não governamental, sem mandato do primeiro.

Por fim, a Comissão declarará inadmissível qualquer petição que não exponha fatos que caracterizem violação dos direitos consagrados na Convenção Americana sobre DHs e demais instrumentos do SIDH; quem sejam manifestamente infundados ou inadmissíveis ou quando a inadmissibilidade resultar de informação ou prova superveniente apresentada à Comissão. Aprovado o relatório de admissibilidade, a petição é registrada como processo e dá-se início ao procedimento de mérito. A adoção do relatório de admissibilidade não prejudica o mérito da questão.

O site institucional da CIDH, oferece o amplo acesso aos documentos produzidos pela Instituição. De modo claro e intuitivo, o pesquisador consegue encontrar uma grande variedade de informações. Para fins desse trabalho, fizemos um filtro apenas na quantidade de

³³³ “Artículo 30, 5. Antes de pronunciarse sobre la admisibilidad de la petición, la Comisión podrá invitar a las partes a presentar observaciones adicionales, ya sea por escrito o en una audiencia, conforme a lo establecido en el Capítulo VI del presente Reglamento”. (CIDH, 2011). Para maiores informações, consulte: <https://www.oas.org/es/>. Acesso em: 7 ago. 2023.

Relatórios³³⁴ de admissibilidade e de inadmissibilidade, por países membros do MERCOSUL, porém cabe ressaltar, que dentre outras informações o site também oferece quantitativamente e qualitativamente, dados sobre: soluções amistosas; arquivamento de petições; sessões e audiências; casos na Corte; variados relatórios, etc.

O quantitativo apresentado nas Tabelas abaixo, tentam indicar parâmetros que nos permitam comparar o grau de sujeição dos países do MERCOSUL ao SIDH. A partir dos dados quantitativos de petições admitidas ou refutadas perante à CIDH, podemos inferir - ao menos quantitativamente - sobre a atuação do SIDH na região.

Tabela 28 - Quantidade de Relatórios de inadmissibilidade por países do MERCOSUL

Intervalo	Brasil	Argentina	Paraguai	Uruguai
1998 a 1999	0	6	2	0
2000 a 2009	8	7	4	1
2010 a 2019	7	13	1	3
2021 a 2022	4	34	2	1
2023	1	4	0	0
Total de Relatórios de inadmissibilidade	0	64	9	5

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do site <https://www.oas.org/pt/>. (2023).

Os relatórios de inadmissibilidade indicam que as denúncias não seguirão para a Corte IDH, posto que, os requisitos que justificam tal submissão não foram contemplados. Em contraponto com a Tabela acima, no mesmo lapso temporal, os países mercosulinos, também foram alvo de denúncias cujas petições foram admitidas perante à CIDH, em número superior ao dobro de inadmissibilidades. As hipóteses para tal majoração são diversas, todavia, por fugir do escopo da Tese, não serão aqui discutidas.

Tabela 29 - Quantidade de Relatórios de admissibilidade por países do MERCOSUL

Intervalo	Brasil	Argentina	Paraguai	Uruguai
1998 a 1999	7	11	1	0
2000 a 2009	39	48	14	4
2010 a 2019	43	59	14	4
2021 a 2022	26	71	8	7
2023	1(até 07/23)	3 (até 07/23)	0	0
Total de Relatórios de admissibilidade	115	189	37	15

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do site <https://www.oas.org/pt/>. (2023).

³³⁴ “Artículo 36, 1. Los informes de admisibilidad e inadmisibilidad serán públicos y la Comisión los incluirá en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA”.

A quantidade de relatórios de admissibilidade, por países membros do MERCOSUL, em comparação com a quantidade de casos que estão na Corte IDH, no mesmo lapso temporal, representam uma média de 19% tanto para o Brasil, a Argentina e o Uruguai, e 38% no Paraguai. A partir dessas porcentagens, infere-se que o quantitativo de relatórios de admissibilidades que chegam à Corte IDH, ainda é baixo, demonstrando uma lenta incidência protetiva. Pelos motivos acima expostos, as observações sobre o percurso que vai do relatório de admissibilidade até o *start* na Corte IDH, também não serão aprofundados neste trabalho.

Tabela 30 - Quantidade de casos na Corte IDH por países do MERCOSUL

Intervalo	Brasil	Argentina	Paraguai	Uruguai
1995 a 1999	0	3	0	0
2000 a 2009	4	4	7	0
2010 a 2019	6	23	3	2
2020 a 2022	10	6	4	1
2023	2	1	0	0
Total de casos na Corte IDH	22	37	14	3

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos de <https://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 23 jul. 2023.

Partindo para a ideia de se chegar as sentenças prolatadas pela Corte IDH sobre aspectos ambientais no MERCOSUL, mais precisamente sobre as questões vinculadas à Avaliação de Impacto Ambiental – AIA; Avaliação de Impacto Social – AIS e Licença Ambiental – LA, fazendo uso do mesmo filtro anterior (países mercosulinos), no site institucional da Corte IDH, os casos contenciosos envolvendo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, em que a Corte já prolatou sentença, somatizam resultado abaixo:

Tabela 31 - Quantidade de sentenças proferidas pela Corte IDH por países do MERCOSUL

Intervalo	Brasil	Argentina	Paraguai	Uruguai
1995 a 1999	0	2	0	0
2000 a 2009	4	5	5	0
2010 a 2019	5	16	2	2
2020 a 2022	3	9	4	1
Total de sentenças	12	32	11	3

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos de <https://www.corteidh.or.cr>. (2023).

Após apreciação pormenorizada das 58 (cinquenta e oito) sentenças indicadas na Tabela acima, onde 12 (doze) foram prolatadas contra o Brasil; 32 (trinta e duas) contra a Argentina; 11 (onze) contra o Paraguai e 03 (três) contra o Uruguai, no tocante ao conteúdo essencial que ensejou à violação aos direitos humanos, identificamos que a matéria ambiental não foi

corriqueiramente apreciada em nenhum dos países, inclusive porque, a temática ambiental no SIDH, apresenta complexidades hermenêuticas que carecerão de apreciação, em momento oportuno deste trabalho.

4.2 O MERCOSUL E AS SENTENÇAS DA CORTE IDH

A primeira sentença prolatada pela Corte IDH contra o **Brasil**, foi no Caso Ximenes Lopes vs. Brasil - 04 de julho de 2006. O país foi responsabilizado pelas condições desumanas e degradantes da hospitalização e pela morte de Damião Ximenes Lopes (que sofria de transtornos mentais), bem como pela falta de investigação e garantias judiciais.

Também em 2006, o Brasil foi sentenciado pela falta de diligência no processo de investigação e punição dos responsáveis pela morte de Francisco Gilson Nogueira de Carvalho, advogado defensor de DHs, que se dedicou a denunciar os crimes cometidos pelos “meninos de ouro”, um suposto grupo de extermínio de que fariam parte policiais civis e outros funcionários estatais.

A sentença do caso Escher, prolatada em 2009, referiu-se à demanda sobre a interceptação e monitoramento ilegal das linhas telefônicas de membros das organizações ADECON e COANA, realizados pela Polícia Militar do Estado do Paraná. No mesmo ano, a Corte IDH prolatou sentença no caso Garibaldi, que se referiu à responsabilidade do Estado decorrente do descumprimento da obrigação de investigar e punir o homicídio do Senhor Sétimo Garibaldi, ocorrido em 1998, durante uma operação extrajudicial de despejo de famílias de trabalhadores sem-terra, no Paraná.

A quinta sentença em 2009, no caso Gomes Lund que se referiu à responsabilidade do Estado pela detenção arbitrária, tortura e desaparecimento forçado de 70 pessoas no contexto da Guerrilha do Araguaia. O caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil (sentença em 2016) se debruçou sobre a prática de trabalho forçado e servidão por dívidas na Fazenda Brasil Verde, localizada no Estado do Pará. Em 2017, as falhas e a demora na investigação e punição dos responsáveis pelas supostas execuções extrajudiciais de 26 pessoas no âmbito das incursões policiais feitas pela Polícia Civil do Rio de Janeiro em 18 de outubro de 1994 e em 8 de maio de 1995 na Favela Nova Brasília, também levaram a Corte IDH a sentenciar o Brasil pela sétima vez.

Em 2018, foi prolatada sentença no caso Vladimir Herzog, que se referiu a responsabilidade internacional do Brasil pela situação de impunidade em que se encontram a detenção arbitrária, a tortura e a morte do jornalista Vladimir Herzog, ocorridas em 25 de

outubro de 1975, durante a ditadura militar. Essa impunidade seria causada, entre outros, pela Lei nº 6.683/79 (Lei de Anistia), promulgada durante a ditadura militar brasileira.

Povo Indígena Xucuru³³⁵ vs. Brasil de 2018, se referiu à suposta violação do direito à propriedade coletiva e à integridade pessoal do Povo Indígena Xucuru, em consequência: i) da alegada demora de mais de 16 anos, entre 1989 e 2005, no processo administrativo de reconhecimento, titulação, demarcação e delimitação de suas terras e territórios ancestrais; e ii) da suposta demora na desintrusão total dessas terras e territórios, para que o referido povo indígena pudesse exercer pacificamente esse direito.

A décima sentença (Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus) em 2020, se referiu à explosão de uma fábrica de fogos de artifício em Santo Antônio de Jesus, ocorrida em 11 de dezembro de 1998, em que 64 pessoas morreram e seis sobreviveram, entre elas 22 crianças. O caso Márcia Barbosa de Souza e seus familiares vs. Brasil foi sentenciado em 2021, a controvérsia se relacionava à situação de impunidade em que se encontraria a morte de Márcia Barbosa de Souza, ocorrida em junho de 1998 nas mãos do então deputado estadual da Paraíba Aécio Pereira de Lima.

A décima segunda e última³³⁶ sentença prolatada pela Corte IDH em que o Brasil figurou como réu, foi no caso Sales Pimenta, de 2022. A controvérsia se referiu a responsabilidade internacional do país pela situação de impunidade relacionados à morte de Gabriel Sales Pimenta, advogado do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Marabá.

Crimes políticos; inércia do Estado nas investigações e na fiscalização de normas trabalhistas; corrupção policial; imunidade parlamentar; proteção e garantias judiciais; legislações antidemocráticas e descuidos com a população, foram os núcleos centrais majoritários das denúncias contra o Brasil perante a Comissão Interamericana de DHs e que chegaram até à Corte IDH. De modo ilustrativo, segue abaixo compilação dos casos:

³³⁵ O Povo Indígena Xukuru do Ororubá é formado por de 2.354 famílias, residentes em 2.265 casas, com 7.726 indígenas aldeados, distribuídos em 24 aldeias em um território de 27.555 hectares. Encontra-se encravado na Serra do Ororubá, Município de Pesqueira, estado de Pernambuco, na região nordeste do Brasil. Ademais, vivem no perímetro urbano da cidade de Pesqueira, outros 4.228 indígenas desaldeados, pertencentes ao mesmo povo indígena Xukuru do Ororubá. Considerando o espiral de conflito, homicídios de lideranças e o cenário de ameaças que pairavam sobre o povo Xukuru, bem como a demora na finalização do processo de demarcação da terra indígena, o povo indígena, representados pelos Gabinete de Assessoria Jurídica das Organizações Populares (GAJOP), Movimento Nacional de Direitos Humanos/Regional Nordeste (MNDH), e Conselho Indigenista Missionário (CIMI), apresentou denúncia perante a Comissão Interamericana em 16 de outubro de 2002. (Silva; Lopes, 2022).

³³⁶ Dados atualizados até agosto de 2023, para maiores informações, consulte: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/>. Acesso em: 11 ago. 2023.

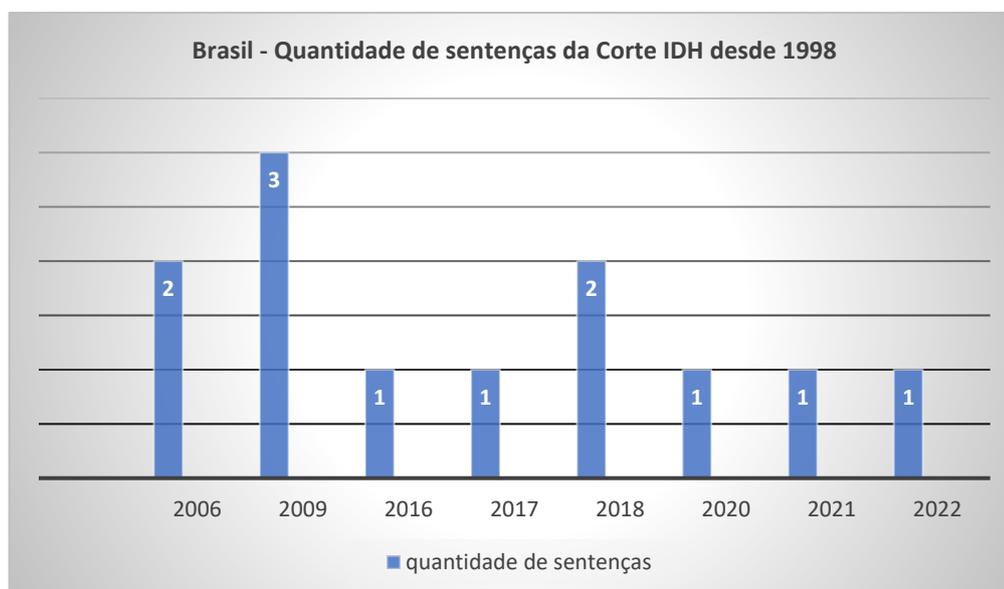
Quadro 9 - Quantidade de sentenças prolatadas em face do Brasil.

Nº	ANO	CASO
1º	2006	Ximenes Lopes
2º	2006	Francisco Gilson Nogueira de Carvalho
3º	2009	Escher
4º	2009	Garibaldi
5º	2009	Gomes Lund
6º	2016	Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde
7º	2017	Favela Nova Brasília
8º	2018	Vladimir Herzog
9º	2018	Povo Indígena Xucuru
10º	2020	Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus
11º	2021	Márcia Barbosa de Souza e seus familiares
12º	2022	Sales Pimenta

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos de https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias. (2024).

O caso do Povo Indígena Xucuru foi o único que trouxe à baila a dimensão ambiental do conflito. A luta indígena pela demarcação das terras, em nosso país não é incomum. Centenas de denúncias, processos e sentenças são constantes no sistema judiciário nacional. No SIDH também é possível encontrar recomendações sobre o assunto, porém, finalizado contenciosamente, perante à Corte IDH, temos apenas o caso Xucuru³³⁷. Levando em consideração o ano de 1998, quando o Brasil aceitou expressamente a competência da Corte IDH, até 2022, temos o gráfico abaixo.

Gráfico 1 – Quantidade de sentenças da Corte IDH prolatadas em face do Brasil por ano.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos de https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias. (2024).

³³⁷ Por não apresentar discussões ambientais que versem sobre Avaliação de Impacto Ambiental - AIA; Avaliação de Impacto Social - AIS e/ou Licenciamento ambiental, o caso não será discutido de modo aprofundado neste trabalho.

No tocante ao **Paraguai**³³⁸, em 2004, a Corte IDH sentenciou o país em duas oportunidades. No primeiro caso “Ricardo Canese”, a Corte considerou que o país violou o direito à liberdade de expressão, ao condenar o candidato presidencial Canese por difamação, com pena privativa de liberdade, pagamento de multa e proibição de deixar o país. No segundo caso, “Instituto de reeducação do menor”, o país figurou como réu perante à Corte IDH em decorrência de três incêndios (nos anos de 2000 e 2001) ocorridos no instituto de internação, 10 adolescentes morreram e 38 tiveram ferimentos graves.

Em 2006, o caso Comunidade indígena Yakye Axa foi sentenciado. A denúncia argumentava que o Paraguai não garantiu o direito de propriedade ancestral. A impossibilidade da Comunidade indígena ter acesso à propriedade e à posse de seu território, implicou mantê-la em um estado de vulnerabilidade alimentar, médica e sanitária, o que ameaçou de forma contínua a sobrevivência dos membros e a integridade da mesma. De modo similar, também em 2006, a Corte IDH se pronunciou no caso da Comunidade Indígena Sawhoyamaya, que também enfrentava uma luta pela demarcação de terras e sofria com a inércia do país.

A quinta sentença se referiu ao caso Goiburú e outros Vs. Paraguai. A demanda se referiu à suposta detenção ilegal e arbitrária, tortura e desaparecimento forçado dos senhores Agustín Goiburú Giménez, Carlos José Mancuello Bareiro e dos irmãos Rodolfo Feliciano e Benjamín de Jesús Ramírez Villalba, supostamente cometidos por agentes estatais a partir de 1974 e 1977.

Ainda em 2006, o Paraguai foi sentenciado no caso Vargas Areco. Gerardo Vargas Areco, foi recrutado para o serviço militar paraguaio, quando tinha 15 anos. Em 30 de dezembro de 1989, o menino foi sido preso como sanção por não ter retornado ao seu destacamento voluntariamente após uma licença familiar no Natal. Ao voltar da enfermaria da unidade militar, onde foi tratado por uma hemorragia nasal, começou a correr, presumivelmente para fugir do destacamento e evitar a sanção a que fora submetido. Vendo o menor fugir, um suboficial atirou nas costas, causando sua morte.

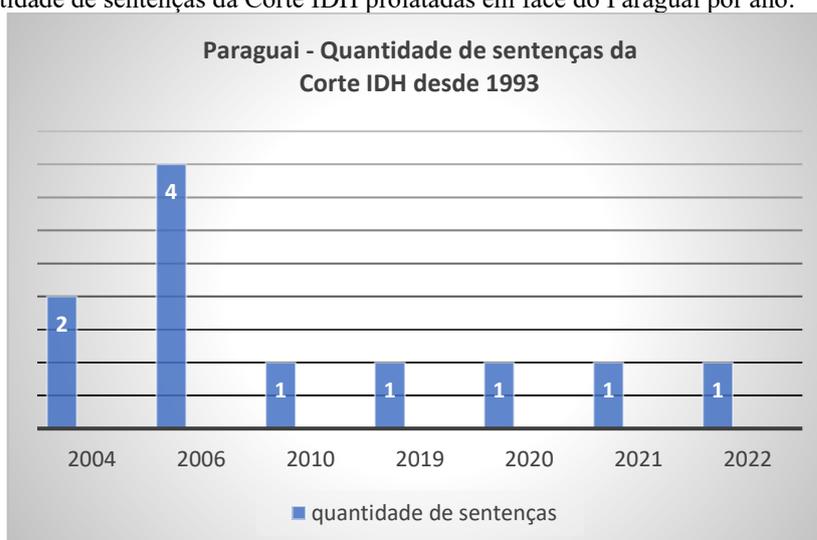
Em 2010, pela falta de garantia do direito de propriedade ancestral da Comunidade Indígena Xákmok Kásek, que desde 1990 havia solicitado a reivindicação territorial da Comunidade, que implicou mantê-la em um estado de vulnerabilidade alimentar, médica e sanitária, a Corte IDH sentenciou o Paraguai. Em 2019, no caso “Arrom Suhurt, Juan Francisco y otros” - desaparecimento forçado e à tortura de Juan Arrom e Anuncio Martí, ambos dirigentes do partido político Pátria Livre, e à impunidade em que permaneceram os fatos pelas

deficiências na investigação, a Corte IDH considerou que as provas oferecidas para demonstrar a participação estatal nos fatos denunciados foram insuficientes para configurar a responsabilidade internacional do Paraguai.

O caso Nogueira foi sentenciado em 2020. A controvérsia tratou da morte de Vicente Noguera, de 17 anos, ocorrida em 1996, enquanto prestava serviço militar voluntário. A CIDH considerou que o Paraguai não ofereceu uma explicação satisfatória para a morte do adolescente que estava sob sua custódia e, portanto, não foi capaz de refutar as evidências que apontaram para a responsabilidade da sua morte, como consequência de tê-lo submetido a exercícios físicos excessivos como forma de punição ordenada por seus superiores.

A décima sentença proferida pela Corte IDH, se referiu ao Caso Ríos Avalos, que estava relacionado com uma série de violações supostamente ocorridas no âmbito do processo de *impeachment* que culminou na destituição dos Srs. Bonifacio Ríos Avalos e Carlos Fernández Gadea dos cargos de ministros da Corte Suprema de Justiça do Paraguai em 2003. Por fim, a última sentença da Corte IDH cujo réu foi o Paraguai, foi no caso Leguizamón Zaván y otros vs. Paraguay. O caso foi relacionado com o homicídio do senhor Santiago Leguizamón Zaván, reconhecido jornalista e defensor de DHs, na cidade de Pedro Juan Caballero, na fronteira com o Brasil, ocorrido em 26 de abril de 1991. De tal modo, na linha do tempo, as sentenças da Corte IDH prolatadas em face do Paraguai estão assim dispostas:

Gráfico 2 – Quantidade de sentenças da Corte IDH prolatadas em face do Paraguai por ano.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos de https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias. (2024).

Dos 11 (onze) casos acima listados, vimos que a matéria ambiental foi tratada pela Corte IDH, em denúncias contra o Estado do Paraguai, em apenas 03 (três) casos envolvendo as

seguintes Comunidades indígenas: Yakye Axa; Sawhoyamaxa; Xákmok Kásek³³⁹. Os demais temas se referiram a liberdade de expressão; direitos da criança e integridade pessoal; reconhecimento e demarcação de terras; crimes políticos e militares; proteção e garantias judiciais, foram as temáticas centrais que ensejaram uma série de violações aos direitos humanos contemplados na Convenção Americana. Desse modo, desde 1993 – quando o Paraguai aceitou a jurisdição da Corte IDH – até a finalização da redação desta pesquisa de tese, o país se submeteu ao contencioso nos casos abaixo listados:

Quadro 10 – Quantidade de sentenças prolatadas em face do Paraguai.

Nº	ANO	CASO
1º	2004	Ricardo Canese
2º	2004	Instituto de reeducação do menor
3º	2006	Comunidade indígena Yakye Axa
4º	2006	Comunidade Indígena Sawhoyamaxa
5º	2006	Goiburú e outros
6º	2006	Gerardo Vargas Areco
7º	2010	Comunidade Indígena Xákmok Kásek
8º	2019	Arrom Suhurt, Juan Francisco y otros
9º	2020	Vicente Noguera
10º	2021	Caso Rios Avalos
11º	2022	Leguizamón Zaván y otros

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos de https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias. (2024).

No que se refere ao **Uruguai**, até o momento, as temáticas ambientais não foram discutidas. A primeira sentença prolatada pela Corte IDH contra o país, foi em 2011, no caso Gelman. Os fatos se referiram ao desaparecimento forçado de María Claudia García Iruretagoyena de Gelman, desde o final do ano de 1976, detida em Buenos Aires, na Argentina, quando se encontrava em estágio avançado de gravidez. Presume-se que, posteriormente, foi trasladada ao Uruguai onde teria dado à luz à sua filha, que foi entregue a uma família uruguaia. A Comissão afirma que estes atos foram cometidos por agentes estatais uruguaio e argentinos no marco da “Operação Condor”, sem que até a presente data sejam conhecidos o paradeiro e as circunstâncias em que ocorreu o desaparecimento.

Também em 2011, a Corte prolatou sentença no caso Barbani Duarte, que versou sobre a transferência de depósitos bancários de um grupo de fiadores do Banco Montevideo S.A. para o *Trade and Commerce Bank*, efetuado num contexto de crise bancária que afetou o Uruguai no final do ano 2001. Algumas entidades financeiras enfrentaram problemas de liquidez que provocaram a intervenção estatal e a sua posterior liquidação. A terceira e última sentença

³³⁹ Por não apresentarem discussões ambientais que versem sobre Avaliação de Impacto Ambiental - AIA; Avaliação de Impacto Social - AIS e/ou Licença ambiental, de obras idealizadas pelo MERCOSUL, na perspectiva desenvolvimentista, os casos não serão discutidos de modo aprofundado neste trabalho.

prolatada contra o Uruguai foi em 2022 e se referiu ao desaparecimento forçado de Luis Eduardo González González e Oscar Tassino Asteazu, e à execução extrajudicial de Diana Maidanik, Laura Raggio Odizzio e Silvia Reyes, ocorrida durante a última ditadura cívico-militar no país.

Como se pode verificar, a inércia do Estado no tocante aos desaparecimentos forçados e questões que versam sobre o sistema financeiro, foram as únicas matérias apreciadas pela Corte IDH, até o presente momento, cujo polo passivo foi o Uruguai³⁴⁰.

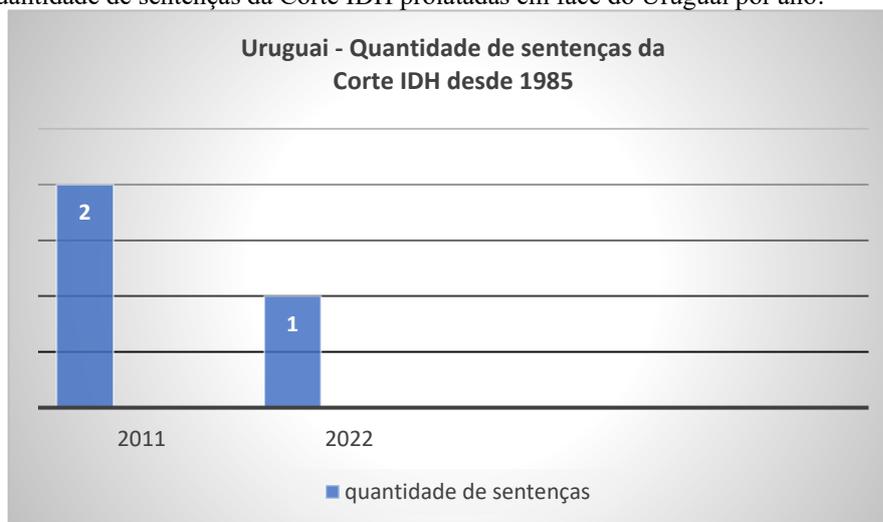
Quadro 11 – Quantidade de sentenças prolatadas em face do Uruguai.

Nº	ANO	CASO
1º	2011	María Claudia García Iruretagoyena de Gelman
2º	2011	Barbani Duarte
3º	2022	Luis Eduardo González González e Oscar Tassino Asteazu

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos de https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias. (2024).

A quantidade de sentenças uruguaias, na linha do tempo, está assim ilustrada:

Gráfico 3 – Quantidade de sentenças da Corte IDH prolatadas em face do Uruguai por ano.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos de https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias. (2024).

Dentre os países mercosulinos, a **Argentina** (32 sentenças e 189 relatórios de admissibilidade elaborados pela Comissão, até o presente momento³⁴¹) é o que apresenta um maior número de sentenças prolatadas pela Corte IDH. Uma variável importante para justificar essa atuação expressiva, se refere ao processo de adesão da Argentina ao SIDH. Em 1984, o país foi o primeiro a aderir à Convenção Americana de Direitos Humanos - CADH e demais

³⁴⁰ Para maiores informações, consulte: <https://summa.cejil.org/>. Acesso em: 12 ago. 2023.

³⁴¹ Dados coletados até 12 de agosto de 2023.

instrumentos protetivos, seguido pelo Uruguai em 1985 e Paraguai em 1993. Por fim, veio a adesão do Brasil, apenas em 1993.

A primeira sentença veio em 1995. Guillermo Maqueda, membro do *Movimiento Todos por la Patria*, tentou participar de uma manifestação pacífica perto de um quartel na área de La Tablada. No entanto, tal mobilização não ocorreu, pois, um confronto armado eclodiu naquela área, na ocasião, Maqueda foi preso e posteriormente condenado a dez anos de prisão pelos crimes de associação ilícita qualificada, rebelião, usurpação, roubo qualificado, entre outros.

O caso Garrido y Baigorria vs. Argentina, cuja sentença data de 1996, se refere à detenção, em abril de 1990, e ao posterior desaparecimento forçado de Adolfo Garrido Calderón e Raúl Baigorria Balmaceda, os quais foram detidos por agentes da Polícia de Mendoza. Na sequência destes acontecimentos, os familiares de ambas as vítimas iniciaram várias ações judiciais, pelas quais não obtiveram qualquer resposta.

Em 2001, foi proferida a terceira sentença. Os fatos do caso Cantos vs. Argentina, ocorreram no início da década de 1970, quando a Direção Geral de Receitas da província de Santiago del Estero, com base em uma suposta violação da Lei do selo, realizou uma série de batidas nas sedes administrativas das empresas do Sr. Cantos. Eles levaram toda a documentação contábil, livros, registros comerciais e recibos de pagamento, além de vários títulos e ações comerciais. Isso causou prejuízos econômicos à empresa. Como o Sr. Cantos ajuizou diversas ações em defesa de seus interesses, foi submetido a perseguições sistemáticas por parte de agentes do Estado.

O caso Bulacio vs. Argentina, de 2003, se referiu à uma prisão em massa de mais de oitenta pessoas na cidade de Buenos Aires, próximo ao estádio Club Obras Sanitarias de la Nación, onde seria realizado um show de rock em 19 de abril de 1991. Entre os detidos estava Walter David Bulacio, de 17 anos. Após sua prisão, ele foi levado a uma delegacia onde foi espancado diversas vezes por policiais. Após receber alta, ele precisou ser internado em um hospital. Em 26 de abril de 1991, Walter David Bulacio faleceu.

Em 2007, prolatou-se a quinta sentença, dessa vez, no caso Bueno Alves. Os fatos se iniciaram em 1988, quando o Sr. Bueno Alves, uruguaio residente na Argentina, iniciou uma operação de compra e venda de imóveis com a Sra. Norma Lage e o Sr. Jorge Denegri, que acabou frustrada. O Sr. Bueno Alves denunciou a Sra. Lage por fraude e ameaças, foi preso e maltratado enquanto estava na delegacia. Seu advogado teve o escritório profissional invadido. Todas essas ações foram realizadas por funcionários da Divisão de Fraudes e Fraudes da Polícia Federal da Argentina.

O caso *Kimel vs. Argentina*, de 2008 se refere à publicação do livro "O Massacre de San Patricio". O autor, Eduardo Kimel atuou como jornalista, escritor e pesquisador histórico. Em outubro de 1991, o juiz citado na obra, ajuizou ação penal contra ele pelo crime de calúnia. O autor foi condenado a um ano de prisão e ao pagamento de multa de vinte mil pesos pelo crime de difamação. No mesmo ano, a Corte proferiu decisão no caso *Bayarri*, cuja demanda se referiu à suposta detenção ilegal do senhor Juan Carlos Bayarri em 1991, em Buenos Aires, sua suposta tortura, prisão e denegação de justiça, no âmbito de processo ao qual se responde à acusação de prática de repetidos sequestros para extorsão. A vítima foi privada de liberdade por quase 13 anos com base de confissão obtida sob tortura.

"*Torres Millacura*" (2011) se referiu à detenção arbitrária, tortura e desaparecimento forçado de Iván Eladio Torres Millacura e outros, ocorridos desde 3 de outubro de 2003, na cidade de Comodoro Rivadavia. A detenção e desaparecimento forçado sucedeu um contexto de abusos policiais contra jovens de vulnerabilidade econômica. Esses abusos foram amparados por leis abertas que permitiam tais excessos por parte das forças policiais. *Caso Grande vs. Argentina* (2011) referiu-se a um processo penal marcado por irregularidades. Sr. Grande denunciou perante a CIDH supostas violações no processo contencioso-administrativo e apontou as autoridades responsáveis pelas violações (Segunda Câmara de Apelações no Contencioso Administrativo e o Supremo Tribunal de Justiça da Argentina).

Ainda em 2011, a Corte pronunciou-se no caso *Fontevicchia e D'Amico*. O contencioso se referiu a alegada violação do direito à liberdade de expressão dos senhores Jorge Fontevicchia e Héctor D'Amico, que eram, respectivamente, diretor e editor da revista *Notícias*. A suposta violação teria ocorrido em virtude da condenação civil que lhes foi imposta por meio de sentenças proferidas por tribunais argentinos por responsabilidade ulterior em relação à publicação de dois artigos na mencionada revista, em novembro de 1995. Estas publicações se referiam à existência de um filho não reconhecido do senhor Carlos Saúl Menem, então Presidente da Nação.

Fornerón e filha vs. Argentina (2012) versou sobre a guarda judicial e posterior adoção da filha de Leonardo Fornerón sem o seu consentimento, bem como a falta de investigação penal pela suposta "venda" da criança à família de guarda. A Corte IDH determinou a importância do princípio do interesse superior da criança em casos de guarda e custódia de menores de idade.

No caso *Furlan e familiares*, de 2012, a sentença se debruçou sobre a alegada responsabilidade internacional do país, pela demora excessiva das autoridades judiciais argentinas, na resolução de ação civil contra o Estado, de cuja resposta dependia o tratamento

médico da vítima, em sua condição de criança portadora de deficiência. *Mohamed vs. Argentina* (2012) tratou sobre um processo criminal contra o Sr. Oscar Alberto Mohamed, pelo crime de homicídio culposo. Ele trabalhava como motorista de ônibus na cidade de Buenos Aires onde atropelou uma mulher, que veio a óbito

Mendoza y otros vs. Argentina, em 2013, tratou sobre a imposição de penas de prisão e reclusão perpétuas, previstas legalmente no sistema de justiça penal nacional, a 5 pessoas por delitos cometidos enquanto eram menores de 18 anos de idade. A Corte IDH analisou o tratamento diferenciado, em matéria penal, entre crianças e adultos, e seu reflexo relativamente às medidas punitivas, as quais deveriam dar especial relevância ao princípio da proporcionalidade, tomando em consideração as particularidades específicas da infância, assim como a finalidade de reintegrar a criança na sua família e na sociedade.

A décima quinta sentença prolatada contra a Argentina, pela Corte IDH, no ano de 2013, referiu-se à suposta violação do direito à liberdade de expressão de Carlos e Pablo Carlos Mémoli, em razão da condenação penal imposta às vítimas por suas denúncias públicas sobre a venda, supostamente irregular, de nichos no cemitério local, pelo Conselho de Administração de uma associação na cidade de San Andrés de Giles. O caso também se relaciona com a violação de garantias judiciais e decurso injustificado de dilatado tempo processual. No mesmo ano, no caso *Gutiérrez*, a Corte IDH declarou a responsabilidade internacional do Estado pela participação de agentes estatais na execução extrajudicial do Subcomissário Jorge Omar Gutiérrez, concluindo que o processo judicial não respeitou as garantias do devido processo previstas na Convenção Americana de DHs.

Como se pode verificar na descrição acima, as 16 (dezesseis) sentenças da Corte IDH prolatadas em face da Argentina (1995 até 2013) apresentam violações tipificadas em vários artigos da Convenção Americana de DHs (liberdade de expressão; crimes políticos; atos antidemocráticos; abuso de poder e de autoridade; perseguições; integridade pessoal; direito à vida; direitos das crianças; liberdade; proteção e garantias judiciais). Muito semelhante ao que ocorre com Brasil, Paraguai e Uruguai, a temática ambiental não é ponto focal das discussões do SIDH, ao menos não nos casos que chegam até a instância máxima da Corte.

Quadro 12 - Quantidade de sentenças da Corte IDH prolatadas em face da Argentina.

Nº	ANO	CASO
1º	1995	Guillermo Maqueda
2º	1996	Garrido y Baigorria
3º	2001	Cantos
4º	2003	Bulacio
5º	2007	Bueno Alves
6º	2008	Kimel

7º	2008	Juan Carlos Bayarri
8º	2011	Torres Millacura
9º	2011	Grande
10º	2011	Fontevicchia e D'Amico
11º	2012	Fornerón e filha
12º	2012	Furlan e familiares
13º	2012	Oscar Alberto Mohamed
14º	2013	Mendoza y otros
15º	2013	Carlos e Pablo Carlos Mémoli
16º	2013	Jorge Omar Gutiérrez
17º	2014	Hugo Oscar Argüelles e outros
18º	2019	Rico
19º	2019	Óscar Raúl Gorigoitia
20º	2019	Perrone y Preckel
21º	2019	Raúl Rolando Romero Feris
22º	2019	López y otros
23º	2019	Hernández
24º	2019	Padilla Echeverry e outros
25º	2020	Comunidades Indígenas <i>Miembros de la Asociación Lhaka Honhat</i>
26º	2020	Spoltore
27º	2020	Valle Ambrosio e Domínguez Linares
28º	2020	Acosta Martínez y otros
29º	2020	Fernández Prieto
30º	2020	Rufino Jorge Almeida
31º	2021	Familia Julien Grisonas
32º	2022	Raghda Habbal

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos de https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias. (2024).

Dando continuidade a breve apresentação das sínteses das sentenças, em 2014, foi julgado o caso Hugo Oscar Argüelles e outros. A alegação foi sobre a violação do direito à liberdade pessoal e direito a garantias judiciais em processos internos iniciados em 1980 contra 20 militares, pelo crime de estelionato militar.

O ano de 2019 foi intenso para a Argentina. Em 07 (sete) oportunidades, a Corte IDH se pronunciou sobre denúncias de violações aos DHs. A décima oitava sentença, no caso Rico, se referiu aos fatos relacionados com a demissão e inabilitação para exercer outra função no Departamento Judicial de San Isidro, província de Buenos Aires, por ter Eduardo Rico (Juiz do Tribunal do Trabalho) incorrido em infrações disciplinares.

O caso Gorigoitia vs. Argentina, está relacionado com a responsabilidade do país pela inexistência de um recurso ordinário na legislação da Província de Mendoza, que permitiria a revisão integral da condenação imposta ao policial Óscar Raúl Gorigoitia (durante uma perseguição policial assassinou o senhor Romagnoli,) pela prática do delito de homicídio simples, no âmbito de um processo penal instaurado contra ele em 1997. Já “Perrone y Preckel”, estava relacionado com a violação dos direitos às garantias judiciais e proteção judicial nos processos administrativos e judiciais iniciados por Elba Clotilde Perrone e Juan José Preckel com a finalidade de solicitar o pagamento de salários e benefícios sociais não recebidos na

entidade onde trabalhavam, em decorrência de sua suposta privação arbitrária de liberdade por parte de agentes do Estado durante a ditadura militar.

A vigésima primeira sentença se referiu ao caso Romero Feris, que tratou da suposta detenção ilegal e arbitrária de Raúl Rolando Romero Feris, em 1999. A Comissão considerou que o Estado violou os direitos, garantias e proteção judicial. O caso Hernández (2019), versou sobre a violação da integridade pessoal da vítima, privada de liberdade, pelo fato da doença - sequelas neurológicas; perda total da visão em um olho; incapacidade parcial e permanente de um braço; perda de memória - que adquiriu durante a sua detenção não ter sido tratada em tempo útil.

O caso *López y otros vs. Argentina* se debruçou sobre a responsabilidade internacional do Estado pelas transferências de Néstor Rolando López, Miguel Ángel González Mendoza, José Heriberto Muñoz Zabala e Hugo Alberto Blanco aos centros de detenção localizados a distâncias entre 800 e 2.000 quilômetros de suas famílias. A CIDH considerou que o Estado violou o direito à condenação para fins de ressocialização, bem como a direito à proteção familiar. A última sentença proferida em 2019 foi relativa ao caso Jenkins. Tratou-se da privação arbitrária do Sr. Jenkins no caso conhecido como "*Padilla Echeverry e outros*". A Comissão entendeu que não houve revisão de sua prisão preventiva nem a necessidade de mantê-lo.

No tocante ao SIDH, o ano de 2020 também foi intenso para a Argentina. Em plena pandemia causada pelo covid-19, a Corte IDH proferiu 06 (seis) sentenças contra o país. A primeira delas e mais importante - para os fins desta pesquisa de doutorado - se refere ao Caso Comunidades Indígenas *Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*, cuja sentença foi proferida em 06 de fevereiro de 2020 e será tratada detalhadamente no decorrer do trabalho.

Spoltore vs. Argentina (2020), relacionou-se com a demora e denegação de justiça de Victorio Spoltore no âmbito de um processo - que violou a garantia do tempo razoável - decorrente de pedido de indenização em virtude de doença ocupacional contra a empresa privada onde trabalhava. Já o caso Valle Ambrosio referiu-se à alegada violação do direito dos Srs. del Valle Ambrosio e Domínguez Linares para apelar da sentença (condenado a três anos e seis meses de prisão pela prática do crime de estelionato) proferida pela nona Câmara Criminal de Córdoba.

Acosta Martínez y otros vs. Argentina, aludiu sobre a detenção injustificada do Sr. Acosta Martínez — em abril de 1996 — pelo fato de ser estrangeiro e afrodescendente. O Sr. Acosta morreu em consequência dos golpes recebidos por parte das forças policiais. A Corte

IDH situou os fatos mencionados em um contexto de discriminação racial associado a uma prática de violência policial baseada em detenções indiscriminadas. O caso Fernández Prieto (2020), está relacionado com as detenções ilegais e arbitrárias -sem mandado e sem flagrante delito - realizadas por agentes da Polícia Federal argentina. A querela “Almeida”, última de 2020 (trigésima sentença prolatada pela Corte IDH em face do Estado argentino) versou sobre a falta de indenização, ao Sr. Rufino Jorge Almeida, pelo tempo em regime semelhante ao de liberdade condicional durante a ditadura cívico-militar.

No caso da família Julien Grisonas, em 2021, a Corte IDH concluiu que o Estado argentino foi responsável pelo desaparecimento forçado de Mario Roger Julien Cáceres e Victoria Lucia Grisonas Andrijauskaite, pelo que declarou a violação de seus direitos ao reconhecimento da personalidade jurídica, à vida, à integridade pessoal e à liberdade pessoal. Os fatos ocorreram no contexto do governo militar implementado na Argentina entre os anos 1976-1983, período em que se implementou e executou um plano sistemático e generalizado de violações de DHs, no âmbito da "Operação Condor".

A última³⁴² sentença proferida pela Corte IDH em face da Argentina, em 31 de agosto de 2022, foi no caso Habbal, que tratou da violação aos DHs, no tocante à privação arbitrária da nacionalidade argentina da senhora Raghda Habbal, adquirido por naturalização e a cassação da residência permanente de suas três filhas, bem como às garantias judiciais ocorridas no âmbito de ambos os processos. A Comissão entendeu que as autoridades de imigração falharam e deram ensejo a uma situação de apatridia, ao privá-la da cidadania argentina.

As 32 (trinta e duas) sentenças em face da Argentina demonstram que desde 1984 – primeiro país mercosulino a aceitar a jurisdição da Corte IDH – vem sendo demandado pelo sistema interamericano de proteção aos direitos humanos, o que nos leva a refletir sobre a possibilidade de um estudo futuro que investigue categorizações e padrões das decisões da Corte em face da nação. Se analisarmos a partir das décadas, a linha do tempo, apresenta certa regularidade e um expressivo quantitativo em 2019 e 2020, o que também merece destaque.

³⁴² Dados atualizados até 15 de agosto de 2023. Para maiores informações, consulte: <https://summa.cejil.org/>. Acesso em: 15 ago. 2023.

Gráfico 4 – Quantidade de sentenças da Corte IDH prolatadas em face da Argentina por ano.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos de https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias. (2024).

Como se pode verificar, as denúncias por violações aos DHs engendradas pela Argentina e que chegaram até a Corte IDH, a partir da observação nas 32 (trinta e duas) sentenças acima relatadas se referem majoritariamente às omissões e lacunas legislativas; direito à saúde; liberdade de expressão; proteção e garantias judiciais; discriminação racial; prisão ilegal; questões migratórias; crimes políticos; atos antidemocráticos; abuso de poder e de autoridade; perseguições; integridade pessoal; direito à vida; liberdade; proteção e garantias judiciais.

Em que pese, a importância e contribuição judiciária para o equilíbrio e persecução da tutela aos DHs, nos países que compõem o MERCOSUL, partimos no próximo capítulo, pelos motivos alhures expostos, para a apreciação detalhada do caso das Comunidades Indígenas *Miembros de la Asociación Lhaka Honhat*.

4.3 POR QUE O CASO DA ASOCIACIÓN LHAKA HONHAT VS. ARGENTINA?

Em 01 de fevereiro de 2018, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH submeteu à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos – Corte IDH, o caso de número 12.094 - Comunidades Indígenas *Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra)* contra o estado da Argentina. A sentença foi proferida em 06 de fevereiro de 2020, todavia, o fato já havia sido denunciado há vários anos tanto no âmbito de jurisdição doméstica (Argentina) quanto perante o Sistema interamericano de proteção aos direitos humanos.

O caso da *Asociación Lhaka Honhat*, faz parte do processo chamado de “esverdeamento”³⁴³ da Corte IDH, no sentido da inclusão da categoria meio ambiente no rol de direitos humanos³⁴⁴ protegidos pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos. De acordo com Boyle (2006), o ponto de partida de qualquer discussão sobre DHs e meio ambiente é que há uma falha do Estado em conferir à devida proteção ao meio ambiente.

Para Mazzuoli e Teixeira (2013), na dimensão coletiva da proteção ambiental, o meio ambiente humano transforma-se em bem comum, resultado do esverdeamento dos direitos econômicos, sociais e culturais. Tal dimensão tem implicado a tendência de se proteger grupos e coletividades em estado de vulnerabilidade decorrente da degradação ambiental. De acordo com Bijos e Ressel (2016), o chamado “esverdeamento” do Sistema Interamericano, assim como dos demais sistemas regionais, tem sido considerado como uma das formas adequadas de buscar conferir-se eficácia ao direito humano ao meio ambiente equilibrado. Nesse contexto:

A Convenção Americana de Direitos Humanos não comporta em seu texto qualquer direito de cunho econômico, social ou cultural, menos ainda de cunho ambiental. Assim, para que questões de cunho ambiental sejam submetidas ao sistema interamericano, é preciso socorrer-se ao chamado *greening* ou “esverdeamento” – fenômeno que ocorre quando se tenta (e se consegue) proteger direitos de cunho ambiental nos sistemas regionais de direitos humanos, que são sistemas aptos (em princípio) a receber queixas ou petições que contenham denúncias de violação a direitos civis e políticos. Mazzuoli e Teixeira (2013, p.12).

A dinâmica do *greening* é para Boyle (2006) uma abordagem essencialmente antropocêntrica, na medida em que foca no impacto ambiental que prejudica os seres humanos e não no próprio ambiente. No sistema interamericano³⁴⁵ de proteção aos direitos humanos -

³⁴³ “Nos sistemas interamericano e africano de proteção aos direitos humanos, a tendência de “esverdeamento” dos direitos fundamentais é evidenciada pelo art. 11 do Protocolo de San Salvador e pelo art. 24 da Carta Africana de Direitos do Homem, que inseriram expressamente a garantia de acesso ao ambiente sadio no rol de direitos fundamentais a serem protegidos. O *greening* do sistema europeu é primeiramente evidenciado com uma mudança de postura da Corte Europeia na análise de casos semelhantes. Como exemplo, em 1990 o desfecho do Caso Powell e Rayner deu-se com o entendimento da Corte de que os incômodos dos moradores dos arredores de Heathrow com os ruídos do principal aeroporto do Reino Unido não caracterizaram violações aos direitos de vizinhança e propriedade assegurados pela Convenção Europeia”. (Mazzuoli; Teixeira 2013, p. 10).

³⁴⁴ “É precisamente na dignidade de todos os seres humanos que deve incidir o esforço maior de oferecer uma tutela ecológica que se oponha aos constantes danos à natureza, às práticas abusivas que, por exemplo, provocam a poluição (atmosférica, hídrica, sonora, visual, etc.), aceleram os processos de desertificação, reduzem os recursos naturais e causam mudanças climáticas responsáveis por milhões de vitimados pelos danos ambientais”. (Cançado Trindade, 2017, p.8).

³⁴⁵ A Corte Internacional de Justiça – CIJ também tem enfrentado a temática ambiental em seus julgados, a exemplo do caso do Projeto Gabcikovo Nagymaros, conflito na região central europeia, entre a Hungria e a Eslováquia, em razão da gestão compartilhada do rio Danúbio cuja decisão se deu em 1997 e ainda, a sentença prolatada em 2010, sobre o caso das papeleiras (Argentina e Uruguai) que trouxe à baila o conflito sobre o uso do Rio Uruguai, como vimos alhures.

SIDH, o movimento não passou incólume, as questões ambientais continuam a perpassar pela interpretação hermenêutica de direitos garantidos pela CADH.

De acordo com Aleixo e Bastos (2017), uma das decisões pioneiras do SIDH, data de 1985, com a resolução do caso Povo Yanomami vs. Brasil. No caso em tela, a Comissão entendeu haver violações ao direito à vida, à liberdade e à segurança, ao direito de residência e trânsito e ao direito à preservação da saúde e do bem-estar em decorrência da construção da rodovia transamazônica por territórios indígenas.

Já o Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai³⁴⁶, avançou até a Corte IDH, que se posicionou no sentido de que a relação de povos originários com seus territórios e recursos naturais deve ser compreendida como “base fundamental de sua cultura, vida espiritual, integridade, sobrevivência econômica sua preservação e transmissão às futuras gerações”.

Na Opinião Consultiva OC-23/2017³⁴⁷, requerida pela Colômbia, com o objetivo de que a Corte IDH determinasse de que forma deveria ser interpretado o Pacto de San José da Costa Rica no tocante à interação entre DHS e meio ambiente, sobretudo, em relação à construção e o uso de grandes obras de infraestrutura, tem-se pela primeira vez o desenvolvimento do conceito de direito humano ao meio ambiente saudável. Na resposta, a Corte frisou que existe uma interdependência, uma relação intrínseca e necessária, portanto, indissociável, entre a ideia de direitos humanos, meio ambiente e o desenvolvimento sustentável.

Nessa dimensão de esverdeamento³⁴⁸, vários são os exemplos de manifestação do SIDH; Comissão IDH e Corte IDH. Entretanto, no que se refere às sentenças já prolatadas pela Corte

³⁴⁶ “Em *Yakye Axa v. Paraguai*, a Corte fortaleceu o entendimento de que o direito à vida não se restringe ao direito de sobrevivência em si, mas se estende à promoção de uma vida com dignidade, exercida de forma plena com o acesso aos benefícios da cultura, à saúde, alimentação, educação e ao meio ambiente sadio”. (Mazzuoli; Teixeira, 2013, p. 15).

³⁴⁷ “46. Esta Opinião constitui uma das primeiras oportunidades deste Tribunal para se referir, de maneira prolongada, sobre as obrigações estatais que surgem da necessidade de proteção do meio ambiente baixo a Convenção Americana (parágrafo supracitado 23). Conquanto o objeto da consulta proposta por Colômbia, tal como se definiu previamente (parágrafos supracitados 32 a 38), se refere especificamente às obrigações estatais que se derivam dos direitos à vida e à integridade pessoal, esta Corte estima pertinente realizar algumas considerações iniciais e introdutórias sobre (A) a inter-relação entre os direitos humanos e o meio ambiente, e (B) os direitos humanos afetados por causa da degradação do meio ambiente, incluindo o direito a um meio ambiente sadio. O propósito das considerações neste capítulo é fornecer de contexto e fundamentos gerais às respostas que mais adiante se oferecem às perguntas específicas realizadas por Colômbia”. (CIDH, 2017, p. 22). Para maiores informações, consulte: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/dados-da-atuacao/corte-idh/OpinioConsultiva23versofinal.pdf>. Acesso em: 15 set. 2023.

³⁴⁸ “A proteção ambiental no sistema interamericano tem evidenciado a necessidade de estar vinculada à demonstração de violações a dispositivos da Declaração ou Convenção Americanas. Como destaca Carla Amado Gomes, essa vinculação traz o ônus de uma proteção ambiental pela ‘via reflexa’ ou por ‘ricochete’, ou seja, da impossibilidade de um bem ambiental ser protegido sem que suas inter-relações com violações aos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais sejam devidamente demonstradas e comprovadas”. (Mazzuoli; Teixeira, 2013, p. 16).

IDH, cujos réus foram Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, o quantitativo, como vimos *alhures*, diminui significativamente. Inclusive, importante destacar que estas “sentenças esverdeadas” contra os países que compõem a região, estão comumente vinculadas às complexidades dos povos originários.

E mais especificamente, no tocante à Avaliação de Impacto Ambiental – AIA, a Corte IDH, de acordo com a OC-23/2017, até o momento, só havia se pronunciado sobre a matéria quando vinculada às atividades desenvolvidas em território de comunidades indígenas. Neste contexto, a Corte IDH estabeleceu que a realização de estudos de impacto ambiental constitui uma das salvaguardas para garantir que as restrições impostas às comunidades indígenas ou tribais e o respeito do direito à propriedade sobre suas terras pela emissão de concessões dentro de seu território, não impliquem uma denegação de sua subsistência como povo.

Nessa esteira, o caso das Comunidades Indígenas *Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*, foi o escolhido para arrematar as discussões aqui propostas, porque apresentava - tanto quanto outras sentenças paraguaias - todos os filtros acima indicados (país mercosulino; sentença esverdeada da Corte IDH; temática de AIA), porém, apenas este, trouxe como um dos centros das indignações à ausência dos estudos de AIA e similares, na construção de uma obra – ponte sobre o rio *Pilcomayo* - que foi idealizada pelo desejo desenvolvimentista do próprio MERCOSUL.

Nessa senda, a ideia da pesquisa a partir do estudo de caso em tela, foi contrapor a responsabilização jurídica de uma violação ambiental, que foi promovida por um país mercosulino, na temática de AIA, cujo empreendimento que deu causa, também fora germinado no seio do bloco. Sob o ponto de vista metodológico, as questões que permeiam o problema de pesquisa foram essenciais para avaliar o método mais apropriado, visto a necessidade de lidar com uma gama de evidências a partir das observações que foram realizadas. Dessa forma, dentro da classificação promovida por Yin (2001), o presente capítulo, se classifica como “projeto de caso único holístico”, considerando que se trata da decisão de um único caso, paradigmático, da Corte IDH. Para tanto, alinhavamos as manifestações institucionais do bloco a partir da análise documental dos atos técnicos, políticos e jurídicos do MERCOSUL sobre a temática ambiental eleita - vistas no capítulo anterior desta Tese - com a sentença da Corte IDH, ora apresentada.

Embora não se utilize o estudo de caso, de técnica específica, a presente Tese se valeu das quatro características apontadas por Wimmer (1996) para fins de condução da pesquisa: a)

Particularismo: visto que se centra em um fenômeno específico (o caso da comunidade indígena e a decisão da Corte IDH, proporcionando uma análise prática da sociedade); b) Descrição: considerando a descrição minuciosa do objeto em questão, partindo-se desde os aspectos do Direito Ambiental Internacional, seus marcos regulatórios, da relevância da AIA, da trajetória político - normativa do MERCOSUL, até o caso específico das comunidades indígenas; c) Explicação: buscando compreender o fenômeno e gerar novas interpretações e perspectivas, sobretudo no que se refere à análise hermenêutica da Sentença *Lhaka Honat Vs. Argentina*; d) Indução: frequentemente adotando o raciocínio indutivo, no qual os princípios e generalizações emergem da análise de dados particulares (decisão), visando a descoberta de novas relações.

4.4 A DENÚNCIA PERANTE À COMISSÃO IDH

A denúncia da *Asociación Lhaka Honhat*, representada pelo *Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)*³⁴⁹ e pelo *Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)*³⁵⁰ foi oferecida perante à Secretaria Executiva da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em 4 de agosto de 1998. Além de historicizar as reclamações – socioambientais tanto administrativas quanto jurídicas - feitas ao longo dos anos, a denúncia apresenta com detalhes, a importância da terra para a Comunidade; as atualizações do fato; a argumentação jurídica sobre os dispositivos violados; o esgotamento da jurisdição interna; o conjunto probatório; a reivindicação e o pedido de submissão do caso à CIDH.

Identificando-se como aborígenes que habitam a região do *Chaco-Salteño*³⁵¹, na Província de *Salta*, a *Asociación Lhaka Honhat*³⁵² esclarece que, apesar do Estado argentino

³⁴⁹ O Centro de Estudos Jurídicos e Sociais (CELS) é uma organização argentina de direitos humanos criada em 1979, durante a última ditadura militar, que promove a proteção dos direitos e seu efetivo exercício, justiça e inclusão social, nacional e internacionalmente. Para maiores informações, consulte: <https://www.cels.org.ar>.

³⁵⁰ Fundado em 1991, o CEJIL é uma organização não governamental sem fins lucrativos com status consultivo perante a Organização dos Estados Americanos (OEA) e as Nações Unidas, e status de observador perante a Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos. A missão do CEJIL é contribuir para o pleno exercício dos direitos humanos nas Américas mediante o uso eficaz dos mecanismos e instrumentos que fazem parte do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) e outros mecanismos internacionais de proteção dos direitos humanos. Para maiores informações, consulte: <https://cejil.org/>. Acesso em: 23 jul. 2023.

³⁵¹ De acordo com o relatório de admissibilidade datado de 21 de outubro de 2006 (relatório nº 78/06), estas comunidades indígenas vivem na área do rio *Pilcomayo*, na região do *Chaco-Salteño*, departamento de Rivadavia, município de *Santa Victoria Este*, Província de *Salta*, especificamente, nos lotes fiscais nº 14 e 55. São aproximadamente 35 comunidades indígenas (entre 6.000 e 7.000 pessoas) que pertencem a nove povos indígenas e vivem com cerca de 2.600 crioulos. É uma zona de baixa densidade populacional e poucos sinais de urbanização, com uma área aproximada de 600.000 hectares.

não ter reconhecido³⁵³ a propriedade comunitária sobre as terras por eles reivindicadas³⁵⁴, a presente denúncia não está relacionada com esse título que lhes é negado, mas sim com uma iniciativa do Governo Provincial, avalizada pelo Governo Nacional, que põe em risco a integridade sociocultural da comunidade.

A *Asociación Lhaka Honhat*, composta por 35 comunidades indígenas das etnias *Mataco (Wichi)*, *Chorote (Iyjwaja)*, *Toba (Quom)*, *Chulupí (Nivacklé)*, *Tapiete (Tapy'y)*, que vivem na área do rio *Pilcomayo* (lotes fiscais nº 14 e 55) desde tempos imemoriais, é uma associação civil sem fins lucrativos, conforme consta da Resolução Ministerial nº 449 de 9 de dezembro de 1992, que aprovou seu estatuto e lhe conferiu personalidade jurídica. (Relatório de admissibilidade, CIDH, 2006).

Figura 1 - Homem em frente à sede da Associação.



Fonte: Pablo Lasansky³⁵⁵.

Além das etnias acima citadas, os crioulos também habitam essas mesmas terras. De acordo com a Denúncia (1998), o grupo não indígena solicitou ao Governo Nacional em 1902, permissão para fundar uma colônia nas terras que se estendem ao sul da margem direita do rio

³⁵³ “*Apesar de que somos los legítimos poseedores y propietarios de las tierras en las que nos hallamos asentados, tal como lo reconoce la propia Ley Suprema de nuestro país, aún no se nos ha reconocido legalmente como tales*”. (CIDH, 1998).

³⁵⁴ “*Hace ya más de una década, luchamos persistentemente para obtener el reconocimiento del título que nos erija como propietarios en forma comunitaria, de los lotes fiscales 14 y 55. Este reclamo comunitario es justo y legítimo. En este sentido, hemos efectuado innumerables gestiones desde que nuestro país retornó a la democracia en el año 1983, obteniendo como respuesta promesas que hasta el día de hoy siguen siendo sólo eso: promesas*”. (CIDH, 1998).

³⁵⁵ Disponível em: https://www.iwgia.org/images/publications/0320_El_Caso_Lhaka_Honhat.pdf. Acesso em: 04 fev. 2024

Pilcomayo. Os *Lhaka Honhat* argumentaram que seus ancestrais trataram os crioulos com gentileza e respeito, permitindo que ali construíssem suas casas. No entanto, a ausência de demarcação territorial e o fato de as atividades desenvolvidas pelos grupos serem opostas, começaram a surgir conflitos. Sendo os crioulos essencialmente fazendeiros³⁵⁶, os dois grupos não conseguem aproveitar o mesmo território de modo adequado.

Figura 2 - Escassez hídrica na região habitada pelas comunidades que fazem parte da Associação *Lhaka Honhat*.



Fonte: Carrasco e Zimmerman (2006)³⁵⁷.

A Associação destaca, que a terra³⁵⁸ é um recurso indispensável para sua comunidade, afinal seu povo é caracterizado essencialmente como caçadores-coletores. Para eles, os costumes estão arraigados na natureza. Trata-se de uma em plena dependência do rio como fornecedor de peixe, da floresta como fornecedora de frutos e animais silvestres para alimentação e usufruto de peles, bem como de árvores e plantas que fornecem madeira, fibras etc. Nesse sentido:

³⁵⁶ “En la actualidad nuestra tierra está empobrecida. Las vacas de los criollos la han arruinado. Las vacas han destruido los pastizales, la caña hueca, nuestras plantas alimenticias. Las vacas comen los brotes de los frutos; los árboles ya son viejos y ya no tienen fruta. Han acabado con los animales del monte, porque ocupan las aguadas y destruyen nuestros cercos y las cosechas”. (CIDH, 1998).

³⁵⁷ Disponível em: https://www.iwgia.org/images/publications/0320_El_Caso_Lhaka_Honhat.pdf. Acesso em: 02 fev. 2024.

³⁵⁸ “Para nosotros la tierras es mas que un recurso económico, ella es parte esencial de nuestra identidad como cultura diferente. Nosotros nos sentimos ligados de manera indisoluble a ella, por ello decimos: “Ohapehen honhat lhwo” (somos flor de la tierra)”. (CIDH, 1998).

Vivemos dos alimentos que a terra nos oferece: mel das abelhas, frutos das árvores, animais da serra, peixes do rio e das lagoas. Somos pessoas da terra. A terra é a nossa vida. ³⁵⁹ (CIDH, 1998)

Embora a reivindicação do domínio sobre os lotes fiscais 14 e 55, não tenha sido objeto da denúncia, os peticionários acharam por bem ilustrar para a CIDH, ainda que de modo breve, a gangorra de acontecimentos pelos quais a Comunidade foi submetida ao longo dos anos de luta. Segue breve resumo dos acontecimentos:

Quadro 13 - Resumo dos acontecimentos narrados na Denúncia à CIDH (1998)

1984	Uma “Declaração Conjunta” foi dirigida ao Governador de <i>Salta</i> , exigindo a entrega do título de propriedade e opondo-se ao parcelamento do território;
1991	Apoio da organização inglesa <i>Survival International</i> ;
1991	Apresentação do documento final ao Governo de <i>Salta</i> ;
1991	Acordo de regularização fundiária de 5 de dezembro de 1991 - Leis nº 6.570, 6.469 e 6.373 e seus decretos regulamentares nº 845/90 e 1.467/90 e da Lei Nacional nº 14.942. <ol style="list-style-type: none"> 1. O Governo da Província, através da Direção Geral de Alocação de Terras Públicas, outorgou uma área sem loteamentos e através de Título Único de Propriedade às Comunidades Indígenas (em dimensões suficientes para o desenvolvimento de seus modos tradicionais de vida, segundo os estudos apresentados ao governo da Província pelas próprias comunidades em 28 de julho de 1991); 2. O Governo se comprometeu, até a entrega dos títulos definitivos, a suspender a emissão de autorizações que impliquem na concessão de explorações florestais ou agropecuárias nos territórios reclamados; 3. O Governo concordou em unificar os lotes fiscais nº 55 e 14 e submetê-los a um destino comum a fim de garantir as comunidades aborígenes e crioulas, o espaço necessário para sobrevivência e desenvolvimento;
1992	O decreto foi ratificado pela segunda vez, em 6 de novembro de 1992, pelo governo seguinte;
1993	Promulgado o Decreto nº 18, pelo governo de <i>Salta</i> , que criou uma Comissão para estudar e fazer recomendações sobre a metodologia adequada para a entrega das terras;
1995	A Comissão concluiu os trabalhos decidindo pela urgência na destinação das terras da seguinte forma: <ol style="list-style-type: none"> 1. A área a ser demarcada seria de 330.000 hectares, que representa 42.2% da área reivindicada (quase a totalidade do lote fiscal 55); 2. Para os crioulos, foi previsto a entrega de 150.000 hectares, onde 60.000 has deveria ser distribuído entre as famílias das áreas mais vulneráveis; Apesar da demarcação ter sido menor que a área reivindicada, os indígenas aceitaram o acordo;
1995	Construção de uma ponte internacional através do Rio <i>Pilcomayo</i> ligando <i>Mission La Paz</i> (Argentina) a <i>Pozo Hondo</i> (Paraguai); Apesar do Governo ter conhecimento da grave degradação ambiental da região (apontado pela Comissão citada acima), as obras foram projetadas e autorizadas com a ausência de estudos de Avaliação de impacto ambiental – AIA, tampouco consulta às comunidades indígenas e crioulas diretamente afetadas; A construção de estradas e obras de urbanização percorreu quase toda a extensão da área habitada pelas comunidades;

³⁵⁹ Do Original: “*Vivimos de los alimentos que la tierra nos convida: la miel de las abejas, las frutas de los árboles, los animales del monte, los peces del río y de las lagunas. Somos gente de la tierra. La tierra es nuestra vida*”. (CIDH, 1998),

1995 ³⁶⁰	A Associação <i>Lhaka Honhat</i> interpôs recurso de amparo ³⁶¹ para suspender as obras de construção da ponte <i>Misión La Paz-Pozo Hondo</i> , bem como qualquer outra obra de urbanização ou atos de alteração da reserva <i>Misión La Paz</i> e/ou dos lotes fiscais 55 e 14;
1998	O Governador da Província de <i>Salta</i> , anunciou a futura distribuição de terras, independentemente de diálogo com as comunidades e ignorando o conflito;
1998	O Departamento de Obras Públicas da Província de <i>Salta</i> , sob a supervisão de um arquiteto, foram a <i>Misión La Paz</i> com a intenção de fazer medições para um futuro plano de urbanização;
1998	Envio de uma carta-documento ao Governador da Província de <i>Salta</i> , sobre a ausência do estudo de impacto socioambiental, uma vez que as obras iriam continuar;
1996	O Tribunal de Justiça de <i>Salta</i> rejeitou a Ação de amparo interposta pela Associação <i>Lhaka Honhat</i> , afirmando, dentre outras coisas, que os interesses ³⁶² sociais e econômicos foram determinantes para a execução das obras;
1996	Foi negado ³⁶³ provimento ao Recurso extraordinário federal, interposto pela Associação <i>Lhaka Honhat</i> ;
1997	Foi interposto recurso perante à Corte Suprema de Justiça da Nação;
1998	Foi negado provimento ao recurso interposto perante à Corte Suprema de Justiça da Nação;
1998	Denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas da Denúncia da Associação *Lhaka Honhat* à CIDH de 1998. (Para maiores informações, consulte: <https://www.escri-net.org/>. Acesso em 25 jul. 2023).

³⁶⁰ Em 25 de agosto de 1996, iniciou-se uma manifestação pacífica para a retomada da ponte. Mais de 1.000 pessoas (habitantes de *Misión La Paz* e das comunidades próximas aos lotes fiscais 55 e 14; núcleos próximos da *Lhaka Honhat*; representantes indígenas das províncias de Santa Fe, Chaco e Formosa e delegados de comunidades indígenas do Chaco boliviano e paraguaio) ocuparam a ponte. A manifestação durou 23 (vinte e três) dias. De acordo com Quintero (2010), ainda em referência ao ano de 1996: “*El 16 de septiembre se hizo presente en Misión La Paz, uno de los principales ministros del Gobierno de Salta con la misión de lograr la desmovilización de la protesta. El mismo día se realizó con dicho representante del gobierno provincial una asamblea para discutir las condiciones del levantamiento de la toma del puente. Pese a los momentos de tensión suscitados dentro de la reunión y a pesar de las reticencias de ministro de gobierno, se firmó un acta en la cual el gobierno provincial se comprometía en un lapso no mayor a treinta días a promulgar un decreto “que fije los lineamientos y plazos para la adjudicación definitiva de las tierras de los lotes fiscales que contemple una distribución equitativa a las respectivas poblaciones”*. Todavia, a promessa do governo de Salta nunca foi cumprida.

³⁶¹ O amparo busca a proteção aos direitos consagrados no ordenamento jurídico perante a justiça constitucional. De acordo com Amaral (2012), o recurso de amparo argentino é o equivalente à nossa Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (art. 102, § 1º da CF).

³⁶² Do Original: “*El 29 de abril de 1996 la Corte de Justicia de Salta resuelve rechazar la Acción de Amparo deducida por la Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat, señalando que: “Al limitarse el análisis al actuar de la Provincia de Salta, y al aparecer éstos como actos de ejecución de decisiones nacionales no cuestionadas en el presente, y que tienden a la integración de tales comunidades en la vida nacional, **existiendo en juego intereses sociales y económicos que fueron determinantes de tales obras**, los actos se muestran como carentes de ilegitimidad o arbitrariedad manifiesta, lo que por sí impide el progreso de la acción interpuesta, dado que la dilucidación de esta cuestión exige un mayor debate y amplitud de prueba impropios del juicio expeditivo y rápido que nos ocupa”*. (CIDH, 1998) (grifos nossos).

³⁶³ “*Respecto al perjuicio devastador que ocasionaría el emprendimiento de obras y proyectos en el medio ambiente, el Tribunal entiende: “que las obras y actos en cuestión pueden afectar, de alguna manera, a los accionantes, pero no surge que ello exceda lo razonable ... no se ha evidenciado realmente que se haya producido una restricción o una negación indebida de los derechos y garantías de la Constitución Provincial, ni tampoco la manifiesta existencia de un daño irreparable ... que justifique la procedencia de la acción intentada”*. (CIDH, 1998, grifos nossos).

A petição de denúncia se fundamentou essencialmente na violação aos direitos contidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos³⁶⁴ e na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem³⁶⁵.

Foto 3 - Reunião da Associação Lhaka Honhat



Fonte: Pablo Lasansky (2024)³⁶⁶.

Muito embora a fundamentação jurídica nos dispositivos violados dos instrumentos internacionais de proteção aos DHs contemplem variadas dimensões - que tomam como base a indiferença do Governo argentino aos pedidos de demarcação das terras - a Associação *Lhaka Honhat* é clara ao definir que o escopo da denúncia à CIDH se refere especificamente à

³⁶⁴ A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) também chamada de Pacto de San José da Costa Rica é um importante instrumento de proteção aos DHs no sistema interamericano. Conforme vimos nos capítulos anteriores, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai são signatários. A petição fundamentou-se essencialmente nos seguintes dispositivos: Violações dos direitos à vida (art. 4º); integridade pessoal (art. 5º); interferência não arbitrária na vida privada (artigo 11.2); informação (art. 13º); liberdade de associação (art. 16º); de circulação e residência (art. 22º); proteção judicial (art. 25º) e vedação à exclusão de direitos e garantias (art. 29).

³⁶⁵ A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem é uma declaração internacional aprovada em 1948, na IX Conferência Internacional Americana realizada em Bogotá, a mesma conferência em que foi criada a Organização dos Estados Americanos (OEA). Historicamente, este foi o primeiro instrumento internacional que declara direitos humanos, antecipando a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada seis meses depois. A petição fundamentou-se essencialmente nos seguintes dispositivos: preservação da saúde e bem-estar (XI); direito à educação (XII); participação na vida cultural (XIII) e, por fim, direito de associação (XXII). Para maiores informações, consulte: <https://fianbrasil.org.br>. Acesso em: 23 jul. 2023.

³⁶⁶ Disponível em: https://www.iwgia.org/images/publications/0320_El_Caso_Lhaka_Honhat.pdf. Acesso em: 04 fev. 2024

construção do projeto de desenvolvimento do MERCOSUL, que invadiu o território; modificou a fisionomia da região; acarretou degradação ambiental e modificou o habitat das comunidades.

4.5 A PONTE SOBRE O RIO *PILCOMAYO*

A construção da ponte vai ao encontro de um mega projeto de integração para o desenvolvimento do MERCOSUL, com a participação do Chile. A integração física das Américas faz parte de um projeto antigo dos países membros do MERCOSUL. A sonhada integração foi arquitetada por meio de um Corredor Bioceânico³⁶⁷, denominação que deriva da ligação entre o Oceano Atlântico e o Oceano Pacífico. Nesse sentido:

O Corredor terá um percurso que cruzará quatro países. No Brasil passará pelas cidades de Campo Grande e Porto Murtinho, no Paraguai pelas cidades de Carmelo Peralta, Mariscal José Félix Estigarribia, Boquerón e Pozo Hondo, na Argentina pelas cidades de Misión La Paz, Tartagal, Jujuy e Salta, até chegar ao Chile, aos portos das cidades de Mejillones e Iquique (Ferreira; Castilho; Oliveira, 2019, p.2).

Sobre os eixos de integração e desenvolvimento da América do Sul, a partir dos parâmetros basilares dos Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA), de acordo com Silva (2013, p. 40):

A espacialização dos eixos corresponde à concentração dos fluxos comerciais em torno de áreas multimodais de transporte, energia e comunicação. Essas áreas possuem um padrão mínimo de infraestrutura que sustentam o atual fluxo das cadeias produtivas e suas economias de escala ao longo dos eixos. A razão final para sua elaboração corresponde ao diagnóstico de áreas isoladas ou subutilizadas que teriam potencial para serem inseridas nas economias de escala se possuíssem infraestrutura para tal.

Para Silva (2013) os principais critérios técnicos utilizados na análise do território para a definição de projetos que compõe cada eixo de integração e desenvolvimento são: 1. Cobertura geográfica de países e regiões; 2. Fluxos de bens, pessoas e serviços; e 3. Estudo dos potenciais fluxos que interessem a iniciativa privada para geração de produtos exportáveis.

Dado o fluxo natural de evolução social, os eixos de integração e desenvolvimento da América do Sul, também apresentam significativas mudanças ao passar dos anos. De acordo

³⁶⁷ A Rota de Integração Latino Americana (Rila), também conhecida como Corredor Bioceânico ou Rota Bioceânica, é um corredor de transporte rodoviário internacional [...] A viabilização desse Corredor projeta-se desde a capital sul-mato-grossense Campo Grande, passando pelo município fronteiriço de Porto Murtinho, pelo norte do Paraguai e da Argentina, em direção aos portos do Norte do Chile. (Pereira; Abrita; Fonseca, 2021, p.3)

com a categorização da autora, em 2004, a estruturação estava assim assentada: 1. Eixo MERCOSUL-Chile; 2. Eixo Andino; 3. Eixo do Escudo das Guianas; 4. Eixo do Amazonas; 5. Eixo Peru-Brasil-Bolívia; 6. Eixo Interoceânico Central; 7. Eixo de Capricórnio; 8. Eixo do Sul; 9. Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná e por fim, 10. Eixo Andino do Sul. Importante lembrar, que para a concretização de cada um desses eixos existe uma grande quantidade de obras estruturais que os compõem. Em 2017, de acordo com relatório publicado pelo COSIPLAN³⁶⁸, verificamos a exclusão do eixo Andino do Sul.

Figura 3 - Rota Bioceânica.



Fonte: Viegas (2017, s.p.).

De modo ilustrativo, segue abaixo um quadro resumo, elaborado pela IIRSA e aprovado pelo Comitê Coordenador do COSIPLAN (Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento): “API - Agenda de Projetos Prioritários de Integração - Conselho Sul-Americano de infraestrutura e planejamento”, com base no banco de dados de projetos IIRSA, até 07 de setembro de 2011:

Figura 4 - Quantidade de projetos e investimento estimado (em milhões de US\$)

³⁶⁸ Fonte: *Cartera de Proyectos del COSIPLAN*, (p. 69, 2017).

EID	Nº Grupos	Nº Projetos	Investimento estimado
AND - ANDINO	10	64	9.343,5
CAP - DE CAPRICÓRNI	5	76	8.979,1
HPP - DA HIDROVIA PARAGUAI-PARANÁ	5	93	6.514,8
AMA - DO AMAZONAS	7	64	6.099,9
GUY - DO ESCUDO GUIANÊS	4	18	4.540,3
SUL - DO SUL	2	27	2.738,0
IOC - INTEROCEÂNICO CENTRAL	5	61	4.112,7
MCC - MERCOSUL-CHILE	6	105	44.389,8
PBB - PERU-BRASIL-BOLÍVIA	3	25	29.557,8
TOTAL	47	531	116.120,6

Fonte: IIRSA/COSIPLAN (2011).

De acordo com o documento, um dos objetivos do COSIPLAN, estabelecido no PAE 2012-2022, consiste na atualização do "Portfólio de Projetos para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana" (doravante, Portfólio de Projetos do COSIPLAN), que foi elaborado a partir do Portfólio de Projetos IIRSA. Em junho de 2011, realizou-se pela primeira vez este exercício no contexto do COSIPLAN. A referida publicação apresenta várias compilações, dentre elas, o quadro acima com a indicação de 531 projetos e um investimento estimado de US\$ 116,1206 bilhões.

Em 2017 - dados oficiais mais recentes, publicados pelo site oficial, até a redação final da escita deste trabalho de tese -, a partir da elaboração do Comitê de coordenação técnica da IIRSA, o COSIPLAN, divulgou um relatório³⁶⁹ contendo informações sobre os projetos que estão sendo desenvolvidos pelos EIDs, conforme apresenta-se abaixo:

Quadro 38 - Quantidade de projetos e investimento estimado (em milhões de US\$).

EID	Quantidade de projetos	Organização de grupos	Estimativa de investimento
AND - Andino	65 projetos	9 grupos	US\$ 28.141 milhões
CAP - De capricórnio	77 projetos	5 grupos	US\$ 15.851 milhões
HPP - Da Hidrovia Paraguai - Paraná	84 projetos	5 grupos	US\$ 7.534 milhões
AMA - Do Amazonas	70 projetos	8 grupos	US\$ 27.498 milhões
GUY - Do Escudo Guianês	20 projetos	4 grupos	US\$ 4.581 milhões
SUL - Do Sul	45 projetos	2 grupos	US\$ 4.411 milhões

³⁶⁹ Informe de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN 2017. Para maiores informações: <https://www.flipsnack.com/iirsa/informe-de-la-cartera-de-proyectos-del-cosiplan-2017.html>. Acesso em: 15 jan. 2024.

IOC - Interoceânico central	63 projetos	5 grupos	US\$ 19.901 milhões
MCC - Mercosul - Chile	115 projetos	6 grupos	US\$ 58.516 milhões
PBB - Peru - Brasil - Bolívia	24 projetos	3 grupos	US\$ 32.648 milhões

Fonte: Elaboração própria a partir da *Cartera de Proyectos del COSIPLAN* (2017).

De modo geral, a partir da comparação entre as tabelas acima dispostas, vê-se ao longo dos anos, com exceção do Eixo do Escudo Guianês³⁷⁰, um significativo acréscimo nas rubricas de investimento, o que nos leva a inferir que o COSIPLAN, ao menos nos últimos anos, continua sendo um vetor que busca contribuir com o desenvolvimento de uma infraestrutura de integração regional da América do Sul.

Os países mercosulinos, dada a localização geográfica, fazem parte de vários EIDs, e conforme era de se esperar, levando em consideração a extensa área territorial, o contorno brasileiro faz parte da maioria dos eixos, senão vejamos:

Quadro 39 - Participação dos países mercosulinos nos EIDs

EID	Brasil	Argentina	Paraguai	Uruguai
MCC - Mercosul - Chile	x	x	x	x
HPP - Hidrovia Paraguai - Paraná	x	x	x	x
CAP - De capricórnio	x	x	x	
IOC - Interoceânico central	x		x	
SUL - Do Sul		x		
GUY - Do Escudo Guianês	x			
PBB - Peru - Brasil - Bolívia	x			
AMA - Do Amazonas	x			

Fonte: Elaboração própria a partir da *Cartera de Proyectos del COSIPLAN* (2017).

Ao particularizar a atuação de cada país nos EIDs, além de oferecer informações sobre o quantitativo investido por país *versus* o quantitativo de eixos que fazem parte, o relatório também apresenta dados sobre o quantitativo de projetos (nacionais, binacionais ou multinacionais); o tipo de financiamento (público, privado ou misto); o setor do investimento (transporte, energia, telecomunicações), dimensão territorial, projetos em andamento, projetos já concluídos, subsetores, dentre outros. Estima-se a partir do relatório que a maioria dos projetos estejam concluídos no ano de 2026.

Quadro 40 – Quantidade de EIDs e somatório dos investimentos (US\$) por país do MERCOSUL

³⁷⁰ Os eixos da Hidrovia Paraguai – Paraná; do Sul e o Eixo Peru - Brasil – Bolívia, também apresentam acréscimos orçamentários modestos. As justificativas destas alterações orçamentárias – que inclusive podem ser pelo fato de alguns projetos já estarem concluídos- por fugirem do escopo desta tese, não serão investigados.

EIDs	Brasil	Argentina	Paraguai	Uruguai
Quantidade de EIDs	7	4	4	2
Investimento (US\$):	78.107,80 milhões	48.545,90 milhões	18.380,20 milhões	4.321,50 milhões

Fonte: Elaboração própria a partir da *Cartera de Proyectos del COSIPLAN* (2017).

Como se pode verificar, para a concretização de cada um desses Eixos de Integração e Desenvolvimento – EIDs, há a designação de grupos, projetos e rubricas orçamentárias, que por sua vez, demandam um gigante emaranhado de ações e políticas estatais periféricas. Dentre estes componentes periféricos, situamos como recorte da pesquisa, a construção da ponte que liga a Argentina ao Paraguai, como elemento chave do nosso objeto de estudo.

Figura 5 - Ponte que liga Pozo Hondo Paraguai e Misión La Paz na Argentina.



Fonte: Jornal ABC Color. Disponível em: <https://www.abc.com.py/>. Acesso em: 02 fev. de 2024.

A ponte internacional (construção de parte do eixo integrador mercosulino, referido na denúncia da Asociación *Lhaka Honhat* ao SIDHs) atravessa o Rio *Pilcomayo*, ligando *Mission La Paz* (Argentina) a *Pozo Hondo* (Paraguai). O rio *Pilcomayo*³⁷¹ faz parte do sistema fluvial da bacia do Prata. A bacia do rio *Pilcomayo* cobre uma área de 288.360 km², que se estende por Bolívia, Argentina e Paraguai.

O primeiro registro da parceria entre Argentina e Paraguai, data de 29/11/1979 (N.R. nº 20) – Acordo de troca de notas relativas à construção pela Argentina de uma ponte sobre o Rio *Pilcomayo*. O documento trocado entre o Ministro de Relações Internacionais do Paraguai - o

³⁷¹ De acordo com Ureña, Saavedra e Perales (2020, p. 3): “*El Río Pilcomayo forma parte del sistema fluvial de la cuenca del Plata. Las nacientes del río se encuentran en la Cordillera de los Frailes en Bolivia, a más de 5000 metros de altura y su área de influencia limita al este con el río Paraguay y se encuentra próxima a la ciudad de Asunción. Toda la cuenca del río Pilcomayo cubre una superficie de 288 360 km², que se extiende sobre tres países de Sudamérica, dentro del territorio boliviano abarca el 31%, en el territorio argentino 25% y en el territorio paraguayo un 44%*”.

embaixador Alberto Nogues e o Brigadeiro Major (R) Carlos W. Pastor - Ministro das relações exteriores e culto da República Argentina, faz menção às articulações iniciadas em 1977 e 1978, nas ocasiões das reuniões da comissão mista Argentina-Paraguai de coordenação e cooperação.

De acordo com o documento, a execução das obras de construção da ponte ficou a cargo das construtoras argentinas e o órgão responsável pela execução e controle das obras foi destinado à Diretoria Nacional de Rodovias da República Argentina, a partir de fundos disponibilizados pelo governo argentino. O Paraguai se responsabilizou pela disposição dos terrenos afetados, para a construção das obras seu território encarregando-se das despesas exigidas por esses procedimentos e liberações correspondentes.

Os dois países se comprometeram em editar normas de isenção de taxas de exportação ou importação ou de qualquer outro imposto ou contribuição, para o caso de uso de materiais de consumo necessários para a construção das obras, como também, a facilitação de acesso aos seus territórios, de todo pessoal competente das comissões de estudo e de empresas contratadas ou subcontratadas, bem como seus familiares e pessoal de serviço, pertences e itens de uso pessoal, isentando-os de direitos aduaneiros e qualquer outro imposto.

Em 30/10/1992, o Acordo de troca de notas (N.R. nº 10), assinados por Alexis Frutos Vaesken - Ministro de relações exteriores do Paraguai e o Sr. Guido di Tella - Ministro das relações exteriores e culto da República Argentina, substituiu os Acordos de notas de 29 novembro de 1979 e o de 20 de outubro de 1981. Neste documento, foi estabelecida uma Comissão mista com o objetivo de viabilizar a construção da Ponte, bem como, o acesso imediato e o planejamento para construção dos instrumentos jurídicos necessário para a conclusão do trabalho. Estabeleceu-se também, que a obra seria executada através de concessão de obras públicas, através de edital de licitação pública internacional.

Em 05/08/1994, o Acordo de troca de notas (N.R. nº 15), assinados por Luis Maria Ramirez Boettner - Ministro de relações exteriores do Paraguai e o Sr. Guido di Tella - Ministro das relações exteriores e culto da República Argentina, substituiu os Acordos de notas de 29 novembro de 1979; o de 20 de outubro de 1981 e o de 30 de outubro de 1992.

Como acréscimos aos acertos anteriores, neste documento, foi indicado que o governo da Província de *Salta*, seria o responsável pela construção da ponte, incluindo o acesso pelo lado argentino, como também, a responsabilidade por parte do Paraguai em projetar e construir uma ligação entre a Rota *Transchaco* e a cabeceira da ponte internacional em *Pozo Hondo*, incluindo os acessos à ponte do lado paraguaio. E até que a construção estivesse concluída, o Paraguai deveria melhorar o trânsito entre *Pozo Hondo* e *Filadélfia*.

Em abril de 1994³⁷² foi realizada uma reunião da Comissão trinacional para o desenvolvimento da bacia do rio *Pilcomayo*, na qual a questão fundamental foi o desvio do leito do rio para a costa argentina, na qual participaram as províncias de *Salta* e *Formosa*. Na ocasião, o então governador Roberto Ulloa incluiu na agenda o compromisso pendente de construção da ponte que uniria as duas margens do *Pilcomayo*, como parte do Corredor Bioceânico, e os governos da Argentina e do Paraguai delegaram sua construção à *Salta*.

Definidos os detalhes técnicos, em 22 de julho de 1994, após uma reunião de trabalho em Assunção – Paraguai, concordou-se sobre o início das obras³⁷³. A princípio pensou-se em deslocar uma ponte ferroviária em desuso, mas depois a ideia foi abandonada, porque ficou claro que o mais prático era uma estrutura de concreto armado. A empresa *Giacomo Fazio* ganhou o processo licitatório. O projeto original contemplava uma ponte de mão única, deixando tudo previsto para uma ampliação. Mas quando o Paraguai viu o andamento das obras, decidiu assumir os custos da mão dupla, e para isso foi assinado, em 1995, um memorando de entendimento.

O memorando de entendimento³⁷⁴ entre a Argentina e o Paraguai sobre a construção da ponte, de 06 de novembro de 1995, com o propósito de um melhor aproveitamento da obra, estabeleceu o prolongamento da largura da superestrutura da ponte em 8,30 m de estrada com calçada em ambos os lados de 0,75 m, para tanto, o governo da República do Paraguai comprometeu-se a assumir o pagamento da expansão, que equivalia a \$ 847.776,50 (oitocentos e quarenta e sete mil, setecentos e setenta e seis e cinquenta) pesos argentinos, a ser pago em duas parcelas iguais, a primeira em 1995 e a segunda em 1996.

Em 09 de fevereiro de 1995, Argentina, Bolívia e Paraguai, reunidos em La Paz, - Bolívia, firmaram o Acordo constitutivo da comissão trinacional para o desenvolvimento da

³⁷² “*En la ocasión, el entonces Gobernador Roberto Ulloa, incluyó en el temario el compromiso pendiente de construir el puente que uniera ambas márgenes del Pilcomayo, como parte del Corredor Bioceánico. y los gobiernos de Argentina y Paraguay delegaron en Salta su construcción. Es así que una mañana, siendo Presidente de Vialidad de Salta, recibí la visita del Gobernador, quien me pidió reunirse con especialistas en suelos y se realizaron de inmediato los los estudios y proyectos necesarios para avanzar con un llamado a licitación. Me pidió también establecer contacto con Gustavo Rauch Coll. por entonces diputado por San Martín, gran entusiasta de la integración y de hacer realidad el puente, quien a partir de allí nos acompañó en todo el proceso que culminó con su construcción*”. Para maiores informações, consulte: <https://elexpresodesalta.com.ar/contenido/28573/la-importancia-del-puente-mision-la-paz-pozo-hondo>. Acesso em: 17 set. 2023.

³⁷³ “*En un principio se pensó en trasladar un puente ferroviario en desuso, pero luego la idea se abandonó, porque quedó claro que lo más práctico era una estructura de hormigón armado*”. Para maiores informações, consulte: <https://elexpresodesalta.com.ar/contenido/28573/la-importancia-del-puente-mision-la-paz-pozo-hondo>. Acesso em: 17 set. 2023.

³⁷⁴ Assinado entre Nestor Enrique Ahuad – Embaixador da Argentina e Luis Maria Ramirez Boettner - Ministro de relações exteriores do Paraguai. Para maiores informações, consulte: https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_archivo.php?tratados_id=kp+nmZw=&tipo=kg=&id=k6Wpng=&ca so. Acesso em: 17 set. 2023.

bacia do rio *Pilcomayo*, considerando a necessidade de estabelecer um mecanismo técnico-jurídico permanente, responsável pela administração integral da Bacia do rio. A ideia expressa no preâmbulo do documento era a promoção do desenvolvimento sustentável de uma área de influência, ao ponto de possibilitar e otimizar o uso dos recursos naturais, a geração de empregos, atração de investimentos e por fim, a gestão racional e equitativa dos recursos hídricos.

Partindo da compreensão de que o meio ambiente deve usado como “recurso”, o documento que ignora totalmente a dimensão ecológica e os povos originários, se ocupou em estabelecer as regras de composição e atuação da Comissão trinacional para o desenvolvimento da bacia rio *Pilcomayo*. O “desenvolvimento” era a pedra de toque. Elaborar um plano geral de gestão integral da bacia, com a correspondente avaliação dos investimentos necessários à sua execução, dando prioridade aos projetos que devem responder aos objetivos do desenvolvimento regional, foi em linhas gerais, o argumento do tratado. Apesar do art. IV³⁷⁵ apresentar traços sobre as devidas proteções ecológicas e especificamente a alínea “d’ que dispunha sobre a necessidade de realização de estudos de impacto ambiental, é notável, que a narrativa do tratado sobrepôs os ideais desenvolvimentistas acima de tudo.

³⁷⁵ “Para el cumplimiento de tal responsabilidad, la Comisión tendrá como funciones: a) Continuar los estudios y trabajos necesarios para lograr el aprovechamiento múltiple, racional y armónico de los recursos del río, para el control de inundaciones, retención de sedimentos y regulación de caudales; b) Confeccionar el Plan General de Gestión Integral de la Cuenca con la correspondiente evaluación de las inversiones necesarias para su ejecución. En la elaboración de dicho Plan General, se dará prioridad a los proyectos que tiendan a cumplir con los objetivos de desarrollo regional; c) Preparar los documentos técnicos y legales para convocar a licitaciones conforme a las normas legales vigentes en cada país, con la finalidad de ejecutar estudios, proyectos y obras vinculados con el desarrollo de la Cuenca; d) Efectuar los estudios de impacto ambiental, vinculados a las actividades mencionadas en el presente Estatuto; e) Aprobar la planificación y el trazado de puentes, ductos y otras estructuras que crucen el río y puedan afectar usos y funcionamiento hidráulico del mismo, así como su navegación; f) Promover el desarrollo de la oferta de servicios y de obras de infraestructura en la región; g) Planificar la explotación de la energía hidráulica; h) Facilitar las actividades que promuevan el turismo; i) Determinar las zonas en las cuales no podrán efectuarse extracciones de recursos que afecten el comportamiento hídrico y la fluviomorfología del río; j) Proponer normas referidas a las descargas de cualquier tipo de sustancias contaminantes en el río; k) Vigilar y analizar sistemáticamente la calidad del agua, comunicando a las Partes las infracciones que se comprobaren; l) Proponer normas que regulen las actividades de la pesca comercial y deportiva en el río; m) Coordinar la adopción de medidas adecuadas para evitar alteraciones en el equilibrio ecológico, incluyendo el control de plagas y otros factores que contaminen el río; n) Cooperar y apoyar en los estudios sobre endemias, pandemias y epidemias de origen hídrico; o) Efectuar estudios sobre agricultura bajo riego en el ámbito regional, así como promover proyectos de sistemas de riego; p) Establecer áreas protegidas con el objeto de preservar la vida silvestre y los sitios de interés histórico; q) Recopilar y actualizar la información necesaria para crear y mantener un banco de datos hidrológicos, meteorológicos y geotécnicos; r) Impulsar y coordinar la instalación y operación de estaciones y redes de medición meteorológica, hidrológica e hidrográfica, y realizar campañas de aforos; s) Constituir y operar un banco de datos cartográficos de la Cuenca; t) Analizar y estudiar las posibilidades de habilitar tramos navegables una vez regulado el río; u) Las demás funciones que las Partes tengan a bien encomendarle dentro de su competencia; y, v) De conformidad al Artículo II inciso b., el Consejo de Delegados reglamentará las funciones que serán de competencia de la Dirección Ejecutiva. Acuerdo constitutivo de la comisión trinacional para el desarrollo de la cuenca del río Pilcomayo”.

Em 25 de agosto de 1996, em meio a um clima de tensão e turbulência devido à continuidade ininterrupta das obras, houve a tomada pacífica³⁷⁶ da ponte com a presença de mais de mil pessoas, o efeito imediato foi a paralisação da obra. De acordo com (QUINTERO, 2010), a presença de membros da Igreja anglicana, bem como da equipe pastoral nacional aborígene, representantes do serviço paz e justiça, da Universidade Nacional de Salta e a Universidade de Buenos Aires, não contribuíram para reprimir os manifestantes. Pelo contrário, a presença da mídia aumentou o clima de tensão, ao mesmo tempo que espalharam uma extraordinária gama de discursos e representações estigmatizantes dos povos indígenas, especificamente nas comunidades do lote fiscal 55.

De modo entristecedor, os meios de comunicação espalharam discursos contra os povos indígenas, destacando que os comportamentos de resistência iam de encontro ao progresso e desenvolvimento da região, argumentando inclusive que se tratavam de posturas antipatrióticas³⁷⁷. A tomada pacífica da ponte durou 23 (vinte e três) dias, num longo processo de intensa pressões e negociações. Continua o autor (2010), esclarecendo que, em meados de setembro, neste contexto de tensão, agravado pela dificuldade em garantir alimentos das mais de mil pessoas que se solidarizaram com a tomada da ponte, somada ao esgotamento humano³⁷⁸ típico deste tipo de manifestações, o movimento indígena optou por negociar com o governo provincial.

As comunidades indígenas dos lotes fiscais 55 e 14 que participaram da tomada pacífica da ponte, assim como os moradores de *Misión la Paz*, decidiram permitir a continuação das obras, almejando a concretização de um objetivo maior, que era a posse do título de propriedade sobre as terras que ocupavam. Todavia, o governo de *Salta* - fato também narrado na denúncia perante à CIDH - não cumpriu com o compromisso.

³⁷⁶ do original: “el 25 de agosto de 1996, en medio de un clima de tensión y turbulencia por la continuación ininterrumpida de las obras, se emprendió la toma pacífica del puente con la presencia de más de mil personas que se contaban entre los habitantes de Misión La Paz y las comunidades cercanas de los lotes fiscales 55 y 14 (algunos nucleados en torno a Lhaka Honhat), además de representantes indígenas de las provincias de Santa Fe, Chaco y Formosa, y delegados de comunidades indígenas del Chaco boliviano y paraguayano”. (Quintero, 2010).

³⁷⁷ Do original: *Desde la diferencia colonial, medios de comunicación e instituciones provinciales (con la presta colaboración de algunos antropólogos) se explayaron en discursos que explicaban el arraigo de los indígenas al atraso, su resistencia al progreso, el desarrollo y la modernización e incluso sus posturas antipatrióticas al haber paralizado una de las grandes obras del desarrollo provincial y nacional.* (Quintero, 2010).

³⁷⁸ “En setiembre de 1996, miles de indígenas -hombres y mujeres, niños y ancianos- ocuparon pacíficamente el nuevo puente internacional Misión La Paz-Pozo Hondo, sobre el río Pilcomayo, a la espera de una respuesta del gobierno de Salta. Durante esa ocupación murieron cuatro niños indígenas. De gripe fuerte -contaron ayer los caciques-, por estar día y noche acampando sobre la playa del río, con la llovizna y el viento sur, y porque no hubo atención médica en ese momento”. Para maiores informações, consulte: https://www.clarin.com/sociedad/culpan-gobierno-salteno-conflicto-indigena_0_rk9HJeWCKl.html.

Acesso em: 17 set. 2023.

Figura 6 - Área dos lotes fiscais 55 e 14.



Fonte: Carrasco e Zimmerman (2006)³⁷⁹.

A inauguração oficial da ponte³⁸⁰, cuja construção foi concluída em 1997, com um investimento de 1,8 milhões de dólares, foi adiada para setembro de 2003³⁸¹, coincidindo com a inauguração de uma parte de *Puerto Murtinho*, no rio Paraguai, do lado brasileiro. De acordo com a notícia veiculada no Editorial *Azeta S.A*³⁸² do Paraguai, apesar da ponte já existir há quase 07 (sete) anos, ainda em 2003, a ponte continuava fechada nos dois lados. No mesmo sentido, alerta Quintero (2010)³⁸³ que mais de dez anos após a construção da ponte (2007) as rotas que ela conectava permaneciam intransitáveis e insondáveis, as estradas que permitiriam a passagem de veículos de carga tanto no lado paraguaio quanto no lado argentino ainda não haviam sido construídas ou pavimentadas.

Conclui Quintero (2010), alertando que a construção da ponte internacional *Misión La Paz - Pozo Hondo*, que se destinava a estabelecer uma rota eficiente para a circulação de

³⁷⁹ Disponível em: https://www.iwgia.org/images/publications/0320_El_Caso_Lhaka_Honhat.pdf. Acesso em: 02 fev. 2024.

³⁸⁰ Do original: “De esta manera, el puente internacional Misión La Paz - Pozo Hondo, una enorme estructura de 208 metros con dos canales de circulación para vehículos, terminó de construirse a principios de 1997, uniendo definitivamente las fronteras al margen del río y consolidando la presencia estatal en la región a través de la construcción de una aduana y un gran puesto militar de la gendarmería argentina”. (Quintero, 2010).

³⁸¹ Para maiores informações, consulte: <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/interior/habilitaran-la-proxima-semana-paso-mision-la-paz-pozo-hondo-707424.html>. Acesso em: 17 set. 2023.

³⁸² Para maiores informações, consulte: <https://www.abc.com.py/>. Acesso em: 17 set. 2023.

³⁸³ Do Original: “A más de diez años de la construcción del puente, y a pesar de la fuerza de los imaginarios de modernización y desarrollo que se desplegaron durante el proceso de diseño y construcción del puente, las rutas que éste une siguen siendo intransitables e insondables, aún no se han erigido las carreteras pavimentadas que permitirán efectivizar el paso de vehículos de carga tanto del lado paraguayo como del lado argentino”. (Quintero, 2010).

mercadorias dentro do MERCOSUL, não conseguiu estabelecer-se como via de acesso aos fluxos comerciais que projetavam imaginárias modernidades. A comunidade internacional não conseguiu encorajar a construção de rotas terrestres que ligassem a nova passagem de fronteira com estradas existentes, tanto do lado argentino como do lado paraguaio.

De tal modo, os sonhos de progresso conferidos pelo desenho global do desenvolvimento e implantados na construção da ponte fracassaram³⁸⁴. Entretanto, para o autor, os objetivos de dominação e controle dos territórios e populações sobre os quais atuaram foram profundamente bem-sucedidos.

Figura 7 - Ponte sobre o rio Pilcomayo.



Fonte: Jornal ABC Color (2024)³⁸⁵.

A intervenção de desenvolvimento no rio *Pilcomayo* agiu como um catalisador para disputas de longa data entre os setores hegemônicos e os povos indígenas. De modo esperançoso, o autor argumenta que a resistência à construção da ponte pela maioria das

³⁸⁴ Importante destacar que as obras que compõem o Corredor bioceânico e as tentativas de obras estruturantes desenvolvimentistas entre os países do Mersosul são mega estruturais, ou seja, comportam uma série de outras obras (semi estruturais) e que, por sua vez, apresentam um significativo grau de mutabilidade ao longo das décadas, dada as mudanças políticas, sociais, econômicas, ambientais e culturais. Nesse sentido, ainda em 2022, se discutia ajustes e novas obras: “Atual ligação entre Puerto Falcón e Clorinda, sobre o rio *Pilcomayo*, é considerada insuficiente para o fluxo de cargas e pessoas. Representantes dos governos do Paraguai e da Argentina reuniram-se, nessa semana, para discutir a construção de uma ponte entre a localidade de Puerto Falcón, na margem paraguaia do rio *Pilcomayo*, e a cidade argentina de Clorinda. A avaliação é que a estrutura hoje existente não atende às necessidades dos dois países. Uma das dificuldades apontadas pelos representantes argentinos, porém, é a falta de espaços adequados para a construção de um porto seco, uma vez que a cidade de Clorinda cresceu rapidamente nas áreas próximas à fronteira. Uma possível solução, ainda em análise, é a habilitação de um centro de fiscalização conjunta no lado paraguaio”. Para maiores informações, consulte: <https://www.h2foz.com.br/fronteira/paraguai-e-argentina-discutem-construcao-de-nova-ponte-na-fronteira/>. Acesso em: 17 set. 2023.

³⁸⁵ Disponível em: <https://www.abc.com.py/nacionales/2023/05/02/la-historia-de-pozo-hondo-cambiara-con-un-nuevo-puente-y-el-asfaltado-de-ruta/>. Acesso em: 02 fev. de 2024.

comunidades indígenas, representa a extensa politização que as intervenções geraram na região, para Quintero (2010, p.19, tradução nossa)³⁸⁶:

Isto demonstra a miopia crônica das ideias, partilhadas tanto pela lógica do desenvolvimento como por alguns cientistas sociais, segundo os quais, as comunidades alvo de projetos de desenvolvimento são inertes, silenciosas e pacientes diante de essas intervenções.

Nesse sentido, o autor se refere ao empoderamento de comunidades em face de projetos de desenvolvimento, para ele, as ações implantadas na história local da bacia média do *Pilcomayo* apontam nesta direção. Todavia, divergimos do autor, pois há de se ponderar que a estas comunidades, sobretudo pela carga de hipervulnerabilidade que as acompanha, protagonizou ao longo dos séculos, as mais variadas formas de dominação e extermínio. Falar em luta e resistência enquanto sinal de empoderamento é romantizar as dores e negar a igualdade de direitos que deveria ser nata a todos os seres humanos, pelo simples fato de habitarem o planeta terra.

De acordo com Silveira (2003), Espanha e Portugal, dominando os percursos do mediterrâneo, nos séculos XV e XVI, afirmam-se como potências em uma fase de conquista dos mares e das terras desconhecidas. O encontro entre diferentes civilizações, foi marcado pela conquista e pela imposição brutal dos sistemas técnicos e políticos europeus às populações nativas. Nesse sentido:

A implantação das formas e das normas europeias não se dá sobre um espaço vazio, um verdadeiro meio natural. A população indígena, no espaço correspondente ao atual território argentino, havia construído sistemas de cultura em terraços e redes de irrigação com aquedutos e barragens. Os estágios de desenvolvimento técnico e cultural dos grupos nativos eram, porém, bastante diversos, e em boa parte do território reinava a natureza intocada. (Silveira, 2003, p.15).

De tal modo, os imperativos do comércio, levaram o território à a uma nova organização, fundada na destruição dos sistemas de engenharia nativos. Os minerais preciosos, que fariam perdurar por alguns anos o papel dominante da Espanha no velho continente, são o eixo de uma política que escraviza os indígenas e acaba com seus sistemas agrícolas. O acontecer do meio natural recebe a interferência de uma lógica extrativa. Silveira (2003). Esse processo de ocupação se fez a partir da fundação das cidades, tomando como parâmetro as Leis de Índias³⁸⁷,

³⁸⁶ Do Original: “*Esto demuestra la miopía crónica de las ideas, compartidas tanto por las lógicas del desarrollo como por algunos científicos sociales, según las cuales las colectividades objetivo de los proyectos de desarrollo son inertes, silentes y pacientes ante dichas intervenciones*”. (Quintero, 2010, p. 19).

³⁸⁷ “Essas normas da Coroa são aplicadas à fundação de cada uma das cidades da embrionária rede urbana, resultado dos movimentos colonizadores do século XVI. A corrente do Oeste estabelece os sítios das cidades de

que eram um conjunto de normas da Coroa espanhola que visava organizar a ocupação de novas terras.

Nesse contexto, vale lembrar que de acordo com os peticionários, na ocasião da denúncia perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a Província de *Salta*³⁸⁸ iniciou esse ambicioso projeto de construção que atravessou a região, sem a realização dos estudos de avaliação socioambientais. O projeto³⁸⁹ que incluiu a construção da ponte internacional; estradas e edifícios, mudou significativamente o modo de vida da Comunidade, que esclarece:

Apesar de não nos oponemos a melhorias, exigimos que sejam feitas com uma análise prévia do impacto socioambiental que causarão em nossas comunidades e que sejam consideradas o interesse e a opinião de quem historicamente ocupa esse terreno³⁹⁰. (CIDH, 1998).

O início das tratativas para construção da ponte sob o rio *Pilcomayo* como vimos, se deu em meados de 1977. Todavia as Comunidades indígenas *Miembros de la Asociación Lhaka Honhat*, reportam que já em 1902, enfrentavam problemas territoriais com os crioulos que chegaram para habitar as mesmas terras. Acúmulos de conflitos políticos e culturais, inclusive armados, são referenciados ao longo da permanência indígena nesses territórios.

O Quadro 9 (Resumo dos acontecimentos narrados na Denúncia à CIDH -1998) acima apresentado, expôs o percurso histórico das tentativas de demarcação territorial, iniciadas em 1984 até 1998, ano em que a *Asociación Lhaka Honhat* – decidiu protocolar a denúncia perante o SIDH. Os acontecimentos são variados (tentativas jurídicas e administrativas por vezes, se

Mendoza, San Juan e San Luis, enquanto a corrente do Alto Peru funda Santiago del Estero, Córdoba e Tucumán. A corrente do Atlântico é responsável por Buenos Aires, Santa Fe e Corrientes”. (Silveira, 2003, p. 16).

³⁸⁸ De acordo com Silveira (2003), em função da aceleração da construção de dutos nas décadas de 1980 e 1990, a produção e a exportação de petróleo e gás aumentaram significativamente, passando a ocupar o segundo lugar na pauta do comércio exterior argentino. A construção e o controle das redes e dutos estão no cerne das disputas e alianças entre agentes hegemônicos, e a concessão de pedágios desses sistemas de engenharia desponta como manifestação visível desse movimento. Para a autora (2003, p. 44) à época: “esse ritmo de extração de petróleo e gás, construiu uma nova hierarquia de áreas produtoras: *Salta, Jujuy, Formosa, Mendoza, La Pampa* e as províncias patagônicas de *Neuquén*”.

³⁸⁹ “*La construcción del puente se inscribe en el marco de un proyecto de desarrollo o integración de la región chaqueña al Mercosur (Mercado Común integrado por los países de Argentina, Paraguay, Brasil y Uruguay, con la participación de Chile). Además, se encuentran proyectadas las rutas correspondientes que completarán el corredor bioceánico (Atlántico-Pacífico) y un vasto plan de urbanización de la región que incluye un centro de control fronterizo, un casino de gendarmería, viviendas para los oficiales y suboficiales de gendarmería, un puesto de aduana y de migraciones, centro de salud, escuela, viviendas, comercios, estación de servicios, restaurantes, casas de cambio, tal como se desprende del plano de urbanización realizado por el Ministerio de Economía – Dirección General de Arquitectura - de la Provincia de Salta*”. (CIDH, 1998).

³⁹⁰ Do Original: “*Este proyecto modificará sensiblemente nuestra forma de vida. Si bien, no nos oponemos a que se realicen mejoras, exigimos que ellas se hagan habiendo analizado previamente el impacto socioambiental que tendrán sobre nuestras comunidades y considerando el interés y la opinión de quienes históricamente hemos ocupado esta tierra*”. (CIDH, 1998).

sobrepõem). O fato é que as lutas para a preservação da vida, cultura, sobrevivência e domínio das terras, continuam sendo travadas pelos povos originários, que por sua vez, continuam sendo violentados.

De toda sorte, na seara jurídica internacional, uma vez que a instância natural (jurisdição da Argentina) quedou insuficiente, após um longo, doloroso e oneroso processo perante à CIDH e a Corte IDH, a sentença referente ao Caso Comunidades Indígenas *Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*, foi finalmente prolatada em 2020.

Nessa caminhada, antes da sentença, o relatório de admissibilidade do caso *Lhaka Honhat*, fundamentado no art. 30 e seguintes do regulamento da CIDHs³⁹¹, identificado pelo informe nº 78/2006; petição 12.094, de 21 de outubro de 2006, assinado em Washington, D.C, por Evelio Fernández Arévalos, Paulo Sérgio Pinheiro, Florentín Meléndez, Clare K. Roberts, Freddy Gutiérrez e Paolo G. Carozza, membros da Comissão, foi subdividido em: I. resumo; II. trâmite perante à Comissão; III. Posição das partes; IV. Análise de admissibilidade³⁹²; V. conclusão e por fim, a decisão.

Assim, após o recebimento da denúncia³⁹³ da *Lhaka Honhat* em 29 de dezembro de 1998, a CIDHs, em 26 de janeiro de 1999, remeteu a documentação para a Argentina, solicitando um relatório no prazo de 90 dias. O Estado argentino, após duas concessões de prorrogação de prazo, respondeu à CIDHs em 7 de julho de 1999. De tal modo, seguindo os requisitos de avaliação de admissibilidade/inadmissibilidade, discutidos anteriormente, neste trabalho, bem como as fases diligenciais típicas da atuação procedimental da CIDHs, o caso foi remetido à Corte para as devidas providências.

Por fim, o reconhecimento internacional da violação aos direitos desta Comunidade indígena e sua consequente reparação, no ato sentencial, fazem justiça, mas não apagam as perdas e lesões multidimensionais, ao longo dessa caminhada, nesse sentido, não conseguimos enxergar um *status* de empoderamento desses povos. Assistirmos a tamanha resistência é admirador, mas também devastador, dada a ânsia que sustenta os desejos de dominação humana.

³⁹¹ Aprovado pela Comissão em seu 137º período ordinário de sessões, realizado de 28 de outubro a 13 de novembro de 2009; e modificado em 02 de setembro de 2011 e em seu 147º período de sessões, celebrado de 08 a 22 de março de 2013 para sua entrada em vigor em 01 de agosto de 2013. Para maiores informações, consulte: <https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/pt/cidh/mandato/basicos/reglamentocidh.asp>. Acesso em: 03 set. 2023.

³⁹² As tentativas jurídicas domésticas foram frustradas, daí a compreensão do esgotamento dos **recursos legais disponíveis na jurisdição interna do Estado Argentino**. Este é apenas um dos requisitos da CIDH para elaboração do relatório de admissibilidade. Os demais requisitos foram discutidos anteriormente.

³⁹³ A denúncia formulada pela *Asociación Lhaka Honhat* que foi endereçada à CIDHs, em 04 de agosto de 1998 foi aditada em 29 de dezembro de 1998.

4.6 SENTENÇA SOBRE O CASO COMUNIDADES INDÍGENAS *MIEMBROS DE LA ASOCIACIÓN LHAKA HONHAT (NUESTRA TIERRA) VS. ARGENTINA*

Em 17 de maio de 2019, a Corte IDH fez uma visita *in loco*. Na ocasião, foi realizada uma assembleia dos representantes de comunidades indígenas em *Santa María* e posteriormente um passeio pelos arredores da comunidade, a fim de observar, principalmente, a presença de cercas e gado³⁹⁴. Depois, a delegação deslocou-se para a ponte internacional, na localidade de *Misión de Paz* e no município de *Santa Victoria Este*, onde foi realizada uma reunião com representantes de famílias crioulas.

A sentença, prolatada em 06 de fevereiro de 2020, sobre o caso Comunidades Indígenas *Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*, julgado pela Corte Interamericana de Derechos Humanos – Corte IDH, foi pautado quanto à fundamentação legal, em três grandes perspectivas que dizem respeito a condutas comissivas ou omissivas perpetradas pelo Estado Argentino: 1. A conduta do Estado no que diz respeito a garantia do direito à propriedade comum pelos povos indígenas locais; 2. As violações dos direitos subjetivos de locomoção, residência, meio ambiente saudável, alimentação, identidade cultural e o direito à água; 3. A violação das garantias judiciais – especialmente no que concerne a duração razoável do processo – e o próprio amparo jurisdicional em relação às ações judiciais movidas no caso em comento.

A análise possui amparo na legislação internacional pertinente, especialmente na Convenção Interamericana de Derechos Humanos, justamente por representar, tal normativa, uma espécie de “padrão de “ordem pública” relativa a direitos humanos, até então inexistente” (Mazzuoli, 2020, p. 1262) no continente americano. Sistemáticamente, a sentença de 209 (duzentos e nove) laudas está subdividida conforme o Quadro abaixo.

Quadro 14 - Divisão sistemática da Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*

I	Introdução;
II	Procedimento perante à Corte;
III	Competência ³⁹⁵ ;
IV	Considerações prévias (alegações das partes, da CIDH e da Corte IDH);
V	Provas;
VI	Fatos, subdivididos em: 1ª fase: antes de 1999; 2ª fase: 1999-2004; 3ª fase: 2005-2006; 4ª fase: a partir de 2007;

³⁹⁴ Dentre outras coisas, a Corte IDH se ocupou em observar *in loco*, as interferências que as comunidades indígenas sofriam por causa da presença e dos costumes dos crioulos.

³⁹⁵ A Corte IDH é competente para conhecer do presente caso, no nos termos do artigo 62.3 da Convenção, uma vez que a Argentina é um Estado Parte da Convenção Americana desde 5 de setembro de 1984 e reconheceu a jurisdição do Tribunal na mesma data. (Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*, 2020, p.10).

VII	Fundo, subdividido em: VII.1: A conduta do Estado no que diz respeito a garantia do direito à propriedade comum pelos povos indígenas locais; VII.2: As violações dos direitos subjetivos de locomoção, residência, meio ambiente saudável, alimentação, identidade cultural e o direito à água; VII.3: A violação das garantias judiciais – especialmente no que concerne a duração razoável do processo – e o próprio amparo jurisdicional em relação às ações judiciais movidas por <i>Lhaka Honhat</i> .
VIII	Reparações;
IX	Pontos resolutivos e anexos.

Fonte: Elaboração própria a partir da Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*.

No que se refere à parte introdutória da sentença (tópicos I, II e III), a digressão feita no capítulo anterior; as observações sobre a denúncia e o relatório de admissibilidade, são convergentes com a redação dos Magistrados, de modo que à alusão ao que fora registrado na sentença, se tornaria, para fins deste trabalho, repetitivo, motivo pelo qual, passemos a discutir o que fora pontuado, a partir do tópico IV.

4.6.1 Considerações prévias e provas

No que se refere às Considerações prévias, a Corte IDH (tópico IV da Sentença), esclareceu dois tópicos. O primeiro, que ao levar em consideração as alegações das partes e da Comissão, entendeu que os fatos posteriores à 26 de janeiro de 2012, não seriam objeto de análise. Para a Corte IDH, esses acontecimentos³⁹⁶ além de posteriores aos narrados no Relatório de Mérito, são também independentes.

O relatório de base (Relatório de Mérito) mencionou diversas obras ou projetos no território, dando conta da construção da ponte internacional; a “construção e alargamento” de rotas e a exploração de hidrocarbonetos. Assim, a Corte³⁹⁷ considerou que os fatos indicados pelos representantes, referentes ao gasoduto ou à urbanização, não resultam numa evolução dos mesmos fatos do Relatório de Mérito, nem são circunstâncias complementares a esses.

³⁹⁶ Considerações da Corte: “21. Ahora bien, el Estado no explicó de forma clara por qué debería negarse a todos los hechos posteriores al 26 de enero de 2012 el carácter de superviniente: Argentina sólo mencionó algunos ejemplos incluidos en alegatos de los representantes. 22. Entre tales ejemplos, el Estado se refirió a hechos relacionados con el proyecto de Gasoducto del Noreste Argentino] (GNEA)”, que se indicó que fue aprobado en 2015, así como también a aducidos “intentos” de “urbanización” de un lugar dentro de la zona reclamada por las comunidades indígenas, llamado “Rancho El Ñato”, que los representantes habrían conocido a fines de 2016”. Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*, 2020, p.11).

³⁹⁷ “Se trata, por el contrario, de hechos que si bien podrían relacionarse con la propiedad comunitaria reclamada, o con derechos relacionados con la misma, constituirían en su caso afectaciones nuevas y distintas a las que la Comisión sometió a conocimiento de la Corte”. Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*, 2020, p.11).

Muito embora o quadro factual do caso se baseie no Relatório de Mérito e alguns fatos desde que vinculados ao caso, poderiam ser integrados de modo superveniente³⁹⁸, em qualquer fase do processo, desde que antes da prolação da sentença, por não perceber conexão, a Corte entendeu que os fatos alegados à construção do gasoduto em 2015 e à urbanização de *Rancho El Ñato*, não fazem parte do quadro factual do caso, de modo que, as alegações não foram analisadas³⁹⁹.

Partindo da mesma lógica, no que se refere à construção da Rota 54 - sem consulta à comunidade indígena e ausentes os estudos de AIA – que dada a alteração no escoamento normal de água, causou fortes inundações no início de 2019, a Corte também entendeu pela não abrangência de circunstâncias posteriores. Muito embora, os fatos relativos às obras da estrada provincial 54, estarem presentes no Relatório de Mérito, os exames das inundações de 2019, constituiria uma extensão excessiva aos fatos do caso. Por fim, a Corte esclarece que ressalvadas tais exceções, fatos supervenientes, que correspondam ao conjunto factual serão analisados.

A segunda ressalva – consideração prévia – da Sentença se refere à determinação das supostas vítimas. Dada a necessidade de identificação das vítimas e sua dificuldade de particularização, uma vez que a violação é coletiva, soma-se ao caso concreto, as variações quantitativas pois os povos envolvidos, tem características nômades, a Corte IDH considerou que o caso é coletivo, sendo aplicável o art. 35.2 do Regulamento.

A partir de variações em diversos precedentes da Corte, a exemplo de: “*pueblo indígena*”; “*comunidades indígenas*”; “*pueblos*”; “*las comunidades indígenas son titulares de derechos protegidos por el sistema interamericano y pueden presentarse ante éste en defensa de sus derechos y los de sus miembros*”, a CIDH considerou que todas as comunidades indígenas, indicadas pelos representantes em suas alegações finais escritas, que habitam os terrenos anteriormente indicados como “*lotes fiscais 14 e 55*” e atualmente identificados com as placas cadastrais 175 e 5557, do Departamento de *Rivadavia* da Província de *Salta*, como supostas vítimas⁴⁰⁰.

³⁹⁸ Precedentes: 16. *Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 59, y Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 37, párr. 45*” Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*, 2020, p. 11).

³⁹⁹ “*Por ello, este Tribunal entiende que los aducidos hechos vinculados a la construcción de un gasoducto en 2015 y a la urbanización de Rancho El Ñato no forman parte del marco fáctico del caso. Por ello, tampoco integra el marco fáctico una acción administrativa que los representantes adujeron que se presentó en julio de 2015 respecto al gasoducto. Tales circunstancias fácticas, así como las alegaciones referidas específicamente a ellas, no serán analizadas*”. Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*, 2020, p. 11).

⁴⁰⁰ “*Las presuntas víctimas del caso son, entonces, las 132 comunidades indígenas indicadas por los representantes (supra párr. 28 y Anexo V); debe entenderse que ello abarca a las comunidades pertenecientes a*

No tocante aos “crioulos” - moradores não indígenas que também habitam os lotes 14 e 55 - a Corte IDH entendeu que estava impedida de se pronunciar sobre os direitos destes residentes, uma vez que eles não são parte formal do processo judicial internacional. Todavia, como é inegável que eles fazem parte, em sentido material, do conflito substantivo relacionado ao uso e propriedade da terra, o Tribunal, levando em consideração, a eficácia da sentença, achou por bem escutar os crioulos; fez reuniões com eles na ocasião da visita *in loco* e levou algumas manifestações, em consideração.

Sobre a admissibilidade das provas (V), a Corte IDH esclarece que recebeu vários documentos, às vezes apresentados como prova pela CIDH, como também, documentos escritos anexados às alegações finais; documentos entregues durante a visita de campo; documento enviado pelos crioulos; vídeos, dentre outros. De tal modo, o Tribunal aceitou os documentos apresentados tempestivamente pelas partes e pela Comissão, cuja admissibilidade e autenticidade não foram contestadas, como também, destacou que fez a incorporação de provas *ex officio*, conforme acordado entre a Corte e as partes. Em resumo, a Corte IDH aceitou algumas provas documentais,⁴⁰¹ e todas as provas periciais e testemunhais⁴⁰².

4.6.2 Os fatos

los pueblos indígenas implicados en el caso (infra, párr. 47) que habiten el territorio indicado y que puedan derivarse de las 132 comunidades señaladas por acción del proceso de “fisiónfusión” referido (supra párr. 33)” (Sentença Lhaka Honhat vs. Argentina, 2020, p. 14).

⁴⁰¹ Sobre os conjuntos probatórios, a Corte IDH recebeu vários documentos, tendo admitido como provas documentais, alguns deles: “*En primer lugar, la Corte recuerda que la remisión del registro audiovisual de la visita a terreno había sido solicitada a las partes por la Secretaría de la Corte el 26 de abril de 2019. Por otra parte, es la diligencia in situ, realizada en virtud del principio de intermediación, la medida de prueba que se tendrá en consideración. Los documentos aludidos no pueden considerarse, en sí mismos, como “prueba documental”, sino que solo cumplen una función auxiliar, tendiente a dar cuenta de lo mismo que dos Jueces de la Corte presenciaron en forma directa. Con el alcance indicado, los documentos resultan útiles. Por lo tanto, este Tribunal admite los videos sobre la visita remitidos por los representantes y el Estado. De igual modo, considera útiles los documentos recibidos durante la visita y los admite de conformidad con el artículo 58 del Reglamento. El segundo conjunto de documentos indicado en el párrafo anterior, remitido por los representantes con sus alegatos finales escritos, también resulta útil y queda admitido*”. Para maiores informações, consulte: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 04 set. 2023.

⁴⁰² Já as provas periciais e testemunhais foram todas admitidas: “*B) Admisibilidad de la prueba testimonial y pericial - 45. La Corte escuchó en audiencia pública las declaraciones de dos caciques de comunidades indígenas, Francisco Pérez y Rogelio Segundo. Recibió también las declaraciones escritas, rendidas ante fedatario público, de Francisco Gómez, Humberto Chenes, Constantino Fortunato, Asencio Pérez y Víctor González, quienes son integrantes de comunidades indígenas, así como también de los testigos Abraham Ricalde, Zaturnio Ceballos y Oscar Dante Albornoz, pobladores criollos. Además recibió peritajes escritos, dados ante fedatario público por Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, Rodrigo Sebastián Solá, Norma Teresa Naharro y Emiliana Catalina Buliubasich. Las declaraciones indicadas quedan admitidas*”. Para maiores informações, consulte: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 04 set. 2023.

No que se refere aos fatos (VI), a Corte iniciou esclarecendo que o caso diz respeito a uma reivindicação de propriedade de comunidades indígenas em terras localizadas na província argentina de *Salta*. Que esta reivindicação vem acontecendo há quase 35 anos e que nesse período o Estado adotou diversas ações e padrões. Alguns deles, especialmente em 1991, 2012 e 2014, avançaram com o reconhecimento da propriedade indígena.

No que se refere ao resumo dos fatos, fazendo uso de diversos mapas, o texto esclarece que os lotes 14 e 55, indicados pela Asociación *Lhaka Honhat*, como o habitat⁴⁰³ das comunidades indígenas, também foi ocupado, no início do século XX, por crioulos⁴⁰⁴, ou seja, colonos não indígenas. As partes concordam que o número de famílias crioulas que ocupavam a área é superior a 465. A Argentina indicou que se trata de “pequenos produtores de subsistência, dedicada principalmente à criação de gado” em “campos abertos” e, “principalmente”, sem contratação de mão de obra.

Importante destaque se faz ao ponto 49⁴⁰⁵ da sentença, referente à identificação da comunidade indígena, posto que, de acordo com declarações apresentadas nas perícias das senhoras *Naharro* e *Buliubasich*⁴⁰⁶, a presença indígena na área é anterior a 1629 e, portanto, anterior a formação, no século XIX, do Estado argentino e infinitamente anterior à ocupação dos crioulos.

Os magistrados dedicaram uma seção da sentença para pontuar as principais legislações da Argentina (1985; 1989; 1992; 1994; 2006; 2010 e 2016) e da Província de Salta (1986; 1992; 1998; 2011 e 2014) sobre as comunidades indígenas.

Buscando clareza na exposição dos fatos, o Tribunal achou por bem, dividir as circunstâncias que ocorreram durante quase 35 anos, em fases: a) Antes de 1999: em que o Estado recebeu as primeiras reivindicações e avançaram para um reconhecimento unificado da

⁴⁰³ “*El Estado y los representantes han señalado la existencia de más de 2.000 familias indígenas. Los representantes afirmaron que para mayo de 2018 “las comunidades indígenas comprend[ían] alrededor de 2031 familias y aproximadamente 10.155 personas”. No hay controversia en cuanto a que se trata de comunidades pertenecientes a pueblos indígenas, ni sobre su vínculo ancestral con la tierra que habitan*”. (Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*, 2020, p. 19).

⁴⁰⁴ “*En 1902 se fundó la Colonia Buenaventura y el gobierno nacional entregó 625 ha a familias “criollas” que se radicaron en el lugar*”. (Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*, 2020, p. 21).

⁴⁰⁵ “*49. De acuerdo con afirmaciones expuestas en los peritajes de las señoras Naharro y Buliubasich, la presencia indígena en la zona es previa a 1629 y, por tanto, anterior a la conformación, en el siglo XIX, del Estado argentino. El primer dictamen pericial detalló que numerosos testimonios y documentos producidos entre el siglo XVIII y principios del siglo XX “mencionan la presencia de pueblos cazadores recolectores en el área del [río] Pilcomayo”. La mayoría de la población indígena, que ha continuado en el lugar hasta la actualidad, pertenece a la etnia Wichí. Distintos estudios “muestran la importancia de la relación [...] con su tierra y territorio[,] señalando la amenaza que implica el desarrollo de actividades productivas que entran en contradicción con su forma de vida”. Documentación estatal indica que la población “aborigen” de la zona pertenece a las “denominadas protoculturas chaquenses”, y que se trata de “grupos nómades o semi-nómades de economía recolectora, cazadora y pescadora. Sentença *Lhaka” Honhat vs. Argentina*, 2020, p. 11).*

⁴⁰⁶ Provas periciais produzidas por Norma Teresa Naharro e Emiliana Catalina Buliubasich, dentre outros.

propriedade; b) Entre 1999 e 2004: em que a política estatal foi orientada para um reconhecimento fracionário de propriedade; c) Entre 2005 e 2006: marcada para a realização de um referendo sobre propriedade e a criação de uma entidade estado específico para implementar ações relacionadas à terra, e d) a partir de 2007: em que são desenvolvidos acordos entre crioulos e indígenas e foram realizadas ações voltadas à sua implementação.

4.6.2.1 Primeiras reclamações (antes de 1999)

Em 26 de junho de 1984, as comunidades indígenas assentadas nos lotes 14 e 55, em “Declaração Conjunta”, solicitaram que a Província de *Salta* titulasse as terras a seu favor ao mesmo tempo em que, se opuseram à divisão das terras. Os Magistrados em referência à publicação “A terra que nos foi tirada”⁴⁰⁷, de Morita Carrasco e Claudia Briones (5 de setembro de 1984) esclarece que não avalia a conduta estatal levando em conta as circunstâncias anteriores a 1984, porém a publicação foi referida apenas como pano de fundo, que os permitiu compreender os fatos do caso.

Em 1987, o Estado da Província de *Salta* decidiu reconhecer a propriedade dos “ocupantes” do lote 55, qualquer que seja a sua “condição” (isto é, tanto crioulos quanto indígenas). Em 1991, 27 comunidades indígenas se estabeleceram no lote 55 e apresentaram uma reclamação formal a *Salta* pela “legalização do título de propriedade da terra”, no mesmo ano, foi editado o Decreto nº 2.609/1991, instituindo como obrigação da Província, a unificação dos lotes 14 e 55 para “sujeitá-los a um destino comum”, bem como a atribuição de “uma superfície sem subdivisões, através título único de propriedade para comunidades indígenas.

Em 9 de dezembro de 1992 foi emitida a Resolução Ministerial 499, que aprovou o estatuto social e concedeu status legal à “Associação das Comunidades Aborígenes “*Lhaka Honhat*.”, comprovando inclusive que a área ocupada lotes 14 e 55, são pertencentes às comunidades indígenas.

Em 1995, *Salta* emitiu o Decreto 3.097/95, que aprovou recomendações feitas por uma Comissão Consultiva criada em 1993. A Comissão sugeriu que fossem destinadas 2/3 (dois terços) da área total da superfície para comunidades indígenas e 1/3 (um terço) para populações crioulas. Os peticionários informaram para a Comissão Interamericana que isto foi aceito pelo

⁴⁰⁷ “Publicación “La tierra que nos quitaron”, de Morita Carrasco y Claudia Briones. Documento IWGIA No. 18. Este hecho se produjo antes de que, el 5 de septiembre de 1984, Argentina ratificara la Convención y aceptara la competencia de la Corte. Por ello, se señala sólo como un antecedente que permite comprender los hechos propios del caso, pero se aclara que este Tribunal no evalúa la conducta estatal teniendo en cuenta circunstancias anteriores al 5 de septiembre de 1984.” (Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*, 2020, p. 24).

comunidades indígenas. Em 1996, foi assinado um Acordo entre a Associação *Lhaka Honhat e Salta*, concordando em avançar em direção a um plano de regularização legal dos assentamentos populacionais dos lotes fiscais 55 e 14.

Em 1995, teve início a construção da ponte internacional no território reivindicados pelas comunidades indígenas. Nos dias 25 de agosto e 16 de setembro, 1996 indígenas ocuparam a ponte. O Governador de *Salta* compareceu e assinou uma ata na qual se comprometeu a editar um Decreto em 30 dias, que garantiria a atribuição definitiva das terras em questão, estabelecendo as suas diretrizes.

Sem lograr êxito, entre 1996 e 1998, *Lhaka Honhat* enviou diversas comunicações às autoridades pedindo que a formalização da propriedade comunitária fosse efetivada. A CIDH informou que em janeiro de 2001, o Provedor de Justiça⁴⁰⁸ da República da Argentina enviou à Comissão uma cópia de 18 comunicações enviadas entre 1996 e 1998 ao Governador da Província de *Salta*, ao Diretor do INAI, ao Ministro do Governo, ao Presidente da República, entre outros.

4.6.2.2 Tentativas de parcelamento individual e oposição indígena (1999-2004)

Em 8 de novembro de 1999, a Província de *Salta*, publicou editais, em virtude da Resolução 423/99, datada de 02 de novembro de 1999, convocando, por 15 dias, todos aqueles que considerados detentores de direitos sobre as terras do lote 55. No dia 24 de dezembro seguinte, Através do Decreto 461⁴⁰⁹, *Salta* arrematou terrenos do lote 55 para alguns indivíduos e comunidades indígenas lá assentados, a saber: *Molathati* (1.003 ha), *Madre Esperanza* (781 ha), *La Merced Nueva* (295 ha), *Nueva Esperanza* (47 ha) e *Bella Vista* (1.682 ha).

Em novembro dos anos 2000, as partes iniciaram um processo de conversações. O Estado paralisou as obras existentes no território e não deu continuidade ao processo de entrega parcial de terrenos. Assim, em 15 de dezembro do mesmo ano, *Salta* apresentou uma proposta de atribuição do lote 55, com entrega de frações a cada comunidade, mas sujeito à personalidade jurídica de cada um.

⁴⁰⁸ Função que se assemelha ao Procurador Geral da República, no Brasil.

⁴⁰⁹ “Así: (a) se adjudicó en forma comunitaria la propiedad de distintas parcelas del lote 55 a las comunidades indígenas *Molathati* (1.003 ha), *Madre Esperanza* (781 ha), *La Merced Nueva* (295 ha), *Nueva Esperanza* (47 ha) y *Bella Vista* (1.682 ha); y (b) se adjudicó en forma individual la propiedad de distintas parcelas del lote 55 a tres personas, por extensiones de 1.014 ha, 758 ha y 22 ha. Cfr. Decreto No. 461 de Salta de 24 de diciembre de 1999. Expediente de prueba, trámite ante la Comisión, f. 4.847 y anexo C.3 al escrito de solicitudes y argumentos, fs. 30.111 a 30.116”. (Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*, 2020, p. 26).

Em 6 de fevereiro de 2001, *Lhaka Honhat*, por meio de uma carta, se opôs à proposta, argumentando que ela não incluía o lote 14 e que não previa um título único, mas sim títulos fracionários, sujeitando a entrega de terras a acordos com os crioulos e exigindo que cada comunidade obtivesse estatuto legal. Em agosto de 2001, a Argentina informou à CIDH que admitia incorporar o lote 14 na sua proposta.

Em fevereiro de 2001, *Salta* emitiu o Decreto nº 339/01, que criou uma Comissão, integrada por representantes de comunidades estaduais, crioulas e indígenas, para elaborarem um mapeamento dos lotes 14 e 55, a fim de estabelecer com precisão a “localização das diferentes comunidades indígenas e crioulas”. Em dezembro de 2001, *Lhaka Honhat* informou à CIDH que a referida Comissão não se reuniu com as comunidades indígenas e começaram a realizar um levantamento populacional e o mapeamento dos lotes, unilateralmente.

Em 11 de setembro de 2001; 08 de julho e 04 de junho de 2002, 05 de agosto e 09 de setembro de 2004, os peticionários informaram a CIDH que funcionários de *Salta* continuaram realizando medições e delimitações nos lotes 14 e 55. Nesse sentido é importante destacar, que relevante destacar que o Decreto Provincial 295/2002 (agosto) estabeleceu que quem ocupasse os lotes 14 e 55 não deveria fazer cercamentos até o final do processo de regularização.

Em 5 de agosto de 2004, o Estado manifestou que abster-se-ia de realizar quaisquer obras públicas ou de infraestruturas que não fossem acordadas com os peticionários e que não seriam feitas novas medições ou entregas parciais nos lotes reivindicados.

4.6.2.3 Criação da Unidade Provincial de Execução – UEP e Referendo (2005-2006)

No dia 2 de março de 2005, na ocasião de uma reunião na CIDH, a Província de *Salta* apresentou uma proposta⁴¹⁰ de distribuição de terras. Logo em seguida, em 18 de abril de 2005, *Lhaka Honhat* recebeu a notificação do governo de *Salta* em que dava como concluída sua participação no processo de solução amistosa e que havia decidido submeter a proposta de distribuição de terras à referendo. Em 10 de maio de 2005, foi publicado o Decreto Provincial

⁴¹⁰ “De acuerdo a los representantes, la Provincia manifestó su intención de hacer una consulta popular si los peticionarios no aceptaban la propuesta. El 18 de abril de 2005 *Lhaka Honhat* recibió una nota del Fiscal de Estado de *Salta*, por intermedio de la Cancillería, en la que daba por concluida la participación de *Salta* em el proceso de solución amistosa y decía que se sometería a referéndum la propuesta sobre la distribución de tierras. (Cfr. Propuesta de la provincia de *Salta* presentada en la reunión de trabajo del 2 de marzo de 2005, acta de reunión de 2 de marzo de 2005 y nota de 12 de abril de 2005. Expediente de prueba, anexos D.1, D.2 y D.5 al escrito de solicitudes y argumentos, fs. 30.317 a 30.370, 30.371 a 30.372 y 30.377 a 30.379.)”. “Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*, 2020, p. 28).

939/05, através do qual foi criada a “Unidade Provincial de Execução - UEP” com o propósito de ser a autoridade encarregada de executar a proposta de *Salta*, de março de 2005.

Em março de 2005, no âmbito da tramitação internacional do caso, perante à CIDH, *Salta* manifestou a intenção de convocar o referendo. Diversas entidades⁴¹¹ estatais nacionais se manifestaram contra⁴¹² a consulta. Porém, em 25 de julho de 2005, foi publicada a lei provincial 7.352, que convocou o referendo, para que assim, a população do Departamento de *Rivadavia* decidisse, respondendo sim ou não para a “entrega” dos lotes 14 e 55 aos seus atuais ocupantes. Em 8 de outubro de 2005, os chefes pertencentes a *Lhaka Honhat* assinaram uma declaração pública apelando à suspensão do referendo, porém, sem êxito.

Apesar dos apelos contrários, o referendo foi realizado em 23 de outubro de 2005, em conjunto com as eleições da província e nacional. A cédula do “sim” expressou a vontade de que 1. os terrenos correspondentes aos lotes fiscais 55 e 14, deveriam ser entregues aos seus atuais ocupantes, tanto indígenas quanto crioulos; 2. “sim” para realização de obras de infraestrutura, quando necessário. O “sim” foi maioria, com 98% dos votos.

Após o resultado do referendo, entre dezembro de 2005 e abril de 2006, *Salta* publicou Decretos destinados a realizar ações para finalizar a entrega de terrenos, convocando as famílias crioulas para se credenciarem.

Apesar do exposto, em 14 de março de 2006, em reunião entre o Secretário Geral do Governo de *Salta* e coordenador geral da Asociación *Lhaka Honhat*, foi acordado que as terras deveriam respeitar a ocupação tradicional, ou seja, um mínimo de 400 mil hectares, em um único título. A este respeito, os representantes indicaram que após um mapeamento realizado no início dos anos 2000, concluiu-se que as comunidades usavam cerca de 530.000 ha, mas decidiram reduzir a sua reivindicação para 400.000 ha.

⁴¹¹ O INAI pediu ao governo de *Salta* que não realizasse o referendo; o Itamaraty solicitou ao governo de *Salta* que revisse sua decisão, já que “isto poderia implicar responsabilidade internacional para o Estado argentino”; Em 12 de julho, o INAI enviou nota ao Presidente da Câmara dos Deputados de *Salta*, onde indicou que “seria cometida uma violação flagrante inconsequente se [os direitos das comunidades indígenas] forem submetidos a um referendo de todos os cidadãos. Em 2005, o Governo Nacional enviou à CIDH um documento intitulado “Declaração conjunta das organizações do Estado Nacional que participam da mesa ampliada do processo de solução amigável da Petição nº 12.094 do registro da CIDH”, onde representantes dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Justiça e do INAI manifestaram a sua preocupação com a estagnação do processo de solução amigável após a organização do referendo e pediram ao Governador da Província que a suspendesse, para “facilitar a solução do problema”.

⁴¹² Apenas o Ministério Público de *Salta* enviou uma nota à Comissão, em 2005, defendendo que o referendo era o ideal para concretizar o direito à consulta prévia.

4.6.2.4 A partir de 2007

Em 1º de junho e 24 de agosto de 2007, *Lhaka Honhat* e a Organização das Famílias Crioulas (OFC) concordaram que a superfície do território que corresponderia aos povos indígenas (400 mil ha), seria usada para realocar às famílias crioulas e que seriam definidos os critérios a serem aplicados na distribuição. Assim, em 23 de outubro de 2007, *Salta* aprovou o Decreto 2.786/07, que aprovou formalmente a Ata do Acordo e cederam a propriedade dos lotes 14 e 55 aos seus ocupantes: 400 mil hectares para as comunidades indígenas e 243 mil hectares para a população crioula. Este Decreto, deixou sem efeito a obrigação das comunidades de obter status legal para obter títulos pessoas físicas, o que havia sido estabelecido na Resolução Ministerial 65/06.

Em 28 de outubro de 2008, *Salta* aprovou o Decreto 4.705/08, através do qual a equipe técnica, formada pela UEP, ficou responsável pela metodologia na entrega dos terrenos. Em 2009, após uma série de encontros entre crioulos e indígenas, *Salta* emitiu a Resolução 340/09, que estabeleceu a lista definitiva de residentes crioulos que atenderam aos requisitos de credenciamento para a ocupação das terras. Entre 2009 e 2011, foram realizadas diversas reuniões entre comunidades indígenas e famílias crioulas sobre alocação territorial.

Em 25 de julho de 2012, *Salta* emitiu o Decreto 2.398/12, atribuindo 243 mil hectares dos lotes 14 e 55 para famílias crioulas “que tenham credenciado seu direito” de acordo com as resoluções 65/06 e 340/09, e 400 mil hectares para as comunidades indígenas em propriedade comunitária e sob a modalidade de título, que cada uma delas determine. Além disso, estabeleceu a publicidade cadastral através do correspondente Registro de Imóveis.

Em 12 de julho de 2013, foi publicado o Decreto Provincial 2001/13, que incluiu um “Programa de Implementação de Propriedade Comunitária” que se referia a um “Plano de trabalho”⁴¹³ para a definição de delimitações territoriais a partir de “oficinas participativas” entre indígenas e crioulos.

Em 29 de maio de 2014, *Salta* emitiu o Decreto 1.498/14, que estabeleceu: 1) “reconhecer e transferir” a propriedade comunitária, em favor de 71 comunidades indígenas, de

⁴¹³ “El plan de trabajo preveía la incorporación del INAI en el proceso de instrumentación de la propiedad comunitaria y la utilización de fondos previstos por la ley nacional 26.160 (*supra* párr. 54). Establecía una periodicidad aproximada de 15 días para “talleres participativos” con las familias criollas y las comunidades indígenas, así como una metodología para definir un “mapa de superposición de territorios” y luego realizar propuestas para obtener un mapa con el límite demarcado entre territorio indígena y criollo. También previó talleres entre “vecinos criollos” para definir las parcelas para cada familia criolla (*cf.* expediente de prueba, anexo H.24 al escrito de solicitudes y argumentos, fs. 31.258 a 31.282)”. (Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*, 2020, p. 30).

aproximadamente 400 mil hectares da “nomenclatura cadastral de propriedades Placas nº 175 e 5557 do Departamento de Rivadavia, da Província de Salta” (anteriormente identificados como lotes fiscais 55 e 14); 2. “imóvel em condomínio” das mesmas propriedades em favor de múltiplas⁴¹⁴ famílias crioulas.

O Decreto também destinou uma reserva, em favor do Estado provincial de 6,34%, para uso institucional e decidiu que a determinação específica dos territórios e lotes que correspondem às comunidades indígenas e famílias crioulas, bem como, todos os atos e procedimentos necessários até a adjudicação e obtenção do registro correspondentes, devem ser feitas através da UEP. Para fins de localização, o Decreto 1.498/14 anexou um mapa que foi entregue por *Lhaka Honhat* à Província. Todavia, os peticionários indicaram que se tratava de uma versão do mapa “a partir de abril de 2018” onde quase todos os crioulos haviam se estabelecido nos 400 mil hectares de reivindicação indígena.

Em 28 de julho de 2014, *Salta* emitiu a Resolução 654, que aprovou acordos de cooperação para o “plano de trabalho” referentes aos lotes 14 e 55. Estes acordos foram assinados pela Secretaria de Direitos Humanos de *Salta*; UEP; *Lhaka Honhat* e OFC, ficando estabelecido que ambas as organizações designassem cinco pessoas para ingressar na UEP como “técnicos de campo”.

Em 27 de novembro de 2014 e durante os primeiros meses de 2015, as comunidades indígenas disseram à CIDH que os atrasos no trabalho persistiam. Entre setembro de 2015 até final de junho de 2016, segundo informações também apresentadas à CIDH, pelos representantes de *Salta*, não havia recursos orçamentários para o processo e as obras de infraestrutura necessárias para as transferências, como também, não haviam informações sobre a coordenação de tarefas entre o Estado Nacional e a UEP. Ainda em 2016, o Estado informou à CIDH que havia assinado uma série de acordos para avançar na formalização da propriedade comunitária indígena.

Por fim, em 25 de outubro de 2017, no âmbito de uma reunião de trabalho perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a Argentina anunciou um “Plano de Trabalho Integral para o Cumprimento das Recomendações do Relatório de Mérito”, que previa um período total de 08 (oito) anos para sua execução. A justificativa do país, se deu fundamentalmente, na necessidade das famílias crioulas em adotar tecnologia e conhecimentos pertinentes para se alcançar um manejo adequado do gado. Se assim não o fizerem voltariam

⁴¹⁴ O Decreto 1.498/14, não deixa claro o número exato de “famílias” crioulas contempladas.

às antigas práticas, deixando o gado em campo aberto, implicando no retorno dos animais aos territórios comunitários.

Para tanto, o Plano abrange quatro eixos: 1. Título proprietário; 2. Unidades produtivas para famílias crioulas; 3. Unidades domésticas para famílias crioulas realocadas; e 4. Infraestrutura pública em áreas de realocação. Vejam o tamanho do invencionismo! O Plano apresentado em 2017, previu um lapso temporal de mais 08 (oito) anos, de modo que, na melhor das hipóteses, só em 2025, o governo de *Salta*, a partir do *feedback* do grupo de trabalho, iria decidir se os crioulos e estariam aptos a ocuparem as terras, para que assim, pudesse finalizar a outorga.

Finalizando a parte destinada aos fatos, que foram todos narrados com suas respectivas designações probatórias, a sentença fez referência à informações variadas, não produzidas pelas partes, mas que também chegaram na Corte: 1. As zonas dos lotes 14 e 55, apresentam atos de extração ilegal de madeira; 2. A população crioula cria gado e instalou cercas; 3. Fatos e declarações relativas a obras realizadas e projetadas no território (construção de uma ponte internacional; rota nacional 86; e rota provincial 54) e ainda, 4. informações prestadas sobre a exploração de hidrocarboneto na região. Sobre a provocação da jurisdição interna por parte da Associação, a CIDH listou e convalidou o ajuizamento de várias ações relacionadas aos fatos, por parte da *Lhaka Honhat*.

4.6.3 *Fondo* – Informe de antecedentes

A partir da análise feita pela CIDH, tomando como base, o resumo dos fatos, os argumentos das partes, os conjuntos probatórios, os procedimentos prévios, as normas aplicáveis e os antecedentes jurídicos, a Corte, afirma sua convicção de que, não há discussão sobre a legitimidade da propriedade das comunidades indígenas, uma vez que o vínculo ancestral com o território é pacificamente reconhecido⁴¹⁵ tanto pelos peticionários quanto pela Argentina.

⁴¹⁵ “En el Informe de Fondo la Comisión expresó que tanto los entonces peticionarios como el Estado habían ‘reconocido expresamente que las comunidades indígenas que habitan los [l]otes [...] 14 y 55 tienen derecho a la propiedad de su territorio ancestral’. En el mismo sentido, en el trámite del caso ante la Corte los representantes señalaron que el Estado ‘ha reconocido en innumerables ocasiones que las comunidades indígenas tienen derecho a sus territorios, por lo que este caso no versa sobre si tienen o no derechos a sus territorios sino [sobre] su efectiva materialización’. Argentina, por su parte, de modo similar, afirmó que ‘no existen dudas sobre el reconocimiento al derecho de propiedad de las comunidades o de su territorio de uso tradicional’”. (Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*, 2020, p. 34).

Nesse sentido, a controvérsia da querela se concentra na conduta do Estado em dar segurança jurídica ao direito e ao exercício completo de propriedade às Comunidades indígenas. Embora a Argentina tenha indicado que agiu diligentemente para garantir isso, a Comissão e os representantes afirmam o contrário, demonstrando inclusive, que as atividades no território geraram efeitos no meio ambiente, na alimentação e na identidade cultural. A Corte apontou que a conduta do Estado, no tocante aos atos normativos e ações políticas, também foram destinadas à determinação de titularidade e eventual realocação dos moradores “crioulos”, ou seja, os não indígenas, que igualmente habitam a área e faz menção às ações destinadas ao controle atos de exploração de madeira ilegal e instalação de cercas de arame.

De tal modo, tomando como base a sistematização indicada na Tabela 32, a Corte adverte que realizará seu exame a partir de 03 (três) pilares. No primeiro momento, referir-se-á ao direito de propriedade comunitária, analisando outros direitos que, conforme alegados, também apresentam relação com as terras; se debruçará sobre os argumentos da Comissão e das partes e da análise do Tribunal; versará sobre o reconhecimento e determinação da titularidade e por fim, fará a apreciação sobre os projetos e obras executados no território reivindicado.

O segundo momento, será dedicado a avaliação sobre as violações dos direitos subjetivos de locomoção, residência, meio ambiente saudável, alimentação, identidade cultural e o direito à água. O terceiro e último, foi reservado para a discussão sobre as supostas violações dos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial em relação às ações judiciais instauradas no caso. A partir de então, passemos a analisar cada um destas subdivisões, em detalhes.

4.6.4 Direito de propriedade Comunitária indígena

No que se refere às violações ao direito de propriedade comunal dos povos indígenas, a decisão fez uma breve contextualização do que se trata o termo “propriedade comunal”, apontando a distinção entre o direito de propriedade e suas peculiaridades no que se refere aos povos indígenas. Note-se, nos termos da decisão, que embora existam distinções, todos os conceitos de propriedade possuem proteção na Convenção Americana, nos termos do artigo 21 e seguintes da normativa (Brasil, 1992).

O termo “propriedade comum” se refere à uma certa evolução do conceito clássico de propriedade, ao tratar dos povos indígenas, refletindo no conceito as peculiaridades do grupo, de modo a se reconhecer um direito fundamental (e convencional) a uma comunidade de sujeitos, unidos por um liame cultural ancestral. A respeito do tema, sobre o caso da

Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingi vs. Nicarágua, que inovou, juridicamente, com o conceito exposto (Paiva; Heemann, 2020, p. 111):

O ponto chave do *Caso Awas Tingni vs. Nicaragua* é, sem sombra de dúvida, o reconhecimento da propriedade comunal dos povos indígenas. A Corte IDH, ao analisar o direito de propriedade previsto no art. 21 da CADH, conferiu interpretação evolutiva ao dispositivo, reconhecendo que, além do direito à propriedade privada, o texto da Convenção também abrange a proteção da propriedade comunal dos povos indígenas em suas peculiaridades.

Vale destacar, que tal entendimento jurisprudencial decorre, assim como em outros temas que serão vistos adiante, de uma interpretação sistemática e teleológica dos artigos 26 e 29 da Convenção Americana, que dizem respeito, respectivamente, à ideia do desenvolvimento progressivo e à regra de interpretação anti-restritiva da Convenção (interpretação extensiva de direitos).

Nesse ínterim, após as notas introdutórias que detalharam a intrínseca relação dos povos ancestrais com a terra em que habitam (na acepção mais física do termo), a Corte também destacou a necessidade de os Estados nacionais garantirem o gozo integral, por parte dos povos indígenas (no particular), de suas terras de vivência através de medidas efetivas que resguardem tal direito de propriedade.

No tocante ao aproveitamento integral das terras, destaca-se que os povos indígenas necessitam não apenas usufruir de seu território, mas também terem direito a todos os recursos naturais ali presentes, assegurados pelo Estado, naquilo que a decisão aduz como dever de “segurança geográfica”. Daí decorre o dever de demarcação de terras, proteção estatal às terras indígenas etc.⁴¹⁶

De tal modo, diante de todos os argumentos apresentados pelas partes, bem como seus conjuntos probatórios, a Corte IDH decidiu em sentido desfavorável ao Estado da Argentina, no que se refere à incapacidade deste em realizar a efetiva proteção da propriedade comunal indígena. Tal conclusão se deu por vários fatores, motivados na sentença, conforme veremos no decorrer desta apreciação.

A emanação de diversas normativas infralegais (decretos), que pretendiam regulamentar a situação dos bens comuns indígenas, mas que, mesmo após 28 anos de desdobramentos do conflito, não lograram êxito em efetivar a transmissão da propriedade – seja por sujeitá-la a celebração de acordos com povos camponeses não indígenas locais ou então pela vagueza dos

⁴¹⁶ No Brasil, apenas a título complementar, deflagra-se a internalização destes valores internacionais no Estatuto do Índio (Brasil, 1973) – arts. 19 (demarcação de terras); 18 (proteção estatal às terras indígenas), dentre outros dispositivos.

aludidos atos normativos - se tornaram inócuos no desiderato de especificar a condição das terras em favor dos povos ancestrais.

Nota-se também um interessante fenômeno pontuado pela decisão, que diz respeito à própria inadequação do regime jurídico do Estado Argentino e da Província de *Salta*, que se propõe a definir a questão da propriedade indígena através da emissão de diversas normas (cf. alhures exposto), mas que sempre as sujeitam à regulamentação por outro ato, tornando todo o regime jurídico sem substância⁴¹⁷.

Assim, a Corte determinou que a Argentina violou, face às comunidades indígenas, o art. 21 – Direito à Propriedade Privada – da Convenção Americana combinado com o art. 8.1 – Garantias Judiciais, violadas pelo descaso dos poderes estatais em resolver, efetivamente, a questão das demarcações –; art. 25.1 – Proteção Judicial –; art. 1.1 – Obrigação do Estado em respeitar os direitos dos povos indígenas – e art. 2 – Dever de adotarem medidas propositivas de efetivação e garantia dos direitos dos povos indígenas.

4.6.5 Direito da participação em projetos e obras sobre a propriedade comunitária

De acordo com os peticionários a ausência da outorga do título comunitário acarretou graves consequências, uma vez que diversas obras (pontes, vias, etc.) foram desenvolvidas sem consulta prévia às comunidades indígenas. A *Asociación Lhaka Honhat*, entende que o Estado é responsável por planejar e executar obras no território ancestral.

Advertem que o Estado não cumpriu com os requisitos e normas que provêm a consulta às comunidades e não apresentou os devidos estudos de impacto socioambiental. Destacam inclusive, que as comunidades não receberam nenhum tipo de benefício derivado das obras⁴¹⁸ (ponte internacional; Rota 86; Rota 54 e exploração de hidrocarbonetos). Além de gerarem uma série de impactos, algumas obras foram concluídas e outras foram abandonadas.

A Argentina se defendeu argumentando que a reclamação é abstrata⁴¹⁹, pois apenas a ponte internacional *Misión La Paz* é que foi projetada, construída e concluída entre os anos

⁴¹⁷ Traçando outro paralelo com o paradigma brasileiro em uma situação similar, veja-se que o Brasil possui cerca 119 dispositivos constitucionais sem regulamentação (IBET, 2018). Tal conjectura também é responsável por tornar um sistema jurídico pretensamente garantidor de direitos sem substância, na medida em que tais direitos não são regulamentados.

⁴¹⁸ “*Los representantes identificaron los siguientes ‘proyectos’ que, según adujeron fueron ‘llevados a cabo’ por el Estado sin cumplir los requisitos correspondientes: “(i) el puente internacional; (ii) proyección de tramos de la ruta 86; (iii) obras para la ruta provincial 54 y (iv) la explotación de hidrocarburos”.* (Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*, 2020, p. 59).

⁴¹⁹ No obstante, Argentina, al detallar su argumento, no indicó solo obras que “no se produjeron”. Así, precisó que: 1.- El Puente Internacional Misión la Paz: fue “proyectado, construido y finalizado entre los años 1995 y 1996”. 2.- Tramos de la Ruta 86: “obra sin iniciar”. 3.- Obras de la Ruta Provincial 54: fueron sobre el “trazado

1995 e 1996. De acordo com o país, o *layout* das obras da Rota 54 não acarreta modificações no território das Comunidades; as obras da Rota 86 não haviam começado e sobre os hidrocarbonetos, ainda não foi iniciado o processo de exploração no território das comunidades indígenas. Argumentou, que no momento, não existe nenhum planejamento de obras públicas ou concessões na área, e que, representantes de *Lhaka Honhat* são periodicamente convocados para as atividades da UEP⁴²⁰ onde são informados sobre o progresso do seu território.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, sustentou que o Estado violou o direito de propriedade das comunidades indígenas em conexão com os direitos de acesso à informação e participação, por não observar obrigações correspondentes à execução de obras públicas ou à outorga de concessões em território indígena.

Para a CIDH, nenhuma das obras públicas⁴²¹ (ponte sobre o rio *Pilcomayo*; licitação para a construção da Rota 86; obras de melhoria da estrada provincial *Santa Victoria Este – La Paz – Rota 54*; outorga da concessão de hidrocarbonetos) realizadas pelo Estado em território ancestral, cumpriram com a obrigação de serem precedidas pelos estudos de impacto ambiental e social. Por fim, a CIDH observou que não existe na Argentina, lei sobre consulta prévia, livre e informada.

A Corte IDH entendeu que os povos indígenas – a fim de garantir o uso e o gozo de suas propriedades coletivas - devem ser consultados adequadamente através de suas instituições representativas e que, para tanto, o Estado deve cumprir com uma série de salvaguardas. Tratam-se dos direitos políticos do art. 23⁴²² da CADH. No tocante as obras e/ou atividades dentro do território indígena, o Estado deve observar as limitações ao direito de propriedade, por razões de interesse social e utilidade pública, o que implica no pagamento de uma indenização, assim disciplina o art. 21⁴²³ da Convenção.

ya existente sin modificar el territorio de las Comunidades”, y 4.- Exploración de Hidrocarburos: “No se inició el proceso de exploración en el territorio de las comunidades”. (Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*, 2020, p. 59).
⁴²⁰ “El Estado afirmó que ‘desde la UEP se remitió a los peticionarios, a fines del mes de agosto del año 2016, un proyecto de procedimiento de consulta previa, libre e informada, destinada a los ex lotes 55 14 para su análisis y consideración’. Sostuvo que ‘[e]l proyecto cumple con los estándares internacionales em materia de los derechos de los pueblos indígenas, a los efectos de llevar a cabo un trabajo en conjunto para la efectiva aprobación de un proceso de consulta adecuado para la zona. Esa propuesta nunca fue respondida por las presuntas víctimas’ (cfr. expediente de prueba, anexo J.31 al escrito de solicitudes y argumentos, fs. 33.555 a 33.560)”. (Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*, 2020, p. 60).

⁴²¹ “Puntualmente, la Comisión refirió que no cumplieron las obligaciones expresadas: “la construcción del puente internacional sobre el Río Pilcomayo[; ...] la licitación para la construcción de la Ruta 86[; ...] las obras de mejoramiento del camino provincial Santa Victoria Este – La Paz, [y] el otorgamiento de la concesión de hidrocarburos”. (Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*, 2020, p. 59).

⁴²² “1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar da direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos”. (Brasil, 1992)

⁴²³ “Direito à Propriedade Privada 1. Toda pessoa tem direito ao uso e gozo dos seus bens. A lei pode subordinar esse uso e gozo ao interesse social. 2. Nenhuma pessoa pode ser privada de seus bens, salvo mediante o pagamento

A Corte IDH elenca três garantias que o Estado deve cumprir. A primeira se refere à participação efetiva dos povos indígenas em conformidade com seus costumes e tradições. Para tanto, o Estado deve fornecer informações, o que implica uma comunicação constante entre as partes. As consultas, por sua vez, devem ser realizadas de boa-fé, através de meios culturalmente adequados e sempre em busca de soluções amistosas.

A boa-fé⁴²⁴ requer a ausência de qualquer tipo de coerção por parte do Estado, de representantes ou terceiros, que atuem com sua autorização ou anuência. A boa-fé é incompatível com práticas de desintegração da coesão social das comunidades afetadas, seja através da corrupção de líderes comunitários ou o estabelecimento de lideranças paralelas, ou mesmo através de negociações com membros individuais das comunidades. Além disso, os povos devem ser consultados a partir de suas próprias tradições. O respeito ao tempo, necessário para discussão interna nas comunidades é essencial nesse processo.

A segunda garantia que o Estado deve prover, é que nenhuma concessão será emitida dentro do território, até que seja apresentado e aprovado o estudo prévio de avaliação de impacto ambiental, produzido por entidades independentes e tecnicamente capazes. Nesse ponto é importante destacar que a CIDH, teve outras oportunidades para julgar⁴²⁵ a matéria da

de indenização justa, por motivo de utilidade pública ou de interesse social e nos casos e na forma estabelecidos pela lei. 3. Tanto a usura como qualquer outra forma de exploração do homem pelo homem devem ser reprimidas pela lei”. (Brasil, 1992).

⁴²⁴ No mesmo sentido: “*El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros de [los pueblos indígenas y tribales] tengan conocimiento de los posibles riesgos, inclu[yendo] los riesgos ambientales y de salubridad*”. (Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, párr. 133; Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, párr. 186, y Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam, párr. 201.) *En el mismo sentido la perita Yáñez Fuenzalida se refirió al carácter previo de las consultas: explicó que de acuerdo con señalamientos de la OIT, las consultas son “obligatorias antes de emprender cualquier actividad de exploración o explotación de [...] recursos naturales que se encuentren en las tierras de [los] pueblos [indígenas o tribales]; o cada vez que sea necesario trasladar a las comunidades indígenas [o] tribales de sus tierras tradicionales a otro lugar; y antes de diseñar y ejecutar programas o políticas públicas dirigidas a los referidos pueblos”. El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, señaló que “el propio Estado tiene la responsabilidad de realizar o garantizar que se realicen debidamente consultas, incluso cuando, en la práctica, es una empresa privada la que promueve o realiza las actividades [...N]o es un deber que pueda eludirse delegándolo a una empresa privada u otra entidad”. (Consejo de Derechos Humanos. 12º período de sesiones. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. 15 de julio de 2009. Doc. A/HRC/12/34, párr. 54). De modo acorde a lo expresado se manifestó FARN en su escrito de amicus curiae”. (Sentença Lhaka Honhat vs. Argentina, 2020, p. 61).*

⁴²⁵ “Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, párr. 129, y Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam, párr. 201. **El requisito de previo estudio de impacto ambiental ha sido indicado por el Convenio 169, en su art. 7.3 y también en otros instrumentos, como la Carta Mundial de la Naturaleza, aprobada en el ámbito de la ONU en 1982 (Resolución 37/7 de la Asamblea General de la ONU, de 28 de octubre de 1982, principio 11.c), o la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 (Principio 17). No debe realizarse como una mera formalidad, sino que debe posibilitar la evaluación de alternativas y la adopción de medidas de mitigación de impacto y llevarse a cabo como parte de una evaluación de impactos ambientales y sociales que debe: a) ser previa a la decisión de llevar a cabo el proyecto o a la realización de la actividad; b) elaborarse por entidades independientes, bajo supervisión estatal; c) considerar, en su caso, los impactos acumulados de otros proyectos existentes o propuestos, y d) permitir la participación de personas o comunidades interesadas o posiblemente afectadas. Esta participación a efectos de la evaluación de impacto ambiental y social resulta específica a tal fin,**

ausência e AIA e instrumentos similares, todavia, conforme alinhavado nos capítulos anteriores, em se tratando de países que compõem o MERCOSUL e mais ainda, numa obra desenvolvimentista idealizada pelo próprio bloco, o estudo de caso ora relatado se refere à primeira sentença prolatada pela Corte IDH na região.

Em terceiro lugar, a CIDH adverte que o Estado deve garantir que as comunidades indígenas devem razoavelmente se beneficiar do plano que é executado dentro do seu território. Por fim, a Corte lembra que a Convenção não pode obstar que os Estados executem projetos e obras, ao mesmo tempo em que, não pode permitir que tais intervenções sejam capazes de dificultar a sobrevivência das comunidades indígenas, dentro dos parâmetros de ancestralidade que as particularizam.

Em complementação ao foi aludido anteriormente sobre quais obras seriam objeto de análise (menções ao Relatório de mérito e fatos posteriores à 26 de janeiro de 2012), a Corte IDH determinou que a Comissão e as partes não apresentaram informações e/ou argumentações suficientemente precisas sobre a Rota nacional 86,⁴²⁶ nem sobre a alegada exploração de hidrocarbonetos⁴²⁷. De modo que, examinará apenas os aspectos pertinentes às obras da rota provincial 54 e a construção da ponte sobre o rio *Pilcomayo* e obras adjacentes.

Especificamente sobre a Rota provincial 54, a Corte aduz que em 2001, foram realizadas obras de pavimentação da estrada provincial 54, entre a cidade de *Santa Victoria Este e La Paz*. As obras terminaram no mesmo ano. No início de 2005, a Direção Provincial de Estradas voltou a realizar obras em torno da Rota, que liga a cidade de *Tartagal* à ponte internacional sobre o

y no es equivalente al ejercicio del derecho de consulta libre, previa e informada de los pueblos o comunidades indígenas referida antes, que es más amplio. (Ver, en ese sentido, Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam, párrs. 201, 207 y 215, y Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, párr. 162. De forma concordante se expresó FARN en su escrito de amicus curiae.)". (Sentença Lhaka Honhat vs. Argentina, 2020, p. 61).

⁴²⁶ *"En el marco de su exposición sobre hechos de "[c]onstrucción y ensanchamiento de rutas públicas em el área en disputa", en el párrafo 137 del Informe de Fondo la Comisión mencionó que en julio de 2001 se había "comenzado el enripiado de un camino". En su escrito de solicitudes y argumentos, los representantes no hicieron mención a ello en relación con la ruta nacional 86. Sobre esa ruta, no presentaron detalles sobre sus presuntos avances, sino solo que se solicitó el cese y que el avance de la obra se detuvo. La Corte considera los indicados señalamientos de la Comisión y los representantes como **insuficientes** para entender que hubo actos de concreción relevantes del proyecto de realización de tramos de la ruta nacional 86 y, en general, considera que carece de elementos suficientes para evaluar aspectos relativos a dicha obra o proyecto". (Sentença Lhaka Honhat vs. Argentina, 2020, p. 62, grifos nossos).*

⁴²⁷ *"Si bien los representantes indicaron que las actividades de exploración habían comenzado en 2001, no efectuaron precisiones respecto a la zona, y surge de señalamientos estatales que "[n]o se inició el proceso de exploración en el territorio de las comunidades". Además la Corte nota que el Estado, luego de una solicitud de los representantes, decidió trasladar los trabajos fuera del territorio indígena, lo que fue indicado por los propios representantes". (Sentença Lhaka Honhat vs. Argentina, 2020, p. 62, grifos nossos).*

rio *Pilcomayo*. Em 8 de fevereiro de 2005, os peticionários denunciaram a situação perante a Chancelaria e o Governador de *Salta*. Em 2014, houveram novas obras, os representantes efetuaram um pedido de informação, todavia, o projeto foi continuado e finalizado.

Os representantes da *Asociación Lhaka Honhat* indicaram que esta intervenção provocou o abate de árvores e a queima de tijolos em *Misión La Paz*, como também, não obtiveram resposta ao pedido de informações que realizaram. O Estado, por sua vez, argumentou⁴²⁸ que as obras foram realizadas na rota que existia antes da 54, ou seja, não eram obras novas, mas sim melhorias nas que já existia.

A Corte, de acordo com as circunstâncias, entendeu que o direito à consulta é pertinente, mesmo nos casos de melhorias ou manutenções de obras existentes. Todavia, nem sempre, as atividades voltadas apenas à adequada manutenção ou melhoria das obras, exigirão processos de consulta prévia. Afinal, isto poderia implicar em uma excessiva obrigação do Estado no tocante aos direitos de consulta e participação. Assim a questão deve ser avaliada de acordo com as circunstâncias particulares.

No caso fático, embora os peticionários tenham mencionado que as obras exigiram a derrubada de árvores, eles não se aprofundavam na precisão da magnitude desse impacto. Além disso, embora não haja provas de que as autoridades tenham prontamente respondido a nota dos representantes solicitando informações, o Estado afirmou que as obras estavam sendo feitas de acordo com os habitantes. A Corte IDH concluiu que as argumentações e produção de provas, de ambos os lados foi insuficiente. A partir disto, e levando em consideração que se tratou de manutenção ou melhoria de obras que já existiam, a Corte decidiu que não dispunha de elementos suficientes para determinar uma lesão ao direito de participação e consulta em detrimento das comunidades indígenas.

Sobre a ponte internacional sobre o rio *Pilcomayo* que cruza *Pozo Hondo* (Paraguai) à *Misión La Paz* (Argentina), a Corte IDH rememora que a construção começou em 1995 e que entre os dias 25 de agosto e 16 de setembro de 1996, os membros das comunidades indígenas ocuparam a ponte pacificamente. A construção da ponte foi concluída entre 1995 e 1996 e a construção de vias e obras de urbanização continuaram⁴²⁹.

⁴²⁸ “En una comunicación del Secretario General de la Gobernación de Salta se explicó que “no se trat[ó] de la apertura de una nueva ruta, sino del mejoramiento de la actualmente existente” y que fueron trabajos hechos “en acuerdo con los habitantes” y “necesarios e impostergables para permitir la continuidad del acceso de los pobladores a los servicios de salud y educación que brinda el Estado – derechos elementales [...] en una zona de alto índice de pobreza”. (Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*, 2020, p. 62).

⁴²⁹ “El 6 de abril de 2000 se dictó la Resolución N° 138 por parte de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Salta, que aprobaba la reprogramación y documentación técnica de la obra Construcción Puesto Fronterizo Misión La Paz – Departamento Rivadavia. El 27 de abril de 2011, los representantes de la Provincia de Salta informaron que se hicieron obras de vivienda en acuerdo con las comunidades (cfr.

Os peticionários também indicaram que no início de 1999, a Província de *Salta* passou a construir casas e edifícios destinados ao estabelecimento de um posto de fronteira. Acrescentaram ainda, que nos anos 2000, houve um aumento significativo do corte ilegal de árvores e da queima de tijolos, causando um impacto substancial no modo de vida das comunidades.

Sobre a ponte, a Corte IDH reconhece que a obra é um empreendimento relevante quanto ao trânsito fronteiriço e o comércio internacional. Uma obra deste tipo, está relacionada aos atos de gestão e de política de estado, no tocante às fronteiras territoriais e implicações econômicas. Portanto, está reconhecido o interesse estatal soberano, assim como, a gestão governamental concernente ao interesse da população argentina, de modo geral.

A Corte IDH reconheceu que importância da obra merecia uma avaliação cuidadosa, tendo em vista as implicações expostas e que o Estado não podia ignorar o direito das comunidades indígenas de serem consultadas. A este respeito, na própria contestação⁴³⁰ apresentada pela Argentina, o Instituto nacional de Assuntos indígenas, considerou que a construção da ponte sobre o rio *Pilcomayo*, assim como outras estradas e edifícios, modificou significativamente a forma de vida das comunidades indígenas e que as consultas, tanto quanto os estudos de impacto ambiental, eram oportunos. Nessa toada, a Corte advertiu, que não foram apresentadas provas sobre um processo de consulta prévia.

Figura 8 - Membros da Associação Lhaka Honhat.

comunicación de Lhaka Honhat al Director de Derechos Humanos, informando que no asistirían a las reuniones del 27 de abril de 2011; expediente de prueba, anexo al trámite ante la Comisión, fs. 15.890 a 15.892". (Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*, 2020, p. 62).

⁴³⁰ "*Argentina manifestó que el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas había 'considera[do] que la construcción del Puente Internacional sobre el río Pilcomayo Misión La Paz (Argentina) – Pozo Hondo (Paraguay), así como otros caminos y edificios diversos, modifica sensiblemente la forma de vida de las comunidades indígenas y que habría sido oportuna la celebración de consultas, así como un [i]nforme sobre el impacto medioambiental de esas obras'*". (Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*, 2020, p. 63).



Fonte: <https://www.es-cr-net.org>. (2024)⁴³¹.

Em sede de conclusão, pelas razões expostas, a Corte julgou que o Estado não cumpriu com a sua obrigação de oferecer os mecanismos adequados para consulta prévia, livre e informada das comunidades indígenas afetadas. Portanto, violou o direito à propriedade e participação, em relação às obrigações do Estado de respeitar e garantir tais direitos. Por esta razão, violou os artigos 21 e 23.1 da Convenção combinados com o artigo 1.1 do tratado. Considerando que não dispõe de elementos específicos para determinar uma lesão ao direito de acesso à informação, a Corte entendeu que não deveria se pronunciar sobre a suposta violação ao art. 13 da Convenção.

Impende-se destacar, por oportuno, que a questão da construção da ponte internacional sem a realização prévia dos estudos de impacto ambiental não foi apreciada no bojo da fundamentação sobre as violações ambientais propriamente ditas, mas sim à luz das violações ao direito de participação. Entretanto, a tese de que a CADH tutela o direito ao meio ambiente pode ser aplicada aos pontos relativos à construção da ponte, em que pese a decisão não ter sido estruturada dessa forma.

⁴³¹ Disponível em: https://www.es-cr-net.org/sites/default/files/images/img_5103.jpg. Acesso em: 04 fev. 2024.

4.6.6 Locomoção, residência, meio ambiente saudável, alimentação, água e identidade cultural

No que se refere aos direitos de circulação e residência⁴³², a um ambiente saudável; à alimentação adequada; à água e à participação na vida cultural em relação às obrigações de respeitar e garantir direitos, a CIDH também se ateu às outras violações suscitadas pelas comunidades indígenas, principalmente no que diz respeito ao direito do meio ambiente saudável.

Aqui, importa destacar, sob o ponto de vista jurídico, a legitimidade da Corte em proteger tais direitos, especialmente porque na Convenção Americana de Direitos Humanos, não há menção **expressa** a eles, debruçando-se a tutela do órgão internacional a partir de elementos constantes no *corpus iuris* internacional, interpretados de maneira ampla – em que pese a garantia implícita dos aludidos direitos sociais no próprio texto da Convenção.

No plano fático, as violações ocorrem a partir de uma série de medidas adotadas na região, como a instalação de arame farpado nos territórios ocupados por indígenas, a introdução de gado na região, por camponeses não indígenas, a extração ilegal de madeira das florestas, dentre outras coisas que, praticadas desde o início do século XX, afetaram a capacidade de regeneração do solo, estimularam a desertificação e outras consequências ambientais negativas.

4.6.7 Análise hermenêutica da CIDH na Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*

Inicialmente, a Corte traça um breve retrospecto sobre a tutela dos Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DESCA) à luz da Convenção Americana de Direitos Humanos - CADH⁴³³, com fundamento na combinação das normas especificamente contidas nos arts. 26 e 29 do Pacto de San José da Costa Rica. Assim, o desenvolvimento progressivo aludido no art. 26⁴³⁴, onde os Estados se comprometem a adotar progressivamente a plena efetividade dos

⁴³² A Corte destacou que o artigo 22 da Convenção, que trata do direito de circulação e residência, refere-se à escolha do local de residência, entrar, sair e circular pelo território nacional, e não é aplicável ao caso em comento. A capacidade de deslocamento em terras que lhe pertencem, está, em princípio, incluído no direito de propriedade, que já foi examinado anteriormente na sentença.

⁴³³ “La Corte, ha afirmado su competencia para determinar violaciones al artículo 26 de la Convención Americana y ha señalado que el mismo protege aquellos derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) que se deriven de la Carta de la Organización de Estados Americanos (en adelante “Carta de la OEA”, o “la Carta”), siendo pertinente para su entendimiento las “[n]ormas de [i]nterpretación” establecidas en el artículo 29 de la Convención. (Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*, 2020, p. 67).

⁴³⁴ “Art. 26 - Desenvolvimento Progressivo: Os Estados-Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de

direitos da “Carta da OEA” combinado com a possibilidade da amplitude interpretativa do art. 29⁴³⁵, formam o esteio da CIDH para alcançar outros direitos, inclusive a tutela ambiental.

Veja-se que, embora a CADH nunca tenha tutelado, propriamente (à luz da jurisprudência da própria Corte) os DESCAs, é de se notar que a norma contida no art. 26 da Convenção emite um comando, ainda que implícito, para que os Estados membros desenvolvam sua estrutura normativa em prol da efetivação de tais direitos.

De tal modo, assim como mencionado na decisão em análise – nota de rodapé nº. 180 – a CIDH passou por uma guinada jurisprudencial com o julgamento do caso *Lagos del Campo Vs. Peru*, de 31 de agosto de 2017, em que, pela primeira vez, a tutela aos DESCAs foi realizada à luz da interpretação da própria CADH. A doutrina especializada comenta sobre o este marco hermenêutico (Mazzuoli, 2020, p. 1264-1265):

É também importante observar que a *Convenção Americana não estabelece, de forma específica, qualquer direito social, econômico ou cultural, contendo apenas uma previsão genérica sobre tais direitos, constante do seu art. 26 [...]*

Destaque-se que a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no julgamento do caso *Lagos del Campo Vs. Peru*, de 31 de agosto de 2017, que trata da dispensa de um trabalhador em razão de críticas por ele dirigidas à empresa em que laborava, reconheceu, pela primeira vez, aplicabilidade direta ao art. 26 da Convenção Americana (por maioria de cinco votos a dois) ao entender violado, *in casu*, o direito à estabilidade no emprego. [...]

[...] agora, ao revés, garantiu-se a justiciabilidade plena desses direitos perante o sistema interamericano, com base única e exclusivamente no art. 26 da Convenção Americana. (grifos nossos).

Além do mais, ressalta-se, que a Corte pretende tutelar outras normativas internacionais correlatas à CADH, com fulcro no aludido art. 29 da Convenção, de modo que, ao menos de forma interpretativa, seja resguardada à Corte a prerrogativa de prolatar decisões com base em demais pactos e protocolos assinados pelos Estados aderentes, que digam respeito às previsões gerais do art. 26.

Tal entendimento surge, a partir da análise do dispositivo, pois o art. 29, “a”, da Convenção veda a interpretação que limite o gozo de direitos reconhecidos nela mesma. Ora,

Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados”. (Brasil, 1992)

⁴³⁵ “Art. 29 - Normas de Interpretação: Nenhuma disposição desta Convenção pode ser interpretada no sentido de: a) permitir a qualquer dos Estados-Partes, grupo ou pessoa, suprimir o gozo e exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção ou limitá-los em maior medida do que a nela prevista; b) limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de qualquer dos Estados-Partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte um dos referidos Estados; c) excluir outros direitos e garantias que são inerentes ao ser humano ou que decorrem da forma democrática representativa de governo; e d) excluir ou limitar o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza”. (Brasil, 1992).

se por um lado o art. 26 amplia o *corpus iuris* internacional da Corte, o art. 29 autoriza a tutela de tal base ampliada, de modo que o próprio sistema jurídico se retroalimenta.

Nessa perspectiva, ambos os dispositivos se complementam: o art. 26 prevê os DESCAs (de forma genérica) e o art. 29 prevê a prerrogativa da Corte em abordar, em suas decisões, sobre tratados que digam respeito aos direitos lá previstos. Assim, abrindo-se o leque do *corpus iuris* internacional da Corte, passa a análise da violação aos DESCAs, com base nos fundamentos aduzidos no processo.

4.6.7.1 Direito a um meio ambiente saudável, alimentação, água e cultura

Em se tratando da violação pelo Estado ao direito de um meio ambiente saudável, a Corte Interamericana de Direitos Humanos utilizou como parâmetro informativo o parecer consultivo (OC-23/17), que destaca a abrangência e alcance do aludido direito. Basicamente, o parecer, solicitado em 2017 pela Colômbia⁴³⁶, visa compreender a extensão da proteção jurisdicional da CADH ao direito ao meio ambiente. De acordo com o parecer: “Esta Corte reconheceu expressamente a existência de uma proteção do meio ambiente e a realização de outros direitos humanos, em tanto a degradação ambiental e os efeitos adversos da mudança climática afetam o desfrute efetivo dos direitos humanos”.

No sistema interamericano de DHS, o direito a um meio ambiente saudável é reconhecido expressamente no art. 11⁴³⁷ do Protocolo de San Salvador, que por sua vez, também deve ser considerado incluído no rol dos direitos econômicos, sociais e culturais protegidos pelo art. 26 da Convenção Americana, posto que, de acordo com a OC-23/17, ressalta -se:

⁴³⁶ No dia 14 de março de 2016, a República de Colômbia (em adiante “Colômbia” ou o “Estado solicitante”), com fundamento no artigo 64.1 da Convenção Americana e de conformidade com o estabelecido no artigo 70.1 e 70.2 do Regulamento, apresentou um pedido de Opinião Consultiva sobre as obrigações dos Estados em relação ao meio ambiente no marco da proteção e garantia dos direitos à vida e à integridade pessoal (em adiante “o pedido” ou “a consulta”) a fim de que o Tribunal determine “de que forma deve ser interpretado o Pacto de San José quando existe o risco de que a construção e o uso das novas grandes obras de infraestrutura afetem de forma grave o meio ambiente marinho na Região das Grandes Caraíbas e, em consequência, o *habitat* humano essencial para o pleno desfrute e exercício dos direitos dos habitantes da costa e/ou ilhas de um Estado parte do Pacto, à luz das normas ambientais consagradas em tratados e no direito internacional consuetudinário aplicável entre os Estados respectivos”. Assim mesmo, o Estado solicitante busca que a Corte determine “como deve ser interpretado o Pacto de San José em relação aos outros tratados em matéria ambiental que buscam proteger zonas específicas, como é o caso do Convênio para a Proteção e o Desenvolvimento do Meio Marinho na Região das Grandes Caraíbas, com relação à construção de grandes obras de infraestrutura em Estados parte destes tratados e as respectivas obrigações internacionais em matéria de prevenção, precaução, mitigación do dano e da cooperação entre os Estados que podem ser afetados. Para maiores informações, consulte: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/dados-da-atuacao/corte-idh/OpinioConsultiva23versofinal.pdf>. Acesso em: 04 out. 2023.

⁴³⁷ Art. 11 – Protocolo de São Salvador - Direito ao Meio Ambiente Sadio - 1. Toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a dispor dos serviços públicos básicos. 2. Os Estados-Partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente. (Brasil, 1999).

a estreita relação entre a vigência dos direitos econômicos, sociais e culturais -que inclui o direito a um meio ambiente sã - e a dos direitos civis e políticos, e indica que as diferentes categorias de direitos constituem um todo indissolúvel que encontra sua base no reconhecimento da dignidade da pessoa humana, pelo qual exigem uma tutela e promoção permanente com o objeto de conseguir sua vigência plena, sem que jamais possa ser justificado a violação de uns em ara da realização de outros. (OC-23/17, p. 22).

Devido à sua especial situação de vulnerabilidade ou às circunstâncias fáticas, geográficas e econômicas, certos grupos sofrem com maior intensidade as violações ao direito ao meio ambiente em comparação com o resto da população, nesse sentido, a OC-23/17, particularmente sobre os direitos territoriais de povos indígenas, sobretudo pela especial relação espiritual e cultural que eles mantêm com seus territórios, a Corte se referiu à relação entre um meio ambiente saudável e a proteção de direitos humanos, considerando que o direito à propriedade coletiva destes está vinculado com a proteção e acesso aos recursos que se encontram nos territórios dos povos, pois estes recursos naturais são necessários para a própria sobrevivência, desenvolvimento e continuidade do estilo de vida de tais povos.

Nessa toada, é pacífico que o direito a um meio ambiente saudável é um “direito gerador de direitos”, pois sua inobservância e o desrespeito do Estado por tal valor afeta diretamente a possibilidade de gozo de outros direitos, especialmente quando determinadas comunidades vulneráveis (como no caso concreto), possuem relação mais íntima com o direito a um meio ambiente saudável, por extraírem diretamente da natureza seu meio de subsistência, bem como sua própria identificação cultural, através do gozo direto de áreas florestais ou domínios fluviais, por exemplo.

Nessa perspectiva, destaca a decisão que a própria garantia de direitos, por parte do Estado, deve ser diferenciada de acordo com o grupo de sujeitos afetados em caso de uma eventual violação, nos termos do que aparenta prescrever o art. 1º.1 e art. 24 da CADH, já que não se pode admitir a discriminação na tutela de direitos por motivo de “raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social” (BRASIL, 1992).

Inclusive, quanto ao art. 24 da Convenção, a jurisprudência da própria Corte já reconheceu a sua acepção hermenêutica relacionada à igualdade material, senão vejamos um precedente (BRASIL, 2022, p. 426-427):

[...] Segundo a jurisprudência do Tribunal, o artigo 24 da Convenção também contém um mandato orientado a garantir a igualdade material. Assim, o direito à igualdade previsto na referida disposição tem uma dimensão formal, a qual protege a igualdade perante a lei, e uma dimensão material ou substantiva, que determina “a adoção de medidas positivas de promoção a favor de grupos historicamente discriminados ou

marginalizados em razão dos fatores aos que faz referência o artigo 1.1 da Convenção Americana”.

No tocante às obrigações estatais frente aos possíveis danos ao meio ambiente, a garantia dos direitos a vida e a integridade pessoal, o parecer OC-23/17, traz a orientação de que os Estados devem obrigar a confecção dos estudos de impacto ambiental, como uma das medidas para cumprir com a obrigação de prevenção, senão vejamos:

Entre estas obrigações específicas dos Estados encontram-se os deveres de: i) regular; ii) supervisionar e fiscalizar; iii) requerer e aprovar estudos de impacto ambiental; iv) estabelecer um plano de contingência, e v) mitigar em casos de ocorrência de dano ambiental. (OC-23/17, p. 60).

Assim, os Estados possuem obrigação de prevenir o dano ambiental significativo dentro e fora do seu território e para cumprir esta obrigação de **precaução**, deverão realizar AIA, quando houver risco de danos significativos ao meio ambiente. Os mecanismos que estão atrelados à AIA são exaustivamente mencionados ao longo da OC-23/17.

Dentro desse contexto, importante destaque da Opinião Consultiva-23/17, se refere ao esclarecimento que até então, a CIDH só havia se pronunciado sobre AIA a respeito de atividades desenvolvidas em territórios de comunidades indígenas. Neste sentido, estabeleceu que a realização de estudos de impacto ambiental constitui uma das salvaguardas para garantir que as restrições impostas às comunidades indígenas ou tribais, respeito do direito à propriedade sobre suas terras pela emissão de concessões dentro de seu território, não impliquem uma denegação de sua subsistência como povo. Esclarece ainda (OC-23/17, p. 64):

Não obstante, esta Corte adverte que a obrigação de levar a cabo um estudo de impacto ambiental existe também em relação com qualquer atividade que possa causar um dano ambiental significativo. Ao respeito, a Declaração de Rio estabelece que deverá se empreender uma avaliação do impacto ambiental, em qualidade de instrumento nacional, respeito de qualquer atividade proposta que provavelmente tenha de produzir um impacto negativo considerável no meio ambiente e que esteja sujeita à decisão de uma autoridade nacional competente.

Alinhado com as diretrizes que preveem o estudo de impacto ambiental nos atos normativos discutidos ao longo desta Tese (atos político-jurídicos do MERCOSUL e legislações domésticas de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), e ainda com as diretrizes globais, de acordo com a CIDH, a partir da opinião consultiva em tela, o EIA deve ser concluído

de maneira prévia⁴³⁸ à realização da atividade ou antes do outorgamento das permissões necessárias para sua realização.

Aqui, há se ressaltar uma base normativa demasiadamente densa no que concerne à proteção do direito a uma alimentação adequada. Apenas em relação ao mencionado na decisão, veja-se: Art. 34, j, da Carta da OEA; art. 11, XI, da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem; art. 12.1 do Protocolo San Salvador; art. 21.1 da Declaração Universal de Direitos Humanos; art. 11.1 do Pacto Internacional sobre direitos Econômicos, Sociais e Culturais e; legislações locais dos países envolvidos.

Ademais, foi destacada a garantia a tal direito pela própria CADH, com fulcro no já citado art. 26, que abre o leque de direitos assegurados no sistema interamericano. A sentença também fez menção à interdependência entre o direito à alimentação adequada e ao meio ambiente saudável, especialmente no caso indígena, já que o acesso à alimentação, neste particular, só pode ser efetivado em um meio ambiente sadio, tenha recursos disponíveis para alimentação – através da caça, pesca etc.

Assim como nos demais casos, o direito à água estaria implicitamente protegido, segundo a CIDH, pela CADH, sob a égide da norma contida no art. 26 do Diploma Internacional. Dentre as demais normativas expressas utilizadas como fundamento, fez-se menção, dentre outras, a Resolução 64/292 da Assembleia Geral das Nações Unidas, intitulada “O direito humano à água e ao saneamento”, que reconhece que “o direito à água potável e ao saneamento é um direito humano essencial para o pleno gozo da vida e de todos os direitos humanos”; o art. 20º da Carta Social das Américas, as resoluções 2349/07 e 2760/12 da Assembleia Geral da OEA, dentre outras normativas.

Impende-se destacar, duas questões relevantes à proteção ao direito à água. Inicialmente, percebe-se que a tutela, no âmbito internacional, do direito à água, visa compelir os Estados Membros a adotarem medidas que assegurem tanto a disponibilidade de tal recurso, bem como a qualidade e a acessibilidade, nos termos do que indica o Comentário Geral nº. 15 do Comitê das Nações Unidas para os Direitos Econômicos Sociais e Culturais.

Noutra sinta, destaca-se novamente a necessidade de que os Estados, ao assegurarem o direito à água (bem como os outros direitos já referenciados) considerem que certos grupos – aqui, no caso, os indígenas – possam vir a serem afetados mais gravemente em decorrência de determinada violação, dada a sua posição de fragilidade no contexto social, além de o direito à

⁴³⁸ O Estado deve garantir que não se empreenda nenhuma atividade relacionada com a execução do projeto até que o estudo de impacto ambiental seja provado pela autoridade estatal competente. (OC-23/17, p. 66-67).

água estar, especialmente no caso indígena, intimamente relacionado com a proteção ao meio ambiente – através do acesso a rios não contaminados, por exemplo.

Por fim, é importante frisar que essa correlação entre os direitos de alimentação, à água, ao meio ambiente e à expressão cultural (que será vista adiante), reiteradamente mencionada em diversos momentos ao longo da decisão. Inclusive, a associação entre tais direitos é trazida já na fundamentação, com o possível intuito de se ressaltar a importância de serem tutelados de maneira conjunta.

De modo semelhante aos direitos anteriormente listados, aqui a base legal que fundamenta a decisão é: Carta da OEA (arts. 30, 45-F, 47 e 48); o art. XIII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem; o art. 14.1.a. do Protocolo de San Salvador; o art. 27.1 da Declaração Universal de Direitos Humanos; além da normativa interna⁴³⁹ do Estado.

Quanto a importância do aludido direito, ficou a cargo do Comitê DESC⁴⁴⁰ destacar os aspectos relevantes à tutela em questão, salientando-se, novamente, a especial relação entre o direito em questão com os demais citados, como ao meio ambiente saudável, a água etc. Ainda de acordo com a decisão – que parafraseia o Comitê dos DESC – o conceito de cultura representa “um processo interativo através do qual indivíduos e comunidades, mantendo suas particularidades e seus propósitos, dão expressão à cultura da humanidade”.

Assim, sobre a relação do direito a cultura com os demais direitos, tal liame é mais visível quando observamos os povos indígenas, que possuem, como forma de manifestação cultural, expressões ligadas à natureza (rituais, hábitos de caça, dentre outros), de modo que, a lesão ao direito ao meio ambiente saudável afeta diretamente o exercício da manifestação e expressão cultural desses povos, representando um quadro generalizado de violações.

Por fim, impende destacar os aspectos trazidos pela decisão – parafraseando o Comitê dos DESC – no que diz respeito aos elementos inerentes ao direito de participação cultural, que

⁴³⁹ “Por otra parte, la Constitución Nacional de Argentina, como ya se indicó, asignó “jerarquía constitucional” a la Declaración Universal de Derechos Humanos, a la Declaración Americana, a la Convención Americana, al PIDESC y al PIDCP. En particular respecto a pueblos indígenas su artículo 75, como ya se señaló (supra párr. 54), estableció que “[c]orresponde al Congreso [...]r]econocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos”, y también que le corresponde, entre otros deberes, “[g]arantizar el respeto a su identidad”. La Constitución de Salta, por su parte en su artículo 52 “asegura a todos los habitantes el derecho a acceder a la cultura” e indica que el Estado “[p]romueve las manifestaciones culturales [...] colectivas”. Además, de modo puntual sobre pueblos indígenas, el artículo 15 de la Constitución salteña, entre otras cosas, dice que “[l]a Provincia reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas que residen en el territorio de Salta[, y que r]econoce y garantiza el respeto a su identidad”. (Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*, 2020, p. 82-83, grifos nossos).

⁴⁴⁰ “Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante también “Comité DESC”)”. (Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*, 2020, p. 66).

se resumem em: disponibilidade de meios em que determinado grupo possa expressar sua cultura; acessibilidade aos meios de cultura, traduzindo-se em oportunidade de exercê-las; aceitabilidade, que permite que, através de leis e atos do Poder Público, todas as comunidades sociais possam gozar e expressar sua própria cultura, indiscriminadamente.

Adaptabilidade, que atende ao corolário da igualdade material (mas na perspectiva normativa do Estado de tratamento igualitário a todos os povos) e; adequação, que também atende ao corolário da equidade, mas que diz respeito a atuação positiva em prol da efetivação dos direitos humanos por determinado grupo, garantindo-o outros valores associados, como o meio ambiente saudável, o direito a água e à alimentação adequada – trata-se, este último ponto, daquilo que já foi exaustivamente analisado ao longo do texto.

4.6.7.2 Da responsabilidade do Estado no caso concreto

Houveram inúmeras alegações de atos praticados – e respectivas omissões estatais perante a prática de tais atos – que geraram a responsabilização do Estado no âmbito interamericano. Dentre tais atos, destaca-se que introdução de pasto (gado) nas comunidades indígenas, afeta diretamente o ecossistema local, já que os animais deterioram a plantação, contaminam a água com seus dejetos, aceleram o processo de desertificação, dentre outras coisas que impactam no meio ambiente indígena e, conseqüentemente, trazem prejuízos para a alimentação, o direito à água e a própria expressão cultural dessas comunidades.

Ademais, foi pontuada a questão da extração ilegal de madeira, que, obviamente, também impacta nos demais direitos supracitados, bem como a instalação de arame farpado pelos povos camponeses não indígenas locais, que afeta, além dos direitos supra, o direito de locomoção em seu próprio território, afetando também o direito pleno à propriedade.

Por fim, após a apuração da conduta do Estado – que, em sua defesa, alegou a adoção de diversas medidas, inclusive com a emissão de atos normativos em defesa dos direitos dos povos indígenas, tendo sido tais atos constatados como insuficientes pela Corte IDH – foi determinado que a Argentina violou os direitos à participação na vida cultural, no que diz respeito à identidade cultural, ao meio ambiente saudável, à alimentação adequada e à água, todos eles protegidos pelo art. 26 da CADH, nos termos da fundamentação da Corte.

4.6.8 Violações às garantias judiciais, medidas reparatorias e cumprimento da sentença

No que se refere à violação das garantias judiciais – especialmente no tocante a duração razoável do processo – e o próprio amparo jurisdicional em relação às ações judiciais movidas por *Lhaka Honhat*, ganham destaque as supostas violações sofridas em relação ao direito à proteção judicial, resguardado pelo art. 8º e 25 da CADH⁴⁴¹, no que concerne à impossibilidade material de se insurgir judicialmente contra a construção da ponte internacional; a alocação parcial de terras e; a realização do referendo que dizia respeito sobre a pauta indígena.

No que diz respeito à construção da ponte, a alegação foi de que a *ação de amparo* (espécie de ação popular mesclada com mandado de segurança, no Brasil) manejada pelos povos indígenas não teve efetividade, ao passo em que os respectivos recursos interpostos também foram rejeitados, em um impulso processual que se sucedeu ao longo de muitos anos. Inclusive, no último recurso manejado (e rejeitado) a obra da ponte internacional já havia sido finalizada.

Quanto à redistribuição de lotes de terras por meio dos decretos emitidos, desde a impetração da ação de amparo até a anulação dos aludidos atos pelo Poder Executivo, passaram-se cerca de 07 (sete) anos. Inclusive, desde à sentença judicial que anulou os decretos até o cumprimento da determinação judicial, passaram-se 03 (três) anos, em uma morosidade injustificável, segundo a Corte IDH.

Quanto a tentativa de impugnação à realização do referendo, não cabem maiores digressões, haja vista que a ação impetrada apenas foi inadmitida em razão de technicalidades processuais não atribuíveis ao Estado. Ante às razões consideradas supra, o Estado foi responsabilizado apenas em relação à morosidade atinente à revogação dos Decretos anulados judicialmente, por violação à garantia contida no art. 8º.1 da CADH.

Para fins das medidas reparatorias, considerando que existe um problema fundiário de disputa pela posse das terras em questão, uma vez que há ocupação por crioulos, em terras reconhecidamente indígenas - questão antecede a construção da ponte – a Corte IDH reconheceu a falha da Argentina em garantir o direito à propriedade (entre outros) aos indígenas através de um título coletivo e único.

Esta falha levou à violações de DHs nos termos da carta da OEA e da Convenção. A construção da ponte (e outras obras), sem prévia consulta aos povos indígenas, configura por si só uma violação aos direitos de propriedade, mas também aos direitos às garantias judiciais e à

⁴⁴¹ Nesse sentido, destaca-se que o art. 8º traça uma garantia judicial geral, que prevê, dentre outras coisas, a duração razoável do processo, enquanto o art. 25 prevê uma garantia judicial voltada ao direito de recorrer.

proteção judicial (Arts. 8 e 25 da Convenção). Outras violações decorrem da presença dos crioulos e suas criações de gado, inclusive com instalação de cercas e corte ilegal de madeira.

Assim, como medidas de reparação do direito de propriedade, a Corte IDH decidiu sobre a delimitação, demarcação e titulação de 400.000 he na terra identificada anteriormente como lotes fiscais 14 e 55. O título deve ser único - o título de propriedade da terra deve ser unificado, ou seja, apenas um para todas as comunidades indígenas vítimas que habitam o território. Sem prejuízo dos possíveis arranjos feitos por essas comunidades internamente para o uso do território comum. O título deve garantir o caráter comunitário, de administração autônoma, imprescritível, impenhorável, inalienável e não suscetível de gravames ou embargos e deve tomar como referência, o mapa entregue por *Lhaka Honhat*, mencionado nas considerações do Decreto 1.498/14⁴⁴² (ponto 81 da sentença).

Sobre a obrigação de consulta prévia⁴⁴³, o Estado deve abster-se de realizar atos, obras ou empreendimentos no território indígena. Caso realize os atos indicados, estes devem ser precedidos de realização de consultas prévias adequadas, livres e informadas. Esta conduta deve ser observada pelo Estado imediatamente a partir da notificação da sentença e será supervisionada pelo Tribunal até que seja determinada o cumprimento da medida, previamente que consiste em delimitar, demarcar e conceder um título coletivo que reconheça a propriedade do território.

No tocante ao traslado da população crioula⁴⁴⁴, a Argentina deve promover medidas de estímulo ao traslado voluntário procurando evitar desalojamentos compulsórios. Durante os três primeiros anos, a partir da notificação da sentença, não poderá realizar desocupação forçosa ou compulsória destes habitantes, inclusive deve ser garantido aos crioulos, o reassentamento ou o acesso a terras produtivas e com infraestrutura adequada, com acesso à assistência técnica e capacitação.

⁴⁴² Decreto 1498/14. Expediente de prueba, anexo H.32 al escrito de solicitudes y argumentos, fs. 31.336 a 31.352. (Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*, 2020, p. 31)

⁴⁴³ “328. *El Estado debe abstenerse de realizar actos, obras o emprendimientos sobre el territorio indígena que puedan afectar su existencia, valor, uso o goce por parte de las comunidades victimas, u ordenar, requerir, autorizar, tolerar o consentir que terceros lo hagan*321. *En caso de realizarse alguno de los actos indicados, debe estar precedido, según corresponda, de la provisión de información a las comunidades indígenas victimas, así como de la realización de consultas previas adecuadas, libres e informadas, de acuerdo a pautas señaladas por la Corte en la presente Sentencia (supra párrs 174 y 175). Esta conducta debe ser observada por el Estado en forma inmediata a partir de la notificación de la presente Sentencia; será supervisada por la Corte hasta tanto se determine el cumplimiento de la medida, antes ordenada, consistente en delimitar, demarcar y otorgar un título colectivo que reconozca la propiedad de territorio (supra párr. 327)*”. (Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*, 2020, p.109)

⁴⁴⁴ “*Sin perjuicio del proceso de acuerdos establecido a partir del Decreto 2786/07 de 2007 en adelante, y descrito en esta Sentencia, el Estado deberá poner a disposición de los interesados procesos de mediación o arbitrales para determinar las condiciones del traslado*”. (Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*, 2020, p.110).

Concernentes às medidas de reparação dos direitos a um meio ambiente saudável, à alimentação, à água e à identidade cultural, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu que a presença do gado afetou a qualidade da água e o acesso das comunidades indígenas à água potável. Além disso, também se verificou que o corte ilegal de madeira degrada o meio ambiente.

De tal modo, foram elencadas uma série de medidas, voltadas para os recursos hídricos, alimentares e florestais: 1. Em prazo máximo de 06 (seis) meses, a Argentina deve apresentar um estudo em que identifique situações críticas de falta de acesso à água e alimentação que ponham em grave risco a saúde e a vida nas comunidades indígenas; 2. Formule um plano de ação em que determine as medidas que deverão ser tomadas para atender de forma adequada e imediata às situações críticas; 3. O Estado terá o prazo de 01 (um) ano para apresentar estudo no qual estabeleça as medidas a serem tomadas para: Conservação de águas superficiais ou subterrâneas; Garantir o acesso permanente à água potável; Evitar a contínua a perda ou diminuição dos recursos florestais e procurando sua paulatina recuperação; e por fim, garantir de forma permanente o acesso à alimentação nutricional e culturalmente adequadas. Quanto ao corte ilegal de madeira, a Corte assinalou que o Estado realizava ações de monitoramento, assim, ordenou que continuasse a realizá-los.

A Corte determina a criação de um Fundo de Desenvolvimento Comunitário para a cultura indígena, no valor de dois milhões de dólares americanos, a serem despendidos num período não maior que 4 anos, destinado a ações dirigidas à recuperação da cultura indígena, especialmente programas relacionados à segurança alimentar e documentação, ensino e difusão da história e das tradições dessas comunidades.

Todas as ordens contidas na sentença tornam-se compromisso do Estado argentino em seu conjunto. A cada 06 (seis) meses o Estado deve enviar um informe contendo as ações e os avanços no cumprimento de cada uma das medidas ordenadas. O primeiro informe semestral deverá consistir de um plano de trabalho detalhado, a cumprir-se em 06 (seis) anos e tal informe, apesar de ser uma obrigação do Estado, deve ser construído com a participação dos representantes das comunidades indígenas. A Corte considerou como oportuno que a Comissão Interamericana de DHS, continuasse a assumir uma conduta ativa no âmbito do processo de cumprimento das medidas de restituição.

Sobre as medidas satisfativas, a Corte determinou que, em até 06 (seis) meses após o recebimento da sentença, o Estado, deveria fazer ampla divulgação com a publicação da decisão emanada pela Corte IDH, em sua integridade, nas páginas eletrônicas do INAI e do governo de *Salta*, como também, a publicação do resumo oficial da sentença, elaborado pela Corte nos:

Boletim Oficial da República Argentina; Boletim Oficial da Província de *Salta*; Um diário de circulação provincial em *Salta*; Um diário de ampla circulação nacional. Como também, a difusão da decisão, entre a população local, inclusive em cada uma das comunidades vítimas, em língua indígena e em Espanhol.

Figura 9 - Homem lendo informações sobre a sentença.



Fonte: <https://www.argentina.gob.ar/>. (2024).⁴⁴⁵

No tocante à publicização, a Corte também considera pertinente que o Estado difunda em emissora de rádio local, o conteúdo do resumo oficial da sentença, em língua espanhola e em línguas indígenas, conforme seja acordado com as comunidades, inclusive, a transmissão radiofônica⁴⁴⁶ deverá ocorrer todo primeiro domingo de cada mês, durante pelo menos quatro meses, a partir das 8h. e antes das 22h00.

Sobre as medidas de não repetição, a Corte determinou que as regras normativas existentes não são suficientes para proporcionar segurança jurídica ao direito à propriedade comunitária indígena, assim, determinou que o Estado adote todas as medidas legislativas e/ou de outro caráter, necessárias a garantir segurança jurídica ao direito humano de propriedade indígena comunitária.

A Corte IDH advertiu que os povos indígenas tem o direito a plena e efetiva participação, nas decisões sobre ações que impactem seus direitos, nos termos do Artigo XXIII da Declaração americana sobre direitos dos povos indígenas. E que, na garantia que as violações

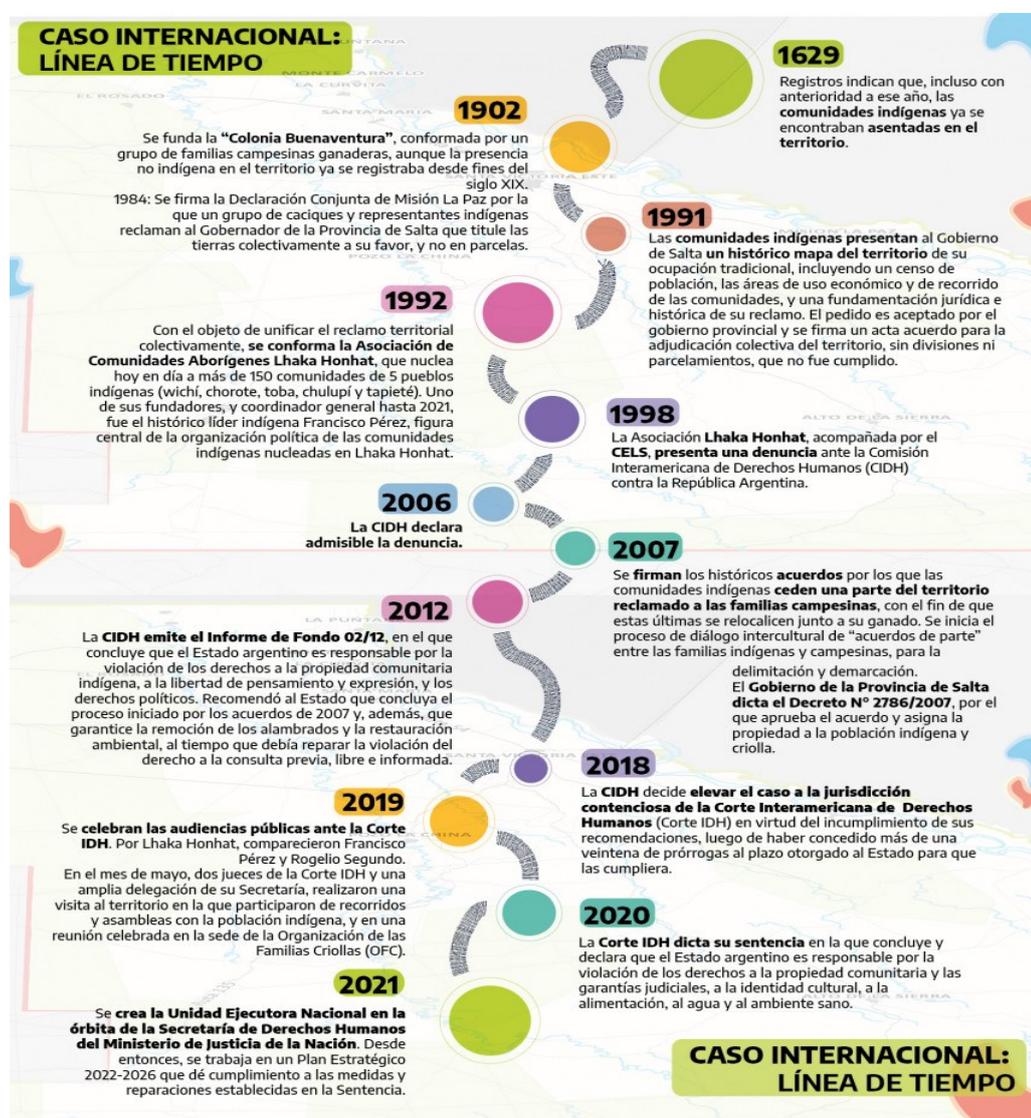
⁴⁴⁵ Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/buscar/lhaka%20honhat>. Acesso em: 04 fev. 2024.

⁴⁴⁶ “*La transmisión radial deberá efectuarse cada primer domingo de mes al menos durante cuatro meses, después de las 8:00 hs. y antes de las 22:00 hs. Dos semanas antes de que el Estado realice la primera acción de radiodifusión deberá comunicar por escrito a esta Corte y a los representantes la fecha, horario y emisora en que efectuará tal acto. El Estado deberá cumplir con esta medida dentro del plazo de seis meses contado a partir de la notificación de la presente Sentencia. Argentina deberá comunicar de forma inmediata a esta Corte una vez que haya procedido a realizar cada una de las transmisiones radiales dispuestas en este párrafo y de las publicaciones ordenadas en el párrafo anterior*”. (Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*, 2020, p.115).

não voltarão a acontecer, o Estado deve providenciar as medidas necessárias para que as medidas normativas e/ou outras ordenadas sejam aplicáveis tanto ao Estado nacional como a todos os entes federativos.

No que diz respeito às ações de reconhecimento, implementação ou garantia dos direitos dos povos ou comunidades indígenas ao reconhecimento da propriedade coletiva, seja assegurada a coordenação entre esfera federal e os entes federativos, para que as ações desenvolvidas em uma dessas áreas tenham validade nas outras e que seja evitada a duplicidade, a sobreposição ou a contradição de procedimentos ou atos jurídicos.

Figura 10 - Linha do tempo do Caso *Lhaka Honhat*.



Fonte: <https://www.argentina.gob.ar/> (2024)⁴⁴⁷.

⁴⁴⁷ Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/derechoshumanos/unidadespecial/historia-del-caso-lhaka-honhat>. Acesso em: 04 fev. 2024

Sobre as custas processuais, a Corte IDH decidiu por entender razoável, fixar o pagamento de uma quantia total de US\$ 50.000,00 (cinquenta mil dólares dos Estados Unidos da América)⁴⁴⁸ a título de custas e despesas⁴⁴⁹. Sobre a modalidade de cumprimento⁴⁵⁰, a Corte IDH decidiu que o Estado deve cumprir as suas obrigações monetárias pagando em dólares dos EUA ou, se tal não for possível, no seu equivalente em moeda argentina, utilizando para o respectivo cálculo a taxa mais elevada e vantajosa para os beneficiários permitidos pelo seu regulamento interno, em vigor à época do pagamento. Durante a fase de fiscalização do cumprimento da sentença, o Tribunal poderá reajustar o equivalente desses valores em moeda argentina, a fim de se evitar que variações cambiais afetem substancialmente poder de compra dos montantes determinados.

⁴⁴⁸ “La Corte decide, por entenderlo razonable, fijar el pago de un monto total de US\$ 50.000.00 (cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América) por concepto de costas y gastos. Dicha cantidad será entregada, en el plazo de seis meses a partir de la notificación de la presente Sentencia, al Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). En el procedimiento de supervisión de cumplimiento de la presente Sentencia, el Tribunal podrá disponer el reembolso por parte del Estado a las víctimas o sus representantes de los gastos razonables debidamente comprobados en dicha etapa processal”. (Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*, 2020, p. 119).

⁴⁴⁹ “La Corte advierte que no se ha señalado que la Lhaka Honhat realizara gastos procesales, sino que el reclamo de ese reintegro se ha limitado al CELS”. (Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*, 2020, p. 119).

⁴⁵⁰ “367. Si por causas atribuibles a los beneficiarios no fuese posible el pago de la cantidad determinada dentro del plazo indicado, el Estado consignará dicho monto a su favor en una cuenta o certificado de depósito en una institución financiera argentina solvente, en dólares de los Estados Unidos de América, y en las condiciones financieras más favorables que permitan la legislación y la práctica bancaria. Si no se reclama el monto correspondiente una vez transcurridos diez años, las cantidades serán devueltas al Estado con los intereses devengados. 368. Las cantidades asignadas en la presente Sentencia como medidas de reparación del daño y como reintegro de costas y gastos deberán ser entregadas de forma íntegra, sin reducciones derivadas de eventuales cargas fiscales”. (Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*, 2020, p. 119).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muitas são, na verdade, as conclusões às quais podemos chegar ao final desse trabalho. No tocante à concessão da Licença Ambiental – LA, para empreendimentos que ocasionem significativos danos ambientais, os instrumentos identificados nas legislações (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai) até apresentam variações, como, por exemplo, de nomenclatura, de rigor técnico, de fase, de órgão competente; de tipo de recurso ambiental; de participação institucional, todavia, segue-se, nos quatro países, a mesma lógica de dinâmica protetiva.

Dessa forma, o caráter essencial que particulariza o instituto jurídico da Avaliação de Impacto Ambiental – AIA e seus instrumentos complementares – enquanto condição prévia de autorização para obtenção da Licença Ambiental – a partir da investigação nas legislações dos quatro países, é o mesmo. Ainda que tenham nomes diferentes, os instrumentos de EIA, RIMA, EsIA, AAE, RIA, DIA, CAA, TOR, PGA, EIA, AAP, dentre outros, funcionam como um verdadeiro aparato técnico administrativo, para que os órgãos competentes, uma vez instruídos, possam conceder ou não a LA para quem a requeira.

Outra convergência que também se conclui a partir do marco regulatório, refere-se à dimensão “social” da AIA. Nas legislações dos quatro países, a menção à Avaliação de Impacto Social – AIS é quase inexistente. Apesar da AIS ter surgido na década de 1970, juntamente com a AIA, confirmamos que, também nos países mercosulinos, esta última espalhou-se com mais facilidade. Partimos da compreensão da indissociabilidade entre o impacto ambiental e o impacto social, todavia, nos cabe destacar que a menção à Avaliação de Impacto Socioambiental – AISA, nas legislações supracitadas não foi encontrada ao longo deste trabalho. Apenas a Lei de Salta, traz a nomenclatura da Declaração de Impacto Ambiental e Social, porém sem grandes avanços em sua materialidade. Nesse contexto, concluímos que o elemento ‘social’ funciona apenas como um elemento que compõe a AIA, mas que juntamente com ela não caminha. Inclusive, a exigência legal de audiência pública – momento de importante manifestação social - nos procedimentos de AIA é idêntica para os quatro países: de caráter não vinculativo, o que reforça nossa conclusão.

Na dimensão regional, sobre as tentativas de implementação da AIA e similares, levando em consideração as cinco fases da política ambiental do MERCOSUL, inferimos que apenas os primeiros anos apresentaram significativos avanços. No tocante às tentativas de harmonização da AIA e similares, a partir da apreciação dos atos jurídicos e documentos selecionados, foi possível constatar que existe uma harmonização da política ambiental mercosulina, inclusive quando ela opera a partir das omissões.

De tal modo, o que está pautado no SGT nº 06 – meio ambiente, via de regra, também está contemplado na RMMA. As Resoluções do GMC também demonstram convergências, inclusive porque, é o próprio GMC que define as agendas dos SGTs. Atuando com raríssima participação da sociedade civil, evidenciamos que o SGT nº 06 – Meio Ambiente (1995 a 2022) atua apenas dentro dos limites que lhe foi conferido; não acresce tópicos à pauta e, excepcionalmente, problematiza questões transversais ao que fora previamente estabelecido.

As duas primeiras fases da política ambiental mercosulina (1991 a 1995) são marcadas por grandes avanços, inclusive tendo germinado o alicerce para o início da terceira fase. A transformação do REMA em SGT nº 06 e a Resolução GMC 10/1994 são emblemáticos. O período também ficou caracterizado pela grande quantidade de Resoluções do GMC e Decisões do CMC cujo apelo pela harmonização é central.

A terceira fase (1996 a 2001) é uma verdadeira gangorra. Começamos bem, quando, em 1996, o Brasil apresentou a minuta do “Protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre o meio ambiente”, o documento tratava a AIA de modo especial, todavia, a Argentina foi dissonante e propôs um documento sucinto e extremamente genérico. Passados anos de silêncio nas instâncias técnicas – SGT nº 06 e RMMA –, apenas em 2001 foi assinado o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente no Mercosul, bem diferente da proposta original e, apesar de parecida com a proposta argentina, apresenta contornos diferentes. Os registros das atas e anexos apreciados, não apresentaram vestígios sobre a construção do texto que virou tratado⁴⁵¹ e não restou claro nessa pesquisa, quem, como, quando e onde foram feitos os ajustes da versão final.

A quarta fase (2002 a 2012) reportou-se quase que exclusivamente à dinâmica global. Entre Johannesburgo e Rio +20, a AIA e similares, não tiveram espaço nas instâncias do MERCOSUL, aqui investigadas. A quinta fase (2013 à 2022) continuou no mesmo passo. Apenas em 2017 houve a tentativa de se construir um estado da arte sobre as normativas de Estudo de Impacto Ambiental - EIA e procedimentos vinculados, cujo objetivo era elaborar um quadro comparativo. Todavia, inferimos que a quinta fase, no que se refere à AIA, também não se mostrou relevante, posto que a ideia encabeçada pela Argentina, até a LXXIII reunião do SGT nº 06 (21/11/2022) - última apreciada nesse trabalho de Tese - não foi alvo de deliberação.

Como política alvissareira intrabloco, cita-se excepcionalmente a Decisão 14/2014, que criou a Reunião de autoridades sobre povos indígenas – RAPIM, como um órgão auxiliar do CMC, entendendo que é pertinente criar um espaço institucionalizado de encontro, onde os indígenas farão o tratamento dos temas que lhes são relacionados, a fim de promover sua

⁴⁵¹ Único do MERCOSUL que versa exclusivamente sobre o Meio Ambiente.

participação no processo de integração. Em que pese, a acertada decisão de criação da RAPIM, lembramos que os documentos do SGT nº 06, tampouco os da RMMA registraram tal movimentação, o que nos leva a concluir que essa decisão partiu de cima e/ou de outras instâncias do MERCOSUL.

Por fim, a partir da comparação e sobreposição, entre os documentos - SGT nº 06 e RMMA - que compuseram as cinco fases da política ambiental do MERCOSUL aqui analisados, o movimento ambiental global, as legislações domésticas (Argentina; Brasil; Paraguai e Uruguai) e as narrativas da construção da ponte sobre o rio *Pilcomayo* entre Argentina e Paraguai, concluímos que a própria condução da política ambiental mercosulina, acrescenta fissuras ao bloco.

A alusão aos instrumentos de AIA emergem numa dimensão retórica e pouco eficaz. A quarta e quinta fases são emblemáticas para tal inferência, pois percebemos também que não existe um bom ritmo de continuidade. Os institutos ambientais até que são pautados, mas, comumente, as reuniões não apresentam as devidas finalizações⁴⁵² e, quando finalizam, nem sempre fazem jus ao formato discutido. Para fins dessa conclusão, a terceira fase (1996 a 2001) - entre a minuta e o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente no Mercosul - traz um alto grau de evidência. De tal modo, a política ambiental mercosulina no tocante à AIA - forjada no SGT nº 06 e na RMMA - apresenta-se harmonizada e adstrita a outras instâncias do bloco.

A partir da análise documental - atas e anexos - e do estudo de caso, pode-se inferir que há uma subserviência da proteção ambiental à dimensão econômica, posto que, a construção da ponte sobre o rio *Pilcomayo*; as lesões aos direitos e garantias das comunidades indígenas afetadas; a ausência de AIA; a inobservância das regras domésticas, regionais e internacionais; a flagrante afronta ao direito de informação e até mesmo à denúncia contra a Argentina perante o SIDH, ao que parece, não passaram de comentários de corredor, se é que realmente existiram. Como as instâncias do SGT nº 06 e a RMMA passaram incólume a tal acontecimento, concluímos que, para os atores que compõem essas instâncias do MERCOSUL, a construção da ponte e o avanço dos processos integracionistas – dimensão econômica - foi mais importante do que a salvaguarda ambiental.

Partindo para a dimensão jurídica, no que se refere à análise do Caso *Lhaka Honhat vs. Argentina*, de início, ressaltamos que, considerando o significado que as decisões judiciais

⁴⁵² Nos registros das atas e documentos anexos tanto do SGT nº 06 – Meio Ambiente quanto da RMMA, as deliberações e encaminhamentos são comuns, todavia, na maioria das vezes, a construção da narrativa apresenta-se pouco conclusiva. A menção a discussões futuras e pendências sobre apresentação de estudos/pareceres técnicos/relatórios/informações domésticas, são constantes.

assumem enquanto delimitadoras do sentido e alcance das normas jurídicas, a jurisprudência da Corte IDH tem cumprido importante papel, ao dar contornos aos direitos ambientais, ainda que a matéria seja algo recente, considerando a atrasada inclusão dessas temáticas nos tratados que compõem o arcabouço normativo do SIDH.

Com efeito, o esverdeamento do SIDH insere-se em um processo, em nível global, de expansão dos direitos humanos e do reconhecimento da indissociabilidade de suas várias dimensões/gerações, que, em muito se conecta à percepção que Bobbio (2004, p. 32) tem sobre o que ele chama de multiplicação/proliferação dos direitos do homem: “Em substância: mais bens, mais sujeitos, mais status do indivíduo”. De tal modo, a ideia cartesiana do homem como um fim em si mesmo, desconectado do mundo que o rodeia, de sua cultura, identidade, passado e futuro está ultrapassada.

Essa constatação se faz muito nítida na análise do Direito Ambiental, que se caracteriza, como já mencionamos, como transcendental em seu objeto (bens naturais, culturais - inclusive urbanos e suas implicações para com os seres humanos), e intergeracional, quanto aos seus sujeitos. O Direito Ambiental, assim, tem vocação existencial à tutela pelo Direito Internacional pois, como visto, a natureza e todos os seus significados e implicações não cabem na territorialidade estrita do direito interno.

No âmbito regional, o processo de esverdeamento - parte do empreendimento de multiplicação dos Direitos Humanos - insere-se, também, no contexto da redemocratização de vários Estados latino-americanos que foram submetidos a períodos ditatoriais e de exceção. O Protocolo de San Salvador, importante marco do *greening* do SIDH, é de 1988.

O Brasil deixou de ser uma ditadura em 1985 - e promulgou sua atual Constituição no mesmo ano do Tratado internacional em questão. Argentina, Uruguai e Paraguai deixaram de ser ditaduras, respectivamente, em 1983, 1985 e 1989, apenas para nos concentrarmos nos países mercosulinos, recorte espacial dessa pesquisa. Podemos, assim, concluir que a reafirmação democrática na América Latina e no Mercosul passa, necessariamente, pela valorização do Direito Ambiental e dos povos originários.

A superação dos regimes ditatoriais implicou na necessidade de reformas constitucionais nestes Estados, o que se deu, seja a partir da criação de novas cartas magnas, seja por profundas alterações em seus textos, os quais passaram a inserir uma maior presença de direitos e garantias atreladas ao meio ambiente, bem como aos povos originários. O período, portanto, fez coincidir simultaneamente a redemocratização dos Estados com a expansão dos direitos humanos, onde se inclui o *greening*, como também uma maior inserção dos povos originários na cena política dos países, o que atraiu também a sua posição enquanto

reivindicadores de direitos, considerando o judiciário como importante espaço de luta. Por fim, também esse período marcou uma maior adesão dos Estados ao regime do Direito Internacional, atraindo a competência suplementar do SIDH em matéria de Direitos Humanos.

No entanto, a história constitucional nos ensina que, particularmente nos países situados na periferia do capitalismo global, nem sempre as Constituições cumprem o seu papel normativo, estando, muitas vezes, submetidas aos ânimos políticos, econômicos e sociais dos Estados ou comprometidas, em sua elaboração e interpretação, com os interesses dos detentores fáticos do poder (Neves, 2001).

Outrossim, a colonialidade do poder implica na prevalência de valores coloniais - dentre os quais a sujeição e o apagamento dos povos originários - e encontra evidentes reflexos no poder judiciário. Especificamente, sobre o Direito Ambiental, a lógica desenvolvimentista, muitas vezes apresentada aos países outrora chamados subdesenvolvidos como a verdadeira “tábua de salvação”, justifica os discursos que defendem a exploração predatória dos recursos naturais e a busca por uma integração econômica que, frequentemente, desconsideram a existência e os direitos dos povos originários, cuja relação com a natureza se dá de maneira diversa àquela preconizada pela lógica ocidental.

Nesse sentido, o SIDH assume verdadeiro papel de retaguarda jurídica - a ponto de às vezes ser confundido como uma instância do judiciário local - em combate às diversas violações de direitos humanos que ainda assolam o continente americano. Particularmente em matéria ambiental e de povos originários, é possível entender a insuficiência dos recursos internos para a adequada tutela de seus direitos. Não à toa, como lembra Mazzuoli (2020), a expansão de atividades econômicas sobre os recursos naturais vitima com maior intensidade os povos originários e populações campesinas, o que reflete no fato de a maioria das demandas que envolvem o meio ambiente submetidas à CIDH e Corte IDH estarem relacionadas, também, aos povos originários, uma das justificativas do recorte desta Tese.

Nesse sentido, a apreciação do Caso *Lhaka Honhat*, cotejado com outras demandas sobre Direito Ambiental que chegaram à Corte IDH permitiu-nos deduzir um padrão na interpretação dos dispositivos dos tratados internacionais em matéria ambiental, inclusive a partir da ampliação do alcance de direitos considerados de primeira dimensão, com matriz mais individual do que difusa, como é o direito ambiental.

De início - e como seria de se esperar - o apelo à Corte IDH pressupõe um caminho prévio pela jurisdição interna, a qual, ainda que esgotados todos os recursos, não proveu uma resposta adequada às demandas submetidas. Importante destacar que o número não tão

expressivo de casos apresentados à Comissão IDH se justifica pela dificuldade em acessá-la, sobretudo em se tratando de povos cujo acesso à justiça ainda não é uma realidade plena.

De toda sorte, é inegável que o fluxo de demandas apresentadas pelos povos originários ao SIDH representa um avanço tanto em relação ao acesso à justiça quanto à própria cidadania dessas populações. Cabe pontuar que a Corte IDH não permite o acesso direto de indivíduos, o que estreita consideravelmente a sua porta de entrada.

Ainda sobre acesso à justiça, é possível entender que a perspectiva da inclusão dos povos originários latino-americanos no SIDH representa, senão um aprofundamento das ondas do acesso à justiça teorizadas por Cappelletti e Garth (1988), a verdadeira fundação de uma nova onda, amparada precisamente no ingresso perante as cortes internacionais, caracterizadas como instância suplementar de proteção aos direitos humanos. É interessante destacar novamente que a necessidade de acorrer ao SIDH decorre, em grande parte, de falhas na efetivação do acesso à justiça nos tribunais domésticos.

Particularmente sobre o Caso *Lhaka Honhat vs. Argentina*, é providencial trazer à baila o entendimento da Corte de Justiça de *Salta*, que não acolheu os pleitos trazidos pela Associação *Nuestra Tierra*, representante das comunidades indígenas, entendendo que não havia dano considerável e irreparável apto a justificar o prosseguimento da demanda, o que evidencia um debilidade no real acesso à justiça, o qual contemporaneamente não encerra seu sentido e alcance apenas no direito a estar em juízo, mas também em obter uma resposta adequada às demandas apresentadas, o que, evidentemente não significa que haja o direito a obter uma decisão favorável, mas sim um pronunciamento que efetivamente contemple e responda às indagações apresentadas. Assim, o SIDH, simultaneamente, “retifica” problemas de acesso à justiça e constitui, ele próprio, uma nova dimensão desse direito.

Quanto ao mérito das decisões submetidas à Corte IDH em matéria de direito ambiental e povos originários, constata-se que, a par da escassa previsão do direito ao Meio Ambiente equilibrado no Protocolo de San Salvador, que a Corte têm se amparado, em grande parte, numa interpretação extensiva do Art. 21 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que dispõe sobre o direito à propriedade, o que implica no reconhecimento de que o *greening* é também um processo hermenêutico, que se espalha também sobre aqueles instrumentos jurídicos clássicos, outrora restritos ao âmbito dos direitos civis, individuais e políticos, permitindo que o seu alcance seja ampliado, inclusive transcendendo as definições ocidentais de direitos tradicionalmente associados à chamada primeira dimensão dos direitos humanos.

Em sentença proferida pela Corte IDH no Caso Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicarágua⁴⁵³, datada do ano de 2001, o entendimento da Corte em muito se aproximou da concepção de território - não apenas no espaço físico em si, mas em todas as suas significações para a comunidade que o habita. O direito à propriedade, entendido de modo ampliado, também foi invocado como fundamento da sentença no caso *Lhaka Honhat vs. Argentina* (ainda que não tenha embasado originalmente a denúncia à CIDH), bem como nos casos *Povos Kaliña vs. Suriname* e *Saramaka vs. Suriname*, tendo este último, tocado em um ponto intrigante: a ausência de personalidade jurídica formal, segundo o direito interno, não deve ser impedimento à capacidade de pleitear judicialmente os direitos previstos na lei e nos tratados internacionais⁴⁵⁴, o que reforça o entendimento de que o SIDH acaba cumprindo, também, uma função retificadora das debilidades do acesso à justiça no âmbito interno.

A sentença do caso *Lhaka Honhat vs. Argentina* também traz como importante contribuição a dimensão informativa da AIA. Para tanto, fundamenta sua posição no artigo 23 da CADH, que dispõe sobre o direito à participação na vida cultural e na condução dos assuntos públicos dos Estados. Precisamente, um dos pontos mais importantes da decisão é, exatamente, a determinação de que os povos indígenas devem ser consultados sempre que houver risco de impacto a seus direitos. A Corte IDH⁴⁵⁵, seguindo a tendência já verificada no caso povos

⁴⁵³ “Dadas as características do presente caso, é necessário fazer algumas precisões a respeito do conceito de propriedade nas comunidades indígenas. Entre os indígenas existe uma tradição comunitária sobre uma forma comunal da propriedade coletiva da terra, no sentido de que o pertencimento desta não se centra em um indivíduo, mas no grupo e sua comunidade. Os indígenas, pelo fato de sua própria existência, têm direito a viver livremente em seus próprios territórios; a relação próxima que os indígenas mantêm com a terra deve de ser reconhecida e compreendida como a base fundamental de suas culturas, sua vida espiritual, sua integridade e sua sobrevivência econômica. Para as comunidades indígenas a relação com a terra não é meramente uma questão de posse e produção, mas sim um elemento material e espiritual do qual devem gozar plenamente, inclusive para preservar seu legado cultural e transmiti-lo às futuras gerações”. (Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*, 2020, p.174).

⁴⁵⁴ “174. Em conclusão, o povo Saramaka forma uma entidade tribal distinta em situação de vulnerabilidade, tanto a respeito do Estado como de terceiras partes privadas, na medida em que carece de capacidade jurídica para gozar, coletivamente, do direito à propriedade e para reclamar a suposta violação deste direito perante os tribunais internos. A Corte considera que o Estado deve reconhecer aos integrantes do povo Saramaka esta capacidade para exercer plenamente estes direitos de maneira coletiva. Isto pode ser alcançado mediante a adoção de medidas legislativas ou de outra natureza que reconheçam e considerem o modo particular em que o povo Saramaka se vê como coletivamente capaz de exercer e gozar do direito à propriedade. Portanto, o Estado deve estabelecer as condições judiciais e administrativas necessárias para garantir a possibilidade de reconhecimento de sua personalidade jurídica, através da realização de consultas com o povo Saramaka, com pleno respeito a seus costumes e tradições, e com o objetivo de assegurar o uso e gozo de seu território de acordo com seu sistema de propriedade comunal, assim como do direito de acesso à justiça e igualdade perante a lei”. (Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*, 2020, p. 36).

⁴⁵⁵ “A fin de garantizar el uso y goce de la propiedad colectiva, el Estado debe cumplir ciertas salvaguardas, que se enuncian en el párrafo siguiente. Las mismas son debidas a fin de resguardar la propiedad y también en función del derecho de los pueblos indígenas a participar en decisiones que afecten sus derechos. Conforme la Corte ha indicado, en razón de los “derechos políticos” de participación receptados en el artículo 23 de la Convención, en cuestiones atinentes a sus tierras, los pueblos indígenas deben ser consultados de forma adecuada a través de instituciones representativas de los mismos”. (Sentença *Lhaka Honhat vs. Argentina*, 2020, p. 60).

Kaliña vs. Suriname, entendeu que, nos assuntos relativos as suas terras, os povos indígenas devem ser consultados adequadamente, através de instituições que os representem. Cabe destacar que a Corte IDH diferencia consulta e consentimento: no Caso Povo *Saramaka vs. Suriname*, fixou-se o entendimento de que, nas hipóteses em que puder vir a ocorrer perda efetiva da propriedade, a simples consulta não será suficiente, devendo haver também o consentimento dos povos afetados.

O apelo ao direito à informação e participação dos povos afetados pelos empreendimentos com potencial de dano ao Meio Ambiente - e a todos os seus desdobramentos quanto aos direitos à propriedade, vida, identidade cultural etc. - já estava bem assentado na Convenção nº 169 da OIT, frequentemente utilizada como fundamento das decisões da Corte IDH. O Acordo Regional de Escazú⁴⁵⁶, também é prolífico na previsão dos deveres dos Estados-parte de prover meios de divulgação de informações ambientais e consulta das populações afetadas por tais empreendimentos, dentre os quais se destaca a figura da audiência pública.

Para Herdy, Leal e Massadas (2018), que analisam as audiências públicas no âmbito do STF, elas possuem uma dupla função, que é a suplementação de déficits políticos e epistêmicos da jurisdição. Considerando que o judiciário não é eleito pelo povo, tampouco é composto de especialistas nas mais diversas questões a ele submetidas, as audiências serviriam tanto para conferir legitimidade às decisões, dada a abertura à participação da sociedade civil, quanto forneceriam dados científicos necessários a um embasamento mais preciso à atuação dos juízes. Entendemos que a análise aqui formulada pode ser perfeitamente aplicada à atuação da Corte IDH, de modo que as audiências públicas e demais mecanismos de consulta e consentimento são imprescindíveis para a atuação mais correta e justa da jurisdição internacional.

Nesse sentido, a Corte IDH tem tido entendimento mais avançado do que a jurisdição interna e ao próprio direito pátrio. Especificamente no Caso *Lhaka Honhat vs. Argentina*, a legislação local, em que pese prever o instituto da audiência pública, não lhe confere caráter vinculante e sequer existe na Argentina, como constatou a Corte, lei sobre consulta prévia, livre e informada. Igualmente, no Caso *Raposa Serra do Sol*, o STF relativizou o direito de consulta, prevendo que a opinião dos povos afetados pode ser desconsiderada diante de questões estratégicas, o que evidencia que a jurisdição brasileira ainda não rompeu totalmente com a concepção de que os povos indígenas seriam um “problema” a ser administrado pelo Estado e que poderiam mesmo representar uma ameaça à soberania nacional, discurso muito reproduzido entre os meios mais conservadores da sociedade brasileira.

⁴⁵⁶ Todos os países mercosulinos são signatários, muito embora, apenas Argentina e Uruguai o tenham internalizado.

A Corte IDH, por seu turno, estende o direito à consulta não apenas em questões ambientais em sentido estrito, mas também à manutenção do modo de vida e do direito à propriedade dos povos tradicionais. No Caso Comunidades Afrodescendentes deslocadas da Bacia do Rio Cacarica (Operação Gênesis) *vs.* Colômbia⁴⁵⁷, entendeu a Corte que os povos demandantes em questão deveriam participar das decisões referentes ao seu retorno aos territórios que ocupavam antes do deslocamento forçado.

O tratamento dado ao direito à informação e à consulta ou consentimento dos povos afetados pelos impactos ambientais pela Corte IDH permite concluir que ela se aproxima dos modelos de democracia deliberativa e negociação entre grupos de interesse de AIA, expostos no Capítulo 1 da Tese. Com efeito, ouvir os grupos afetados pelos empreendimentos ambientais e depender do seu consentimento, nos casos assinalados, torna o procedimento da AIA significativamente mais democrático e participativo, permitindo, ao fim, que os povos afetados possam, também, ser beneficiados, inclusive economicamente, com os resultados do empreendimento.

A sentença do caso *Lhaka Honhat vs. Argentina*, por fim, se destaca ao reconhecer, como desdobramento do direito ao desenvolvimento progressivo, previsto no art. 26 da CADH, os direitos ao meio ambiente equilibrado, alimentação, água e participação na vida cultural. Com efeito, considerando que as decisões judiciais têm o poder de definir o sentido e alcance das normas jurídicas, a Corte IDH, assim, amplia consideravelmente o significado de direitos já anteriormente previstos em tratados internacionais, cujo texto, caso interpretado apenas à luz do método gramatical, dificilmente teria tal alcance.

Com efeito, a análise das sentenças da Corte IDH em matéria ambiental permite compreender a busca por uma interpretação cada vez mais ampla dos direitos previstos nos instrumentos que compõem o arcabouço normativo do SIDH, o que passa, também, por um diálogo entre as fontes, manifestado no recurso a outros tratados não construídos no âmbito da OEA como embasamento de suas decisões. Esse diálogo, por outro lado, também se aproxima da perspectiva intercultural, conforme teorizada por Herrera Flores (2004), o que permite inclusive que se recorra a dispositivos do direito interno, quando eles forem mais favoráveis aos direitos humanos. Embora não tenhamos localizado nenhuma decisão neste sentido, devem

⁴⁵⁷ O caso em questão cuida do deslocamento forçado de comunidades afrodescendentes no contexto de operação executada pelo exército colombiano com vistas à captura de membros das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia, que teve como consequência a retirada de milhares de indivíduos das terras ocupadas tradicionalmente por eles. Trata-se de sentença pioneira no uso da categoria “afrodescendentes” pela Corte IDH e do reconhecimento dos direitos conferidos aos povos indígenas a tais comunidades.

ser consideradas as potenciais contribuições das experiências constitucionais equatoriana e boliviana, que consideramos as mais avançadas em matéria ambiental no continente americano.

A perspectiva intercultural da hermenêutica da Corte IDH pode ser percebida, ainda, na constatação de que o tribunal têm interpretado os dispositivos do direito internacional à luz da compreensão dos povos originários⁴⁵⁸, o que permitiu a evidente ampliação do alcance do direito à propriedade, que assume, no âmbito do SIDH, um indissociável imbricamento com os direitos ambientais, a ponto de Mazzuoli (2020) declarar que os posicionamentos da Corte IDH dificilmente seriam observados em um sistema situado fora das especificidades regionais da América.

Assim, de modo geral, é possível concluir que a Corte IDH tem adotado posicionamentos mais adequados à perspectiva intercultural e mesmo descolonial relativamente aos temas ambientais que envolvam povos originários, revelando-se como importante instância na construção de uma democracia ambiental, a qual passa, necessariamente, pela valorização dos povos originários e de suas cosmopercepções ambientais.

O diálogo estabelecido pela Corte IDH entre os diversos instrumentos internacionais, o direito interno dos Estados a ela submetidos e os costumes dos povos originários permite, assim, a construção de soluções que não estejam presas, como adverte Daniel Sarmento (2016), nem a um provincianismo constitucional, nem a um imperialismo internacionalista.

Há que se valorizar, por outro lado, as contribuições que a jurisprudência internacional pode dar à jurisdição interna. Especificamente, no Brasil, que caminha a passos largos em direção à construção de um sistema de precedentes, no qual as decisões dos tribunais superiores têm cada vez mais peso como fontes do Direito, é de se lamentar a restrição no alcance de decisões da Corte IDH, ou mesmo a sua desconsideração, como se deu no caso *Gomes Lund vs. Brasil*, que versava sobre a Lei de Anistia nacional, no qual o STF ignorou a decisão da Corte sobre o tema.

Por fim, ressaltamos que ainda há casos afetos à matéria ambiental em trâmite na Corte IDH, cujas decisões poderão representar novas ampliações do sentido e alcance dos direitos

⁴⁵⁸ Neste sentido, é providencial colacionar o trecho da sentença do Caso *Yakye Axa vs. Paraguai*, de 17 de junho de 2005: “Considerando que o presente caso trata dos direitos dos membros de uma comunidade indígena, a Corte considera oportuno recordar que, de acordo com os artigos 24 (Igualdade perante a Lei) e 1.1 (Obrigação de Respeitar os Direitos) da Convenção Americana, os Estados devem garantir, em condições de igualdade, o pleno exercício e gozo dos direitos destas pessoas que estão sujeitas à sua jurisdição. Entretanto, há de se ressaltar que para garantir efetivamente estes direitos, ao interpretar e aplicar sua normativa interna, os Estados devem levar em consideração as características próprias que diferenciam os membros dos povos indígenas da população em geral e que conformam sua identidade cultural. O mesmo raciocínio deve aplicar a Corte, como, com efeito, fará no presente caso, para apreciar o alcance e o conteúdo dos artigos da Convenção Americana, cuja violação a Comissão e os representantes imputam ao Estado”.

previstos nos diversos tratados internacionais, como também há, nos diversos Estados submetidos à sua jurisdição, conflitos que, eventualmente, poderão ser levados a seu conhecimento. No entanto, por mais que a Corte IDH venha desempenhando papel relevante na proteção ao Meio Ambiente, suplementando as diversas deficiências do direito e jurisdição internas, ela não pode ser tratada como tábua de salvação (MAZZUOLI, 2016) ou como última instância à jurisdição interna, sendo imprescindível que os Estados adotem medidas legislativas, administrativas e jurisdicionais que possam garantir o efetivo respeito aos direitos ambientais, em toda a sua amplitude, sobretudo no que tange às demandas dos povos originários.

O acesso ao SIDH ainda é difícil - mesmo inalcançável em algumas situações - devendo haver, portanto, a institucionalização de uma cultura ambiental que supere a tradicional concepção de submissão do meio ambiente e dos povos originários à lógica do progresso econômico e predação dos recursos naturais, de modo a garantir, por fim, a preservação do meio ambiente como casa comum da humanidade.

Em síntese, o curso da história do atual regime ambiental demonstra que a percepção da relação homem x natureza - enquanto dimensões distintas - não são suficientes para salvaguardar o planeta, pois, se assim fosse, não estaríamos em constante processo de retroalimentação na criação de instrumentos, narrativas e intervenções em prol de tal proteção.

O Meio Ambiente enquanto “recurso” que - em nome do desenvolvimento - o ser humano pode explorar, mesmo agindo com cautela, parece que não é o suficiente. Afinal, essa dita cautela - aqui materializada na figura da AIA e similares - criada, instrumentalizada e operacionalizada por indivíduos que continuam olhando para a natureza, enquanto dimensão dissociada do homem, até idealiza avanços, todavia, se perde no caminho e continua apresentando retrocessos. A construção da ponte sobre o rio *Pilcomayo* é um exemplo de dissonância desse regime ambiental que, amparado em institutos e instrumentos – políticos e jurídicos – idealiza proteções, ao passo em que legitima violações.

REFERÊNCIAS

ABREU, Ana Flávia Araujo de; NASCIMENTO, Béthany Oliveira; FAUSTINO, Bruna Pereira; FREITAS, Gil. O PNUMA e suas limitações para a governança ambiental Internacional. **Fronteira**. Belo Horizonte, v. 11, n. 22, p. 141 - 169, 2012.

ALEIXO, Letícia Soares Peixoto; BASTOS, Sophia Pires. Direito Ao Meio Ambiente: Um Direito Humano? *In*: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; LEAL, César Barros. (Orgs.). **Direitos Humanos e Meio Ambiente**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2017. p. 133-151.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo, Malheiros, 2014.

AMARAL, Karina Almeida do. **O recurso de amparo como instrumento de proteção aos direitos fundamentais e sua relação com a arguição de descumprimento de preceito fundamental**. 2012. Disponível em: <https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r29665.pdf>. Acesso em: 18 out. 2020.

ANDRADE, Rogério Emilio de. **Direito homogêneo: harmonização, uniformização e ambivalência do Direito nacional**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2017. Disponível em: www.teses.usp.br. Acesso em: 07 set. 2012.

ARAUJO Alana Ramos. **Conceito de meio ambiente no direito brasileiro a partir da Lei nº 6.938/81: do reducionismo legal e constitucional ao conceito jurídico complexo**. 2019. 239 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal da Paraíba - João Pessoa, 2019.

ARGENTINA. **Constitución de la Nación Argentina**, de 22 de agosto de 1994. Disponível em: www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Argentina/argen94.html. Acesso em: 18 out. 2020.

ARGENTINA. **Guia para a elaboração de uma Avaliação Ambiental Estratégica – AAE**. 2019. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/infoleg/res337-2.pdf>. Acesso em: 29 set. 2023.

ARGENTINA. **Guia para a elaboração de Estudos de Impacto Ambiental – EsIA**. 2019, Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/infoleg/res337-1.pdf> Acesso em: 29 set. 2023.

ARGENTINA. **Lei nº 6.986**, de 1998. Lei do Meio Ambiente da Província de *Salta*. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-6986-123456789-0abc-defg-689-6000avorpyel/actualizacion>. Acesso em: 29 set. 2023.

ARGENTINA. **Lei nº 7070**, de 17 de janeiro de 2000. Lei de *Salta*. Dispoê sobre a Proteção ao Meio Ambiente. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/218471551/Ley-7070-Conformada-Con-3097>. Acesso em: 29 set. 2023.

ARGENTINA. **Lei nº 25.675**, 6 de novembro de 2002. Presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad

biológica y la implementación del desarrollo sustentable. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25675-79980/texto>. Acesso em: 18 out. 2020.

ARNT, Ricardo. A cúpula da crise. **Folha de S. Paulo**, 24 ago. 2002. Caderno Especial Rio+10. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u7028.shtml>. Acesso em: 18 abr. 2021.

BAITO, Lorena Cayré. Una primera aproximación a la variación vocálica inter-dialectal en wichí. **LIAMES**, Campinas, v. 15, n.2, p. 355-374, Jul./Dez. 2015.

BARROS-PLATIAU, Ana Flavia; VARELLA, Marcelo Dias; SCHLEICHER, Rafael T. Meio ambiente e relações internacionais, perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões do debate. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n.2, p. 100-130, 2004.

BASEDOW, Jurgen. World Harmonisation of Private Law and Regional Economic Integration – General Report. **Uniform Law Review**, v. VII, p.1-2, 2003.

BASTOS, Alexandre Marucci. **Dossiê DEDS (2005 a 2014)**. A Década da Educação para o Desenvolvimento Sustentável no Brasil: uma análise pela perspectiva estratégica. 2016. 361 f. Tese (Doutorado em Educação Escolar) – Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", / Faculdade de Ciências e Letras (Campus Araraquara), Araraquara, 2016.

BIJOS Leila; HESSEL, Carmem Elisa. Sistema Interamericano de Direitos Humanos: proteção ao meio ambiente. **Revista de Direitos Humanos em Perspectiva**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 78-98, Jul/Dez. 2016.

BIRNIE, Patricia; BOYLE, Alan; REDGWELL, Catherine. **International Law and the Environment**. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2009.

BOYLE, Alan. **Human Rights or Environmental Rights? A Reassessment**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 02 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em 02 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto 5.208**, de 17 de Setembro de 2004. Promulga o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5208.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%205.208%20DE%2017,sobre%20Meio%20Ambiente%20do%20Mercosul. Acesso em 02 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto no 3.321**, de 30 de dezembro de 1999. Protocolo de São Salvador. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador", concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3321.htm. Acesso em 02 fev. 2021.

BRASIL. **Resolução CONAMA N° 9**, de 03 de dezembro de 1987. Disponível em: https://licenciamento.cetesb.sp.gov.br/legislacao/federal/resolucoes/1987_Res_CONAMA_9.pdf. Acesso em 02 fev. 2021.

BRASIL DE FATO. Para Via Campesina, acordo em discussão entre Mercosul e União Europeia é 'injusto e excludente' Blog: Brasil de fato – Uma visão popular do Brasil e do mundo. 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/12/04/para-via-campesina-acordo-em-discussao-entre-mercosul-e-uniao-europeia-e-injusto-e-excludente>. Acesso em: 03 fev. 2024.

BULL, H. **A Sociedade Anárquica**. Brasília: Universidade de Brasília, [1977] 2002.

BUTELER, Alfonso. La revocación del acto administrativo de autorización ambiental. Rev. Direito Econ. Socioambiental, Curitiba, v. 13, n. 1, p. 243-273, jan./abr.2022.

CAMARGO, Fernando Santos de. Análise comparativa dos modelos de repartição de competências legislativas nos estados federados. **Revista da Faculdade de Direito - UFPR**, Curitiba, n. 47, p. 29-64, 2010.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; LEAL, César Barros (Coords.) **Direito ao Meio Ambiente: um direito humano?** 2017. Disponível em: http://ibdh.org.br/wp-content/uploads/2016/02/44600-Portugu%C3%AAs-Direitos-humanos-e-meio-ambiente.indd_.pdf. Acesso em: 30 out. 2022.

CARBONE, Sérgio M. Rule of law and non-State actors in the international community: are uniform law conventions still a useful tool in international commercial law? **Uniform Law Review**, v. 21, p. 2-3, aug. 2016.

CAROLINO, Ariella Kreitlon. **O lugar do social na avaliação de impacto ambiental: regulação pública no Brasil, avanços teóricos e desafios para o planejamento regional**. 2016. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

CARREAU, Dominique; BICHARA Jahyr-Philippe. **Direito Internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

CASELLA, Paulo Borba. Modalidades de harmonização, unificação e uniformização do direito: o Brasil e as convenções internacionais de direito internacional privado. *In*: CASELLA, Paulo Borba; ARAÚJO, Nádia (Coords.). **Integração jurídica interamericana**. São Paulo: LTr, 1998. p. 78.

CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. **Paradiplomacia & entes não centrais no cenário internacional**. Curitiba: Juruá, 2008.

CHRISTMANN, Luiza Landerdahl, Audiência pública ambiental. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 9, n. 9, p. 54-90, jan./jun. 2011.

CLAUDIO, Cetina F. Bragança Rosa. Implicações da Avaliação de Impacto Ambiental. **Ambiente**, V. 1, n. 3, 1987.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – CIDH. **Denúncia**. 1998. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pc/demandas.asp?Year=1998>. Acesso em: 30 abr. 2017.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – CIDH. **Convenção Americana de DHs B-32**. 1969. Disponível em: <https://docplayer.com.br/46714896-B-32-convencao-americana-sobre-direitos-humanos-pacto-de-san-jose-da-costa-rica.html>. Acesso em: 30 abr. 2017.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – CIDH. **Opinião Consultiva OC-23/17**. 2017. Disponível em: <https://nidh.com.br/oc23/> Acesso em: 30 abr. 2017.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE - CMDMA. **Nosso futuro comum**. Relatório Brundtland. 2 ed. Editora Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COMISIÓN TRINACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DEL RÍO PILCOMAYO. **Acuerdo Constitutivo**. Disponível em: https://www.pilcomayo.net/modulos/institucional/templates/files/Acuerdo_Constitutivo_CTN.pdf. Acesso em: 30 abr. 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Impactos jurídicos da saída do Brasil do MERCOSUL**. Brasília: CNI, 2020.

CRESWELL, J.W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução Magda Lopes; consultoria e revisão técnica desta edição Dirceu da Silva. 3. Ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DAL RI Jr., Arno. Humanismo Latino e Cultura Jurídica. *In*: PAVIANI, Jayme; DAL RI JÚNIOR, Arno (Orgs.). **Globalização e Humanismo Latino**. 1ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000. p. 121-145.

DAL RI Jr., Arno; MOURA, Aline B.; POZZATTI Jr., Ademar (Orgs.) **O Direito Internacional Privado perante os Processos de Integração Regional: União Européia e Mercosul**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

DAL RI JÚNIOR, Arno. **História do direito internacional: comércio e moeda, cidadania e nacionalidade**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

DAL RI JÚNIOR, Arno. O Direito Internacional Econômico em Expansão: Desafios e Dilemas no Curso da História. *In*: DAL RI JÚNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete M. de.

(Orgs.). **Direito Internacional Econômico em Expansão: Desafios e Dilemas**. Ijuí: Editora da Unijuí, 2003. p. 27-168.

DAL RI JÚNIOR, Arno; ANDRADE, Mariana Clara. A rodada do Uruguai e o meio ambiente: o florescimento da tutela jurídica ambiental no sistema multilateral de comércio. **Revista Brasileira de Direito - IMED**, v. 13, p. 295-317, 2017.

DAL RI JÚNIOR, Arno; ANDRADE, Mariana Clara. A Frágil Gênese da Tutela Jurídica do Meio Ambiente no Sistema Multilateral de Comércio: uma análise do período de Bretton Woods à Rodada de Tóquio (1947-1979). **Sequência (UFSC)**, v. 37, p. 193-226, 2016.

DAL RI JÚNIOR, Arno; BIAZI, Chiara Antonia Sofia Mafica; ZIMMERMANN, Taciano Scheidt. O direito internacional e as abordagens do “Terceiro Mundo”: contribuições da teoria crítica do direito. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 62, n. 1, jan./abr. 2017, p. 61 – 81. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/direito/article/view/47216> . Acesso em: 30 abr. 2017.

DAL RI JÚNIOR, Arno; NOSCHANG, Patrícia Grazziotin. Contradições e Dilemas em Vinte Anos de Tutela Jurídica do Meio Ambiente no Mercosul. *In*: BAPTISTA, Luiz Olavo; RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila (Orgs.). **Direito Internacional Contemporâneo**. 1 ed. Curitiba: Juruá, 2014. p. 45-87.

DAL RI JÚNIOR, Arno; ZIMMERMANN, Taciano Scheidt. Ressignificações do conceito de “Nacionalismo” entre a origem e a decadência da Convenção n. 107 da OIT. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n.68, p. 155-189, 2016. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1753>. Acesso em: 12 abr. 2021.

DAVID, René. The International Unification of Private Law, **International Encyclopedia of Comparative Law**, Tubingen/Paris/New York, cap. 5, v. II, 1971.

DEL VECCHIO, Angela; DAL RI JÚNIOR, Arno. **Il diritto internazionale dell’ambiente dopo il Vertice di Johannesburg**. Nápoles: Editoriale Scientifica, 2005.

DELLAGNEZZE, René. **50 anos da Conferência de Estocolmo (1972-2022) realizada pelas Nações Unidas sobre o meio ambiente humano**. São Paulo, SP: Arche, 2022.

DELMAS - MARTY, Mireille. **Por um Direito comum**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

DIAS, Elvira Gabriela Ciacco da Silva. **Avaliação de impacto ambiental de projetos de mineração no Estado de São Paulo: a etapa de acompanhamento**. 283p. 2001. Tese (Doutorado em Engenharia de Minas) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, Departamento de Engenharia de Minas, São Paulo, 2001.

DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; JAEGER JUNIOR, Augusto. Por uma teoria jurídica da integração regional: a inter-relação direito interno, direito internacional público e direito da integração. **Revista de direito internacional**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 139-158, 2015.

EÇA, Vitor Salino. Jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos. *In:* MARANHÃO, Ney; TUPINAMBÁ, Pedro Tourinho (Orgs). **Direito Internacional do Trabalho**. Estudos em Homenagem ao Centenário da OIT, São Paulo: LTR, 2019.

ESCOLA DA MAGISTRATURA DO TRF DA 4ª REGIÃO – EMAGIS. **Boletim Jurídico 149** – setembro de 2014. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/open-pdf/cj050149.pdf/consult/cj050149.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2023.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental** - Aspectos teóricos e práticos. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FERNANDES, Florestan. O desenvolvimento como problema nacional. *In:* FERNANDES, Florestan. **Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zarah Editores, 1975.

FERRARI, Alexandre Harlei. **De Estocolmo, 1972 a Rio+20, 2012: o discurso ambiental e as orientações para a educação ambiental nas recomendações internacionais**. 2014. 226 f. Tese (Doutorado em Educação Escolar) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências e Letras (Campus de Araraquara), Araraquara, 2014.

FERREIRA, Magali Luzio; CASTILHO, Maria Augusta; OLIVEIRA, Edilene Maria. Brasil, Paraguai, Argentina e Chile / Rota Bioceânica: relações culturais no território vivido. **Interações**, Campo Grande, v. 20, n. especial, p. 69-89, 2019.

FLICK, U. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FRANCA. Alessandra Correia Lima Macedo. Mercorsus and environmental law. *In:* FRANCA FILHO, Marcílio Toscano; LIXINSKI, Lucas; GIUPPONI, María Belén Olmos. (Eds.). **The Law of Mercorsur**. Oregon: Oxford and Portland, 2010. p. 225 – 239.

FRANCISCO. **Encíclica Laudato Si'**, do Papa Francisco Caticano: Libreria Editrice Vaticana, 2015. Disponível em: https://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html Acesso em: 12 maio 2023.

GAMA, Ana Paula Souza da. **Propostas de alterações da AIA no Brasil: uma análise crítica à luz da experiência internacional**. 2016. 102 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

GARRO, Alejandro M. Unification and Harmonization of Private Law in Latin America. **American Journal of Comparative Law**, n. 40, 1992.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GLASSON, J.; THERIVEL R.; CHADWICK, A. **Introduction to Environmental Impact Assessment**. 3 ed. New York: Routledge, 2005.

GLITZ, Frederico E. Z. O Mercosul e as atuais perspectivas jurídicas do processo de integração sulamericana. **RJLB**, Ano 5, n. 5, p. 583-610, 2019. Disponível em:

<https://fredericoglitz.adv.br/2019/10/02/o-mercosul-e-as-atuais-perspectivas-juridicas-do-processo-de-integracao-sulamericana/>. Acesso em: 2 abr. 2020.

GOMES, Anderson Barretos; RANGEL, Tauã Lima Verdan. A Evolução Histórica dos Direitos Humanos. 2019. Disponível em: <https://www.famesc.edu.br/biblioteca/pesquisa-producao-cientifica/IV%20SEMIN%C3%81RIO%20ENSINO,%20PESQUISA%20&%20CIDADANI A%20-%20V.%204.pdf#page=20>. Acesso em: 21 dez. 2023.

GUGEL, Gabrielle Tesser. Diálogos interculturais entre o ocidente e o oriente: o discurso ocidental como forma de exclusão da cultura árabe. **Revista da Faculdade de Direito**, Rio de Janeiro, n. 29, jun. 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/14404/16729>. Acesso em: 21 out. 2022.

HERRERA FLORES, J. **Los derechos humanos como productos culturales**. Crítica del humanismo abstracto. Madrid: Libros de la Catarata, 2004.

INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL AMERICANA - IIRSA. **Agenda De Projetos Prioritários De Integração** - API. Documento elaborado pela IIRSA e aprovado pelo Comitê Coordenador do COSIPLAN. 2011.

INFORME DE LA Cartera de Proyectos del COSIPLAN. 2017. Disponível em: <https://www.flipsnack.com/iirsa/informe-de-la-cartera-de-proyectos-del-cosiplan-2017.html>. Acesso em: 21 dez. 2023.

IRACHANDE, Aninho Mucundramo; ALMEIDA, Lucimar Batista de; VIEIRA, Marilena Maria Augusto. **O Mercosul e a construção de uma política ambiental para os países do Cone Sul**. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2010v9n16p205/12314>. Acesso em: 10 out. 2022.

IRIGARAY, Hélio Arthur Reis. ESG: novo conceito para velhos problemas. **Cad. EBAPE.BR**, v. 20, n.4, Jul./Aug. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/YKyfRmPDHhtGm3LG8jW6DQM/> Acesso em: 03 fev. 2024.

JAEGER JUNIOR, Augusto. Impasses do Direito Processual Civil Internacional do Mercosul e a oportunidade para o Revival das CIDIPs. **Cadernos do Programa de Pós Graduação Em Direito**, Porto Alegre, v. 5, p. 129-160, 2007. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/issue/view/2846>. Acesso em: 05 jun. 2020.

JANSEN, Nils; MICHAELS, Ralph. **Private Law and the State: Comparative Perceptions and Historical Observations**. *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*. Hamburgo: Max Planck Institute for Comparative and International Private Law, 2007.

JAYME, E. Direito Internacional Privado e Cultura Pós-Moderna (1996). **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS**, [S. l.], v. 1, n. 1, 2013. DOI: 10.22456/2317-8558.43487. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/43487>. Acesso em: 05 ago. 2023.

JAYME, E. O Direito Internacional Privado do Novo Milênio A Proteção da Pessoa Humana Face à Globalização (2000). **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS**, [S. l.], v. 1, n. 1, 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/43490>. Acesso em: 20 jan. 2022.

JAYME, E. Sociedade Multicultural e Novos Desenvolvimentos no Direito Internacional Privado (1994). **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS**, [S. l.], v. 1, n. 1, 2013. DOI: 10.22456/2317-8558.43486. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/43486>. Acesso em: 05 ago. 2023.

JAYME, E. **Visões Para uma Teoria Pós-Moderna do Direito Comparado (1997)**. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS**, [S. l.], v. 1, n. 1, 2013. DOI: 10.22456/2317-8558.43489. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/43489>. Acesso em: 05 ago. 2023.

JULLIEN, François. **La identidad cultural no existe**. Traducción Pablo Cuartas. Rio de Janeiro: Editora Taurus, 2017.

JULLIEN, François. **O diálogo entre as culturas: do universal ao multiculturalismo**. Tradução André Telles; Rio de Janeiro: Jorge Zahar. Ed., 2009.

JUNIOR Augusto Jaeger; JORGE, Mariana Sebalhos. A repercussão do MERCOSUL legislativo: deficiências de uma opção pela intergovernabilidade. **Revista InterAção**, v. 12, n. 12, jan./jun. 2017.

KRELL, Andreas. **Discrecionalidade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais –um estudo comparativo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco (IRBr) / Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) – Ministério das Relações Exteriores, 2006.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Conferências de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: FUNAG, 2013.

LAMPREIA, Luiz Felipe Palmeira. Resultados da Rodada do Uruguai: uma tentativa de síntese. **Estudos avançados**, v. 9, 1995.

LIMA, João André. **A harmonização do direito privado**. 2007. 264f. Tese (Curso de Altos Estudos) - Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2007.

LIMA, José Alfredo Graça; TORRES, Gabriel de Barros. Acordo Mercosul - União Europeia. **Centro Brasileiro de Relações Internacionais**, Rio de Janeiro, v. 1, n.1, p.1-11, 7 set. 2019. Disponível em: https://cebri.org/media/documentos/arquivos/Acordo_Mercosul-UniaoEuropeia.pdf. Acesso em: 02 fev. 2024.

MACINTOSH A. Best Practice Environmental Impact Assessment: A Model Framework for Australia. **Australian Journal of Public Administration**. [S.l], v. 69, n. 4, p. 401–417, dez. 2010.

MARQUES, Cláudia Lima; ARAUJO, Nadia de. (Orgs.) **O novo direito internacional: estudos em homenagem a Erik Jayme**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; TEIXEIRA Gustavo de Faria Moreira. O Direito Internacional do Meio Ambiente e o *Greening* da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 9, n.1, p. 199-242, jan.-jun. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/wfckkDYPYZdbq3CkmwtBYyj/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 out. 2022.

MCCORMICK, John. **Rumo ao Paraíso: a história do movimento ambientalista**. Tradução de Marco Antonio Esteves da Rocha e Renato Aguiar. Rio de Janeiro: RelumeDurnarã, 1992.

MEADOWS, Donella H. MEADOWS, Dennis L. RANDERS, Jtsrgen; BEHRENS III, William W. **The limits to growth**. United States of America: Universe Books, 1972.

MENEZES, Carla Cristina Costa de. **A influência da harmonização e da uniformização do Direito Internacional Privado sobre a autonomia da vontade na escolha da lei aplicável aos contratos internacionais**. 2016. 155 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas - FDR, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

MERCOSUL. **Resolução do Grupo Mercado Comum (GMC) 10/1994**. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/resolutions/Re11094p.asp>. Acesso em: 05 jun. 2020.

MERCOSUL. **Laudo Arbitral “Ad Hoc” do Mercosul**. Disponível em: https://www.tprmercosur.org/pt/docum/laudos/Laudo_arb_omision_estado_arg.pdf. Acesso em: 21 dez. 2023.

MONTEIRO, Ana Sofia Cardoso. Harmonização fiscal internacional: análise comparativa da proposta de diretiva europeia COM (2011) 121/4 e sua possível adaptação no contexto do Mercosul. **Revista do programa de Direito da União Europeia**, n.2, p. 35 -51, 2015.

MORGAN, Richard K. Environmental impact assessment: the state of the art, **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 30, n.1, p. 5-14, 2012.

MOURA, Aline Beltrame de. Os desafios da opinião consultiva enquanto mecanismo de cooperação jurisdicional no Mercosul. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**, Curitiba, v. 63, n. 1, p. 141 – 159, Jan./Abr. 2018.

NEVES, Marcelo. A interpretação jurídica no Estado Democrático de Direito. *In*: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Orgs.). **Direito Constitucional - Estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 356-376.

ONU. **Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia 2008-2012**. ST/LEG/SER.F/1/Add.5. Publicación de Las Naciones Unidas, 2013. Disponível em:

<https://www.icj-cij.org/sites/default/files/summaries/summaries-2008-2012-es.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2023.

ONU. Rio +20. **Declaração final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável**. O futuro que queremos. Rio de Janeiro: [s.e.], 2012.

ONU. **Report of the United Nations Conference on the Human Environment**. Stockholm: United Nations Publication, 1972.

OLIVEIRA, Renata Fialho de. **Harmonização Jurídica no Direito Internacional**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

OLIVEIRA, Renata Fialho de; CASELLA, Paulo Borba. **A interpretação pelo juiz nacional de convenções internacionais de direito uniforme**. 2010. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

OLIVEIRA, Renata Fialho de; CASELLA, Paulo Borba. **Harmonização jurídica em processos de integração econômica**. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

PAILLUSSEAU, Jean. Le droit de l'OHADA. Un droit très important et original. (O Direito da OHADA. Um Direito muito importante e original). **Revista La Semaine Juridique**, n. 44 out. 2004, p. 1-5.

PARAGUAI. **Constituição da República do Paraguai**. 1992. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/py_3054.pdf. Acesso em: 05 jun. 2020.

PARAGUAI. **Lei nº 294**, de 1993. Evaluacion De Impacto Ambiental. Disponível em: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2374/ley-n-294-evaluacion-de-impacto-ambiental>. Acesso em: 05 jun. 2020.

PARAGUAI. **Sentença**, de 10 de março de 2006. Disponível em: <https://www.informea.org/sites/default/files/court-decisions/2004%20N546.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2020.

PARK, Stephen Kim. Special economic zones: global trade and labor migration. **Georgetown journal of international law**, v. 47, 2016.

PEREIRA, Aline de Melo Faria. **Do global ao local: a Agenda 2030 da ONU e a gestão de resíduos sólidos no Brasil**. 2018. 116 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Federal da Bahia, Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Salvador, 2018.

PEREIRA, Ana Paula Camilo; ABRITA, Mateus Boldrine; FONSECA, Rafael Oliveira. Circulação, desenvolvimento econômico e ordenamento territorial: elementos teóricos para análises de pesquisas sobre a Rota de Integração Latino Americana. **Revue franco-brésilienne de géographie. Revista franco-brasileira de Geografia**. n. 50, 2021. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/37445>. Acesso em: 21 dez. 2023.

PEREIRA, Miguel de Souza; ALMEIDA, Maria Rita Raimundo. Avaliação de Impacto Social: uma Revisão Sistemática no Contexto Internacional. Periódico Eletrônico. **Fórum Ambiental da Alta Paulista**, v. 16, n. 5, 2020. Disponível em: https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/forum_ambiental/article/view/2647. Acesso em: 05 nov. 2022.

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e justiça internacional**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

POPE J.; BOND A.; MORRISON-SAUNDERS A.; RETIEF F. Advancing the theory and practice of impact assessment: Setting the research agenda. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 41, p. 1-9, Mar. 2013.

QUINTERO, Mansilla. Comunidades Indígenas y Proyectos de Desarrollo en el Chaco Central: ¿Subordinación, resistencia o posdesarrollo? **Signos en el Tiempo y Rastros en la Tierra**, v. 4, n. 10, p. 37-61, 2010.

REZEK, J. F. **Direito Internacional Público: curso elementar**, 10 ed. Saraiva, São Paulo, 2007.

RIO DE JANEIRO. **Declaração do Rio De Janeiro**. Rio de Janeiro: [s.e.] 1992.

ROSSI, Julieta. *et al.* Argentina. *In*: REIS, Helena Esser (Org.). CONSÓRCIO LATINO-AMERICANO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS. **Políticas de regulação das empresas transnacionais por violações aos direitos humanos na América Latina: Diagnósticos nacionais**. João Pessoa: Editora UFPB. 2018. p. 443-551.

SACHS, Ignacy. **A terceira margem: em busca do ecodesenvolvimento**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009

SANDS, Phillippe *et al.* **Principles of International Environmental Law**. 3rd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

SANTOS, Thauan; CÁRCAMO, Anna Maria; VARELA, Ian. Proteção do Meio Ambiente no MERCOSUL+2: uma análise à luz do Direito Ambiental o desenvolvimento. **Dossiê SimpoRI**, v.5, 2016. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/neiba/article/view/27829>. Acesso em: 05 jun. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

SCHIPANI, Sandro. System acknowledgment, Systematic interpretation, harmonization and unification of Law. Tradução Danilo Borges dos Santos Gomes de Araújo. **Revista Direito GV**, São Paulo, v.5, n. 2, p. 491-506, jul./dez. 2009.

SEIXAS, Cristiana Simão; PRADO, Deborah Santos; JOLY, Carlos Alfredo; MAY, Peter Herman; NEVES, Estela M. Souza Costa; TEIXEIRA, Leonardo Ribeiro. Governança

ambiental no Brasil: Rumo aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 25, n. 81, p. 1-21, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/81404>, acesso em 20 out. 2022.

SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da. Licenciamento ambiental como instrumento para a efetividade dos princípios constitucionais da proteção ambiental. **RJLB**, Ano 4, nº 1, 2018.

SILVA, Josiane Schramm da. **O greening no sistema interamericano de direitos humanos e o meio ambiente como um direito humano: rumo ao desenvolvimento sustentável**. 2021 Dissertação (mestrado). - Universidade de Marília, Marília, 2021.

SILVA, Rodrigo Deodato de Souza; lopes, Raphaela de Araújo Lima. **Caso Povo Indígena Xukuru vs. Brasil: Uma trajetória processual perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos**. 2022. Disponível em: https://ficheros-2022.s3.amazonaws.com/04/21/Im_1_3_901067857_in1_512_531.pdf. Acesso em: 12 maio 2022.

SILVEIRA, Marcos Henrique; GLITZ, Frederico E. Z. **Direito Contratual do MERCOSUL: o papel da harmonização jurídica na construção de um Direito Comunitário**. Curitiba: CRV, 2020.

SILVEIRA, Marcos Henrique; GLITZ, Frederico E. Z. **Direito Contratual do MERCOSUL: o papel da harmonização jurídica na construção de um Direito Comunitário**. Curitiba: CRV, 2020.

TEMPO AMERÍNDIO. **O grande Chaco**. Jan. 2013. Disponível em: <https://ancientamerindia.wordpress.com/2013/01/13/o-grande-chaco/>. Acesso em: 12 maio 2022.

TEUBNER, Gunther. **Ed. Global Bukowina: Legal Pluralism in the World Society**. Global Law Without a State. Dartmouth: Aldershot, 1997.

TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISÃO DO MERCOSUL. **Laudo N° 02/2006**. Disponível em: https://www.tprmercosur.org/pt/docum/laudos/Laudo_02_2006_pt.pdf. Acesso em: 21 dez. 2023.

TRINDADE, Antônio Augusto. **DHs e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1993.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl; CAMARGO, Fernando Santos de. Análise comparativa dos modelos de repartição de competências legislativas nos estados federados. **Revista da Faculdade de Direito - UFPR**, Curitiba, n. 47, p.29-64, 2002.

URUGUAI. **Constituição da República Oriental do Uruguai**. 1967. Disponível em: <https://siteal.iiep.unesco.org/pt/bdnp/574/constitucion-republica-oriental-uruguay>. Acesso em: 01 jun. 2022.

URUGUAI. **Decreto n° 435**, de 1994. Constitúyese un conjunto normativo complejo, que se denominará Reglamento de Evaluación del Impacto Ambiental. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/435-1994>. Acesso em: 01 jun. 2022.

URUGUAI. **Decreto N° 349**, de 2005. Reglamento de evaluacion de impacto ambiental y autorizaciones ambientales. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/349-2005/1>. Acesso em: 01 jun. 2022.

URUGUAI. **Decreto N° 586**, de 2009. Reglamentacion sobre residuos sanitários. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/586-2009>. Acesso em: 01 jun. 2022.

URUGUAI. **Decreto N° 72**, de 2016. Modificacion del reglamento de evaluacion de impacto ambiental y autorizaciones ambientales. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/72-2016>. Acesso em: 01 jun. 2022.

URUGUAI. **Decreto n° 294**, de 2019. Modificacion del decreto 52/005, relativo al sistema nacional de areas naturales protegidas. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/294-2019/1>. Acesso em: 01 jun. 2022.

URUGUAI. **Lei N° 16.466**, de 19 de janeiro de 1994. Ley de evaluacion del impacto ambiental. Publicada en el Diario Oficial N° 23.977, de 26/01/1994. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16466-1994>. Acesso em: 01 jun. 2022.

VANCLAY, F. International principles for social impact assessment. **Impact assessment and project appraisal**, v. 21, n. 1, p. 5-12, 2003.

VANCLAY, F.; ESTEVES, A. M.; AUCAMP, I.; FRANKS, D. **Social Impact Assessment: Guidance for assessing and managing the social impacts of projects**. Fargo ND: Internacional Association for Impact Assessment, 2015.

VASCONCELOS, Raphael Carvalho de. **Direito Internacional Privado, a proteção do ser humano e a falácia do ineditismo constitucionalista e tratadista**. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, 2015.

VASCONCELOS, Raphael Carvalho de. **Direito internacional entre unidade e fragmentação: Mercosul e o multilateralismo**. 2010. 221 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

VASCONCELOS, Raphael Carvalho de. **Ordem pública e direitos humanos: universalismo, multiculturalismo e o direito internacional**. 2009. 154 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

VEROCAI, I. **O licenciamento ambiental em outros países**. 2004. Disponível em: www.mma.gov.br/estruturas/DAI/_arquivos/iaraverocai2.pdf. Acesso em: 15 out 2021.

VEROCAI, I. Evolución de las prácticas de evaluación de impacto ambiental en América Latina. **Gest. polít. Pública**, Ciudad de México, v.22, n.2, 2013.

VILLELA, Anna Maria. A Unificação do Direito na América Latina: Direito Uniforme e Direito Internacional Privado. **Revista de Direito Civil**, n. 27.

VOIGT, Fernanda Gonçalves. Análise do caso da instalação das papeleiras em Fray Bentos – Uruguai: uma análise da solução de controvérsia. 2015. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2015.

WIMMER, R.D.; DOMINICK, J.R. **La investigación científica de los medios de comunicación**: una introducción a sus métodos. Barcelona: Bosch, 1996.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Introdução ao pensamento jurídico crítico**. 4 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

WOLKMER, Antônio Carlos. Pluralismo jurídico, interculturalidade e direitos humanos. **Revista Sequência**, Florianópolis, n. 53, p. 113-128, dez. 2006.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico**: Fundamentos de uma Nova Cultura no Direito. 3ª ed. São Paulo: Editora Alfa Ômega, 2001.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2001.