

Uma Análise Ambiental da Hidrovia Paraná-Paraguai e do Eixo Rodoviário da Integração

*Sigrid de Mendonça Andersen**

Resumo

Dois projetos de infra-estrutura viária encontram-se hoje na agenda do Mercosul, criados para permitir o transporte mais rápido e eficiente de pessoas e mercadorias entre os quatro países: a Rodovia da Integração Sul-americana, que ligará São Paulo a Buenos Aires; e a Hidrovia Paraná-Paraguai, que vai de Cáceres (Brasil) até o porto de Nova Palmira (Uruguai). Este artigo descreve as várias implicações ambientais que poderão ocorrer com a construção dessas obras, analisa como a questão ambiental vem sendo abordada nos Subgrupos Técnicos de Transportes instituídos pelo Tratado de Assunção e sugere ao Grupo Mercado Comum (GMC) uma política que integre o setor dos transportes no contexto geral do desenvolvimento sustentado.

Desde a sua criação, em 26 de março de 1991, pelo Tratado de Assunção, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) vem apresentando sinais de consolidação. Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai pretendem formar um mercado único a partir de 1995 que servirá cerca de 187 milhões de pessoas, numa área que constitui aproximadamente 56% do espaço ambiental da América do Sul. Apesar do pouco tempo e das sérias dificuldades e assimetrias existentes

**A autora é socióloga e encontra-se, atualmente, desenvolvendo investigação na Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) para tese de doutoramento sobre A Ecologia das Fronteiras na Bacia do Prata. É membro fundadora do Centro Ambiental para La Cuenca del Plata (CACPLA), com sede em Montevideo - associação formada por uma ONG de cada país platense: APA (Uruguai), FARN (Argentina), Prodena (Bolívia), Foro Siglo XXI (Paraguai) e Instituto Gaia do Brasil.*

entre os países - principalmente nas questões monetária e cambial -, a integração econômica é apontada pelas autoridades de Buenos Aires, Brasília, Assunção e Montevideo como um processo irreversível e que já se impôs.

Alguns indicadores comprovam esta irreversibilidade: a consolidação institucional do Mercosul, cujos compromissos assumidos pelos quatro países vêm sendo quase todos cumpridos no tempo previsto (elaboração de acordos setoriais, coordenação de políticas comerciais, desgravações tarifárias e eliminação de restrições não-tarifárias aos produtos originários do Mercosul); a participação direta e decisiva do setor privado nas negociações; o aumento dos investimentos intra-Mercosul e o resultado do intercâmbio comercial entre os quatro países, que cresceu 36% em comparação aos anos de 1990 e 1991. Além disso, o fato de as empresas, sobretudo argentinas e brasileiras, incluírem significativamente o Mercosul no seu planejamento, como acusam as pesquisas de opinião, leva a crer que retroceder nos avanços da integração econômica parece estar fora de cogitação.¹

Até o momento, os benefícios que poderão advir com a criação do mercado único têm sido bastante divulgados. Grande ênfase vem sendo dada às virtudes da liberalização comercial, desregulamentações, privatizações e à diminuição do papel regulador do Estado na economia. Alega-se que a consagração do Mercosul constitui-se em poderoso estímulo ao crescimento econômico dos países membros - necessitados de se recuperar da chamada "década perdida dos anos 80" -, e que impulsionará o setor industrial à modernização pela incorporação de novas tecnologias. Mais do que uma opção endógena de revitalização econômica, o Mercosul é uma imposição. É a saída que os países do Cone Sul (o Chile já mostrou seu interesse em integrar o Mercosul) encontraram diante da tendência da economia internacional que reorganiza o mundo em blocos econômicos.

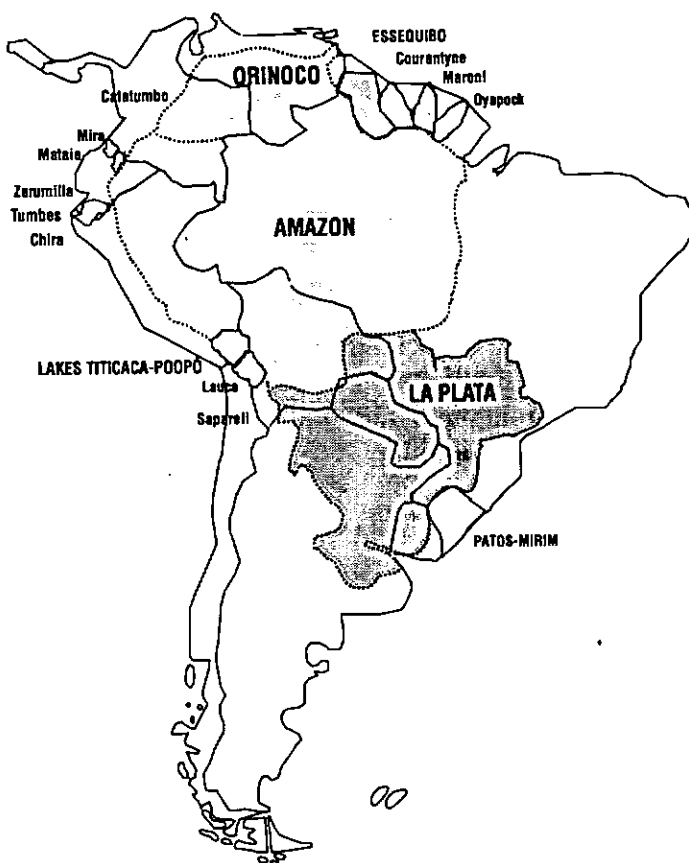
É preciso reconhecer, no entanto, que nesta integração econômica nem tudo é benefício. A remoção das barreiras comerciais entre a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai e a revitalização econômica nos moldes pretendidos poderão causar desvantagens em alguns setores e agravar problemas, dentre eles os relacionados ao meio ambiente, caso não sejam tomadas medidas que assegurem sua proteção. Até o momento, pouco se tem falado sobre o assunto.

O espaço ambiental em questão não se limita apenas às áreas que compõem a Bacia Hidrográfica do Prata, unidade biogeográfica que recorta os quatro países (mapa 1). As implicações ambientais do Mercosul poderão ocorrer numa região com cerca de 11,871 milhões de km², composta pela totalidade dos quatro territórios, que se estende

¹ BARBOSA, Rubens A. MERCOSUL, balanço do primeiro ano. *Boletim de Integração Latino-Americana, Brasília: MRE, n.4, p.5-6, jan./mar. 1992.*

desde a floresta amazônica — situada ao norte do Brasil — às estepes patagônicas no sul da Argentina. Essa região é rica em biodiversidade e abrange ecossistemas importantes como várias outras bacias hidrográficas, florestas, zonas costeiras, cerrados, os pampas, o chaco, o pantanal, regiões semidesérticas e montanhas andinas. Esses ecossistemas constituem-se, ao mesmo tempo, em patrimônio ambiental de valor incalculável e base material para o desenvolvimento, com suas riquezas naturais a serem exploradas. Utilizar esses recursos de maneira sustentável é o desafio que se apresenta.

MAPA 1 - BACIA HIDROGRÁFICA DO PRATA



FONTE: Management of International Water Resources: Institutional and Legal Aspects / Natural Resources Water Series N.1. United Nations, New York, 1975.

O Tratado de Assunção, no seu preâmbulo, considera que a "ampliação dos mercados nacionais e o desenvolvimento econômico da região devem vir acompanhados da preservação do meio ambiente".² Sabe-se, no entanto, que as forças do livre mercado, por si sós,

² TRATADO DE ASSUNCIÓN: Constitución de un Mercado Común entre La República Argentina, La República Federativa del Brasil, La República del Paraguay y La República Oriental del Uruguay, 1991.

não são suficientes para estabelecer o desenvolvimento sustentado,³ que as transações comerciais não incluem os custos ambientais causados nas etapas produtivas (as externalidades) e tampouco prevêm a escassez e o deterioramento qualitativo dos recursos naturais e do ambiente.

São várias as implicações ao ambiente que poderão ocorrer com a implementação do Mercosul,⁴ não sendo objetivo deste artigo discorrer sobre todas elas. Aliás, identificar com precisão todos os impactos ambientais decorrentes da formação do Mercosul exigiria um gigantesco Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA).⁵ O que se pretende é apenas analisar as implicações ao ambiente que poderão ocorrer com a implantação dos projetos de infra-estrutura viária, obras físicas específicas, pretendidos para atender à demanda exigida pelo Mercosul. Alguns desses projetos já estão em vias de implantação.

Os projetos de integração no setor dos transportes

A área abrangida pelo Mercosul (11,871 milhões de km²) dispõe de cerca de 200.000 km de estradas de rodagem pavimentadas e 68.000 km de rodovias. Compreende, ainda, aproximadamente 3.303 km de rios navegáveis, sem contar a possibilidade de navegação nos respectivos afluentes e nos rios interiores. Os maiores pólos produtores e consumidores encontram-se nos polígonos formados por São Paulo/Rio de Janeiro/Belo Horizonte, no Brasil, e Buenos Aires/Córdoba e Santa Fé, na Argentina.⁶

Reconhecendo a necessidade de melhorar a infra-estrutura viária entre os quatro países, o Grupo Mercado Comum resolveu priorizar dois projetos, que poderão causar impactos ambientais tanto na fase de construção quanto na de operação: a Hidrovia Paraná-Paraguai, que implicará a dragagem e derrocamento de alguns trechos dos rios internacionais, ameaçando um ecossistema compartilhado e frágil, o Pantanal; e a Rodovia da Integração Sul-americana, que ligará São Paulo a Buenos Aires aproveitando alguns trechos da malha viária já existente.

A Hidrovia Paraná-Paraguai

A Hidrovia Paraná-Paraguai, também denominada de "Hidrovia Platense", possui 3.303 km de extensão e vai de Porto Cáceres, no Mato Grosso - Brasil, ao porto de Nueva Palmira, no Uruguai. Constitui um segmento importante do sistema fluvial da

³ O desenvolvimento sustentado é definido pela Comissão Brundtland como aquele que "atende às necessidades das presentes gerações sem comprometer as futuras gerações de atender às suas próprias necessidades." (WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. *Our common future*. s.l.: United Nations, 1990. p.47)

⁴ INSTITUTO GAIA. *Problemas ambientais de fronteira entre os países do Mercosul: uma contribuição às políticas de integração*. Curitiba, 1991. 53p. Documento apresentado à Conferência ECOSUL 92, Foz de Iguaçu.

⁵ Na criação do North American Free Trade Agreement (Nafta), o Acordo de Livre-Comércio entre o México e os Estados Unidos, duas associações ambientalistas (Friends of the Earth e o Sierra Club) exigiram do governo norte-americano a elaboração do EIA do NAFTA, antes da sua aprovação no Congresso. Isto não ocorreu mas contribuiu para que a questão ambiental fosse considerada com prioridade nas negociações.

⁶ O comércio desses dois países com o Paraguai e Uruguai pode ser considerado relevante apenas nos estados brasileiros e províncias argentinas que lhe são vizinhos, segundo HENNINGS, Katherine. Os principais fluxos de transporte empregados atualmente no Mercosul: considerações preliminares. *Análise Conjuntural*, Curitiba, IPARDES, v.14, n.11-12, p.9-13, nov./dez. 1992.

Bacia do Prata (mapa 2), formando-se pelos rios Paraguai, Paraná e do Prata.

Atualmente, a Hidrovia Paraná-Paraguai é uma das principais vias de transporte para o abastecimento do Paraguai e para o transporte da produção mineira de Urucúm e El Mutúm, situados às margens do rio Paraguai, no seu trecho entre a Bolívia e o Brasil. É intensamente utilizada na Argentina para o transporte de cereais, tanto por embarcações fluviais quanto por barcos oceânicos, e está começando a ser utilizada mais intensamente para o transporte de soja brasileira e boliviana destinada aos mercados norte-americano e europeu.

A iniciativa da Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai de impulsionar maior e melhor navegação desta hidrovia justifica-se por três razões básicas, que poderão transformar a Hidrovia Paraná-Paraguai na espinha dorsal do comércio fluvial no Mercosul:⁷

- a) o baixo custo desta modalidade de transporte;
- b) o potencial produtivo desta região com vistas à exportação, especialmente dos minerais e da "soja", possibilitando a interconecção entre o transporte fluvial e o marítimo;
- c) o fato de que os investimentos necessários para sua melhoria não serão de grande monta.

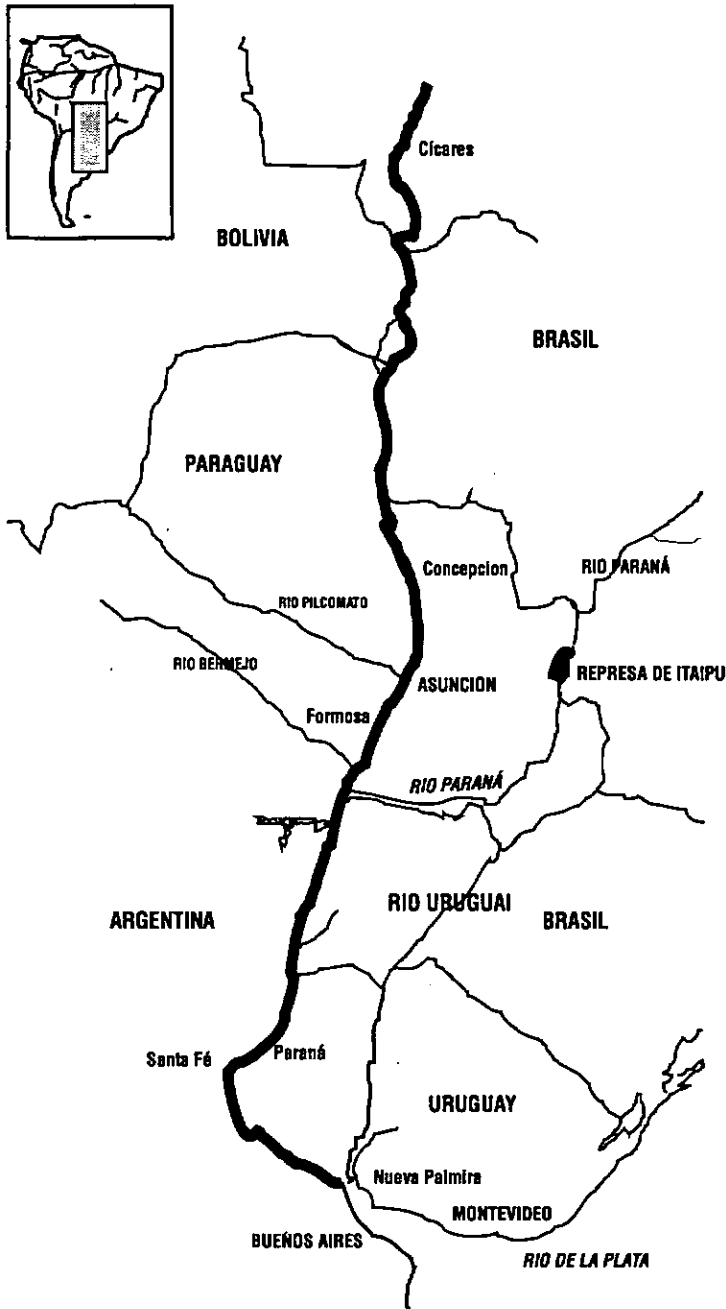
Para o melhoramento da hidrovia, várias medidas devem ser tomadas, que vão desde solucionar os aspectos jurídicos e normativos que travam ou dificultam a navegação fluvial entre os cinco países e implantar sinalizações e fazer balizamentos até executar obras de engenharia de maior envergadura para tornar o seu uso permanente. As obras de engenharia necessárias são os derrocamentos, dragagens e retificação de rios.

As obras de engenharia fluvial poderão causar impactos diretos aos ecossistemas e a todo o sistema hidrológico da Bacia do Prata, caso não seja considerada a variável ambiental. Preocupam, principalmente, as conseqüências diretas que poderão causar numa das maiores e mais importantes áreas úmidas do planeta: o Pantanal.

O Pantanal é um ecossistema com uma biodiversidade riquíssima e ainda pouco estudada, compartilhado entre Brasil, Paraguai e Bolívia. Desempenha um papel ecológico importante no controle de inundações porque constitui-se numa planície de drenagem que regula as subidas e crescidas do rio Paraguai. Funciona como um eficiente filtro biológico que garante a qualidade da água deste grande tributário da Bacia Platina. A dragagem e drenagem de 672 km do rio Paraguai, entre Corumbá e Puerto Quijarro, contempladas no projeto

⁷ A Bolívia, apesar de não ser integrante do Mercosul, compartilha com os demais países platenses o interesse nas obras da hidrovia, dada sua condição de país mediterrâneo.

MAPA 3 - A LOCALIZAÇÃO DA BACIA DO PRATA E DA HIDROVIA
PARANÁ-PARAGUAI



FONTE: Wetlands for the Americas. The Hidrovia, página 6.

da hidrovia, podem alterar esse processo, provocando dois tipos de efeitos:

- inundações em toda a Bacia Platina, pela alteração do controle hídrico natural. A retificação dos rios navegáveis aumentaria a velocidade das águas e conseqüentemente provocaria distúrbios no regime hídrico, com a incidência das enchentes dos rios Paraná e Paraguai. Quando o rio Paraná está cheio, o rio Paraguai está vazio, aguardando o momento de receber as águas e assim sucessivamente. Com o aumento da correnteza, podem reduzir-se em até dois meses os períodos de cheias no Pantanal, afetando todos os países da Bacia Platina, com prejuízos que vão desde a destruição de ecossistemas até o desaparecimento de atividades econômicas como a pecuária pantaneira.
- a possível desertificação do Pantanal, já que o rio Paraguai seria transformado com um declive maior e, como tal, passaria a exercer a função de dreno na região, o que acabaria com muitos alagados e lagoas.

Outras distorções imensuráveis a todos os ambientes do Pantanal poderiam ocorrer, com perda de enorme riqueza genética de fauna e flora e com conseqüências desastrosas para os povos que delas compartilham.

Efeitos adversos ao ambiente serão sentidos posteriormente, pelo incremento do tráfego da hidrovia com as obras de expansão portuária, o aumento da contaminação por cargas e descargas, pelo ingresso de frotas pesqueiras e frigoríficas maiores em rios cuja legislação de proteção à pesca (épocas de reprodução) e ao meio ambiente são frágeis e com fiscalização pouco eficiente.

Impactos ambientais adicionais certamente irão ocorrer com a expansão da área produtiva ao longo da hidrovia. Considerados como impactos indiretos, mas nem por isso menos nocivos, a Hidrovia Paraná-Paraguai irá estimular a expansão da fronteira agrícola nas margens dos três rios, pela rentabilidade do transporte. Esta expansão da agricultura poderá resultar em desmatamentos e no uso de terras sem vocação para essa atividade, principalmente a cultura da soja. O "modelo-exportador da soja" há muito vem sendo questionado no aspecto social e ambiental, por se caracterizar como monocultura extensiva, gerar concentração fundiária e expulsão dos pequenos proprietários rurais, além de exigir intensa mecanização e uso abusivo de agroquímicos que contaminam o solo.

A imposição do agente financiador

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), organismo que irá financiar as obras da hidrovia, vem condicionando os empréstimos à elaboração de Estudo de Impacto Ambiental.⁸ Com base nos procedimentos de avaliação de impactos determinados pelo BID, a delegação brasileira preparou em julho de 1990 um Termo de Referência (TOR) que acabou por ser aprovado pelos demais países dentro do "Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraná-Paraguai", organismo criado em setembro de 1989, o qual se encarrega de todo o programa de desenvolvimento da hidrovia.

Foi aprovado pelo Comitê que se fizesse um EIA de forma global, prevendo ampla e exaustiva avaliação de toda a Bacia Hidrográfica do Prata, "sem que esse implicasse a postergação de obras prioritárias que pudessem ser feitas de forma imediata e que não ocasionassem prejuízo ecológico incontrolável".⁹

Apesar das condicionantes impostas pelo agente financiador - o BID, algumas obras da hidrovia, como portos e dragagens, vêm sendo feitas em vários trechos do rio Paraguai, na região do Pantanal, sem qualquer EIA.¹⁰ Além disso, várias questões de ordem institucional, política e sobre a eficiência econômica da hidrovia merecem ser aprofundadas e aclaradas:

1. O projeto da Hidrovia Platense deve incluir, na totalidade e explicitamente, os benefícios e os custos ambientais,¹¹ de modo que se permita mostrar as reais vantagens e desvantagens da hidrovia, em curto, médio e longo prazos. O EIA deve ser elaborado justamente para possibilitar um cálculo real sobre a eficiência econômica do projeto, do ponto de vista social e ambiental, público e privado.
2. O Comitê Intergovernamental da hidrovia deve ser transparente e informar ao público e comunidades da Bacia Platina todas as etapas do desenvolvimento desta obra.
3. Em se tratando de um projeto internacional que envolve cinco países, a aplicação dos procedimentos de EIA deve ser feita de forma coordenada. No entanto, alguns pontos permanecem pouco claros, a saber:
 - que outras instituições, além do BID, farão a análise do EIA?
 - que autoridades serão responsáveis pela tomada de decisão face ao EIA apresentado?
 - como assegurar o cumprimento total do processo de EIA que envolve audiências públicas e consulta às comunidades que serão afetadas, além das auditorias ambientais?

⁸ Os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) constituem um processo de identificação e avaliação das conseqüências de um determinado projeto ou atividade para o ambiente e para a saúde humana, feito antes da sua implementação, de modo a orientar as autoridades responsáveis na tomada de decisão sobre sua implantação, de acordo com WATHERN, Peter. An introductory guide to EIA. In: ENVIRONMENTAL Impact Assessment : theory and practice. London : Unwin Hyman, 1986.

⁹ Informe de la Primera Reunión del Comité Intergubernamental de la hidrovia Paraguay-Paraná. Buenos Aires, 9 de mayo de 1990.

¹⁰ Esta denúncia foi feita pela Sociedade de Defesa do Pantanal (SODEPAN), em 1993, no que se refere às construções dos portos de Nueva Palmira e Puerto Murinho.

¹¹ BUCHER, E.U. et al. Hidrovia : an initial environmental examination of the Paraguay - Paraná Waterway. Manomet : Wetlands for the Americas, 1993. 72p.

- após as obras de engenharia e pleno funcionamento da hidrovia, como serão feitas a fiscalização e o monitoramento ambiental?

Como começar a resolver esses problemas?

A criação de uma **Coordenadoria de Meio Ambiente** de caráter consultivo, dentro do Comitê da Hidrovia Paraná-Paraguai, composta por técnicos ambientais dos cinco países, com a participação da sociedade civil, poderia ser a solução inicial para responder ao vazio institucional e aos problemas que se apresentam.¹²

Esta "Coordenadoria de Meio Ambiente" deveria ser a responsável pelo procedimento do EIA/RIMA e, caso fosse comprovada a eficiência econômica do projeto (onde necessariamente deveriam ser incluídos seus custos e benefícios ambientais), esta coordenadoria deveria aplicar as recomendações do EIA mediante o estabelecimento de um regime normativo e de sanções sobre a preservação do meio ambiente.

Evidentemente, este Comitê deveria atuar em coordenação com as políticas ambientais estabelecidas no âmbito do Mercosul e do Sistema da Bacia do Prata (CIC), este último criado mediante a assinatura do Tratado de Brasília (1960), cujo objetivo fundamental é o de estabelecer um acordo entre os cinco países para a utilização das águas das sub-bacias compartilhadas que compõem o Sistema Hidrográfico do Prata.

A RODOVIA DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

Durante a reunião do Conselho do Mercosul, ocorrida em dezembro de 1991, em Brasília, decidiu-se priorizar a implantação de um sistema de transportes rodoviário para o Mercosul.¹³

Desde o início, pensou-se na construção de um Eixo Rodoviário que passaria pelo Brasil-Uruguai-Argentina, ligando a cidade de São Paulo a Buenos Aires e atendendo a um tráfego regional da ordem de 7 a 8 milhões de passageiros/ano. Neste Eixo Rodoviário seria incluída uma ponte que uniria a cidade uruguaia de Colônia do Sacramento com a capital argentina, sobre o rio da Prata.

Contratada pelo BID, a empresa Louis Berger Internacional, sediada em Washington, nos Estados Unidos, elaborou em outubro de 1992 um estudo preliminar de factibilidade do Eixo Rodoviário,¹⁴ incluindo a ponte entre Buenos Aires e Colônia, que teria entre 45 a

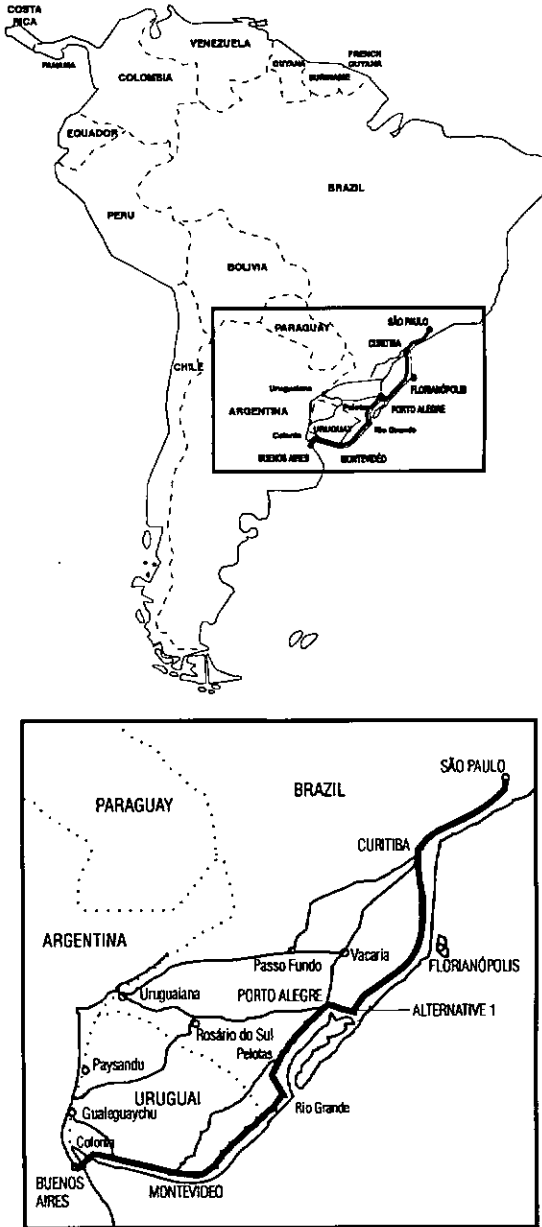
¹² Se for criada, posteriormente, uma empresa para administrar a hidrovia, uma gerência de meio ambiente deveria ser, por sua vez, instituída.

¹³ Na II Reunião do Conselho do Mercosul (Las Leñas, julho de 1992) foi reiterado o interesse dos países membros na construção do Eixo, tema que mereceu referência específica no ponto 12 do Comunicado dos Chefes de Estado à mencionada reunião.

¹⁴ BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Proposta do eixo viário Buenos Aires - São Paulo em regime de concessão. Washington: BID, 1992. 47p. Estudo preliminar de viabilidade preparado por Louis Berger International, Inc.

55 quilômetros de extensão e, portanto, estaria destinada a converter-se numa das obras mais importantes do gênero (mapa 3).

MAPA 3 - A AUTO-ESTRADA DE CONCESSÃO PRIVADA BUENOS-AIRESSÃO PAULO
TRAÇADO ESCOLHIDO PARA ANÁLISE



FONTE: Luis Berger International/BID 1991.

O custo da "Rodovia da Integração Sul-americana", como é conhecido este Eixo Rodoviário, está estimado em aproximadamente US\$ 3 bilhões, mas seria de concessão privada, cujos investimentos em melhorias e custos de operação seriam recuperados por meio de pedágio e outras rendas. O volume do tráfego, combinado com a receita obtida pela cobrança de um pedágio para a travessia da ponte Buenos Aires - Colônia (valor projetado de 10 a 15 dólares), deveria proporcionar recursos em torno de US\$ 150 a 200 milhões anuais.¹⁵ A execução do sistema levaria no mínimo 10 anos.

O Projeto foi apresentado pelo BID ao setor privado internacional, nos dias 23 e 24 de outubro de 1992, na cidade de Canela (RS). Um consórcio multinacional constituído pelas empresas Dumez (França), Impregilo (Itália), CBPO Odebrecht (Brasil) e Cartellones (Argentina) manifestou-se disposto a participar da licitação da obra. Os governos dos países envolvidos ficaram de definir os termos de concorrência pública para o projeto. Decidiu-se, ainda, ampliar a atual Comissão Binacional Argentino-uruguaia da Ponte Colonia-Buenos Aires para nela incluir representantes governamentais brasileiros.

As implicações ambientais da Rodovia da Integração

Reconhecidamente, todos os transportes motorizados afetam o meio ambiente e causam poluição.¹⁶ Durante muito tempo, as implicações do setor de transportes sobre o meio ambiente vinham sendo avaliadas somente em termos de poluição atmosférica e de emissões sonoras. As políticas de proteção ambiental consistiam, basicamente, em fixar limites para as emissões e ruídos, reforçados por legislação específica e fiscalização.

Hoje, o setor de transporte é visto com um enfoque mais amplo, ou seja, como um dos principais responsáveis pelos problemas energéticos e ecológicos, dado que constitui um dos maiores consumidores de combustíveis fósseis e gera poluição com repercussões globais. A poluição atmosférica, assim, não é vista apenas pelas suas conseqüências localizadas, mas como um problema que atinge todo o planeta. Gases poluentes que provocam o efeito estufa e alterações no macroclima são derivados, em grande parte, do setor dos transportes.

A redução da camada de ozônio, que diminui a proteção da Terra contra a radiação ultra-violeta emitida pelo sol, é causada pela emissão de clorofluorcarboneto (CFC) e de haloalcanos. A contribuição direta dos transportes para este fenômeno decorre, principalmente, do transporte de mercadorias em refrigeração e dos veículos equipados com instalações de condicionamentos de ar.¹⁷

¹⁵ LASARO, Maria Tereza: *Eixo rodoviário: informações básicas. Boletim de Integração Latino-Americana, Brasília: MRE, n.8, p.100, jan./mar. 1993.*

¹⁶ CEE: *O Impacto dos Transportes sobre o Ambiente: Uma Estratégia Comunitária para um Desenvolvimento Equilibrado do Sector dos Transportes, COM (92), 46 final, Bruxelas 1992.*

¹⁷ *Outro problema com repercussão global é a acumulação de ozônio na troposfera, provocada pela emissão de compostos orgânicos voláteis (COV) e óxidos de azoto (Nox), com conseqüências nefastas para a saúde humana e a vida animal. Os transportes constituem um dos grandes responsáveis por este fenômeno.*

Quanto às implicações ambientais da implementação do Eixo Rodoviário, estas são várias e complexas e irão ocorrer tanto na sua fase de construção quanto na de operação.¹⁸ A liberalização dos serviços de transporte, o barateamento dos preços dos carros, a remoção de barreiras que afetam as rodovias da indústria do frete, somados às mudanças que irão ocorrer com as atividades econômicas, irão contribuir para um crescimento ainda mais acelerado deste setor. Os corredores de transportes, cidades e núcleos urbanos em que passar terão suas condições ambientais deterioradas em termos de perda de qualidade do ar e poluição sonora.

Mas é a construção da ponte Colônia-Buenos Aires a grande preocupação do momento. Acalorada discussão ocorreu no Parlamento Uruguaio¹⁹ em 1992, temeroso das conseqüências negativas que esta poderia causar não somente à pequena cidade uruguaia de Colônia, mas a toda a costa oriental do Uruguai, pois será o corredor de interconecção para integrar os países do Mercosul:

1. Estima-se que cerca de 3.000 homens estarão envolvidos na sua construção, contribuindo para um assentamento humano temporário, mas com impactos sócio-econômicos e ambientais notórios à cidade histórica de Colônia, que possivelmente se tornará o canteiro de obras do empreendimento.
2. Uma vez construída, a ponte permitirá a comunicação física permanente de duas realidades sócio-econômicas e culturais muito diferentes: de um lado a região metropolitana de Buenos Aires, com 12 milhões de habitantes, contra 300.000 uruguaio, do outro lado, que conformam os departamentos de Colonia do Sacramento, Soriano e San José.²⁰ A agressividade comercial e financeira do mercado argentino, a desigualdade do parque motriz, a diferença do poder aquisitivo entre um lado e outro do rio da Prata poderão causar efeitos econômicos, sociais, culturais e ambientais irreversíveis à cidade de Colônia e a toda a costa oriental do Uruguai. O alto custo da terra nas zonas residenciais da grande Buenos Aires fará com que, em poucos anos, áreas valiosas de Colônia e seus arredores e a costa oriental do rio da Prata sejam vendidas a uma clientela de argentinos interessados em viver no Uruguai (e trabalhar diariamente em Buenos Aires) e explorar os recursos naturais daquela região. Cabe mencionar que ainda não foi feito um Plano de Ordenamento territorial para as regiões costeiras no Uruguai.

¹⁸ A fase de construção é o momento em que se produzem mudanças na topografia, são criadas áreas de congestionamentos de tráfego e assim assentamentos humanos temporários, mas que podem chegar a ser de grandes proporções. Na fase de operação, novas estradas de acesso são exigidas, aumentando os impactos negativos decorrentes da fase de construção. Cidades poderão surgir às margens das rodovias.

¹⁹ CARDOSO, Hugo: "Críticas en Uruguay al puente de Colonia", Revista Mercosul, páginas 28 e 29. São Paulo, novembro de 1992.

²⁰ Resumen de las Reuniones de la Sociedad Ecológica San Gabriel con la Misión Europea para Evaluar el Impacto Ambiental del Puente Colonia-Buenos Aires. Documento de Trabajo n.4. Casilla de Correo 39252 - Colonia de Sacramento - República Oriental del Uruguay.

DE QUE FORMA O TEMA AMBIENTAL VEM SENDO TRATADO NO MERCOSUL?

De início, o Grupo Mercado Comum não criou um foro específico de meio ambiente no Tratado de Assunção.²¹ Entendeu-se que este tema deveria ser abordado de forma setorial, dentro dos 11 subgrupos de trabalho (SGT) instituídos, quais sejam:

- SGT 1. Assuntos Comerciais
- SBT 2. Assuntos Aduaneiros
- SGT 3. Normas Técnicas
- SGT 4. Política Fiscal e Monetária
- SGT 5. Transportes Terrestres
- SGT 6. Transporte Marítimo
- SGT 7. Política Industrial e Tecnológica
- SGT 8. Política Agrícola
- SGT 9. Política Energética
- SGT 10. Coordenação de Política Macroeconômica
- SGT 11. Relações Trabalhistas

Porém, dos 11 subgrupos de trabalho, apenas quatro vêm se ocupando de temas correlatos ao meio ambiente, ainda que de forma parcial: Transportes Terrestres, Política Industrial e Tecnológica, Política Agrícola e Política Energética.

Em 1993, o órgão executivo do Mercosul reconheceu a necessidade de se inserir uma política de conservação ambiental mais ampla e que abrangesse a totalidade dos problemas. Criou, através da Resolução 22/92 do GMC a Reunião Especializada de Meio Ambiente do Mercosul (Rema), que tem como objetivo analisar as legislações nacionais de meio ambiente, concertar as políticas ambientais dos quatro países e propor ações de forma integrada. A Rema reuniu-se duas vezes, em novembro de 1993, no Uruguai, e em abril, no mesmo ano, na Argentina. O tema do meio ambiente nos transportes, até o momento, continua a ser tratado exclusivamente pelo Subgrupo de Transportes Terrestres, mas fora do contexto do desenvolvimento sustentado.

O Subgrupo Técnico de Transportes Terrestres (SGT-5)

Os temas considerados nas reuniões do Subgrupo Técnico de Transportes Terrestres até o momento restringiram-se basicamente a encontrar medidas para facilitar e simplificar a operação dos trans-

²¹Atualmente a administração e a execução do Tratado de Assunção estão a cargo de dois órgãos: a) o Conselho Mercado Comum e b) Grupo Mercado Comum. O Conselho é composto pelos Ministros de Relações Exteriores e pelos Ministros de Economia dos Estados-partes, que são os responsáveis pela condução política e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos. O Grupo Mercado Comum é o órgão de assessoramento e coordena os trabalhos dos 11 subgrupos instituídos pelo Tratado, formula sugestões e propõe medidas concretas para o cumprimento das obrigações assumidas pelos países.

portes entre os quatro países.²² O único tópico com relação ao meio ambiente referiu-se ao transporte de cargas perigosas, reconhecendo que a redução dos entraves aduaneiros poderia provocar um maior fluxo de produtos perigosos intra-Mercosul. Em decorrência, o SGT-5 recomendou a harmonização dos regulamentos nacionais e um regulamento multilateral comum sobre o assunto. Uma "Comissão *ad hoc* de Especialistas" foi formada para propor um marco institucional básico para o transporte de cargas perigosas. O texto está pronto, baseou-se nas recomendações do "Comitê de Peritos sobre Transporte de Substâncias Perigosas" das Nações Unidas e divide-se em duas partes: as normas funcionais e as técnicas.²³ O documento, concluído em novembro de 1993, foi encaminhado ao Grupo Mercado Comum para aprovação.

Paralelamente, a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul²⁴ resolveu recomendar na sua primeira reunião ordinária, ocorrida em Córdoba em 1991, que todos os Estados-partes do Tratado de Assunção assinassem e ratificassem a "Convenção de Basiléia sobre movimento transfronteiriço de resíduos perigosos".

CONCLUSÃO

No meio empresarial e governamental dos países do Mercosul não existe ainda suficiente ponderação sobre a prioridade e a importância que o tema ambiental merece no processo de integração regional. Não há a compreensão de que medidas de proteção ambiental visam não somente melhorar a qualidade de vida dos latino-americanos, mas também garantir a própria sustentabilidade do desenvolvimento.

Além disso, prevalece entre empresários do Mercosul uma ideologia de antagonismo entre a proteção ambiental e o desenvolvimento de suas atividades empresariais, uma atitude reativa a qualquer menção que se faça sobre a obrigatoriedade de internalizar custos ambientais na produção.

Esta ótica parcial do processo de desenvolvimento, vinda dos principais atores da integração, leva a crer que se não houver uma articulação política e um trabalho conjunto e bem orientado do setor ambiental nas negociações, poucos avanços irão ocorrer nesta área, e em consequência os impactos negativos ao ambiente tenderão ao acirramento.

O respaldo político necessário para a implantação de uma política ambiental no Mercosul encontra-se nos compromissos assumidos anteriormente por esses países, como o Tratado de Brasília

²² ATAS das Reuniões Técnicas dos Subgrupos n.5, Transportes Terrestres no Mercosul: Brasília 13-14/05/91, Assunção (20-22/02/91) e Montevideo (28-29/08/91) e Montevideo (12-13/03/92) e ATAS das Reuniões Técnicas do Subgrupo n.6. Transporte Marítimo no Mercosul: Brasília (13 e 14/05/91), Montevideo (28 e 29/08/91) e em Montevideo (12-13/03/93).

²³ Entende-se por normas funcionais as especificações de segurança para o carregamento, transporte e descarga de produtos perigosos e os procedimentos de emergência e definição de responsabilidade dos fabricantes, contratantes e transportadoras. As normas técnicas dizem respeito à definição e classificação dos materiais perigosos e às disposições sobre métodos de embalagem e condições dos veículos.

²⁴ A Comissão Parlamentar do Mercosul foi criada em dezembro de 1991 e é integrada por oito senadores e oito deputados federais de cada país, em um total de 64. Esta Comissão Parlamentar tem caráter consultivo e deverá formar núcleos em cada um dos Congressos ou Assembléias Nacionais para tratar da harmonização e equalização das legislações gerais e específicas, inclusive as de meio ambiente. Reúnem-se duas vezes por ano.

(1989), a Plataforma de Tlatelolco (1991), a Declaração de Canela (1992) e, mais recentemente, a Conferência Rio 92, que não somente estimulam a criação de políticas ambientais nacionais, como também comprometem seus países a promoverem a cooperação regional para o desenvolvimento sob bases ecologicamente sustentáveis.

No que se refere aos projetos de infra-estrutura viária para o Mercosul, estes deveriam ser o resultado de uma política de transportes integrada ao contexto geral do desenvolvimento sustentado. Assim, além de privilegiar modalidades de transportes que apresentem o menor custo energético por tonelada (isto é, cabotagem, ferroviário e/ou intermodal), deveria ser perguntado que tipos de produtos irão movimentar e quais atividades econômicas serão atendidas e impulsionadas, ou seja, são produtos resultados de atividades com sustentabilidade ecológico-econômica?

Ainda, uma política de transportes orientada para a proteção ambiental deveria ser dirigida para:

- a) utilizar de forma eficaz as capacidades de transportes e infra-estrutura já existentes;
- b) diminuir a pressão exercida sobre a capacidade das infra-estruturas dos setores mais saturados;
- c) agir diretamente na diminuição da poluição operacional;
- d) fornecer maior segurança no transporte de mercadorias perigosas.

Ainda que a Hidrovia Paraná-Paraguai e a Rodovia da Integração Sul-americana obedeçam a esses requisitos, deveriam, antes de sua implantação, passar por um rigoroso Estudo de Impacto Ambiental. A viabilidade econômica desses dois projetos só poderá ser fielmente avaliada se forem devidamente considerados e incluídos seus custos e benefícios ambientais. A obrigatoriedade de elaboração dos EIA nos projetos do setor dos transportes, seja público ou privado, deveria ser garantida por lei nos quatro países, assim como o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental mínimos. O EIA serviria como um instrumento de planejamento ambiental para auxiliar a tomada de decisões. Conhecendo as conseqüências ambientais no início do ciclo do projeto, será mais fácil e menos oneroso mitigar danos ou mesmo evitá-los no desenho do mesmo.

Dos países do Mercosul, o Brasil foi o primeiro a estabelecer uma legislação específica de EIA, a Resolução 001, de 1986, do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama). Desde então, vem tentando equipar suas instituições ambientais e qualificar pessoal para atender a esta exigência legal no País.²⁵ O Paraguai obedece aos

²⁵ O número de EIA realizados no Brasil desde 1986 até 1993 foi de aproximadamente 776, segundo ABEMA: *Diagnóstico Institucional dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente no Brasil, 1993.*

procedimentos de EIA em projetos de desenvolvimento quando estes estão condicionados aos financiamentos dos Bancos Multilaterais (BID e Banco Mundial). Já o governo uruguaio apresentou ao Congresso Nacional um projeto de lei sobre EIA no ano de 1993, já aprovado pelo Congresso mas com algumas emendas ao projeto inicial. A Argentina ainda não dispõe de uma norma nacional em vigência que obrigue à realização de EIA prévio a qualquer tipo de projeto.

Enfim, essas são algumas recomendações com respeito ao setor dos transportes que poderão contribuir para que a formação do Mercosul tenha o menor custo ecológico possível.

RECEBIDO PARA PUBLICAÇÃO
EM SETEMBRO DE 1994
