
Os Efeitos da Transnacionalização sobre a Governança Regional: O Caso da Conflituosa Implantação da Indústria de Celulose no Cone Sul da América*

Deisy Ventura e Iagê Zendron Miola*****

“En esta orilla del mundo, lo que no es presa es baldío.”
(*Al Otro Lado del Río*, Jorge Drexler)

Introdução

Entre os numerosos efeitos da globalização econômica, destacam-se a intensa permeabilidade entre as pulsões regulatórias transnacionais e as normas nacionais; a justaposição de jurisdições, de natureza muito diversa, instadas a resolver um mesmo caso; e a cres-

* Artigo recebido em março e aceito para publicação em novembro de 2009.

** Doutora em Direito pela Universidade de Paris 1, Panthéon-Sorbonne, e professora do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. E-mail: deisy.ventura@usp.br.

*** Doutorando pela Universidade de Milão, Itália. E-mail: iagezm@gmail.com.

cente internacionalização dos movimentos sociais. Tanto na política interna como nas relações internacionais, tais fenômenos condicionam a atuação dos governos e dificultam, por sua complexidade, a percepção social dos conflitos que eles ensejam.

A partir da década de 1990, as controvérsias acerca da consolidação da região Sul da América Latina como parte da cadeia econômica da celulose constituem um emblemático exemplo da crescente fluidez das dicotomias externo/interno e público/privado na tradução jurídica das complexas decisões de governo. Neste contexto, a sociedade civil organizada passa a posicionar-se, nem sempre consensualmente, diante de outra contradição transversal: de um lado, a proteção da saúde pública e do meio ambiente;¹ de outro, a busca do desenvolvimento econômico.

Enquanto as instalações das empresas do mesmo setor fechavam suas portas na Europa e na América do Norte, o Cone Sul (Argentina, Uruguai e região Sul do Brasil) emergia como alternativa para a plantação do eucalipto e a produção de papel.² Fatores como as condições ambientais naturais favoráveis, o mercado ainda não esgotado, a qualidade e a disponibilidade de terras para a plantação do eucalipto, os recursos hídricos, os grandes índices de produtividade e a mão-de-obra acessível contribuíram para fazer desta zona da América do Sul uma atraente alternativa para o mundo desenvolvido.³ Com efeito, as companhias transnacionais europeias aportaram consigo não somente tecnologia e capital para dar início aos seus empreendimentos, como igualmente a difusão das plantações de eucalipto, matéria-prima para a manufatura do seu produto final, modificando sobremaneira a paisagem da região.

Em 2002, o Uruguai acolheu as empresas espanhola ENCE S.A. e a finlandesa Oy Metsä-Botnia Ab, dispostas a instalar suas unidades produtivas às margens do rio que dá nome ao país. Do outro lado do rio, a Argentina deu início a um forte movimento de oposição à che-

gada das transnacionais ao Uruguai, por meio do seu governo central e de outros atores – em particular, a Província de Entre Ríos e o movimento ambientalista. A rusga entre vizinhos converteu-se em conflito internacional, conhecido como “o caso das *papeleiras*”, que adquiriu sérias dimensões, envolvendo, entre outras instâncias, o Mercosul, o Banco Mundial e, em 2006, a Corte Internacional de Justiça, todos incapazes de indicar uma solução para o conflito, que persiste até a atualidade.

No Brasil, onde a chegada das companhias *papeleiras* se intensificou a partir de 2002, particularmente no Rio Grande do Sul, houve uma ingerência semelhante dos investimentos estrangeiros na economia doméstica: para além da questão ambiental, destacou-se a influência de interesses privados nas políticas governamentais e a reação dos movimentos sociais.

Por conseguinte, o presente artigo pretende cotejar os efeitos destes dois processos de implantação da indústria de celulose, no que diz respeito: à permeabilidade entre marcos regulatórios, tanto no sentido público/privado como interno/externo (item 1); à justaposição inócua de âmbitos de solução de conflitos (item 2); e, finalmente, ao papel dos movimentos sociais nas crises ainda em curso (item 3).

1. Permeabilidade entre Marcos Regulatórios

O vocábulo “regulação” abrange um vasto campo semântico. Para muitos, está relacionado à necessidade de fazer das normas a expressão mais adequada das aspirações daqueles que as devem reger, como fundamento das democracias pretensamente dialógicas. No âmbito deste artigo, porém, regulação significa, de modo mais restrito, toda a normatividade, formal ou informal, que pretende colocar o mercado ao abrigo dos Estados, facilitando a harmonização e a coordenação de certas práticas em diversos países.

A regulação caracteriza-se, em oposição à normatividade tradicional, pela mutabilidade, pela singularidade e pela tendência à autorregulação – modificando, respectivamente, a rigidez, a uniformidade e o dominante exógeno do direito tradicional (TIMSIT, 2004, p. 11). Assim, a “desregulamentação” inerente à globalização econômica ocorre não pela redução do campo normativo, mas, ao contrário, pela sua multiplicação geométrica e, não raro, caótica, via dispositivos de incitação, de negociação e de flexibilidade, que evocam regras temporárias, evolutivas e reversíveis, em ordenamentos jurídicos justapostos (DELMAS-MARTY, 2004, p. 10).

Logo, a inflação normativa e de espaços de solução de conflitos gera a fragmentação e a dispersão de valores e princípios; muitas regras, pouco direito. Instala-se, paulatinamente, uma contradição quanto ao papel da internacionalização do direito em relação ao Estado: de um lado, há o avanço das convenções multilaterais e da cooperação internacional, que supõem a ativa participação dos Estados; de outro, os imperativos de setores econômicos, internos ou externos, que reduzem, amiúde, a sua potência, ou dela se apropriam.

Neste sentido, a permeabilidade entre marcos regulatórios acarreta justamente a impossibilidade, quase generalizada, de identificar de modo estanque o que seja uma regulação nacional ou internacional. Embora fruto do processo legislativo interno, o conteúdo de uma regra tanto pode configurar o mimetismo em relação a uma ordem estrangeira (com a ascensão hegemônica de uma cultura jurídica que favorece dados setores econômicos), como ser um resultado da incorporação de normas internacionais, ou ainda fruto de um embate restrito à política interna, mas operado por atores transnacionais. O caso da indústria da celulose é um verdadeiro emblema deste fenômeno, tanto no Brasil (1.1.) como no recente conflito entre Argentina e Uruguai (1.2).

1.1. O “direito das *papeleiras*” no Sul do Brasil

Apesar do histórico que remonta ao século XIX, o setor de papel e celulose ganha proeminência, no Brasil, entre os anos 1940 e 1960, em razão da política de incentivo à industrialização do país (ABTCP, 2008). A partir dos anos 1970, a indústria *papeleira* brasileira inicia sua consolidação no mercado internacional, processo que se estende até os dias de hoje.

Em um período ainda mais recente, no entanto, é que se verifica o surgimento ou a publicização de conflitos em determinadas regiões do país, gerados pela chegada de empresas transnacionais e pela intensificação de disputas fundiárias. No estado do Espírito Santo, por exemplo, onde a Aracruz Celulose desenvolve suas atividades desde a década de 1960, conflitos com populações indígenas que se desenrolam por quatro décadas ganharam maior notoriedade nos últimos anos.⁴ No Paraná, conflitos semelhantes vêm ocorrendo com comunidades quilombolas ameaçadas por plantações de eucalipto e pinus (SALLES, 2007).

Dentre os dezesseis estados e mais de duzentas empresas envolvidos com o setor (BRACELPA, 2003), o Rio Grande do Sul ganha destaque, a partir de 2002, em razão do estabelecimento de transnacionais para o extensivo plantio de eucalipto. Além de compartilhar o bioma pampa com os vizinhos Uruguai e Argentina, a relação do estado mais ao Sul do Brasil com estes países se torna mais estreita em razão da semelhança dos conflitos iniciados pela chegada das *papeleiras*. Assim, da mesma forma que nos países fronteiriços, a resistência construída por movimentos sociais rio-grandenses deu-se eminentemente sob a bandeira da proteção ambiental.

No caso do Rio Grande do Sul, com o escopo de adaptar a estrutura normativa estadual e nacional às necessidades produtivas da indústria *papeleira*, o direito foi mobilizado em distintas dimensões e por

meio de diferentes estratégias, ocasionando transformações da regulamentação ambiental (1.1.1) e da legislação nacional (1.1.2).

1.1.1. Flexibilização da regulamentação ambiental

Em dezembro de 2006, a Fundação Estadual de Proteção Ambiental do Rio Grande do Sul (FEPAM), responsável por regulamentar o uso do solo⁵ por meio do zoneamento ambiental, concluiu a regulação do plantio do eucalipto no estado.⁶ Já sob nova administração, em 2007, o governo estadual passou a revisar a regulação ambiental emitida pela FEPAM, já que ela seria restritiva em relação à plantação da matéria-prima para a fabricação do papel. Após demitir o secretário do Meio Ambiente e o então diretor da fundação por não adequarem o zoneamento ambiental à demanda das empresas, o Executivo estadual criou, na FEPAM, um grupo de trabalho para tornar a regulamentação mais flexível e eficiente. O novo zoneamento foi aprovado somente em abril de 2008, em versão favorável à expansão do plantio das espécies.⁷

Durante o ano de 2007, contudo, pendente a regulação para a atividade de silvicultura, a FEPAM havia liberado o plantio de eucalipto com base apenas em um Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público do Estado e aditado por três vezes. O acordo permitia a expedição de licenças ambientais para o plantio do eucalipto de forma casuística e com restrições arrefecidas, sem a necessidade de respeitar uma regulação que, até o momento, não existia – o zoneamento ambiental.

Esta série de eventos corrobora a ideia de que processos de informalização e flexibilização dos procedimentos legais decorrem da necessidade de adequação de contextos locais às demandas transnacionais, que fluem com maior intensidade com o advento da globalização econômica (HEYDEBRAND, 2003). A regulamentação ambiental,

legalmente atribuída aos poderes do Estado, perde parte da formalidade de que se reveste: o zoneamento ambiental, no caso, é revisto a partir da mudança de governo, e os responsáveis pela regulação são demitidos quando não mais atendem às necessidades das empresas.⁸ Uma solução flexível foi, então, construída: afasta-se o requisito formal do zoneamento ambiental, passando-se a emitir licenças ambientais de forma fragmentária, submetidas a menores restrições regulatórias. Todavia, a tentativa de adaptação da estrutura normativa do estado às necessidades produtivas das empresas ocorreu não apenas por meio da (des)regulamentação administrativa, mas também por via legislativa.

1.1.2. Normas federais e constitucionais sobre fronteira

Ao chegar ao Rio Grande do Sul, as empresas transnacionais enfrentaram dificuldades na compra de terras para o plantio do eucalipto. A chamada “metade Sul”, região do estado que faz fronteira com Uruguai e Argentina, seria o destino das plantações. A faixa de até 150 quilômetros de largura ao longo das fronteiras terrestres – denominada “faixa de fronteira” – é, no entanto, considerada “fundamental para defesa do território nacional”, conforme a Constituição da República, tendo sua ocupação e uso regulados por lei. A lei nº 6.938, editada em 1979, vedou, por sua vez, que pessoa jurídica ou física estrangeira seja proprietária de terras nesta extensão territorial.

Neste contexto, surgiram, em um curto espaço de tempo (de 2006 a 2008, mesmo período em que ocorreram os debates sobre o zoneamento ambiental no Rio Grande do Sul), cinco projetos de lei para alteração ou mesmo eliminação da faixa de fronteira, e um projeto de emenda à Constituição com o mesmo objetivo. Além do projeto que altera a norma constitucional, quatro das cinco propostas de alteração da lei federal são de autoria de parlamentares do Rio Grande do Sul.⁹

As propostas de alteração legislativa, ao sugerirem que se reduza a faixa para 50 quilômetros, convergem em suas justificativas. O projeto nº 2759/2008, neste sentido, afirma que as “realidades do século XXI, a globalização, com ênfase na integração, apontam para uma necessidade de revisão de alguns conceitos concernentes à faixa de fronteira, a fim de adequá-los às dinâmicas econômica, social, cultural e de defesa” (DE MATTOS, 2008).

A exposição de motivos da proposta de emenda à Constituição, no mesmo diapasão, justifica a redução da faixa de fronteira: “a legislação brasileira de faixa de fronteira [é] obsoleta e comprometedora do desenvolvimento regional. As regiões fronteiriças são sacrificadas pela Geografia e pela História. Não há mais razão para que o sejam também pelo Direito e pela Política” (RIBEIRO FILHO, 2008).

Com o intuito de permitir a compra de terras por parte das empresas transnacionais na fronteira com Uruguai e Argentina, os defensores das propostas de alteração legislativa classificam a atual norma constitucional como enraizada no passado, sem significado em um contexto de paz e integração global. A norma anacrônica, segundo alguns dos deputados, seria, em realidade, um obstáculo ao desenvolvimento econômico do país, especialmente da região meridional do Rio Grande do Sul, historicamente empobrecida e, coincidentemente, onde as empresas da indústria *papeleira* planejam plantar o eucalipto.

Neste movimento de privatização, o atentado à moderna concepção de Estado é materializado, com a demanda de mudanças no estatuto jurídico do território nacional, um dos elementos caracterizadores do próprio Estado. O conceito moderno de soberania, neste sentido, é relativizado por meio de argumentos baseados no desenvolvimento econômico e na primazia do privado sobre o público, já que uma proteção fronteiriça forte, tal como a consagrada na Constituição, seria uma categoria do passado. Na dimensão legislativa, a adaptação nor-

mativa motivada pelas transnacionais implica, assim, a desnacionalização da agenda do Estado (SASSEN, 2004). O critério econômico do desenvolvimento, refletido, no caso, pelas empresas da indústria do papel, clama pela atualização da supostamente ultrapassada norma sobre a fronteira, consubstanciando a subsunção do Estado e do próprio direito às necessidades de um novo tempo – o tempo do mercado (OST, 2005, p. 302), que não se limita ao Brasil, atingindo igualmente seus vizinhos e parceiros no Mercosul.

1.2. O conflito das *papeleiras* entre Argentina e Uruguai

Entre os estados da federação brasileira, é sabido que, em detrimento de uma concorrência sã e pautada por objetivos comuns, a tradição da “guerra fiscal” – aqui entendida não apenas como a negociação de isenções tributárias futuras, mas também a concessão de benefícios financeiros (NASCIMENTO, 2008, p. 2) – segue a dominar as políticas estaduais de atração de investimentos. Este fenômeno opõe igualmente os países da região, oferecendo aos investidores estrangeiros um leque suculento de alternativas, graças ao jogo pendular a que recorrem durante as negociações.

A política de atração de investimentos na indústria de celulose, traduzida em uma legislação extremamente favorável ao capital estrangeiro, não é nova no Uruguai,¹⁰ tampouco na Argentina.¹¹ Ambos disputavam as usinas de celulose que vieram a ser implantadas, a partir de 2006, na cidade de Fray Bentos, contígua ao município argentino de Gualeguaychú. Com o êxito uruguaio, consubstanciou-se um conflito em diversos planos, entre os quais, no que tange ao marco regulatório aplicável, adquirem maior relevo o bilateral (1.2.1) e o regional (1.2.2).

1.2.1. Plano bilateral

A exemplo do que ocorreu no Rio Grande do Sul, no ano de 2005, o Uruguai adotou um novo regulamento de avaliação de impacto ambiental e de autorizações ambientais.¹² O novo marco regulatório justificou-se, segundo seu preâmbulo, entre outras razões, pela necessidade de articulação entre a política ambiental e as políticas de desenvolvimento produtivo. Porém, antes mesmo que pudesse eclodir uma discussão política interna sobre a reforma, veio à tona o conflito com um país contíguo.

Em virtude do Estatuto do Rio Uruguai,¹³ Argentina e Uruguai comprometeram-se – em um acordo internacional clássico de gestão conjunta de recursos hídricos, e dezesseis anos antes da formação do Mercosul – a comunicar a uma comissão administradora binacional a realização de qualquer obra que pudesse afetar a qualidade de suas águas. No entanto, o governo uruguaio, sob a Presidência de Jorge Battle, em fevereiro de 2005, autorizou, sem prévia consulta formal ao sócio, a instalação de duas *papeleiras* à beira do rio. Segundo a Argentina, o Uruguai descumpriu o seu dever de informação quanto aos critérios que determinaram a escolha da técnica de produção (conhecida como “kraft”) e da sede das duas fábricas, em locais tão próximos das populações ribeirinhas (TIJ, 2006).

A primeira leitura do conflito pela sociedade deu-se, então, no plano bilateral, como descumprimento, pelo governo uruguaio, de um compromisso em matéria ambiental. Os protestos de movimentos ambientalistas contra a suposta contaminação trazida pelas *papeleiras* levaram, no início de 2005, mais de 40 mil argentinos e uruguaio a obstruir a ponte que liga Fray Bentos e Gualeguaychú, para repudiar a futura emanção de gases tóxicos, odores nauseabundos e chuva ácida.

Paulatinamente, entretanto, a população uruguaia passou a defender o maior investimento estrangeiro da história do país, estimado em

US\$ 1,8 bilhão. Embora a autorização para a instalação da indústria tenha partido do governo conservador de Battle, a chegada ao poder de uma grande coalizão de esquerda (Frente Amplio), cerca de um mês após dita autorização, provavelmente tenha facilitado a cooptação dos ambientalistas uruguaios a um projeto que se tornou supra-partidário no Uruguai.

Ora, a população argentina radicalizou-se no extremo oposto: incentivada pelo governo provincial, merecedora da indulgência do governo nacional e reunida em “assembleias ambientais”, promoveu sucessivas obstruções ao tráfego, não apenas entre Fray Bentos e Gualeguaychú, mas também entre Colón a Paysandú. Conseguiu impedir, assim, a entrada de turistas argentinos no Uruguai. Os piquetes passaram de esporádicos a permanentes, no auge da temporada de turismo, florão da economia sazonal do país. No verão de 2005/2006, o governo uruguaio estimou perdas de aproximadamente: 50% da arrecadação de impostos; US\$ 6 milhões no setor de transporte; ao menos, US\$ 13 milhões na importação de produtos argentinos; e 50% no setor de turismo, contabilizando uma perda global estimada em US\$ 400 milhões (URUGUAI, 2006). A passagem do conflito do campo ambiental ao econômico suscitou a questão: o que diriam os acordos firmados no âmbito do Mercosul a este respeito?

1.2.2. O âmbito regulatório regional

Supondo que o conflito em tela concerne a matéria ambiental, poderia ser evocado o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul (MERCOSUL, 2001), que determina a promoção de políticas regionais destinadas a articular as dimensões econômicas, sociais e ambientais.¹⁴ Por meio deste instrumento, os Estados partes renovam compromissos em matéria ambiental já presentes em outros tratados multilaterais por eles individualmente subscritos, entre eles o tratamento prioritário e integral às causas e fontes dos problemas ambien-

tais, e a promoção da efetiva participação da sociedade civil no tratamento das questões ambientais (art. 3º, *d e e*). Entretanto, dito protocolo não prevê sanções relativas ao descumprimento de suas cláusulas, limitando-se a remeter eventuais conflitos sobre sua aplicação ao sistema de solução de controvérsias do Mercosul (art. 8º).

Cabe refletir, contudo, a respeito da natureza ambiental do conflito entre Argentina e Uruguai. Embora a política de atração de investimentos estrangeiros seja agressiva no sul do subcontinente, o Mercosul não adotou padrões comuns para seu tratamento e inexistem mecanismos de controle de incentivos na região.

Não surpreende que o Protocolo de Colônia, de 1994, que dispõe sobre os investimentos intrarregionais, não esteja incorporado à ordem jurídica de nenhum dos Estados partes. O Protocolo de Buenos Aires – de 5 de agosto de 1994, em vigor somente a partir de 7 de dezembro de 2005 – contém apenas disposições gerais sobre os investimentos extra-zona e permite que cada Estado adote seus próprios mecanismos de incentivos, de acordo com a respectiva legislação interna (artigo 2º, *B 1*). Sob a influência de governos altamente comprometidos com a abertura ao capital externo, tais como o de Fernando Henrique Cardoso, no Brasil, e o de Carlos Menem, na Argentina, o marco regulatório regional corroborou, por conseguinte, a guerra fiscal entre os parceiros.

O Mercosul desperdiçou, assim, uma extraordinária ocasião de planejar conjuntamente o desenvolvimento sustentável da região, por meio do compromisso mútuo de atração de investimentos em tecnologia não poluente, e da partilha equilibrada das perdas e dos ganhos desta atividade. A tensão provocada pela chegada das empresas transnacionais, em razão da permeabilidade de marcos regulatórios, mereceu distintas abordagens em variados âmbitos de solução de diferendos, agravando a vulnerabilidade dos marcos regulatórios regionais diante da ingerência transnacional.

2. Justaposição dos Âmbitos de Solução de Conflitos

O caso da indústria de celulose é bem revelador do quanto a inflação de jurisdições ou esferas capazes de dirimir querelas relativas à oposição entre interesses econômicos e proteção ambiental ocorre tanto no plano nacional (2.1) como no regional (2.2), com decisões quase sempre incompletas, por vezes gravemente incompatíveis entre si.

2.1. O conflito no Rio Grande do Sul

Como primeiro âmbito de solução de conflitos acionado, o Ministério Público, como se verá, explorou a alternativa de negociação (2.1.1). O Poder Judiciário, por sua vez, tanto na esfera estadual quanto federal, apreciou distintas ações relacionadas à flexibilização da legislação ambiental (2.1.2). Os processos judiciais não apenas guardam relação direta com as negociações capitaneadas pelo Ministério Público como tiveram participação ativa deste.

2.1.1. Acordos no âmbito do Ministério Público

As contradições geradas pelos processos de desregulamentação e flexibilização da legislação ambiental levaram, desde cedo, à participação do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Ainda em 2006, antes mesmo da finalização do primeiro zoneamento ambiental para atividades de silvicultura, algumas empresas foram autorizadas a iniciar o plantio de eucalipto em razão de acordos celebrados entre a FEPAM e o Ministério Público, por meio de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), que destacavam uma série de normas ambientais destinadas a empresas e à Fundação, sob pena de responsabilização por eventuais danos ambientais.¹⁵ Por duas vezes, em

maio de 2006 e em abril de 2007, e ainda sem a versão final do zoneamento ambiental, o TAC foi aditado. Em agosto de 2007, o Ministério Público ajuizou ação contra a FEPAM em razão de alegado desrespeito à regulamentação estipulada por aquela instituição. Com efeito, a FEPAM estaria liberando áreas para o plantio do eucalipto sem prévio licenciamento ambiental, contrariamente ao que estabelecia o termo firmado com o Ministério Público. Em outubro do mesmo ano, o Poder Judiciário determinou à FEPAM que suspendesse a emissão de licenças ambientais sem estudo de impacto ambiental. Durante o período de vigência do TAC, no entanto, 30 mil hectares já teriam sido licenciados para a plantação do eucalipto de maneira flexível (WEISSHEIMER, 2007).

Esta forma de participação do Ministério Público pode ser interpretada, por si só, como elemento característico do processo de flexibilização da regulação sobre a matéria. Graças aos acordos celebrados com a FEPAM, medidas foram tomadas para, pretensamente, regulamentar o plantio do eucalipto. Com base na alegação de morosidade na definição do zoneamento ambiental, o governo estadual recorreu, então, aos acordos com o Ministério Público para garantir a “legalidade” das licenças ambientais a liberar. Garantiu-se, assim, na ausência do zoneamento ambiental, o pretense controle sobre a atividade das empresas. Esta medida, em outra perspectiva, significou o desrespeito à legislação ambiental nacional, vez que esta determinava a existência de prévio zoneamento ambiental para a execução das atividades de silvicultura.

O TAC, neste sentido, consubstancia um padrão de negociabilidade e discricionariedade que caracteriza a perspectiva da governança (HEYDEBRAND, 2007, p. 124), subjacente aos clamores pela adaptação da legislação às necessidades dos vetores do desenvolvimento econômico. Além disso, restringindo a decisão sobre a possibilidade e pertinência da plantação do eucalipto a três atores (governo, Ministério Público e empresas), a solução construída mostrou-se

mais suscetível à influência direta de interesses privados do que se esperaria em procedimentos formais da administração pública ou mesmo da justiça. Privatiza-se, assim, a relação jurídica em questão e desinstitucionaliza-se, por fim, o foro de resolução do conflito (HEYDEBRAND, 2007, p. 115-116).

2.1.2. Poder Judiciário

A atuação do Poder Judiciário nesta controvérsia ocorre em distintas esferas institucionais, por diferentes impulsos e com resultados variados. O primeiro episódio judicial no caso do eucalipto do Rio Grande do Sul aconteceu em setembro de 2007, quando a Justiça Estadual, diante de um pedido do Ministério Público, em razão do descumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta firmado com a FEPAM, determinou a suspensão da expedição de licenças ambientais sem estudo de impacto ambiental para áreas maiores de mil hectares.

Em novembro daquele ano, o Poder Judiciário manifesta-se uma vez mais, agora em âmbito federal, provocado por duas Ações Civas Públicas (ACPs) ajuizadas em agosto e outubro, respectivamente, por organizações não governamentais (ONGs)¹⁶ e pelo Ministério Público Federal. Decidiu o Judiciário Federal, liminarmente,¹⁷ que a FEPAM deveria abster-se de emitir qualquer tipo de licenciamento ambiental, e passou ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) a responsabilidade de regular a atividade de silvicultura. A referida decisão baseava-se, preponderantemente, na ideia de que a FEPAM estava agindo em dissonância com os seus objetivos, o que se evidenciava, segundo a julgadora, por “um agir institucional particularmente sensível aos interesses econômico-empresariais em detrimento dos interesses ambientais, o que caracteriza [...] desvio de finalidade na atuação do órgão ambiental estadual” (TRF4, 2007).¹⁸

A atribuição de responsabilidade a órgãos fiscalizadores federais não foi justificada apenas por razões ambientais. Fazendo referência a trecho da ACP impetrada pelo Ministério Público Federal, afirmou a magistrada em sua decisão (TRF4, 2007):

[...] além de ilegalidades cometidas pela Fundação estadual ré nos processos de licenciamento ambiental dos empreendimentos florestais em questão, também o âmbito internacional em que devem ser avaliados os seus impactos, na medida em que a estes se somam os impactos de outros empreendimentos, similares, em desenvolvimento simultaneamente na República Oriental do Uruguai e na República Argentina, em um mesmo Bioma – o Pampa –, compartilhado pela República Federativa no Brasil com estes mesmos Países.

Já no final de 2008, motivada por uma terceira Ação Civil Pública, esta impetrada pelo Ministério Público Estadual, a Justiça Estadual do Rio Grande do Sul pronuncia-se sobre o conflito. Entendeu o Tribunal estadual que o zoneamento ambiental aprovado em abril de 2008 – comemorado pelo governo estadual e pelas empresas do eucalipto – carecia de limites objetivos e regulação efetiva ao plantio das árvores. Determinou, assim, que as licenças ambientais expedidas para a silvicultura deveriam atender às normas técnicas apresentadas por outro órgão estadual, a Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul, responsável pela proteção da biodiversidade no estado, até que os citados limites fossem incorporados ao zoneamento ambiental.¹⁹

No caso das *papeleiras* do Rio Grande do Sul, a eficácia da solução construída pelo Judiciário está submetida a importantes limitações. O principal obstáculo é a estrutura institucional com que, em última análise, os tribunais acabam lidando. A eficácia da decisão judicial, neste sentido, fica comprometida, já que a interferência de determi-

nados atores na produção normativa (no caso, o interesse das empresas *papeleiras*) e a exclusão de outros (como, por exemplo, as organizações não governamentais de proteção ambiental que foram impedidas de participar da composição do zoneamento, ou mesmo a demissão de profissionais que não atenderam às expectativas do governo estadual) não ficam resolvidas na esfera judicial.

A decisão sobre a validade da regulação ambiental, em que pese construída pelo Judiciário em termos substantivos,²⁰ permanece limitada pela racionalidade formal do direito estatal, ainda adstrito a normas gerais incapazes de tocar a estrutura institucional que possibilita a interferência dos interesses transnacionais. A esfera decisória da normatização ambiental, neste sentido, não é atingida: ainda é na FEPAM, sujeita à ingerência dos mesmos interesses que motivaram a atuação do Judiciário, que se dará a definição da regulação sobre a plantação do eucalipto. Por outro lado, a constante adaptação do governo estadual às demandas das empresas, por meio de transformações negociadas da regulação ambiental – tanto formais (no que diz respeito aos procedimentos), quanto substantivas (como o conteúdo técnico do zoneamento) –, é mais eficaz em penetrar nas instituições. O zoneamento ambiental permanece como instrumento regulatório central na resolução do conflito – é, inclusive, substancialmente limitado em uma das decisões do Judiciário –, mas ainda está sujeitado às ferramentas de flexibilização e desregulamentação de que dispõe o Executivo estadual. Da mesma forma, as instituições político-jurídicas não estiveram à altura das controvérsias sobre a instalação da indústria de celulose no plano regional.

2.2. O conflito platino

Argentina e Uruguai enfrentaram-se em variados fronts, e por meio de diferentes atores. No plano bilateral, os litigantes criaram um Grupo Técnico, em agosto de 2005, que, após doze reuniões, extinguiu-se com dois relatórios opostos. O documento final argentino

acusa o Uruguai de violação do direito internacional, em particular do Estatuto do Rio Uruguai. No âmbito subcontinental, o Uruguai solicitou, sem êxito, os bons ofícios do secretário-geral da Organização dos Estados Americanos (OEA). O país já havia sido denunciado por violação de inúmeros artigos da Convenção Interamericana de Direitos Humanos à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA, em demanda interposta pelo governador de Entre Ríos, Jorge Busti, em 19 de setembro de 2005.

No Banco Mundial, após uma avalanche de denúncias provenientes do governo argentino e da sociedade civil, a Corporação Financeira Internacional (CFI) difundiu, em abril de 2006, um relatório técnico que resultou no condicionamento da liberação do financiamento de US\$ 400 milhões ao cumprimento de numerosas recomendações (HATFIELD CONSULTANTS, 2006).²¹

Todavia, as esferas mais relevantes deste embate são o Tribunal Internacional de Justiça (2.2.1) e o sistema de solução de controvérsias do Mercosul (2.2.2). Note-se que, por força da cláusula de eleição de foro constante do Protocolo de Olivos,²² uma vez deflagrado o sistema de solução de controvérsias do Mercosul, fica excluído obrigatoriamente o recurso a outro sistema, pelo que a Argentina se restringiu à Haia e o Uruguai à Assunção, renunciando ambos, definitivamente, ao sistema da Organização Mundial de Comércio (OMC).

2.2.1. A Corte de Haia

Chama a atenção que sócios em um bloco econômico recorram ao Tribunal Internacional de Justiça (TIJ), do outro lado do Oceano Atlântico, para resolver suas contendas. Não surpreende, portanto, que tal recurso tenha se mostrado inócuo. Fundada no Estatuto do Rio Uruguai, bem anterior ao advento do Mercosul, e tomando a demanda como se exclusivamente ambiental fosse, a Argentina requereu aos juízes de Haia, em 4 de maio de 2006, a declaração da viola-

ção, pelo Uruguai, das cláusulas daquele acordo bilateral, particularmente as obrigações de notificação prévia da instalação das *papeleiras* e a preservação do meio ambiente. Evocando a responsabilidade internacional do requerido, a requerente clamou pela reparação integral do prejuízo causado, rogando ainda, como medida cautelar, a interrupção imediata das obras.

Tal ópera-bufa teve continuidade com um pedido liminar, desta vez formulado pelo Uruguai, no mesmo processo, de que o TIJ ordenasse à Argentina a tomada de medidas que prevenissem ou fizessem cessar a interrupção da circulação entre os contendores, especialmente o bloqueio de pontes e estradas.

Demandante e demandado conseguiram ser derrotados pela decisão interlocutória do TIJ, de 23 de janeiro de 2007. Por 14 votos a 1, os magistrados entenderam que as circunstâncias expostas pelos Estados não exigiam medidas cautelares. De modo geral, o Tribunal considerou que nem o bloqueio das vias de acesso havia impedido o progresso das obras de instalação das *papeleiras*, nem o risco ambiental demonstrado pela Argentina justificava a interrupção das obras. Aguarda-se, por ora, o julgamento do mérito da demanda. Paralelamente, o Uruguai recorreu ao sistema de solução de controvérsias do Mercosul.

2.2.2. O sistema de solução de controvérsias do Mercosul

Depois de muito cogitar o recurso ao sistema de solução de controvérsias da OMC, o Uruguai optou, enfim, por apresentar uma demanda no âmbito do Mercosul.²³ A demanda uruguaia diferencia-se radicalmente daquela apresentada pela Argentina junto ao TIJ, pois funda-se na violação, por Buenos Aires, do tratado constitutivo do Mercosul,²⁴ e não do Estatuto do Rio Uruguai. Configura uma querela

comercial, relativa à circulação de mercadorias e pessoas, e não uma contenda ambiental.

Com efeito, o Uruguai solicitou ao tribunal, além da declaração de ilegalidade daquela conduta, que a Argentina adotasse as medidas apropriadas para prevenir ou fazer cessar futuros bloqueios de estradas e pontes. Em sua defesa, a Argentina alegou, principalmente, não ser o Estado o autor dos gestos em questão, e sim os movimentos sociais, amparados pela Constituição no exercício de seus direitos de expressão.

Em junho de 2006, os árbitros *ad hoc* acolheram parcialmente a demanda uruguaia, declarando que a ausência das devidas diligências por parte da reclamada para restabelecer a circulação entre os Estados é incompatível com o Tratado de Assunção, negando-se, porém, a emitir qualquer enunciado sobre eventos futuros (MERCOSUL, 2006). Duas semanas depois, o Tribunal Permanente de Revisão denegou um recurso apresentado pela Argentina contra o laudo do tribunal *ad hoc* (TPR, 2006). O debate arbitral deste caso se fez acompanhar de intensa mobilização social. Até a atualidade, persistem bloqueios pontuais de pontes e estradas na região próxima ao Rio Uruguai.

3. Papel dos Movimentos Sociais

As conflituosas interpretações sobre o conteúdo de marcos regulatórios produzidos a partir da interação de diversos atores – locais, nacionais, internacionais e transnacionais – ensejam a questão da legitimidade. Determinada ordem normativa, para que não careça sustentação, deve ser erigida sobre a legitimação democrática do poder (CANOTILHO, 2007, p. 98). O fundamento democrático desta normatividade, por sua vez, constitui-se a partir do “equacionamento construtivo” entre justiça e poder, ou seja, de tal forma que o direito

esteja ancorado em alguma referência legitimadora (NEVES, 2006, p. XIX). Esta referência é a sociedade civil, constituída por movimentos sociais, organizações e associações de distintos matizes (HABERMAS, 1990, p. 214). Ao passo em que dá ressonância às demandas emergidas dos problemas sociais, filtrando e sintetizando temas e argumentos, a sociedade civil transporta-os ao nível institucional (LUBENOW, 2007, p. 121), isto é, direciona a regulação e a normatização emitidas pelo sistema político, legitimando-o. Determinar se o fluxo comunicativo entre a sociedade civil, por meio dos movimentos sociais, e o que se consolida sob a forma do direito convergem em legitimidade democrática parece ser uma tarefa essencial à análise dos impactos da transnacionalização para os distintos marcos regulatórios entrelaçados em um contexto de globalização, o que será feito, primeiramente, em relação ao Brasil (3.1) e, a seguir, relativamente ao conflito platino (3.2).

3.1. Os movimentos sociais no Rio Grande do Sul

A intensificação do debate público sobre as *papeleiras*, em 2006, deveu-se, em grande medida, a uma série de eventos protagonizados por movimentos sociais, entidades sindicais e organizações não governamentais. Em março daquele ano, cerca de duas mil mulheres ligadas ao movimento rural Via Campesina ocuparam um laboratório da empresa Aracruz Celulose, localizado próximo à capital do estado, Porto Alegre. Realizada em data simbólica – 8 de março, Dia Internacional da Mulher –, a mobilização tinha por objetivo denunciar possíveis danos sociais e ambientais causados pelo plantio do eucalipto.²⁵ Ainda em 2006, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) participou do Tribunal sobre Políticas Neoliberais e Transnacionais Europeias na América Latina e no Caribe, em Viena, Áustria,²⁶ onde apresentou o caso da *papeleira* Aracruz a mais de duzentas organizações sociais de distintos continentes.

Em 2007, enquanto o zoneamento ambiental desenvolvido pela FEPAM no ano anterior era revisado pelo grupo de trabalho criado pelo Executivo estadual, movimentos sociais, entidades sindicais e organizações não governamentais realizaram uma série de manifestações públicas sobre o conflito. Em maio daquele ano, o Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas e de Fundações Estaduais do RS (SEMAPI-RS), entidade sindical que representa os funcionários da FEPAM, sediou debate sobre o zoneamento ambiental da atividade de silvicultura. O ato reuniu integrantes de ONGs ambientais (algumas das quais ajuizariam, em agosto daquele ano, Ação Civil Pública contra a flexibilização da legislação ambiental), técnicos da FEPAM e da Fundação Zoobotânica (cujas normas técnicas o Poder Judiciário determinou que fossem respeitadas, já em 2008, até que a segunda versão do zoneamento ambiental previsse semelhante regulação), entre outros,²⁷ e tinha o objetivo de esclarecer a opinião pública sobre o zoneamento ambiental construído no ano anterior.

Ainda em 2007, o MST realizou uma série de ocupações de áreas de propriedade das empresas Votorantim e Stora Enso no estado. Estas ações seriam parte da Jornada Internacional Contra as Transnacionais e pela Soberania Alimentar, articulada pelo MST em quinze estados brasileiros (MELLO, 2007). Em agosto do mesmo ano, seis organizações não governamentais ambientais mobilizaram o Poder Judiciário, por meio da Ação Civil Pública anteriormente descrita, com o intuito de barrar a flexibilização do licenciamento ambiental pela FEPAM.

Tanto na articulação política quanto na mobilização judicial protagonizadas pelos movimentos sociais e organizações não governamentais, nota-se que não houve correspondência da decisão do governo. Com efeito, apesar da ressonância dada às demandas apresentadas (por meio de manifestações ou processos judiciais), estas não ecoaram no sistema político. Ora, em razão da obstrução do fluxo comu-

nicativo entre sociedade civil e Estado (processo que ganha materialidade, por exemplo, na deliberada exclusão de ONGs ambientalistas da discussão sobre o zoneamento ambiental nas instâncias governamentais), a legitimidade democrática do marco regulatório produzido revela-se questionável. A questão torna-se ainda mais complexa no caso do Rio Uruguai.

3.2. Movimentos sociais argentinos e uruguaios

A sempre difícil definição de “sociedade civil” é ainda mais espinhosa no caso das *papeleiras*: ao protagonismo quase profissionalizado do movimento ambientalista, somou-se um inédito contingente de “piqueteiros”. Quanto aos ambientalistas, capitaneados, entre outros, pelas organizações não governamentais Greenpeace e Bank Trak, basta dizer que conseguiram evitar que o grupo holandês ING aportasse no projeto um financiamento estimado em US\$ 480 milhões, pois ENCE e BOTNIA descumpririam, aqui, as regras ambientais vigentes em seus países de origem (VENTURA, 2006, p. 18). Trata-se aqui de um exemplo de regulação em sentido diverso do citado anteriormente: uma pressão transnacional entre atores não estatais que aparentemente se aproxima de um pleito social legítimo, e traz consequências importantes sobre uma política pública do Estado (em espécie, a atração de investimentos).

Sobre os piqueteiros que bloqueiam pontes e estradas, diferentemente do importante movimento portenho dos desempregados, convertidos em agitadores profissionais a serviço de diferentes vertentes do peronismo, que marcaram a política argentina do início da década, os ativistas de Entre Ríos são, em sua quase totalidade, famílias de classe média profundamente convencidas de que as *papeleiras* não poderiam ser construídas.

A questão do controle, pelo Estado, das manifestações sociais, já mencionada quando se tratou do laudo do Mercosul, está no fulcro deste caso. Inicialmente insuflada por Jorge Busti, governador da Província de Entre Ríos, a obstrução sistemática das pontes, ilegal até aos olhos da Constituição argentina, que garante o pleno direito de ir e vir, não mereceu reação das autoridades judiciais argentinas.²⁸ Hoje, de fato, as manifestações são incontrolláveis sem o uso da força: ao final de 2006, o próprio Jorge Busti fracassou quando foi instado por Nestor Kirchner, na época presidente, a mitigar o conflito, eis que ambos reputavam adequado fazer cessar a turbulência social quando do julgamento dos pedidos liminares em Haia.

Do ponto de vista social, o governo uruguaio é também responsável pela crescente insatisfação popular. O relatório requerido pelo Banco Mundial enfatiza prioritariamente o acesso público à informação como debilidade do projeto uruguaio: as preocupações dos opositores se baseariam mais na ignorância, que gera a desconfiança, do que em dados técnicos que efetivamente preconizem a ocorrência de dano ambiental. Logo, uma de suas recomendações é uma página na internet que disponibilize, em tempo real, os dados de um monitoramento realizado por autoridades ambientais (HATFIELD CONSULTANTS, 2006).

Por outro lado – e talvez o mais grave em sociedades que costumam assimilar a necessidade da integração regional para o desenvolvimento autônomo da região –, o embate público, com graves acusações mútuas entre as autoridades nacionais (incluídos até mesmo os presidentes), fez crescer vertiginosamente um anacrônico nacionalismo que deteriorou o frágil sentido de pertencimento social ao Mercosul. Recentes pesquisas de opinião revelam que 58% dos uruguaiois apoiam a assinatura de um tratado de livre-comércio com os Estados Unidos, enquanto 46% acreditam que o Uruguai deve abandonar o Mercosul (VENTURA, 2006, p. 18). Assim, se o dano ao comércio pode ser medido em demandas como as do Uruguai, o dano ao futuro da re-

gião, por sua incapacidade de prevenir este tipo de conflito, ou mesmo de resolvê-lo quando ele eclode, afigura-se imensurável.

Considerações Finais

O caso da indústria de celulose no Cone Sul demonstra, como consequência da globalização, não a ausência do direito como um instrumento, ou do Estado como ator. Ao contrário, cria-se uma legalidade fundada em um novo princípio hierarquizante (DELMAS-MARTY, 2004, p. 59), em que o Estado está presente, mas submetido ao crescente poder do mercado. A mudança do centro de gravidade da normatividade, modernamente assente na figura do Estado, significa, em uma globalização orientada *ao e pelo* mercado, a possibilidade de, por meio da adaptação do direito, privatizar-se a esfera pública por atores economicamente poderosos (DELMAS-MARTY, 2004, p. 72).

Tanto no caso do Rio Grande do Sul, como no gesto do governo uruguaio, inclusive com a alternância de poder neste último, sob o pretexto da eficiência e baseada nos argumentos de desenvolvimento econômico, bem como do alegado anacronismo da normatividade estatal, a flexibilização constituiu-se, assim, elemento fundamental do paradigma da governança (HEYDEBRAND, 2008, p. 333).

Quanto ao conflito argentino-uruguaio, em particular, o esvaziamento do Mercosul, foro natural para deslinde do conflito, tanto no âmbito político como jurídico, responde a uma estratégia argentina, acobertada pelo Brasil. Somente em meados de abril de 2006, o Brasil passou a dialogar com os envolvidos no conflito, com a advertência, porém, de que se tratava de um problema bilateral. É bem verdade que a belicosidade argentina encontra amparo somente na bilateralidade. Confrontados no seio das instituições regionais, os contendores teriam que admitir seus respectivos erros e enfrentar a tarefa que aterroriza os nossos governantes: construir, finalmente, um futuro

comum, por meio de políticas regionais sólidas, entre elas as de atração de investimentos e proteção ambiental (VENTURA, 2006, p. 17).

Ainda que seja nítida a transversalidade dos interesses em jogo, os meios de solução de litígios, tanto na dimensão brasileira como na regional e multilateral, têm se mostrado incapazes de produzir respostas sistêmicas, favorecendo, assim, a formação de um mosaico normativo e decisório, a dificultar sobremaneira a atuação coordenada dos movimentos sociais, por meio de pautas políticas regionais. O nexos entre interno e externo turba-se na inflação de sentenças e regras, apartando os movimentos sociais entre si, ou estes e a opinião pública, para quem a leitura destes episódios, criptografados pela técnica, depende de meios de comunicação que respondem, também eles, ao tempo do mercado. Nesta nova cartografia de espaços políticos e legais em que o direito é construído transversalmente em distintas escalas (FRASER, 2008), não se verifica o necessário paralelismo (isto é, nos mesmos espaços e em coincidentes escalas) da resistência aos impulsos do mercado.

Como conclusão provisória, cabe reorganizar o tripé de abertura deste esforço acadêmico: somente a internacionalização dos movimentos sociais, emancipando-se da globalização econômica, pode fazer face à intensa permeabilidade entre as pulsões regulatórias transnacionais e as normas nacionais – inclusive pela via da judicialização internacional de suas demandas, aprendendo a jogar com a justaposição de jurisdições. Esta parece ser a única maneira de fazer com que uma ainda embrionária governança regional constitua um dique, a proteger os Estados e a sociedade dos efeitos nefastos da transnacionalização.

Notas

1. A plantação de eucalipto e a atividade das *papeleiras* ocasionaram numerosas controvérsias na seara ambiental. Renomados ambientalistas consideram que as espécies utilizadas para a produção do papel representam um grave dano ao equilíbrio ambiental da região onde são plantadas, implicando, ainda, exagerado consumo de água e recursos minerais. As instalações das empresas, por sua vez, causariam sérios riscos ambientais, principalmente no que concerne ao uso e à poluição de recursos hídricos, com graves efeitos sobre a saúde humana. Apesar da polêmica sobre a potencialidade e a real extensão dos danos provocados pela atividade das *papeleiras*, todos os atores do debate público reconhecem a existência de tais consequências danosas ao ambiente, divergindo, porém, quanto à sua dimensão. Neste sentido, estudo contratado pela Corporação Financeira Internacional, órgão vinculado ao Banco Mundial, para avaliação dos impactos ambientais decorrentes da instalação das empresas no Uruguai confirma a ocorrência de emissão, no ambiente, de gases, líquidos e sólidos resultantes da produção do papel. Os efluentes estariam, no entanto, de acordo com os limites aceitáveis de poluição, conforme os padrões internacionais em voga (ECOMETRIX, 2006).

2. À ofensiva sul-americana de atração de investimentos no setor, somou-se a crescente pressão regulatória no Velho Mundo pela reconversão da indústria *papeleira* rumo a tecnologias menos poluentes. A legislação europeia, em particular, passou a restringir a produção de celulose em benefício da proteção ambiental, especialmente por meio da Diretiva 96/61/EC, de 1996, que impõe a necessidade de permissão ambiental para o desenvolvimento de determinadas atividades industriais, entre as quais a produção de celulose e papel. A jurisprudência europeia tem garantido, por sua vez, o controle judicial das obrigações dos Estados-membros em matéria ambiental. Em acórdãos recentes, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias preconizou a regulação estatal da atividade de empresas produtoras de celulose (ver, por exemplo, C-207/97 e C-214/03, em que a Corte Europeia determinou aos governos da Bélgica e da Áustria que implementem em suas legislações nacionais os dispositivos das diretivas comunitárias 76/464 e 88/609, que regulam, respectivamente, a contaminação de recursos hídricos e a poluição atmosférica). Por conseguinte, a América do Sul passou a atrair um tipo de investimento que a Europa progressivamente almeja eliminar.

3. Em 2007, um importante estudo de mercado concluiu que o investimento na América do Sul, em especial no Sul da região, seria vantajoso para a indústria do papel e da celulose. Comparado a tradicionais produtores do setor, como a

América do Norte e a Europa, o Cone Sul ofereceria, segundo o relatório, clima favorável, solo fértil, terras abundantes e baixos custos de produção (PRICEWATERHOUSECOOPERS, 2007).

4. Em 2007, o Ministério da Justiça do Brasil emitiu as Portarias nº 1.463 e nº 1.464, que delimitaram as áreas pertencentes aos povos Tupiniquim e Guaraní Mbyá no município de Aracruz, onde a empresa de mesmo nome desenvolve as suas atividades.

5. De acordo com a Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecida pela lei federal nº 6.938, de 1981. Esta política tem por objetivo, em virtude do artigo 2º do dispositivo, “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (BRASIL, 1981). Tem como princípios, entre outros, a manutenção do equilíbrio ecológico; a racionalização do uso do solo, do subsolo da água e do ar; o planejamento e a fiscalização do uso dos recursos ambientais; e o controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras.

6. A FEPAM apresentou, em 20 de dezembro de 2006, o zoneamento ambiental para atividade de silvicultura, que seria votado, em março do ano seguinte, pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente, como condição de sua entrada em vigor (CHASQUE, 2006).

7. Segundo técnicos do IBAMA, a nova versão do zoneamento ambiental “representa um documento sem eficácia, inócuo para garantir a conservação e uso sustentável do ambiente no Estado frente à grande expansão da silvicultura, notadamente na metade sul do estado, na área do Bioma Pampa” (PINTO, 2008).

8. A ideia de que a regulamentação estadual sobre a matéria seria anacrônica e contrária ao desenvolvimento econômico da região está exemplificada na manifestação da deputada estadual rio-grandense Leila Fetter, membro da Frente Parlamentar Pró-Florestamento, da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, em 28 de maio de 2007: “Meu questionamento tem sido sobre o porquê de se aplicar leis tão rígidas, que destoam da realidade de um país de terceiro mundo, na tentativa de mudar a cultura da nação em relação ao respeito com a ecologia. Precisa-se caminhar para o bom senso e para o equilíbrio. Não podemos ser tão radicais ao ponto de dizer que possibilitar o desenvolvimento irá violar o meio ambiente” (BREM, 2007).

9. O projeto de lei nº 3068/2008, único a não ser apresentado por parlamentar do Rio Grande do Sul, tem como autor um deputado federal do estado de Mato Grosso. Note-se que este estado da região Centro-Oeste faz fronteira com a Bolívia e também é produtor de eucalipto.

10. Desde 1987, a lei nº 15.939 concedia incentivos ao setor do papel e celulose, como a exoneração de impostos às plantações por um período de quinze anos. Anos mais tarde, foram anunciados investimentos de 660 milhões de dólares na indústria *papeleira* uruguaia, dos quais 200 milhões seriam financiados pelo Banco Mundial (MAGALHÃES, 2006, p. 3).

11. O tema investimentos é sensível em território argentino até os dias de hoje: beneficiados por regras sedutoras (particularmente, a Lei nº 21.382 e o Decreto nº 1.853, ambos de 1993) e numerosos tratados bilaterais, os investidores estrangeiros sofreram com o final da convertibilidade entre o dólar norte-americano e o peso argentino, em 1991, e afligiram o país com numerosas demandas arbitrais (GRANATO; ODDONE, 2006). No caso específico da celulose, a Lei nº 25.080, de janeiro de 1999, instituiu um regime de promoção de investimentos em novos empreendimentos florestais e ampliação dos bosques existentes. Estima-se a existência de trinta unidades de produção de celulose na Argentina, das quais as mais importantes seriam as localizadas no Rio Paraná, especialmente na província de Entre Ríos, que nos anos 1990 adotou uma política provincial específica para atração deste tipo de investimentos.

12. Decreto 349/005, de 21 de setembro de 2005, do Conselho de Ministros do Uruguai.

13. Assinado em 26 de fevereiro de 1975, na cidade de Salto (Uruguai), e em vigor desde 18 de setembro de 1976.

14. Assinado em Assunção, no dia 22 de junho de 2001, e vigente desde 23 de junho de 2004.

15. Dados sobre o Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre Ministério Público e a FEPAM estão disponíveis na sentença referente à Ação Civil Pública nº 2007.71.00.031307, proposta junto à Vara Ambiental, Agrária e Residual da Justiça Federal no Rio Grande do Sul, que pleiteava a suspensão da emissão de licenças ambientais sem prévio zoneamento ambiental (TRF4, 2007).

16. As ONGs que moveram a primeira Ação Civil Pública (seis, no total) têm atividades relacionadas à proteção de recursos hídricos, do bioma Pampa, característico do Rio Grande do Sul, e do ambiente em geral.

17. A sentença aqui referida era de caráter liminar e teve seus efeitos suspensos ainda naquele mês pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, sob o argumento de que “somente é exigível licenciamento ambiental federal quando presente impacto de âmbito nacional ou regional. A silvicultura, no Rio Grande do Sul, sempre foi tratada no âmbito fiscalizatório estadual”. Decisão disponível nos autos da ACP nº 2007.71.00.031307-4 (TRF4, 2007).

18. Decisão liminar na Ação Civil Pública nº 2007.71.00.031307, proposta junto à Vara Ambiental, Agrária e Residual da Justiça Federal no Rio Grande do Sul (TRF4, 2007).

19. Importa referir, neste sentido, trecho da decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em que o relator do processo evidencia a pressão exercida pelo Executivo estadual no sentido de liberar o plantio das árvores: “Fui procurado, após pedido de audiência, pelo Secretário [...] do Meio Ambiente, acompanhado da ilustre Procuradora do Estado [...] que expuseram várias razões de angústia em relação à presente ação. Inclusive, dentre outras, a questão econômico/financeira do Estado do Rio Grande do Sul, pois eventual liminar poderia afetar empreendimentos de relevo que estão em tratativas ou em andamento e que podem atingir R\$ 10.000.000.000,00. Tudo isso deve ser levado em conta em um Estado que sofre, há décadas, economicamente. Mas não se pode esquecer das questões ambientais e do futuro das próximas gerações” (TJRS, 2008).

20. Tanto na esfera estadual quanto federal, os magistrados analisaram o conteúdo do zoneamento ambiental vigente no estado do Rio Grande do Sul, concluindo pela sua inadequação. Levaram em consideração, ainda, o processo de construção da regulação ambiental, marcada pela evidente adaptação da normatização aos interesses das empresas *papeleiras*.

21. Em síntese, o documento sustenta a impertinência da previsão de danos ambientais “catastróficos”, mas garante que os estudos de impacto ambiental apresentados pelas empresas são incompletos e suscitam dúvidas quanto à conformidade dos projetos com as “melhores técnicas disponíveis” (BAT, na sigla em inglês). Ademais, requer esclarecimentos sobre temas centrais como: tratamento dos efluentes, efeitos sobre a água potável em Fray Bentos, recursos pesqueiros e hídricos, turismo e saúde pública.

22. Firmado em 18 de fevereiro de 2002, este diploma reforma o Protocolo de Brasília, de 17 de dezembro de 1991. Fundado originalmente em negociações bilaterais, seguidas do tratamento da querela no seio das instituições do bloco e, em último recurso, da instalação de tribunais arbitrais *ad hoc*, o sistema do Mercosul passa a ser dotado de um Tribunal Permanente de Revisão, sediado em Assunção. Nem tribunal (por não ser uma jurisdição), nem permanente (eis que os árbitros se reúnem apenas quando convocados), o novo órgão do bloco é mimético em relação ao Órgão Permanente de Apelação da Organização Mundial de Comércio, e em nada assemelhado ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

23. Note-se, contudo, que a Argentina também poderia ter demandado contra o Uruguai no âmbito do Mercosul, eis que o sistema de Olivos foi previsto pelo

Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente como o meio de solução dos conflitos nele fundados. Ora, a colisão entre normas comerciais e ambientais não é nova no sistema de solução de controvérsias do Mercosul. O primeiro laudo do Tribunal Permanente de Revisão revê a decisão do 6º tribunal *ad hoc* do Mercosul sobre um conflito entre Argentina e Uruguai, relativo à venda de pneus remoldados, tema idêntico ao que opôs Uruguai e Brasil, no âmbito do mesmo sistema, em 2001 (VIº tribunal *ad hoc*). A questão está longe de ser consensual: os três laudos já exarados possuem justificativas e deslindes bastante diversos, o que revela a inadequação da arbitragem a um processo tão complexo. O caso dos pneus chegou igualmente ao sistema de solução de controvérsias da OMC, em demanda interposta pela Comunidade Europeia contra o Brasil pela restrição unilateral da importação de pneus usados, resultando em decisão incompatível com os laudos do Mercosul. O Supremo Tribunal Federal brasileiro ora se ocupa de uma Arguição de Descumprimento Fundamental relativa aos mesmos fatos (ADPF 101), a fim de uniformizar as decisões hoje contraditórias das diferentes instâncias da jurisdição brasileira. Assim, a dicotomia comércio internacional *versus* meio ambiente perpassa todas estas esferas, nacionais, regionais ou multilaterais.

24. Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991, particularmente arts. 1º e 5º, além de 1º, 2º e 10, §2º do Anexo. Ademais, alega a violação dos artigos II, III e IV do Protocolo de Montevideu sobre Comércio de Serviços, assim como, de modo geral, de princípios e disposições do direito internacional aplicáveis à matéria.

25. A empresa Aracruz Celulose alegou que a ocupação teria provocado um prejuízo de 400 mil dólares, em razão da destruição de equipamentos e pesquisas que vinham sendo realizadas no laboratório (AMADO, 2006). A ação da Via Campesina acentuou a polarização do debate no estado, o que se refletiu, nos jornais locais e nacionais, nas edições dos dias subsequentes à ocupação. Quase a totalidade da grande imprensa rio-grandense condenou a ação e deslegitimou o discurso político do movimento social de oposição à liberalização do plantio do eucalipto.

26. O Tribunal sobre Políticas Neoliberais e Transnacionais Europeias na América Latina e no Caribe ocorreu paralelamente à Cúpula de Presidentes e Chefes de Estado da União Europeia (UE), América Latina e Caribe, que também foi realizada em Viena, de 10 a 13 de maio de 2006. O tribunal popular tinha por objetivo denunciar e analisar as ações de trinta multinacionais europeias em países da América Latina e do Caribe (CEDEFES, 2006).

27. O ato reuniu organizações de distintas áreas e naturezas: movimentos rural, urbano, feminista, estudantil, sindical, ambiental, religioso e de direitos humanos.

28. Ao contrário, o governador de Entre Ríos deu-se ao luxo de recorrer, sem êxito, à Corte Suprema argentina, para atacar o Uruguai. O processo agora tramita na jurisdição federal da cidade de Concepción del Uruguay.

Referências Bibliográficas

ABTCP – Associação Brasileira Técnica de Celulose e Papel. Linha do Tempo. 2008. Disponível em: <<http://www.abtcp.org.br/Pagina.aspx?IdSecao=100,103>>. Acesso em: 11 mar. 2009.

AMADO, Aécio. Aracruz Celulose informa que prejuízos de laboratório destruído chegam a US\$ 400 mil. **RadioBrás**, 9 mar. 2006. Disponível em: <http://www.radiobras.gov.br/materia_i_2004.php?materia=258320&editoria=>>. Acesso em: 27 fev. 2009.

BRACELPA – Associação Brasileira de Celulose e Papel. A indústria do papel no Brasil. Jun. 2003. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/florestal12.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2010.

BRASIL. **Lei nº 6.938, 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. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 27 fev. 2009.

BREM, Taís. Cidade: Liberação do plantio de eucaliptos mobiliza região. **Diário Popular**, 27 mai. 2007. Disponível em <http://srv-net.diariopopular.com.br/27_05_07/p0401.html>. Acesso em: 13 jan. 2010.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Lisboa: Almedina, 2007.

CEDEFES – Centro de Documentação Eloy Ferreira da Silva. Sociedade civil julga hoje, em Viena, o comportamento de 30 multinacionais européias. 10 mai. 2006. Disponível em: <<http://www.cedefes.org.br/new/index.php?conteudo=materias/index&secao=2&tema=1&materia=2482>>. Acesso em: 27 fev. 2009.

Os Efeitos da Transnacionalização sobre a Governança Regional...

CHASQUE – Agência de Notícias. Notícias para 08/12/2006. 8 dez. 2006. Disponível em: <<http://www.agenciachasque.com.br/ler02.php?idsecao=5ee6faf36e6244674fe4169a86bab576&&idtitulo=6808e0ff1d6408f0bdd1aa4769d86888>>. Acesso em: 27 fev. 2009.

DE MATTOS, Pompeu. **Projeto de Lei nº 2758, de 2008**. 2008. Disponível em <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 27 fev. 2009.

DELMAS-MARTY, Mireille. **Les forces imaginantes du droit** – le relatif et l’universel. Paris: Seuil, 2004.

ECOMETRIX INCORPORATED. Cumulative impact study: Uruguay pulp mills. 2006. Disponível em: <http://www.ifc.org/ifcext/lac.nsf/Content/Uruguay_Pulp_Mills_CIS_Final>. Acesso em: 27 fev. 2009.

FRASER, Nancy. **Escalas de justicia**. Barcelona: Herder, 2008.

GRANATO, Leonardo; ODDONE, Carlos Nahuel. Argentina facing international claims over foreign investments. **Série Working Papers**, Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2006. Disponível em: <<http://www.caei.com.ar/es/programas/di/53.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2009.

HABERMAS, Jürgen. **Écrits politiques** – culture, droit, histoire. Paris: Flammarion, 1990.

HATFIELD CONSULTANTS. Estudio de impacto acumulativo – plantas de celulosa de Uruguay. Washington, 26 mar. 2006. Disponível em: <www.clarin.com/diario/2006/04/12/um/reporte.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2009.

HEYDEBRAND, Wolf. Process rationality as legal governance: a comparative perspective. **International Sociology**, v. 18, n. 2, p. 325-349, Jun. 2003.

_____. Globalization and the rise of procedural informalism in American and European law. In: GESSNER, V.; NELKEN, D. (Ed.). **European ways of law: towards a European sociology of law**. Oxford: Hart Publishers, 2007. p. 93-139.

_____. Contractual certainty versus efficiency: the historical and institutional context of global trade. In: GESSNER, V. **Contractual certainty and international trade**. Oxford: Hart, 2008. p. 313-342.

LUBENOW, Jorge Adriano. A categoria de esfera pública em Jürgen Habermas: para uma reconstrução da autocrítica. **Cadernos de Ética e Filosofia Política da USP**, v. 10, p. 103-123, 2007.

MAGALHÃES, Bruno. O papel do Mercosul: a crise das papelarias e o processo de integração regional sul-americano. **Observador On-Line**, v. 1, n. 6, ago. 2006. Disponível em: <<http://www.observatorio.uerj.br>>. Acesso em: jan. 2010.

MELLO, Maria. Jornada de lutas em setembro cobrou mudanças no modelo econômico. **Jornal Sem Terra**, 7 nov. 2007. Disponível em: <http://www.mst.org.br/mst/jornal_pagina.php?ed=55&cd=4470>. Acesso em: 27 fev. 2009.

MERCOSUL. **Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente – 6/22/01**. 2001. Disponível em: <http://www.cnrh.gov.br/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=23>. Acesso em: 22 mar. 2009.

———. **Laudo del Tribunal Arbitral ad hoc constituído para entender de la controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Argentina sobre omisión del Estado Argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas**. Montevideu, 6 dez. 2006. Disponível em: <<http://www.mercosur.int>>. Acesso em: 22 mar. 2009.

NASCIMENTO, Sidnei Pereira do. Guerra fiscal: uma avaliação comparativa entre alguns estados participantes. **Economia Aplicada**, v. 12, n. 4, 2008.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

OST, François. **El tiempo del derecho**. México: Siglo XXI, 2005.

PINTO, Mônica. Ibama no RS externa preocupação quanto ao Zonamento Ambiental da Silvicultura hoje vigente no Estado. **Ambiente Brasil**, 24 jul. 2008. Disponível em: <<http://noticias.ambientebrasil.com.br/noticia/?id=39609>>. Acesso em: 27 fev. 2009.

PRICEWATERHOUSECOOPERS. Risks and rewards: forest, paper & packaging in South America. 2007. Disponível em: <<http://www.pwc.com/gx/en/forms/gx-en-0394.jhtml>>. Acesso em: 13 jan. 2010.

RIBEIRO FILHO, Mendes. Proposta de Emenda à Constituição nº 235, de 2008. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 27 fev. 2009.

SALLES, Jefferson de Oliveira. Quilombos e conflitos sócio-ambientais no Paraná. **Observatório Quilombola**, 21 nov. 2007. Disponível em: <http://www.koinonia.org.br/oq/noticias_detalhes.asp?cod_noticia=3679&tit=Not%C3%ADcias>. Acesso em: 11 mar. 2009.

SASSEN, Saskia. De-nationalized State agendas and privatized norm-making. In: LADEUR, K-H (Ed.). **Public governance in the age of globalization**. Burlington: Ashgate, 2004. p. 51-67.

TIJ – Tribunal Internacional de Justiça. Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay). 2006. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org>>. Acesso em: 25 jan. 2010.

TIMSIT, Gérard. La régulation. La notion et le phénomène. **Revue Française d'Administration Publique**, n. 109, p. 5-11, 2004.

TJRS. Agravo de Instrumento. Ação Civil Pública nº 70025340027 (RS). Relatora: Desembargadora Agathe Elsa Schmidt da Silva. 2008. Disponível em: <<http://www.tjrs.gov.br>>. Acesso em: 27 fev. 2009.

TPR - Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul. **Controversia promovida por la República Oriental del Uruguay contra la República Argentina sobre impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes em territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas**. Laudo nº 2/2006. Assunção, 21 jun. 2006. Disponível em: <<http://www.mercosur.int>>. Acesso em: 22 mar. 2009.

TRF4. Decisão liminar. Ação Civil Pública nº 2007.71.00.031307-4 (RS). Julgadora: Juíza Federal Clarides Rahmeier. 2007. Disponível em: <<http://www.jfrs.gov.br>>. Acesso em: 27 fev. 2009.

URUGUAI. Cortes de rutas en los puentes sobre el Río Uruguay. **Informe**, Montevideu, 23 fev. 2006. Disponível em: <<http://www.mrree.gub.uy>>. Acesso em: 22 mar. 2009.

VENTURA, Deisy. O caso das papeleiras e o “papelão” do Mercosul. **Pontes – Entre o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável**. Genebra; São Paulo: ICTSD; FGV, p. 16-18, 30 abr. 2006.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. Justiça suspende licenças para silvicultura. **RS Urgente**, 14 out. 2007. Disponível em: <http://rsurgente.zip.net/arch2007-10-14_2007-10-20.html#2007_10-17_15_20_39-7687859-0>. Acesso em: 27 fev. 2009.

Resumo

Os Efeitos da Transnacionalização sobre a Governança Regional: O Caso da Conflituosa Implantação da Indústria de Celulose no Cone Sul da América

O presente artigo pretende cotejar os efeitos da implantação da indústria de celulose no Cone Sul da América a partir dos casos envolvendo, de um lado, Argentina e Uruguai e, de outro, o Brasil, no que diz respeito à permeabilidade entre marcos regulatórios, à justaposição de âmbitos de solução de conflitos e ao papel dos movimentos sociais. A partir da análise dos referidos processos, são apontados os impactos da globalização econômica em termos de flexibilização e desregulamentação da legislação nacional, limitação dos instrumentos regulatórios regionais, inadequação das instituições político-jurídicas para a resolução dos conflitos e ineficácia da sociedade civil perante estes. Sustenta-se, nesta base, a necessidade de internacionalização dos movimentos sociais no sentido de fazer face à permeabilidade entre pulsões regulatórias transnacionais orientadas por e para o mercado.

Palavras-chave: Transnacionalização – Governança – Cone Sul – Movimentos Sociais

Abstract

The Effects of Transnationalization on Regional Governance: The Case of the Conflictive Cellulose Industry Implementation in the Southern Cone of America

The present article intends to compare the effects of the cellulose industry implementation in the Southern Cone of America in the cases that involved, on the one hand, Argentina and Uruguay and, on the other, Brazil, concerning the permeability among regulatory sets, juxtaposition of conflict resolution ambits and the social movements' roles. Parting from the analysis of these processes, the impacts of economic globalization are

Os Efeitos da Transnacionalização sobre a Governança Regional...

pointed out in terms of the flexibilization and deregulation of national legislation, limitation of regional regulatory instruments, inadequacy of politico-legal institutions to the solution of conflicts and inefficacy of social movements in facing them. Based on it, the need for the internationalization of the social movements is affirmed in order to face the permeability of transnational regulatory impulses oriented by and to the market.

Keywords: Transnationalization – Governance – Southern Cone – Social Movements