

## FLEXIBILIZAÇÃO DA SOBERANIA DOS PAÍSES DO MERCOSUL, NO ÂMBITO DO DIREITO AMBIENTAL

Luciane Ferreira<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente artigo pretende apresentar as discussões em torno da flexibilização da soberania do Mercosul, no seu modelo originário, composto pelos países banhados pelo Aquífero Guarani, ou seja Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Este breve estudo, pretende focalizar os aspectos históricos-evolutivos do conceito de soberania e suas variações diante dos processos de integração. Pretende-se abranger uma discussão preliminar sobre a possibilidade de flexibilização do conceito de soberania, embasado nas determinações constitucionais dos países-membros que visam o desenvolvimento do processo de integração almejado pelo Mercosul.

**Palavras-chave:** Soberania. Mercosul. Harmonização das leis.

### 1 INTRODUÇÃO

A noção do princípio da soberania absoluta esteve arraigada na consciência dos nacionalistas por um longo período na história, impossibilitando uma flexibilização que seria responsável por relações mais concretas na comunidade internacional. Com a chegada do direito comunitário e a necessidade dos países em procurarem novos mercados devido ao fenômeno da globalização, foram responsáveis pelo ressurgimento de novas reflexões e questionamentos sobre o conceito estatal e inflexível de soberania absoluta. Nesse sentido, o conceito clássico da soberania constitui-se como obstáculo intransponível à efetiva integração. Aspecto que faz ressurgir o debate acadêmico sobre as progressivas modificações ocorridas através da evolução histórica, política e jurídica das relações recíprocas entre os Estados-membros, verificando a possibilidade de invocar um conceito mais flexível, voltado a efetivar os processos de integrações que se desenvolvem no mundo. Diante destas constatações, este breve estudo, pretende focalizar os aspectos históricos-evolutivos do conceito de soberania e suas variações diante dos processos de integração. Pretende-se abranger uma discussão preliminar sobre a possibilidade de flexibilização do conceito de soberania, embasado nas

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR). Pós-graduada pela Escola da Magistratura do Paraná. Pós-graduada em Direito Penal e Processual Penal pelo Centro Universitário Positivo (UNICENP - Curitiba/ PR). Pós-graduada em Relações Internacionais Contemporâneas pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Pós-graduada em Direitos Humanos pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Possui graduação em Direito pelas Faculdades Unificadas de Foz do Iguaçu. Advogada - consultora e mediadora de conflitos. Questões: Ambiental – Cível – Trabalhista – Penal – Aduaneiro – Direitos Humanos – Palestrante. Autora de artigos científicos. luciane.advogada@gmail.com.

## FLEXIBILIZAÇÃO DA SOBERANIA DOS PAÍSES DO MERCOSUL, NO ÂMBITO DO DIREITO AMBIENTAL

Luciane Ferreira

determinações constitucionais dos países-membros que visam o desenvolvimento do processo de integração almejado pelo Mercosul.

O advento do direito comunitário e a necessidade dos países em procurarem novos mercados devido ao fenômeno da globalização, foram responsáveis pelo ressurgimento de novas reflexões e questionamentos sobre o conceito estatal e inflexível de soberania absoluta. Nesse sentido, o conceito clássico da soberania constitui-se como obstáculo intransponível à efetiva integração. Aspecto que faz ressurgir o debate acadêmico sobre as progressivas modificações ocorridas através da evolução histórica, política e jurídica das relações recíprocas entre os Estados-membros, verificando a possibilidade de invocar um conceito mais flexível, voltado a efetivar os processos de integrações que se desenvolvem no mundo.

A grande transformação do direito internacional, ou seja, à criação dos processos de integração, tornaram necessária a revisão e posterior alteração do conceito clássico da soberania, possibilitando avanços significativos nos aspectos econômicos e sociais dos Estados-membros integrados. As reavaliações são necessárias e imprescindíveis ao desenvolvimento dos países vinculados através de objetivos integrativos. A visão do conceito de soberania como um dogma político intocável está descaracterizada devido a sua interação com a necessidade de adotar normas de caráter internacional em favor do benefício da nação, pressuposto que rejeita o caráter absoluto da soberania, sem que estas modificações sejam traumáticas ou esvaziem seu conteúdo.

Na Europa ocorre o fenômeno da Supranacionalidade e como nos ensina Deisy de Freitas Lima Ventura (2001, p. 61) “é um poder, real e autônomo colocado a serviço de objetivos comuns a diversos Estados - entendendo por objetivos os valores e interesses compartilhados”. Trata-se de um poder totalmente direcionado à realização dos interesses da coletividade. Não há, propriamente, perda de soberania, mas as características mais relevantes da supranacionalidade são essencialmente duas: a autonomia de seus órgãos em relação aos Estados membros e o imediatismo dos poderes exercidos, no sentido de que uma norma ou uma decisão emanada desses órgãos autônomos dotados de poder sem restrições no âmbito das decisões pertinentes ao processo integracionista. Supranacional é diretamente aplicável e plenamente eficaz na ordem jurídica interna dos Estados, independentemente de qualquer ato nacional destinado a operar a sua incorporação.

Fundamentalmente, a distinção institucional que se opera entre esses dois blocos econômicos, Mercosul e União Europeia, é que, no primeiro, a estrutura das suas instituições jurídicas é intergovernamental (artigos 2º e 34 do Protocolo de Ouro Preto); enquanto que no segundo, é supranacional. No primeiro caso não há aplicação direta das normas emanadas dos órgãos intergovernamentais, a exemplo do ocorrido no Mercosul; antes há a necessidade da incorporação dessas normas, que implica a produção de legislação interna que ratifique o conteúdo das mesmas. Na

intergovernabilidade cada um dos contratantes mantém-se imune a qualquer ingerência à sua autonomia individual e essencialmente governamentais são os seus instrumentos constitutivos e seus órgãos diretores.

Embora o Mercosul tenha sido construído sob o manto do instituto da intergovernabilidade, há países que admitem a supranacionalidade nas suas Constituições, como é o caso de Paraguai e Argentina. No entanto, Brasil e Uruguai não permitem a adoção do instituto supranacional.

## **2 FLEXIBILIZAÇÃO DA SOBERANIA: UMA POSSIBILIDADE PARA A INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL NO ÂMBITO DO DIREITO AMBIENTAL**

### 2.1 A SOBERANIA NOS ESTADOS-MEMBROS DO MERCOSUL

Para permitir uma análise mais detalhada da possibilidade de efetivação do processo de integração do Mercosul, realiza-se um breve estudo nas Constituições dos países integrantes deste processo, com vistas à possibilidade de adoção de um conceito mais flexível da soberania.

#### 2.1.1 Constituição Brasileira

Analisando o conceito, percebe-se nitidamente a opção pelo conceito de soberania absoluta sem deixar margens aos processos integracionistas. Segundo Deisy de Freitas Lima Ventura (2003, p. 98), há uma exacerbação do nacionalismo e a ênfase à soberania nacional.

Para Luís Olavo Baptista (1998, p. 116), os artigos 22, 23 e 24 da Constituição, quando elenca as regras do regime de distribuição da competência, é o mais sério obstáculo para a integração, pois nestes preceitos não aparece mencionada a possibilidade de delegação de poderes a um órgão comunitário. No Brasil, conforme artigos 49,1 e 84, VIII, da Constituição Federal, celebrado o Tratado pelo Presidente da República, suas disposições ainda dependem de decisão definitiva do Congresso Nacional. Essa aprovação congressional, momento em que o tratado é recepcionado pelo ordenamento jurídico pátrio, ocorre via decreto legislativo, instrumento normativo pelo qual o Congresso Nacional delibera sobre as matérias de sua competência exclusiva. O Supremo Tribunal Federal fixou, para os tratados internacionais, com exceção daqueles que tratam de matéria tributária, jurisprudência consagrando o entendimento de que os mesmos têm vigência para o País,

## FLEXIBILIZAÇÃO DA SOBERANIA DOS PAÍSES DO MERCOSUL, NO ÂMBITO DO DIREITO AMBIENTAL

Luciane Ferreira

com a conclusão dos procedimentos ratificatórios e, também, que se equiparam, sob o aspecto da hierarquia das normas jurídicas, às leis infraconstitucionais<sup>2</sup>.

Entretanto, quer no parecer que, na ausência de qualquer outro dispositivo referente à matéria, o referido mandamento traduz-se em mera regra programática, sem qualquer intenção constitucional de transferir soberania para uma possível organização com poderes supranacionais. Além disso, independentemente das restrições constitucionais, a falta de vontade política e a resistência à aceitação de uma soberania compartilhada, no que se refere ao Brasil, são os grandes obstáculos à formação de organismos supra-nacionais no âmbito do Mercosul.

A tentativa de formular um novo conceito da soberania para o Brasil resultou em fracasso, quando em 1995, foi apresentado um projeto de emenda constitucional, tentando inserir um conceito mais flexível de soberania, com objetivos voltados ao Mercosul, propiciando a inserção da supranacionalidade, na Carta Magna, incluindo os parágrafos no artigo 4º. O projeto não foi aprovado pelo Congresso Nacional, fazendo ressurgir as discussões e constatando o grande preconceito em relação a matéria. No que tange matéria ambiental em específico as águas subterrâneas para que haja integração dos Países Partes. O Brasil terá que criar uma lei federal assumindo a gestão das águas subterrâneas que até o momento pertencem aos Estados.

### 2.1.2 Constituição Argentina

A Argentina, na sua Carta Magna, reformada em 1994, considerou grandes modificações nas atribuições do Congresso, possibilitando que o mesmo aprove tratados de integração que deleguem competências e jurisdição a organizações supranacionais, em condições de reciprocidade e igualdade, que respeitem a ordem democrática e os direitos humanos. Desta forma, abre um espaço grandioso em torno da possibilidade do Mercosul, a exemplo da união Européia, em adotar órgãos supranacionais, responsáveis por propiciar um desenvolvimento mais efetivo na integração do Cone Sul. Atribui, ainda, um poder de hierarquia superior às leis, quando forem os Tratados aprovados somente pela maioria absoluta dos membros de cada Câmara, quando se tratar de relações com países latinoamericanos. Desta forma, o ordenamento jurídico argentino integra-se às necessidades internacionais, prevendo, de forma explícita, a possibilidade de países unirem-se através de processos de integração e, posteriormente, criarem órgãos próprios, visando uma melhor qualidade de vida aos seus cidadãos.

---

<sup>2</sup> Em julgamento de 1º de junho de 1977, publicado na Revista Trimestral de Jurisprudência, ° 83/809, o STF decidiu que tratado firmado pelo Brasil tem aplicação imediata e direta no direito interno, após a sua ratificação regular pelo Congresso, não dependendo, portanto, de lei que lhe reproduza o conteúdo. Reconheceu, por outro lado, a equivalência do tratado à lei, o que vale dizer que tratado revoga a lei anterior e a que sucede ao tratado tem prevalência sobre este". Nesta decisão, foi voto vencido o relator, Ministro Xavier de Albuquerque, que asseverou, sem lograr apoio, que uma, vez não denunciado o tratado, as leis posteriores que com ele conflitassem seriam inconstitucionais, dado o primado do Direito Internacional.

Na reforma de 1994 da Constituição Federal da Argentina, aprovou-se o seguinte dispositivo:

Artículo 75 — Corresponde al Congreso:

24 — Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes. La aprobación de estos tratados con estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara [...].

Na Argentina, há previsão nítida de possibilidade de o Estado vincular-se a projetos de integração com outros Estados, ou seja, seu conceito de soberania está mais flexível e adequado ao processo de integração do Mercosul. A doutrina também é composta por nacionalistas e internacionalistas, porém a maioria é internacionalista, que clama pela criação de uma Corte Internacional de Justiça no âmbito do Mercosul.

Constata-se a proximidade existente entre os modelos argentino e europeu: um tratado inicial que delega prerrogativas de soberania para estruturas institucionais comunitárias, o qual, em geral, é recepcionado conforme o modelo clássico do Direito Interno Público. No entanto, as normas ditadas pela esfera comunitária são auto-aplicáveis no âmbito interno e têm supremacia sobre as normas ordinárias internas dos Estados partícipes da comunidade. Uma vez feita a delegação de determinada matéria nos termos do art.75, n.º 24, essa não mais é conhecida pelo parlamento argentino: torna-se parte integrante da competência de estrutura comunitária. Os órgãos comunitários passam a ter poder decisório pleno sobre o objeto da delegação.

### 2.1.3 Constituição Paraguuaia

O Paraguai, a exemplo da Argentina, possui um ordenamento jurídico tecnicamente flexível e mais avançado ao processo de integração e ao conceito de sua soberania, permitindo uma cedência ou transferência de parcelas de sua soberania a um organismo de integração. A Constituição Federal Paraguuaia, de 1992, no seu artigo 145, determina a possibilidade de existência de uma ordem jurídica supranacional, condicionando a participação do país numa inserção a esta estrutura política, determinada a partir da aprovação da maioria absoluta de cada uma das Câmaras de seu Congresso.

Assim estabelece a Constituição paraguuaia em seu art. 137:

La Ley Suprema de la República es la Constitución, Esta los tratados, convénios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado.

## FLEXIBILIZAÇÃO DA SOBERANIA DOS PAÍSES DO MERCOSUL, NO ÂMBITO DO DIREITO AMBIENTAL

Luciane Ferreira

A seguir, no art. 145, disciplina eventual direito supranacional:

La República de Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice La vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de La cooperación y dei desarrollo, en lo político, econômico, social e cultural. Dichas decisiones solo pódran adoptarse por mayoria absoluta de cada Câmara dei Congresso.

A Constituição paraguaia também atribui preferência à integração latino-americana, como ocorre no Brasil, no Uruguai e na Argentina. A característica da supranacionalidade, que implica certo recorte das soberanias dos Estados-membros, permitirá a criação de um Tribunal e a faculdade do mesmo em julgar os conflitos entre os membros e os nacionais em várias áreas do direito da integração. No ordenamento jurídico paraguaio, bem como na maioria da doutrina especializada, há manifestações dualistas, demonstrando verdadeiro interesse e futuras intenções, capazes de concretização à integração do Cone Sul, com criação de órgãos supranacionais.

### 2.1.4 Constituição Uruguia

A Constituição da República Oriental do Uruguai, promulgada em 2 de fevereiro de 1967 e reformada em 1994, acentua, em seu artigo 4º, a plenitude da soberania nacional e a competência exclusiva da nação no estabelecimento de suas leis. O art. 4º da Constituição do Uruguai assim trata o tema: “la soberania en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, de modo que mas adelante se expresa”.

O art. 6º da mesma Constituição determina:

Em los tratados internacionales que celebre la república propondá La cláusula que de todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje o otros médios pacíficos.

La República procurará la integración social y econômica de los Estados Latinoamericanos especialmente em lo que se refere a La defensa común de sus productos y materias primas.

Outorga, também, em seu artigo 85º, competência ao Congresso para aprovar ou reprovar, por maioria absoluta das duas Câmaras, os tratados celebrados pelo Poder Executivo com potências estrangeiras. Observa-se, portanto, o caráter restritivo imposto pela Constituição uruguia, ao determinar, por um lado, exclusividade nacional para criação das leis vigentes no território nacional e, por outro, ao atribuir à arbitragem ou outros meios pacíficos, a solução de possíveis controvérsias no âmbito das relações internacionais, negando, com isso, qualquer possibilidade de um organismo com poder de sanção supranacional. Em contraposição, as Constituições do Uruguai e do Brasil, não

contêm menção à supra-nacionalidade nem à possibilidade de uma ordem jurídica comunitária com superioridade hierárquica em relação às normas nacionais.

Como se percebe a problemática da criação de uma ordem jurídica supranacional no interior do Mercosul esbarra na noção doutrinária tradicional de soberania nacional que envolve a vontade e a prática dos governantes dos Estados-Partes integrantes deste bloco regional. A idéia tradicional de soberania caracteriza-se historicamente, como um poder incontestável, supremo e absoluto, com o qual, o Estado – titular exclusivo deste poder – tem a capacidade de decidir e criar as normas jurídicas, aplicando-as coercitivamente dentro de seu espaço territorial, bem como impor-se, em igualdade de condições, frente às relações com os demais Estados, não reconhecendo, acima de si, qualquer outro poder. Neste sentido a soberania estatal é tida como indivisível, inalienável e imprescritível. Tal noção, emergida como elemento fundamental para o fortalecimento do Estado Moderno, não se justifica mais frente à nova realidade mundial. Embora permaneça como uma idéia de insubmissão, independência e de poder supremo juridicamente organizado, deve-se levar em conta uma certa relatividade que lhe é imposta face às novas relações que se estabelecem no âmbito internacional. O fenômeno da globalização da economia e suas conseqüências, gera uma nova mentalidade criada a partir de interesses políticos e econômicos compartilhados, forçando a necessidade de revisão quanto ao conceito de soberania. José Luís Bolzan de Moraes (1996, p. 136) defende que: “a interdependência que se estabelece contemporaneamente entre Estados aponta para um cada vez maior atrelamento entre as idéias de soberania e cooperação jurídica, econômica e social, o que afeta drasticamente, a pretensão à autonomia”, levando, na prática, a uma revisão dos postulados fundamentais referentes à soberania estatal.

Tendo o Brasil e seus demais sócios optado por formar um bloco regional, nos moldes da Comunidade Européia, deve ter presente que um projeto de integração implica, fatalmente, em delegação de parte da soberania, no sentido da formação de uma ordem jurídica supra-nacional, de aplicabilidade direta, que contemple os interesses e objetivos comuns a serem alcançados. A instituição comunitária não deve, então, ser tão somente o somatório das vontades dos Estados membros. Possui dinâmica e latitude de atuação próprias, a permitir a tomada de decisões que extrapolem a visão imediatista e os interesses personalistas das administrações dos países que a integram.

Ricardo Seitenfus (1994, p. 155) nos ensina que certamente, “a instituição espelha as vontades de seus membros, inclusive no que diz respeito a sua corporação funcional, mas é, a um só tempo, distinta e superior, na medida em que a ordem comunitária deverá sobrepor-se à ordem nacional que persiste naqueles assuntos para os quais foi definida sua competência”. Somente se pode conceber a supra-nacionalidade, quando há um órgão comunitário com poder de incidência direta, sem necessidade de aprovação dos Estados-Partes e integração de suas regras ao ordenamento jurídico interno, com

## FLEXIBILIZAÇÃO DA SOBERANIA DOS PAÍSES DO MERCOSUL, NO ÂMBITO DO DIREITO AMBIENTAL

Luciane Ferreira

força coercitiva necessária para impor suas decisões e penalizar aqueles que a elas resistirem. Desta forma, retomando a pergunta inicial que nos levou a estas reflexões, conclui-se que, no presente momento, não há indícios de formação de uma ordem jurídica com caráter supra-nacional que leve à completa integração dos Estados integrantes do Mercosul.

As regras existentes estão longe de apresentar tal conformação, sobretudo por não possuírem poder de sanção. São apenas normas originadas em Tratados e incorporadas ao ordenamento jurídico interno, nos moldes do Direito Internacional, com negativas condições de eficácia. As possibilidades de vir a existir um direito comunitário do Mercosul estão limitadas, por um lado pelas Constituições dos Estados-Partes - principalmente do Brasil e Uruguai – e por outro, pela noção tradicional de soberania e independência que envolve a vontade política dos governantes dos países que o integram. Neste sentido, justifica-se o fracasso da tentativa de alterar o artigo 4º da Constituição Federal brasileira. O Protocolo de Ouro Preto não contém os instrumentos necessários para garantir eficácia, aplicabilidade direta e primazia às regras comunitárias.

Para Deisy de Freitas Lima Ventura (2001, p. 127):

A estrutura orgânica definitiva do MERCOSUL, mais do que governamental, é inconsistente, seja pela má técnica de seus parâmetros normativos e dos ritos adotados, seja pela absoluta exclusividade de participação dos Poderes Executivos nacionais no órgão de poder decisório. Ao menos quanto ao Brasil, esta é uma situação proposital, como forma de manutenção de sua margem de discricionariedade e da flexibilidade dos compromissos.

Mas, quer nos parecer que, se a busca de formação de um bloco regional tem como suporte a idéia de que a integração pode levar a minorar os problemas sócio-econômicos dos países envolvidos e a desenvolver suas potencialidades e fortalecer o Continente Sul-americano no cenário mundial, mister se faz que se modifiquem as formas de atuar, realizando as devidas reformas constitucionais, buscando, por um lado, ampliar as áreas que comportam iniciativas integracionistas – questões fronteiriças, ambientais – em especial às águas subterrâneas, trabalhistas, previdenciárias, direitos humanos, cooperação judiciária, proteção dos consumidores, etc. – e por outro, possibilitando a criação de um direito comunitário e de órgãos com poder supra-nacional que atribua ao Mercosul um verdadeiro status de comunidade, com todas as instituições que lhe são inerentes.

### 3 HARMONIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO NO MERCOSUL

Conforme análise sucinta, percebe-se que não há uma harmonização das legislações internas dos países-membros do Mercosul, no sentido de avançarem possibilitando uma flexibilização no conceito de suas soberanias. Desta forma, o processo de integração, com êxito, fica distante, pois tornar-se-á



necessário à criação de órgãos comuns supranacionais visando atingir os objetivos propostos, regulamentar e solucionar os impasses surgidos no âmbito do Mercosul. Há necessidade, neste contexto, da harmonização e coesão das estruturas institucionais e jurídicas para assegurar um espaço economicamente integrado e à institucionalização do processo de integração.

O Mercosul, adepto à teoria da intergovernamental, necessita de uma séria reflexão política, buscando alternativas conscientes que visam a reafirmar os objetivos do Tratado constitutivo para atingir a efetiva integração. Além desse momento preliminar faz-se necessário rever a questão normativa, no sentido de alterar preceitos constitucionais, permitindo a necessária flexibilização do conceito de soberania absoluto, inserido ainda como dogma nas constituições brasileiras e uruguaias. O Paraguai e a Argentina já realizaram estudos e alteraram suas Cartas Magnas prevendo a institucionalização de órgãos supranacionais comunitários na integração da América-Latina. Medidas que antecipam uma decisão coletiva visando reduzir tempo para atingir os patamares propostos para o Mercosul. No Brasil já houve estudos e discussões, porém, o projeto que visava dar um novo significado a soberania resultou fracassado. O Uruguai, na sua Constituição, faz apenas menção a prioridade à integração latino-americana, mas não prevê a possibilidade de adequação para um conceito mais flexível, impossibilitando a criação de órgãos superiores ao de seu Estado soberano. A soberania no Brasil quanto no Uruguai ainda é tida como forma de garantia de defesa do Estado em virtude de possíveis intervenções externas.

O Mercosul busca a harmonização de sua legislação desde a sua constituição. O Tratado de Assunção (1991) que criou o Mercosul aponta como objetivo deste, a ampliação das dimensões dos mercados nacionais. Aponta ainda que a integração constitua condição fundamental para acelerar os processos de desenvolvimento econômico e a justiça social dos Estados partes. Não é um Tratado ambiental, mas estabeleceu que o objetivo do Tratado deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômicas e a complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio. Os princípios da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio. Para Paulo Afonso Leme Machado (2004, p. 114) o fato de estes três princípios terem sido adotados no Tratado de Assunção representa que gradativamente as regras ambientais começarão a existir visando à harmonização dos Estados-partes como elemento do processo de integração.

A harmonização das leis ambientais caracteriza-se, assim, pelo sentido de não discordância entre elas, mantendo, porém, cada Estado sua individualidade. Para que tal aconteça, é imprescindível a existência de um conjunto de normas, funcionando como eixo central, com determinado grau de flexibilização para ajuste em algumas circunstâncias determinadas pelas características próprias de cada

## FLEXIBILIZAÇÃO DA SOBERANIA DOS PAÍSES DO MERCOSUL, NO ÂMBITO DO DIREITO AMBIENTAL

Luciane Ferreira

região. A harmonização trabalha na tentativa de reduzir as assimetrias normativas de cada País para que seja possível aplicar, em termo de integração, leis abrangentes com o mesmo conteúdo para os diferentes Estados Partes. Tarefa árdua, pois a concretização esbarra na falta de entendimento político.

Se no caso concreto ocorrer à harmonização num sentido holístico e vertical, não restrito, conseqüentemente os entendimentos evoluirão para a construção de normas específicas, coibindo a degradação ambiental no Mercosul. Para que a harmonização aconteça, é prioritário destacar a colocação feita por Paulo Roberto Pereira Souza (2003, p.67) é necessário por em destaque a falta de transparência e de relação com a sociedade, de maneira geral, no que se refere à atuação dos subgrupos do Mercosul. A comunidade de maneira geral, não vem tomando conhecimento das propostas e deliberações dos ditos subgrupos.

A solução deverá passar de uma simples proposta, como pleito dentro das questões ambientais tuteladas pelo Direito Ambiental, até a concretização dos objetivos esbarrando, no entanto num flagrante desrespeito ao princípio da informação. O aperfeiçoamento do projeto de integração do Mercosul no que tange as leis ambientais e em especial as águas subterrâneas, proporcionará seguramente uma aceleração nas transações comerciais. Acredita-se por vezes que esta proposta seja até uma utopia. Coloca-se a dúvida considerando-se um ponto bastante fragilizado, que é a questão da soberania nacional, resguardada pela individualidade de cada País do Mercosul. Necessitando de instrumentos legais e jurídicos definidores de linha de atuação. Dentro desta base haverá o espaço necessário para a inclusão do disciplinamento de harmonização das legislações do Mercosul. Não distante, talvez a questão fundamental para a harmonização da legislação esteja centrada a partir de uma soberania compartilhada. Se não houver essa compreensão, uma barreira constituída por falta de vontade política se criara justificada pelo temor das conseqüências pela quebra da soberania do Estado, fato que seria inadmissível por muitos.

Desta forma o tratado e suas leis correm risco, pois como os Estados Partes estabelecerão uma pauta de equilíbrio ambiental, crescer economicamente e ao mesmo tempo manter o meio ambiente estabilizado, tendo como epicentro a harmonização de uma legislação não nacional, mas multinacional. A resposta talvez esteja no entendimento de J.A. Bem (2004, p. 2):

Assim, a busca da harmonização consiste em praticar-se a solidariedade e a flexibilidade, tendo-se a responsabilidade de se fazer com que a vida no futuro não seja comprometida pelas atuais decisões irreversíveis, pelos efeitos negativos da poluição e da exaustão de recursos sem, no entanto, deixar-se de preocupar com a equidade social entre as nações e dentro delas.

A harmonização é a alternativa mais salutar para segurança jurídica. Por meio dela é possível uma interpretação coesa, reduzindo a margem de equívocos jurídicos. Insano conceber um operador do

direito ser sabedor de toda a legislação vigente nos países do Mercosul. Mas quais são os caminhos para se chegar à harmonização?

Os argumentos do professor Luiz Olavo Baptista (1998, p. 112), defende que se chega à harmonização 'através de textos escritos, de forma diferente ou semelhante, não importa, o mesmo resultado. Para tanto, é preciso que se saibam quais são os resultados visados e, portanto, desenvolver princípios gerais de direito, específicos em cada caso. No caso das águas subterrâneas para harmonizar a legislação de cada Estado Parte seria necessária muita integração e vontade política a fim de defender o aquífero e resguardá-lo para a geração do futuro. Assim, o Tratado de Assunção é taxativo quanto à harmonização das legislações, essa tarefa, no entanto, será realizada com muito mais nitidez no momento em que surja um órgão supranacional garantindo uma interpretação e aplicação uniformes do Tratado. Esse é mais um dado revelador da imprescindibilidade de um Tribunal de Justiça comunitário no âmbito do Mercosul.

#### 4 CONCLUSÃO

Os quatro países originário do Mercosul tem ainda uma longa estrada para harmonizar as leis ambientais e tal forma preservar e conservar a água. Percebemos pelo estudo que a dificuldade para tratar do assunto em cada País é extremamente diversa. Na sua constituição o Mercosul preocupou-se apenas em tentar solucionar pequenas lide, deixando que este tema fosse discutido através das resoluções. Há necessidade que a discussão sobre o tema crie novos instrumentos jurídicos ambientais, a fim de firmar o compromisso de proteger o meio ambiente através da articulação das suas políticas econômicas, sociais e ambientais. O acordo entre o Países partes do Mercosul tem que ser embasado no desenvolvimento sustentável e na proteção dos recursos naturais, mediante a articulação das dimensões econômica, social e ambiental, contribuindo a uma melhor qualidade do ambiente e de vida da população. Os Estados Partes deverão orientar-se em suas ações levando em conta os princípios constantes no preâmbulo do Tratado de Assunção - gradualidade, flexibilidade e equilíbrio - para promover a proteção do meio ambiente e o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis mediante a coordenação de políticas setoriais.

A normativa jurídica ambiental do bloco é modesta, ainda que seja importante poder contar com princípios básicos. Se parece evidente que as normas infraconstitucionais são, em sua maioria, precisas e detalhistas, o preceito constitucional muitas vezes parece ilhado do resto do ordenamento jurídico nacional. A fim de se acabar com tal abismo, o vazio existente entre ambos deve ser ocupado pela norma comunitária, surgindo assim o que pode ser a semente do futuro Direito Ambiental do Mercosul. Ser realista nesse tema significa avançar com segurança desde uma perspectiva de proteção

## FLEXIBILIZAÇÃO DA SOBERANIA DOS PAÍSES DO MERCOSUL, NO ÂMBITO DO DIREITO AMBIENTAL

Luciane Ferreira

ambiental nacional para que esta conduza à implantação de normas regionais de proteção ambiental, aprovadas em consenso por todos os Estados Membros do bloco, de maneira que não se torne letra morta, senão normas que contenham exigências pactuadas e de cumprimento viável por todos. O conceito de soberania absoluta é antecessor do próprio Estado como personalidade jurídica. Passou por diversos momentos históricos, fazendo com que seu conceito recebesse diversas conotações de acordo com o momento vivenciado. A partir da necessidade dos Estados em se relacionar, o conceito de soberania absoluta foi questionado e amplamente discutido, procurando dar um novo sentido e alcance devido as necessidades atuais. Kelsen foi um dos precursores do conceito de soberania flexível, procurando conceituá-lo de acordo com as necessidades internacionais. O direito internacional evoluiu e desenvolveu uma nova forma de direito, ou seja, o direito comunitário, advindo dos processos de integração, onde a soberania rendeu-se aos desejos e anseios da comunidade. A discussão em torno da flexibilização do conceito de soberania, possibilitando a criação de órgãos supranacionais em processos de integração, fez ressurgir as discussões incorporadas através de diversas teorias. A teoria monista adepta ao conceito de soberania clássica e, a teoria dualista que entende como adequada a cedência ou transferência de parcelas de soberania em benefício dos processos de integração. Atualmente a tentativa de integração proposta pelo Mercosul não prevê a criação de instituições supranacionais, pois é um projeto intragovernamental, mas com sua natural evolução, torna-se necessária uma revisão constitucional, pois a exacerbação ao nacionalismo é responsável por causar elevados prejuízos ao desenvolvimento do Mercosul.

A integração necessita de arrojadas decisões, como as tidas pela União Européia, que unida em decorrência da destruição das duas grandes guerras mundiais, iniciou um processo de integração setorial, evoluiu e, atualmente, é considerada exemplar. Para que o Mercosul se fortaleça e consiga atingir seu objetivo de mercado comum, deverá avaliar sua política interna, possibilitando uma flexibilização do conceito de sua soberania, para permitir que no futuro siga o exemplo europeu e torne-se uma potência econômica frente à comunidade internacional. Argentina e Paraguai já realizaram previsões favoráveis à ampliação da integração, em nível constitucional, permitindo uma flexibilização do conceito de soberania em detrimento do processo de integração latino-americano. Por outro lado, Brasil e Uruguai não tomaram as providências jurídicas cabíveis através de processo de emendas constitucionais, para permitir a cedência de parcelas de soberania a órgãos comuns, responsáveis diretamente pelo desenvolvimento da integração do Cone Sul. Neste estudo histórico-evolutivo do conceito de soberania, voltado aos objetivos buscados pela integração, a exemplo da União Europeia, percebe-se que o caminho da efetivação do Mercosul é longo e necessita de vontade política comum dos Estados membros para atingirem os objetivos traçados no Tratado de Assunção e buscarem a integração supranacional. Porém, além de todas as diversidades e dificuldades encontradas, o processo

de integração do Mercosul não pode ficar à mercê de teóricos ultrapassados, filiados à corrente doutrinária monista, que clamam por uma soberania absoluta, em meio às revoluções e inovações ocasionadas pelos processos de globalização e de integração.

## BIBLIOGRAFIA

ARGENTINA, Constitución (1994). **Constitucion de la Nación Argentina**. Buenos Aires: Zavalía, 1996.

BEM, J. A. O direito, a mineração e o meio ambiente no Mercosul. In: **Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário**, 2004, Anais. Florianópolis, 2004 – CDRom1.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 29. ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MERCOSUL. **Portal Oficial**. Disponível em:

<<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>>. Acesso em: 6 set. 2017.

MORAES, José Luis Bolzan de. **Soberania, Direitos Humanos e Ingerência: problemas fundamentais da ordem contemporânea** In: VENTURA, Deisy de Freitas Lima (org.). **O Mercosul em movimento**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995.

PARAGUAI. **Constituição da República do Paraguai**. Disponível em:

<<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Paraguay/para1992.html>>. Acesso em: 21 set. 2017.

SEITENFUS, Ricardo A.S. **Pronunciamento na Sessão Especial sobre os Princípios de direito internacional contidos na Carta da OEA**, Washington, 22 de março de 2007. Disponível em:

<[http://scm.oas.org/doc\\_public/PORTUGUESE/HIST\\_07/CP18081P08.doc](http://scm.oas.org/doc_public/PORTUGUESE/HIST_07/CP18081P08.doc)>. Acesso em: 3 set. 2017.

SOUZA, Paulo. Roberto Pereira. de. Harmonização de leis ambientais nos dez anos do Mercosul. In: **Derecho Ambiental**. Montevideo: Fundacion De Cultura Universitária, 2003.

\_\_\_\_\_. **O Direito brasileiro, a prevenção do passivo ambiental e seus efeitos no MERCOSUL**.

Extraído do site da Associação Brasileira dos Advogados Ambientalistas. Disponível em:

<[http://www.abaa.org.br/artigos\\_070501\\_dirbra.html](http://www.abaa.org.br/artigos_070501_dirbra.html)>, onde foi publicado, em 07 de maio de 2001. Acesso em: 20 set. 2017.

URUGUAI. **Constituição da República Oriental do Uruguai**. Art. 4º. Disponível em:

<<http://pdba.georgetown.edu/constitutions/uruguay/uruguay.html>>. Acesso em: 21 set. 2017.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima; PEROTTI, Alejandro D. **El Proceso Legislativo del Mercosur**. Montevideo: Konrad-Adenauer- Stiftung A.C., 2004.

\_\_\_\_\_. **As Assimetrias entre o Mercosul e a União Européia: os desafios de uma associação inter-regional**. Barueri: Manole, 2003.