

COOPERAÇÃO AMBIENTAL NO MERCOSUL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ACERCA DA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

ENVIRONMENTAL COOPERATION IN MERCOSUR: A COMPARATIVE ANALYSIS ON SOLID WASTE MANAGEMENT

ANDRESSA CAROLINE MOLINARI DA SILVA¹

Universidade Federal de Santa Catarina

E-mail: dessa.molinari@gmail.com

Resumo: Diante da multiplicação dos problemas ambientais decorrente do aumento das interações globais combinado com o uso não moderado dos recursos naturais, torna-se necessário discutir medidas que minimizem o impacto da atividade humana sobre o meio ambiente. Nesse contexto, a pesquisa visa identificar as políticas públicas adotadas pelos países do Mercosul acerca da gestão de resíduos sólidos. Acredita-se que a adoção de políticas comuns com o propósito de conciliar a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, por meio da articulação entre as dimensões política, econômica, social e ambiental constitui o melhor caminho para a consolidação de um conceito de “cooperação ambiental” no Mercosul, e, por consequência, para a realização de ações concretas em prol da preservação do meio ambiente. Para isso, foram analisadas e comparadas não só as normativas internas de cada país membro, como também as normas adotadas em comum no âmbito regional a fim de identificar a ocorrência de cooperação e seus impactos na política, na economia e, principalmente, na sociedade. A gestão conjunta dos resíduos sólidos é um tema proeminente do regionalismo, especialmente por fazer referência à administração de regiões fronteiriças com urbanidade contígua. Sendo assim, procedeu-se primeiramente a uma revisão bibliográfica sobre as políticas públicas para a gestão dos resíduos sólidos nos países do Mercosul. Depois, realizou-se uma análise quali-quantitativa das regras nacionais e das normas do bloco nesse tema, a fim de se verificar o status das iniciativas regionais de cooperação ou harmonização ambiental. Além de análise documental, essa fase contou com entrevistas com autoridades ministeriais e municipais. As conclusões propõem uma reflexão acerca da efetividade das ações dos órgãos oficiais em contraste com a demanda da sociedade expressa nas reivindicações de associações civis comunitárias e ONGs, especialmente nas regiões de fronteira.

Palavras-chave: Mercosul; Políticas Públicas; Meioambiente; Resíduos sólidos; Cooperação.

Abstract: Given the proliferation of environmental problems due to the increase of global interactions combined with the use unmoderated of natural resources, it is necessary to discuss measures to minimize the impact of human activity on the environment. In this context, the research aims to identify the public policies adopted by Mercosur countries on the management of solid waste. It is believed that the adoption of common policies for the purpose of reconciling environmental protection and sustainable development, through coordination between the political, economic, social and environmental dimensions is the best way for the consolidation of a concept of "environmental cooperation" in Mercosur, and therefore to carry out concrete actions for the preservation of the environment. For this, we analyzed and compared not only the internal regulations of each member country, as well as the rules adopted in common at the regional level in order to identify the occurrence of cooperation and its impact on politics, economics and especially in society. The joint management of solid waste is a prominent theme of regionalism, especially by reference to the administration of border regions with adjacent urbanity. Thus, it proceeded first to a literature review on public policies for the management of solid waste in the Mercosur countries. Then we carried out a

¹ Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina. Pesquisadora na área de cooperação internacional.

qualitative and quantitative analysis of national rules and block rules on this issue, in order to check the status of regional cooperation initiatives or environmental harmonization. In addition to document analysis, this phase included interviews with ministerial and municipal authorities. The conclusions propose a reflection on the effectiveness of the actions of official bodies in contrast to the demand of the society expressed in Community civil associations claims and NGOs, especially in border regions.

Keywords: Mercosur; Public Policy Environment; Solid Waste, Cooperation.

Introdução

A importância da discussão acerca da proteção do meio ambiente coloca-se como central diante dos resultados desastrosos observados a partir do aumento da intensidade da degradação ambiental. As ameaças à vida e bem-estar de todas as formas de vida do planeta são iminentes ou podem ser esperadas em longo prazo. Contudo, observamos que o debate sobre a questão ambiental ainda não ocupa um papel de destaque no processo decisório dos Estados, ou seja, diante das políticas econômicas e comerciais, a preocupação com o destino dos ecossistemas ainda é menor (RODRIGUES, 2008: 2). Para que seja incorporada com o devido destaque, a questão do meio ambiente precisa ser disposta em equilíbrio com as políticas comerciais, sendo possível, dessa forma, “assegurar a construção de um modelo de desenvolvimento fundamentado na sustentabilidade” (IRACHANDE; ALMEIDA; VIEIRA, 2010: 220).

Giane Faccin (2011: 25) defende que “com o adensamento do processo de globalização os limites entre o nacional e o internacional passaram a ser cada vez menores, e os planos interno e externo passaram a ser cada vez mais conectados”. Posto isso, pode-se depreender que a interdependência entre os Estados em parte foi suscitada pela maior interação dos atores não estatais entre si e com os próprios Estados e, nesse contexto, as instituições surgidas de tais interações, com a finalidade de coordenar ações a favor de interesses coletivos, representam relevante estímulo para a construção de regimes internacionais. Esse movimento é reafirmado na questão ambiental, já que seus problemas têm característica transnacional, tornando a ação dos Estados nacionais muitas vezes insuficientes frente às necessidades que perpassam fronteiras.

Partindo da definição de Krasner (2001:185) sobre regimes internacionais, como um conjunto de “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos ao redor dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área”

das Relações Internacionais, Giane Faccin (2011: 40) afirma que a principal contribuição dos regimes internacionais à luta pela preservação ambiental está no reforço da cooperação estatal, “mediante a segurança proporcionada pela normatização realizada pelas instituições em condições de interdependência complexa”. Em suma, no cenário geopolítico atual, é de extrema importância a consolidação de um regime ambiental internacional para contribuir com a organização do poder político mundial de modo a possibilitar o esforço coletivo na redução dos problemas ambientais.

Nesse contexto, a gestão conjunta dos resíduos sólidos² é um tema proeminente do regionalismo, especialmente por fazer referência à administração de regiões fronteiriças com urbanidade contígua. O presente artigo está centrado em verificar a existência de cooperação para o desenvolvimento de uma política comum acerca da gestão de resíduos entre os países do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Acredita-se que a adoção de políticas comuns com o propósito de conciliar a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, por meio da articulação entre as dimensões política, econômica, social e ambiental constituiu o melhor caminho para a consolidação de um conceito de “cooperação ambiental” no Mercosul e, como consequência, para a realização de atitudes concretas em prol da preservação do meio ambiente (CHEREM, 2003: 16). Nesse sentido, o artigo explora a construção de um regime internacional ambiental e as possibilidades de o Mercosul erigir um regime similar a nível regional. A partir da hipótese de que essa construção seria benéfica para o desenvolvimento sustentável nos países do bloco, busca-se analisar quais seriam as formas de cooperação entre os países e atores regionais subnacionais acerca da gestão de resíduos sólidos e como essas ações de cooperação, a exemplo da criação de locais para discussão e definição de normas para regulação, contribuiriam para a integração regional.

Sendo assim, procedeu-se primeiramente a uma revisão bibliográfica sobre as políticas públicas para a gestão dos resíduos sólidos nos países do Mercosul. Depois, realizou-se uma análise quali-quantitativa das regras nacionais e das normas do bloco nesse tema, a fim de verificar o *status* das iniciativas regionais de cooperação ou harmonização ambiental. Além dessa análise documental, tal fase contou com a realização de entrevistas com autoridades ministeriais e municipais. Dessa forma, o artigo divide-se em três partes:

² Materiais que não podem mais ser reciclados ou reaproveitados, sua única possibilidade de tratamento é a destinação final ambientalmente adequada.

a primeira é dedicada à elaboração de um marco teórico ambiental no Mercosul, a segunda ao tratamento dos resíduos sólidos em cada país membro e terceira à cooperação de fato dentro do bloco, seguida de um estudo de caso retratando a realidade da gestão de resíduos sólidos na região de fronteira entre os países Brasil e Paraguai, especificamente nas cidades de Ponta Porã no estado de Mato Grosso do Sul e Pedro Juan Caballero no departamento de Amambay.

2. Construção de um regime ambiental no Mercosul

Philippe Le Pestre (LE PESTRE, 2000: 159), defende que a evolução da política ambientalista internacional divide-se em três fases. A primeira estende-se do final do século XIX até 1968, sendo que durante o entre guerras existiram acordos internacionais para a preservação de espécies utilizadas para a agricultura e agropecuária, dentre eles pássaros, água para irrigação, bem como proteção aos peixes de forma a defender a atividade de pescadores e, após a II Guerra Mundial, houve a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e emergência de organismos filiados ou não com o “desejo de construir um sistema internacional mais estável ao surgimento de novas questões carentes de maior cooperação internacional, como a aceleração das trocas comerciais” (LE PESTRE, 2000:160). Ademais, com a intenção de resguardar ecossistemas para servirem às atividades econômicas, teve início um movimento global a favor do meio ambiente conservado, posteriormente desvinculado de benefícios econômicos.

A segunda fase é caracterizada pelo fortalecimento da discussão acerca das questões ambientais tanto em países tidos como desenvolvidos quanto naqueles em desenvolvimento, inclusive com maior mobilização da sociedade civil. “O meio ambiente se torna objeto de políticas públicas, enquanto medidas jurídicas e instituições se multiplicam em níveis nacional e internacional” (LE PESTRE, 2000: 166), sendo realizadas convenções e assinados acordos relativos à proteção do meio ambiente para proteção da própria humanidade e da qualidade de vida no planeta.

Nesse sentido é construído e aprimorado o regime internacional ambiental de forma global, a exemplo da realização, em 1972, da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo, a qual resulta em uma declaração estabelecendo 26 princípios a serem seguidos pelas nações de forma a nortear suas ações políticas,

econômicas e sociais dentro dos limites da preservação ambiental, um plano de ação com 109 recomendações para o desenvolvimento de políticas, o Plano de Ação para o Meio Ambiente, e a resolução que institui o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, PNUMA (ACCIOLY; CASELLA; SILVA, 2012: 686).

A terceira fase, de acordo com Le Pestre (2000: 182), pode ser caracterizada pela “multiplicação, aceleração e complexificação das interações internacionais”, demonstrada na emergência, não só de novos problemas ambientais especialmente no chamado “Terceiro Mundo”, mas de novos atores (ONGs, partidos políticos, movimentos sociais) contribuindo as discussões ambientais em âmbito internacional. É nesse contexto, que em 1983, a Organização das Nações cria a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a CMMAD, que, em 1987 elaborou o chamado Relatório Brundtland, intitulado “Nosso futuro Comum”. Esse documento tratou de propostas para o estabelecimento de políticas e programas para a promoção do desenvolvimento sustentável, isto é, “o desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a habilidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades³” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1987: 41). Vale ressaltar que em 2012 aconteceu a Rio + 20, a Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a qual produziu um documento final intitulado “O Futuro que queremos” contendo os resultados das discussões durante a conferência. É preciso destacar a atuação das organizações não governamentais e associações da sociedade civil como atores fundamentais para desenvolver de forma eficaz, a sustentabilidade em todas as regiões. A integração do social e o ambiental possibilita o tratamento adequado e factual dos impasses de sustentabilidade enfrentados nas mais diversas sociedades pelo mundo todo.

Não obstante, retornando ao contexto da década de 1990, pode-se perceber que o ambiente internacional interferiu na criação do Mercosul, composto por Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela, com o objetivo de promover a integração dos Estados Partes através da “livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), da adoção de uma política comercial comum, da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, e da harmonização de legislações

³Passagem original em inglês: “Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”.

nas áreas pertinentes” (DEPARTAMENTO DO MERCOSUL DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2014). O Tratado de Assunção, seu documento constitutivo assinado em 26 de março de 1991, dispõe que o objetivo de integrar para desenvolver do bloco “deve ser alcançado mediante o mais eficaz aproveitamento dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente” (MERCOSUL, 1991). Portanto, desde a sua criação já existia a ideia de atrelar a preservação do meio ambiente ao desenvolvimento da região.

Após um ano da instituição do Mercosul, os países membros até então, quais sejam, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, juntamente com o Chile como país convidado, reuniram-se em Canela, no estado brasileiro do Rio Grande Sul, para tratar da questão ambiental. Essa conferência teve como resultado a Declaração de Canela, que em seu primeiro item enfatiza a necessidade da cooperação entre os Estados para o desenvolvimento sustentável, afirmando que a

conservação racional dos recursos naturais requer um firme compromisso de todos os Estados do mundo na realização de uma tarefa comum, que assegure às gerações futuras a subsistência das condições que tornam a vida possível em nosso planeta.⁴ (MERCOSUL, 1992: 13, tradução nossa).

Ainda em 1992, ocorreu em Foz do Iguaçu, no Brasil, a Conferência Internacional Mercosul, Meio Ambiente e Aspectos Transfronteiriços, a ECOSUL 92, a qual deixou clara a tentativa de inserção da questão ambiental nos processos decisórios do Mercosul, já que se recomendou a criação de um subgrupo específico para as questões do meio ambiente. A segunda edição dessa conferência aconteceu em 1993, na Argentina, mas seus resultados não fizeram avançar de forma expressiva as discussões realizadas no ano anterior.

Em 1992 também, mediante o Cronograma de Medidas de *Las Lenãs*, foi estabelecido o Subgrupo de Trabalho N° 7 “Política Industrial e Tecnológica”, que teria como responsabilidade, entre outras, harmonizar a legislação nacional e regional sobre meio ambiente. No mesmo ano, por Resolução N°22/92do Grupo Mercado Comum (GMC), foi criada a Reunião Especializada do Meio Ambiente, a REMA, que atuou na definição das “Diretrizes Básicas em Matéria de Política Ambiental”, criadas mediante a Resolução N°

⁴ Original em espanhol: “conservación racional de los recursos naturales requiere el firme compromiso de todos los Estados del mundo en la realización de una tarea concertada, que asegure a las generaciones futuras la subsistencia de las condiciones que hacen posible la vida en nuestro planeta” (MERCOSUL, 1992: 13).

10/94 do GMC. Estas constituíam a base política para formação dos objetivos em matéria ambiental, já que deveriam, entre outros aspectos, “assegurar condições equitativas de competitividade no Mercosul, com a adoção de práticas [...] comuns no aproveitamento dos recursos naturais” (IRACHANDE; ALMEIDA; VIEIRA, 2010: 211). Nesse sentido, é importante perceber que as diretrizes desencadearam a criação de uma legislação ambiental do Mercosul.

Em 1994, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, o bloco passou a ter personalidade jurídica no direito internacional e, por meio da Declaração de Taranco de 1995, foram criados inúmeros grupos de trabalho, comissões e secretarias responsáveis por questões específicas dentro do referido bloco. Dentre essas, é importante ressaltar a atuação do Subgrupo de Trabalho nº 6 “Meio Ambiente”, estabelecido por meio da Resolução Nº38/95 do GMC, responsável por garantir a proteção e a integridade do meio ambiente dos Estados membros do grupo. “Sua tarefa é promover o desenvolvimento sustentável por meio de ações que garantam a transversalidade da temática ambiental no processo de integração” (SISTEMA DE INFORMAÇÃO AMBIENTAL DO MERCOSUL, 2013).

Com a finalidade de criar um marco jurídico para a cooperação na questão ambiental no Mercosul foi aprovado em 2001, mediante decisão do Conselho Mercado Comum, o CMC, o “Acordo-Quadro sobre o Meio Ambiente”, documento este que estabelece ações baseadas na cooperação a serem implementadas pelos Estados Parte do grupo, dentre elas “estimular a harmonização das diretrizes legais e institucionais com o objetivo de prevenir, controlar e mitigar os impactos ambientais nos Estados Partes, com especial atenção às áreas fronteiriças” (MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 02/01). Merendi (2007: 11) destaca que nesse acordo, “os Estados Partes reafirmam os preceitos do desenvolvimento sustentável preconizados na Agenda 21 [...] voltados à efetividade da política ambiental, reafirmando importantes princípios e reconhecendo notáveis compromissos”. Devia reforçar ainda que

a cooperação em matéria ambiental poderá incluir a adoção de políticas comuns para a proteção do meio ambiente, a conservação dos recursos naturais, promoção do desenvolvimento sustentável, a apresentação de comunicações conjuntas sobre os temas de interesse comum e o intercâmbio de informação sobre as posições nacionais em foros ambientais internacionais. (2006: 3).

Constatando a necessidade sanitária e ambiental, em 2002 o GMC define, mediante a Resolução Nº 30/02, critérios para a gestão sanitária de resíduos sólidos em portos,

aeroportos, terminais internacionais de carga e passageiros e pontos de fronteira no Mercosul, com a intenção de padronizar e normatizar, através de um “Plano de Gestão de Resíduos Sólidos a ser aprovado pelos organismos nacionais responsáveis” (MERCOSUL, GMC/RES. Nº 30/02), a gestão dos resíduos sólidos gerados nas áreas anteriormente citadas.

Em 2003, foi instituída, a partir da Decisão Nº19/03 do CMC, a Reunião de Ministros do Meio Ambiente do Mercosul (RMMAM), a qual acontece ordinária e extraordinariamente, discutindo os temas prioritários através de propostas dos ministros de cada país membro, em prol da coordenação de políticas para promover a gestão ambiental e o desenvolvimento sustentável na região. A RMMAM relaciona-se diretamente com o SGT Nº 6 “Meio Ambiente” na medida em que suas discussões se complementam e são livres para sugerir temas e trabalhos entre si. As reuniões de ministros dos países membros do Mercosul representam uma tradição iniciada com a constituição do grupo na década de 1990. A instauração da RMMAM somente em 2003 certifica que o tema do meio ambiente não era uma prioridade nas discussões do Mercosul.

Ademais, o projeto “Sistema de informação ambiental do Mercosul”, concebido como ferramenta *online*, permite o acesso à informação ambiental, técnica e normativa, do bloco e de cada país membro. Logo, entende-se que o Mercosul busca promover a integração através da difusão da informação e da comunicação, gerada através desse projeto, entre as instituições da sociedade civil e os atores nacionais engajados nos projetos estabelecidos pelo grupo.

Finalmente, Irachande, Almeida e Vieira (2012: 221) afirmam que grande parte das decisões e resoluções, definidas pelo Mercosul, são somente declarações de intenções, já que apresentam objetivos, instrumentos e compromissos que deveriam contribuir à construção de um verdadeiro regime ambiental regional dentro do bloco, mas não vinculam os Estados a adotarem as políticas ambientais acordadas de forma conjunta, sendo que tal dificuldade estaria relacionada às “assimetrias existentes entre os integrantes do grupo”, ao passo que sustentam o fato de que “o baixo peso político e operacional” que os grupos de debate sobre questões ambientais possuem frente aos demais temas discutidos reafirma a marginalização do tema dentro do bloco. Com efeito, torna-se ainda mais difícil a gestão ambiental coletiva no âmbito do MERCOSUL. A tabela 1 abaixo lista todas as

decisões do CMC e as resoluções do GMC relacionadas ao tratamento do meio ambiente desde a criação do grupo, em 1991, até 2014, totalizando 25 resoluções do GMC e 14 decisões do CMC.

Tabela 1: Decisões e Resoluções com o tema "Meio Ambiente" aprovadas no Mercosul entre 1991 e 2014

DECISÃO / DIRETRIZ / RESOLUÇÃO	NOME	ÓRGÃO	ANO
010	COMPLEMENTAÇÃO DO PLANO GERAL DE COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO RECÍPROCA PARA A SEGURANÇA REGIONAL EM MATÉRIA DE ILÍCITOS AMBIENTAIS	CMC	2000
011	COMPLEMENTAÇÃO DO PLANO GERAL DE COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO RECÍPROCA PARA A SEGURANÇA REGIONAL EM MATÉRIA DE ILÍCITOS AMBIENTAIS ENTRE O MERCOSUL, A REPÚBLICA DA BOLÍVIA E A REPÚBLICA DO CHILE	CMC	2000
012	COMPLEMENTAÇÃO DO PLANO GERAL DE COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO RECÍPROCA PARA A SEGURANÇA REGIONAL EM MATÉRIA DE TRÁFICO ILÍCITO DE MATERIAL NUCLEAR E/OU RADIOATIVO ENTRE OS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL	CMC	2000
013	COMPLEMENTAÇÃO DO PLANO GERAL DE COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO RECÍPROCA PARA A SEGURANÇA REGIONAL EM MATÉRIA DE TRÁFICO ILÍCITO DE MATERIAL NUCLEAR E/O RADIOATIVO ENTRE O MERCOSUL, A REPÚBLICA DA BOLÍVIA E A REPÚBLICA DO CHILE RADIOATIVO ENTRE O MERCOSUL, A REPÚBLICA DA BOLÍVIA E A REPÚBLICA DO CHILE	CMC	2000
002	ACORDO-QUADRO SOBRE MEIO AMBIENTE DO MERCOSUL	CMC	2001
003	ACORDO SOBRE O PROJETO DE "FOMENTO DE GESTÃO AMBIENTAL E PRODUÇÃO MAIS LIMPA EM PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS"	CMC	2002
019	REUNIÃO DE MINISTROS DO MEIO AMBIENTE	CMC	2003
009	ACORDO SOBRE O PROJETO FOMENTO DA GESTÃO AMBIENTAL E DE PRODUÇÃO MAIS LIMPA EM PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS	CMC	2004
014	PROTOCOLO ADICIONAL AO ACORDO QUADRO SOBRE MEIO AMBIENTE DO MERCOSUL EM MATÉRIA DE COOPERAÇÃO E ASSISTÊNCIA PERANTE EMERGÊNCIAS AMBIENTAIS	CMC	2004
025	GRUPO AD HOC DE ALTO NÍVEL AQUÍFERO GUARANI	CMC	2004

COOPERAÇÃO AMBIENTAL NO MERCOSUL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ACERCA DA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

048	AQUÍFERO GUARANI	GMC	2004
014	COMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA FOROS DE COMPETITIVIDADE DAS CADEIAS PRODUTIVAS DO MERCOSUL DIRETRIZES DE GESTÃO AMBIENTAL E PRODUÇÃO MAIS LIMPA	GMC	2006
026	POLÍTICA DE PROMOÇÃO E COOPERAÇÃO EM PRODUÇÃO E CONSUMO SUSTENTÁVEIS NO MERCOSUL	GMC	2007
018	REGULAMENTO INTERNO DA REUNIÃO DE MINISTROS DE MEIO AMBIENTE	GMC	2010
022	REUNIÃO ESPECIALIZADA DE MEIO AMBIENTE	GMC	1992
053	CÓDIGO DE CONDUTA PARA A IMPORTAÇÃO E LIBERAÇÃO AO MEIO AMBIENTE DE AGENTES DE CONTROLE BIOLÓGICO	GMC	1993
085	LISTA DE ESPÉCIES BOTÂNICAS	GMC	1993
010	DIRETRIZES BÁSICAS EM MATÉRIA DE POLÍTICA AMBIENTAL	GMC	1994
049	DESCASCADO DE MADEIRAS	GMC	1996
128	REGLAMENTO TÉCNICO DE LIMITES MÁXIMOS DE EMISIÓN DE GASES CONTAMINANTES Y RUIDO PARA VEHICULOS AUTOMOTORES	GMC	1996
029	REGULAMENTO TÉCNICO SOBRE EMISSÃO DE GASES CONTAMINADORES PARA VEÍCULOS AUTOMOTORES PESADOS DE CICLO OTTO	GMC	1997
007	EMERGÊNCIAS AMBIENTAIS	GMC	1998
052	Regulamento Técnico MERCOSUL sobre Material Celulósico Reciclado	GMC	1999
078	CÓDIGO DE CONDUTA PARA A IMPORTAÇÃO E LIBERAÇÃO DE AGENTES EXÓTICOS DE CONTROLE BIOLÓGICO (Revoga Res. GMC Nº 53/93)	GMC	2000
030	CRITÉRIOS PARA A GESTÃO SANITÁRIA DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM PORTOS, AEROPORTOS, TERMINAIS INTERNACIONAIS DE CARGA E	GMC	2002

	PASSAGEIROS E PONTOS DE FRONTEIRA NO MERCOSUL		
037 (FER 1)	FINALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DO COMITÊ DE SANIDADE ANIMAL E VEGETAL E DO COMITÊ DE DIRETORES DE ADUANAS	GMC	2002
045 (FER 1)	PAUTAS NEGOCIADORAS DO SGT Nº 6 "MEIO AMBIENTE"	GMC	2002
023	ACORDO SOBRE O PROJETO PRODUÇÃO SUSTENTÁVEL/COMPETITIVIDADE E MEIO AMBIENTE	GMC	2005
024	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL "DETERMINAÇÃO DE BIODEGRADABILIDADE DE TENSOATIVOS ANIÔNICOS" (COMPLEMENTAÇÃO DA RES. GMC Nº 25/96)	GMC	2005
046	REVOGAÇÃO DA RES. GMC Nº 78/00	GMC	2005
010	LISTA DE ESPÉCIES BOTÂNICAS (REVOGAÇÃO DA RES. GMC Nº 85/93)	GMC	2007
051	DIRETRIZES PARA O MANEJO SANITÁRIO DE DEJETOS LÍQUIDOS E ÁGUAS SERVIDAS EM PORTOS, AEROPORTOS, TERMINAIS INTERNACIONAIS DE CARGAS E PASSAGEIROS E PASSOS DE FRONTEIRA TERRESTRES NO MERCOSUL	GMC	2007
052	REVOGAÇÃO DA RES. GMC Nº 30/02	GMC	2007
053	DIRETRIZES PARA O MANEJO SANITÁRIO DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM PORTOS, AEROPORTOS, TERMINAIS INTERNACIONAIS DE CARGA E PASSAGEIROS E PASSOS DE FRONTEIRA TERRESTRE NO MERCOSUL	GMC	2007
028	PROGRAMA DE COOPERAÇÃO ECONOMAS-MERCOSUL - APOIO AO APROFUNDAMENTO DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA E AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	GMC	2008
041	CONVÊNIO DE FINANCIAMENTO PARA O PROJETO "PROGRAMA APOIO AO APROFUNDAMENTO DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA E	GMC	2009

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO MERCOSUL (ECONOMIAS MERCOSUL)", DCI-ALA/2009/19707		
008	DIRETRIZES PARA O MANEJO SANITÁRIO DE DEJETOS LÍQUIDOS E ÁGUAS SERVIDAS EM PORTOS, AEROPORTOS, TERMINAIS INTERNACIONAIS DE CARGAS E PASSAGEIROS E PASSOS DE FRONTEIRA TERRESTRES NO MERCOSUL (REVOGAÇÃO DA RES. GMC Nº 51/07)	GMC 2013
009	DIRETRIZES PARA O MANEJO SANITÁRIO DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM PORTOS, AEROPORTOS, TERMINAIS INTERNACIONAIS DE CARGA E PASSAGEIROS E PASSOS DE FRONTEIRA TERRESTRE NO MERCOSUL (REVOGAÇÃO DA RES. GMC Nº 53/07)	GMC 2013
001	CONVÊNIO DE FINANCIAMENTO MERCOSUL – UNIÃO EUROPÉIA PROJETO “APOIO AO DESENVOLVIMENTO DAS BIOTECNOLOGIAS NO MERCOSUL II – BIOTECH II” Nº DCI-ALA/2011/023-134	GMC 2014

Fonte: Elaborada pelo autor conforme a base de dados do Oirã – Grupo de Pesquisa e Extensão em Cooperação Regional. Dados compilados por Tiago Pittas.

3. Perspectivas nacionais comparadas sobre a gestão de resíduos sólidos

O aumento da atividade industrial estimulou, entre outros aspectos, o desenvolvimento tecnológico e, o elemento da globalização, encarregou-se de disseminar novas questões globais. No entanto, existem ônus decorrentes dessas circunstâncias, como o incentivo ao consumo, proveniente do exercício do capitalismo, principal responsável pelo acúmulo de resíduos no mundo. Essa relação é explicada no reconhecimento de que o aumento do consumo produz, automaticamente, excesso, no sentido de que nem tudo o que é adquirido possui utilidade por tempo indeterminado, ou seja, em algum momento será descartado. Em decorrência do tempo, todos esses itens descartados formam um grande montante de resíduos. Muitos deles, sem destinação correta, acabam por poluir o meio ambiente. Além disso, o aumento do consumo requer acréscimo na produção, o que significa maior exploração de recursos naturais e, portanto, intensificação da degradação ambiental.

Os problemas ambientais associados aos resíduos sólidos iniciam na utilização de sistemas de coleta de resíduos inadequados, e, portanto, ineficazes, já que a disposição final desses resíduos não acontece da forma ambientalmente correta, o que torna a possibilidade de

reciclagem ainda mais distante. Segundo o Instituto para a Cooperação Internacional, IFIC, da Agência de Cooperação Internacional do Japão, JICA, os sistemas tradicionais de gestão de resíduos sólidos não são mais capazes de lidar com o aumento da quantidade de tais resíduos observado nos últimos anos. Sendo assim, não pode haver uma solução para os problemas desses resíduos, a menos que o fluxo total dos processos de produção, consumo e descarte sejam considerados parte de um sistema integrado entre governo e sociedade civil (AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL JAPÓN, 2007:5). Nas próximas subseções, serão analisadas as legislações nacionais dos países do Mercosul sobre esse tema.

3.1. Argentina e sua Estratégia Nacional para a Gestão Integral dos Resíduos Sólidos Urbanos

A República Argentina, como Estado nacional, teve origem a partir de acordos feitos pelas províncias que a constituem. Há algumas normas que recaem sobre todas as províncias, tal qual a Lei 25.916/04 sobre a Gestão de Resíduos Sólidos Domiciliares que estabelece pressupostos mínimos para a gestão integral desses resíduos e dispõe sobre as autoridades competentes, a geração e disposição inicial, a coleta e transporte, o tratamento, transferência e disposição final, a coordenação inter jurisdicional, bem como sobre as infrações e sanções àqueles que não cumprirem a lei (GONZÁLEZ, 2010: 2-3). Após o estabelecimento dessa lei em nível nacional, diversas normas surgiram nas províncias⁵, a fim de entrar em acordo com o estabelecido nacionalmente.

Para enfrentar o problema da gestão dos resíduos sólidos urbanos de forma mais ampla que o ponto de vista local e com a intenção de envolver todas as províncias no planejamento de ações estratégicas para gestão integrada de resíduos sólidos, o Ministério de Saúde e Meio Ambiente, através da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, desenvolveu a Estratégia Nacional para a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos, a ENGIRSU, com o objetivo de assegurar a saúde pública e a preservação do meio ambiente

⁵ Dentre essas, na província de Buenos Aires, a Lei 13.592/06 e, em Misiones, a Lei 4.274/06, em Neuquén, a Lei 2.648/09. Em Mendoza, uma série de decretos puseram em prática a gestão dos resíduos sólidos urbanos em conformidade com a Lei 25.916/04, enquanto em Salta o Decreto 1.365/10 trouxe um Plano para adequada Gestão Integral dos Resíduos Sólidos Urbanos. Já em Santa Cruz, a Lei 2.829/05 representou a norma maior acerca do tratamento e disposição final dos resíduos sólidos e Santa Fé possui a Resolução 128/04 versando sobre o mesmo tema. Em Tucumán a Lei 7.622/05 estabeleceu a Gestão Integral de Resíduos Sólidos Urbanos.

(REPÚBLICA ARGENTINA, 2005: 18), estabelecendo um marco jurídico comum, fundamentado no desenvolvimento sustentável em toda a Nação.

Nesse sentido, percebe-se o grande esforço argentino em propor soluções para os problemas ambientais decorrentes da má gestão dos resíduos sólidos, fruto de anos de marginalização do tema. Diante das características específicas de cada município, estão sendo colocadas em prática ações regionais com a intenção de uniformizar o tratamento dos resíduos sólidos em todo o país.

3.2. Brasil e a Política Nacional de Resíduos Sólidos

O Brasil possui grande relevância quando se discute a preservação ambiental, visto que detém um grande território com a maior biodiversidade do planeta. Portanto, a responsabilidade em criar mecanismos de proteção ambiental é também imensa. Quando se trata de resíduos sólidos o país demonstra, mesmo que de forma tardia, preocupar-se em gestar de forma responsável o resultado do acréscimo acelerado do consumo nas últimas décadas. Posto isso, é necessário analisar a Política Nacional de Resíduos Sólidos, a PNRS, instituída em agosto de 2010 através da Lei 12.305/10, após alguns anos de discussões a nível governamental e social. A Lei contém instrumentos para enfrentar os problemas ambientais, sociais e econômicos gerados pela gestão inadequada dos resíduos sólidos, já que, dentre outros pontos

prevê a prevenção e a redução na geração de resíduos, tendo como proposta a prática de hábitos de consumo sustentável e um conjunto de instrumentos para propiciar o aumento da reciclagem e da reutilização dos resíduos sólidos; Institui a responsabilidade compartilhada dos geradores de resíduos [...] na Logística Reversa dos resíduos e embalagens pós-consumo (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE DO BRASIL, 2013).

A lei entrou em vigor em agosto de 2014, data em que ficou estabelecido o prazo limite para o fechamento dos lixões e início da disposição ambientalmente adequada aos resíduos, no entanto nem todas as cidades desenvolveram seus planos ou implementaram as propostas de gestão contidas na Lei. De acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, a MUNIC, de 2013, somente 1.865 municípios possuíam planos de gestão integrada de resíduos sólidos nos termos da PNRS (IBGE, 2014: 220).

A PNRS pode se tornar uma grande ferramenta para a promoção de sérias mudanças políticas, sociais, econômicas e culturais no país caso sejam seguidos os conceitos e

alcançadas as metas estabelecida. Contudo, “sem acesso à informação e sem participação efetiva da sociedade, dificilmente a Política conseguirá atender à proposta de visão sistêmica na gestão dos resíduos” (ALBUQUERQUE; MEDEIROS, 2013: 14). Portanto, conforme afirmaram Konrad e Calderan (2011: 5), cada cidadão, sendo este empresário, político ou não, precisa tomar consciência de sua responsabilidade pelos produtos adquiridos e assumir seu papel na conservação do meio ambiente, um bem de todos. Entretanto, a consciência coletiva não será suficiente se mudanças políticas voltadas para a implementação de investimentos, controle social e universalização dos serviços básicos, assim como mecanismos de investigação e fiscalização não forem desenvolvidos pelos órgãos públicos em todas as esferas governamentais, visando à extinção de “omissões de gestores em relação a esses serviços” (CALDERAN; KONRAD, 2011: 4).

3.3. Paraguai e sua Lei de Gestão Integral de Resíduos Sólidos

O Paraguai possui grandes problemas com a geração de resíduos sólidos e seu correto tratamento. Na maioria dos casos, essa situação está relacionada à falta de efetividade das normas ambientais adotadas em todos os níveis de governo, uma realidade enfrentada também em outros países do Mercosul. Viana (2004: 9) afirma que

há um corpo de leis expressivo, que oferece boas condições para a proteção ambiental; no entanto, tais leis não são cumpridas. Em muitos casos, resultaram de exigências de organismos internacionais, mas não foram assumidas pelos formuladores e executores de políticas públicas, assim como não são conhecidas pela maior parte da população.

No que concerne à normativa específica sobre resíduos sólidos, em 2009 foi sancionada a Lei Nº 3.956/09 que estabelece a Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos no país. Essa lei tem por objetivo o “estabelecimento e aplicação de um regime jurídico acerca da produção e gestão responsável dos resíduos sólidos, cujo conteúdo normativo e utilidade prática deverá gerar a redução destes e evitar situações de risco à saúde humana e à qualidade ambiental” (PARAGUAI. Lei 3.956/2009, de 28 de dezembro de 2009). Para isso, a Lei estabelece que cada município deverá elaborar seu Plano Local de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de modo a aproximar a norma da realidade social, econômica, sanitária e ambiental local e assim torná-la eficiente

Todavia, o Paraguai ainda precisa unir forças nos três níveis governamentais de forma a, munido de vontade política, recuperar-se do passado de normas não cumpridas e, a longo

prazo, conseguir alcançar ganhos ambientais como resultado da implementação da legislação bem desenvolvida que possui. Ainda é necessário, segundo Abatte (2011: 36), capacitar o pessoal municipal para a tarefa da Gestão de Resíduos, assim como dotá-los com os recursos essenciais para a realização de seu Plano Local de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

3.4. Uruguai e o Projeto de um Plano Estratégico de Resíduos Sólidos

O Uruguai, sendo o menor país integrante do Mercosul, não possui uma grande produção industrial ou uma superpopulação. Dessa forma, também não tem graves problemas ambientais. Em 1996, a Constituição do Uruguai passou a incluir o conceito de meio ambiente, delegando a responsabilidade da proteção desse ao poder público e à coletividade.

Em 2001, a Lei nº 17.283 estabeleceu a Lei Geral de Preservação do Meio Ambiente, explicitando a política nacional de meio ambiente do Uruguai. No que diz respeito à gestão de resíduos sólidos, o país desenvolveu um documento contendo “Informação de base para um Projeto de um Plano Estratégico de Resíduos Sólidos”, iniciado em 2010 através do Escritório de Planejamento e Orçamento da República Oriental do Uruguai (URUGUAY INTEGRA, 2010: 13). Esse projeto surge da necessidade percebida pelo governo de dispor de um diagnóstico da situação da gestão dos resíduos a nível nacional e, por meio dessas informações, tornar possível a tomada de decisões adequadas a fim de melhorar os processos ainda ineficientes, intervindo, conforme as prioridades do momento, nas etapas das ações postas em prática em todo o país.

Apesar do aumento recente da movimentação a favor da criação de mecanismos institucionais para avançar no tratamento do meio ambiente, percebe-se, mediante estudos, a distância da legislação do Uruguai em relação aos demais países do Mercosul. Isso se deve ao fato já mencionado das características específicas desse país quanto à sua extensão, atividade industrial e população. Contudo, os problemas ambientais decorrentes da má gestão dos resíduos sólidos também surgem no país, como aterros a céu aberto com diversos tipos de resíduos, contaminação do ar e do solo, entre outros problemas sociais relacionados à falta de informação a todos os cidadãos, empresários e consumidores acerca

da sua importância no processo de gestão dos resíduos sólidos, incluindo sua geração, descarte e disposição final.

3.5. Venezuela e a Lei de Resíduos e Dejetos Sólidos

A Constituição da Venezuela de 1999, em seu artigo 127, também prevê a garantia do desenvolvimento sustentável, sendo regulamentada em 2006 a Lei Orgânica do Ambiente com o objetivo de “estabelecer as disposições e princípios orientadores para a gestão do ambiente, no contexto do desenvolvimento sustentável, como direito e dever do Estado e da sociedade” (VENEZUELA. Lei Orgânica do Ambiente, de 16 de junho de 1976: 1).

A gestão inapropriada de resíduos sólidos é um grande problema ambiental vivido no país. Segundo estatísticas do Ministério do Poder Popular para o Meio Ambiente de 2011, há mais de 200 aterros a céu aberto e a geração de resíduos duplicou nos últimos anos (MINAMB, 2011). Nesse contexto, em 2004 entrou em vigor a Lei de Resíduos e Dejetos Sólidos com o objetivo de estabelecer e aplicar “um regime jurídico de produção e gestão responsável de resíduos e dejetos sólidos, cujo conteúdo normativo e prático deverá gerar a redução dos desperdícios ao mínimo e evitar situações de risco para a saúde humana e a qualidade ambiental” (VENEZUELA, 2004: 1). Porém, em março de 2011 foi instituída a Lei de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos que anula a anterior de 2004. Dentre as inovações citadas por Julio Rivero está o fato de tornar a gestão integrada dos resíduos e dejetos sólidos uma utilidade pública e de interesse social a todos os cidadãos, de acordo com a Declaração dos Direitos Ambientais Coletivos e Individuais expressos na Constituição de 1999 (RIVERO, 2011: 1).

Finalmente, a Venezuela demonstra robusta legislação ambiental, contudo ainda é necessário alocar o tema como componente prioritário para o desenvolvimento do país e nesse sentido fortalecer as instituições que realizam a gestão de resíduos sólidos. Ao mesmo tempo, é importante fortalecer a ideia da criação de um programa para disseminação de informação relativa ao desenvolvimento sustentável em todos os âmbitos da sociedade, empresas e organizações da sociedade civil com a finalidade de unir esforços para a causa ambiental (IRAGORRY, 2014: 2).

Em geral, todos os países membros do Mercosul demonstram, normativamente, sua preocupação com o tratamento adequado aos resíduos, reconhecendo sua importância para

a preservação do meio ambiente. Apesar do Uruguai ainda não ter uma norma ao nível de lei, como os outros membros, para a regulação da gestão de resíduos sólidos de forma integrada, possui um projeto para o desenvolvimento de uma normativa nesse sentido. Esse movimento sinaliza que os acordos e reuniões formalizados no Mercosul têm influenciado as decisões internas de cada país, um sinal de avanço na integração do grupo. Ainda, se verifica que o Brasil é o país com maior engajamento no tema, situação relacionada diretamente com sua maior capacidade de financiamento de projetos e avanço no tratamento dos problemas ambientais.

Mesmo que lentamente, o Mercosul busca intensificar as normas relacionadas à preservação ambiental, haja vista a crescente discussão do tema na última década, embora ainda não priorize o meio ambiente ao comércio, fazendo com que cada Estado membro, adequando-se às decisões, se esforce para elaborar normas nesse sentido e satisfazer às demandas sociais por conservação ambiental.

4. A cooperação para a gestão de resíduos sólidos no Mercosul

A partir da referida exposição envolvendo as iniciativas do Mercosul relacionadas à construção de uma agenda em prol da proteção do meio ambiente, com foros específicos para a discussão do tema e as inúmeras questões relacionadas a esse, é possível constatar importantes esforços partindo do grupo. Quando se trata da gestão dos resíduos sólidos, o grupo mostra-se entusiasta na cooperação para a definição de políticas entre os países membros, haja vista que fomenta iniciativas internas de cada membro, ao passo que possibilita discussões e acordos por meio dos mecanismos de aproximação do bloco. Essa seção visa detalhar os procedimentos institucionais regionais.

Vale ressaltar que todos os países membros do grupo fazem parte do Convênio de Basileia sobre o Controle dos Movimentos Transfronteiriços e dos Resíduos Perigosos e sua Eliminação, de 1989, o qual possui grande importância para a criação de um regime internacional ambiental relacionado à gestão de resíduos sólidos. Tal convênio tem o objetivo primordial de proteger a saúde das pessoas e do ambiente diante dos efeitos prejudiciais advindos de uma gestão inadequada dos resíduos perigosos quando há necessidade de movimentos transfronteiriços.

4.1. Reuniões dos Ministros do Meio Ambiente do Mercosul (RMMAM), Reuniões do Subgrupo de Trabalho N° 6 Meio Ambiente (SGT N°6) e a Gestão de Resíduos Sólidos

Como primeira demonstração de preocupação com o tema, em 1998, na X Reunião Ordinária do SGT N°6, aparece o tema "Derrames de substâncias químicas e tóxicas e considerando os processos de produção, comercialização, transporte e armazenamento, *tratamento, destinação final e utilização*" (RMMAM.Ata da Reunião N° 03/98:3, grifo da autora), caracterizando o início da inserção do assunto de que os resíduos precisam de tratamentos adequados até sua destinação final.

Já em 2004 a Delegação da Argentina sugeriu, durante a II Reunião Ordinária da RMMAM, que cada país elaborasse iniciativas na área de resíduos sólidos, além de que esse tema fosse tratado nas reuniões do SGT n° 6. Em seguida, na III Reunião Ordinária, o Brasil propôs Diretrizes para o Desenvolvimento de uma "Política Mercosul de Gestão Ambiental de Resíduos e Responsabilidade Pós-Consumo", as quais seriam aprovadas pelo grupo e culminariam na proposta de acordo homônima do Uruguai também aprovada por todos os membros. Tal acordo parte do pressuposto aceito por todos de que há resíduos especiais de geração universal⁶ que geralmente são dispostos juntamente com os resíduos sólidos urbanos e, devido a sua nocividade à saúde e ao meio ambiente, requerem uma gestão específica. Assim acredita-se que a adoção conjunta do princípio de responsabilidade pós-consumo, na forma de obrigações para a correta gestão, constitui uma ferramenta eficaz para a preservação ambiental (RMMAM, 2006: 2).

Em março de 2006, como resultado da I Reunião Extraordinária dos Ministros do Meio Ambiente ficou, finalmente, estabelecido o *Acordo sobre Política Mercosul de Gestão Ambiental de Resíduos Especiais de Geração Universal e Responsabilidade Pós-Consumo*, o qual vai ao encontro da necessidade de consolidar o processo de integração do grupo, além de fomentar ações coordenadas entre os Estados Partes para implementar o Acordo Quadro do Meio Ambiente do Mercosul conforme duas de suas áreas temáticas definidas : 2.b (resíduos urbanos e industriais) e 2.c (resíduos perigosos).

⁶ São considerados resíduos especiais de geração universal aqueles com geração massiva ou universal e que por sua consequência ambiental, necessitam de gestão ambiental diferenciada dos outros resíduos, adequada à sua característica de periculosidade e risco potencial efetivo nocivo para o meio ambiente (RMMAM, 2006: 6).

Através dos objetivos específicos estabelecidos, e guiados pelos princípios e instrumentos de Política Ambiental, seguindo as Diretrizes de Gestão Ambiental⁷, também definidas no Acordo, os Estados membros do Mercosul comprometem-se a assegurar que os produtos lançados no mercado, após seu uso, reciclagem e reutilização, tenham a destinação ambientalmente adequada. Dessa forma, tal Acordo estabelece um Plano de Ação com atitudes a serem seguidas pelos países membros a fim de efetivar os objetivos estabelecidos, sendo criado um grupo *Ad Hoc*, no âmbito do SGT nº6, que deveria administrar o acordo por meio de aportes técnicos decididos de forma conjunta em reuniões periódicas. A autora Devia (2006: 2), sintetiza a ideia principal do Acordo:

A responsabilidade pós-consumo é entendida como a atribuição do ônus da gestão ambiental do resíduo ao fabricante/importador [...]. Para que o sistema funcione de forma adequada, os atores do processo de gestão devem sensibilizar-se e ter consciência da sua função na cadeia: comerciantes, na recepção pós-consumo de produtos; comunidade, na devolução e disposição dos resíduos; e governos locais, na implementação de medidas relativas às suas jurisdições.

Posteriormente, em novembro de 2013, como resultado XVIII Reunião dos Ministros do Meio Ambiente do Mercosul e Estados Associados, os ministros do meio ambiente declararam seu compromisso com o processo de integração regional através da elaboração, de maneira coordenada, de um documento constando as convergências identificadas entre os países do bloco em relação à gestão ambiental, a fim de construir uma Agenda Ambiental do Mercosul Pós Rio+20. Como forma de alinhar a Gestão Ambiental Compartilhada⁸, foram estabelecidas cinco linhas estratégicas de trabalho divididas entre os países membros de acordo com suas iniciativas internas e projetos desenvolvidos no país. Dentre elas, a Gestão de Resíduos, que ficou a cargo do Brasil, responsável por criar projetos e políticas que contribuam para minimizar a geração de resíduos sólidos, tendo o país se disposto a repassar a sua experiência aos demais Estados Parte do bloco, consoante entrevista com Julio César Baena⁹.

⁷Segundo o artigo 10º do Acordo sobre *Política Mercosul de Gestão de Resíduos Especiais de Geração Universal e Responsabilidade Pós Consumo*, “prevenir e minimizar a geração e periculosidade dos resíduos; Aproveitamento mediante reutilização, recuperação e reciclagem em condições ambientalmente adequadas; e tratamento e disposição final em condições seguras para o ambiente e a saúde” (2006:9).

⁸Forma de tratamento do tema que assegure a participação de todos os atores sociais e considere os princípios de acesso à informação, participação e justiça ambiental.

⁹ Entrevista realizada pela autora com Julio Cesar Baena, chefe adjunto da Assessoria de Assuntos Internacionais do Ministério do Meio Ambiente do Brasil, por correio eletrônico, Florianópolis, julho de 2015.

As últimas reuniões do Mercosul aconteceram entre os meses de junho e julho de 2015, portanto as informações a respeito da continuidade dos trabalhos ainda estão incompletas nos meios oficiais do grupo. Posto isso, a senhora Flávia Lemos Xavier¹⁰, assessora de Assuntos Internacionais do Ministério do Meio Ambiente do Brasil, via correio eletrônico esclareceu que a proposta brasileira, apresentada na XX Reunião de Ministros do Meio Ambiente do Mercosul, realizada em 26 de junho de 2015 em Brasília, dedicou-se inicialmente ao aprimoramento e harmonização do Sistema Nacional de Informações sobre Gestão Resíduos Sólidos (SINIR) em alinhamento ao Sistema de Informação Ambiental do Mercosul (SIAM). Assim sendo, teria o objetivo de incorporar os conhecimentos do Brasil referentes à gestão de resíduos sólidos, especialmente relacionados à implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos Lei nº 12.305/2010, ao SIAM, de forma a compartilhar as referências agrupadas no SINIR com todos os países membros do grupo. Assim, espera-se permitir

a articulação e a integração de bases de dados com diferentes metodologias e periodicidades que permitirão uma maior precisão no monitoramento e estabelecimento de novas metas, e na convergência das políticas públicas setoriais vinculadas à questão dos resíduos sólidos (XAVIER, 2015).

com a finalidade de que a região alcance uma gestão integrada dos resíduos, partindo do primeiro subnível estratégico Sistema de Informação sobre Resíduos Sólidos¹¹, estabelecido na proposta brasileira aos encaminhamentos da Linha Estratégica 2 *Gestão de Resíduos* definida em 2013.

Contudo, analisando as decisões anteriormente tomadas e as iniciativas não levadas a cabo pelos Estados, há uma tendência a que as ações dos Estados não sejam adequadas ao discurso normativo do Mercosul por meio de foros de discussão e acordos. O que se percebe é que há certa dificuldade do grupo em efetivar seu discurso devido à, ainda frágil, integração entre os membros, derivada de controvérsias políticas entre os Estados. Por outro lado, há grande esforço em organizar reuniões, grupos de trabalho, propostas e declarações, demonstrando preocupação e importante empenho na busca por soluções para

¹⁰Entrevista realizada pela autora com Flávia Lemos Sampaio Xavier, analista ambiental da Assessoria de Assuntos Internacionais do Ministério do Meio Ambiente do Brasil, por correio eletrônico, Florianópolis, julho de 2015.

¹¹Os demais subníveis são: Inclusão Social; Aumento da reciclagem; Reciclagem de Orgânicos; Aumento dos Investimentos na Gestão dos Resíduos Sólidos; Gestão de Resíduos em Fronteiras; Logística Reversa.

os desafios enfrentados pelos países-membros com vistas a fortalecer a cooperação ambiental por meio do bloco.

4.2. Estudo de Caso: Proposta de aterro binacional em Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai)

Pedro Juan Caballero, capital do Departamento de Amambay, está localizada na região ocidental do Paraguai e forma uma conurbação com a cidade de Ponta Porã, no estado do Mato Grosso do Sul, situado no centro-oeste brasileiro, sendo que juntos os municípios possuem uma população de aproximadamente 175.800 habitantes (IBGE, 2000; DGEEC, 2002). As duas cidades possuem forte comércio conjunto, bem como laços históricos, sociais, culturais e identitários, além de diversos acordos de cooperação que fortalecem sua integração. A região da fronteira entre as duas cidades enfrenta diferentes desafios nas mais diversas áreas, mas, nos últimos anos, há preocupação prioritária com os problemas ambientais diante da intensificação da globalização e, com ela, do aumento das atividades antrópicas e utilização dos recursos naturais.

Nesse contexto, em janeiro de 2014 foi publicado um documento de realização conjunta entre alianças público-privadas, como o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e o Banco Mundial de Desenvolvimento (BID), com apoio do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e prefeituras das duas cidades envolvidas. Este documento versa sobre o problema da destinação final dos resíduos na fronteira entre as duas cidades e os modos possíveis de resolução. Tal proposta apoia-se nos acordos já estabelecidos entre os dois países, sobretudo através do Mercosul e da União das Nações Sul- Americanas, a UNASUL, que incentivam a aproximação dos países na busca pela harmonização da legislação de ambas as cidades, o que propicia a integração regional e atenua a forte proteção da faixa de fronteira na região, devido ao estabelecimento de zona de segurança nacional tanto no Brasil quanto no Paraguai, de forma a aumentar a cooperação transfronteiriça. (ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS, 2014: 17).

Nessa perspectiva foram desenvolvidos cinco cenários para a implementação de um modelo de gestão desses resíduos na região. No último cenário a triagem seria realizada conjuntamente, haveria um aterro binacional, a Logística Reversa seria realizada em

comum, toda a infraestrutura necessária construída na fronteira seria de responsabilidade comum, não obstante esse cenário possuir limitações jurídicas em ambos os países quanto à construção de empreendimentos nas faixas de fronteira. Contudo, essa seria a melhor opção para preservar o meio ambiente, uma vez que a construção de aterros sanitários incorre em fortes impactos ambientais que seriam diminuídos com a implantação de somente um aterro para os dois municípios. Segundo os organizadores do documento,

a concepção de um modelo de gestão conjunta de resíduos sólidos para os municípios de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero é a política que evitará a degradação do meio ambiente na região, pois tem o objetivo de prevenir, controlar e mitigar os impactos ambientais naquela região de fronteira entre Brasil e Paraguai. (ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS, 2014: 57).

Entretanto, apesar dos esforços dos envolvidos no projeto descrito em organizar os passos a serem seguidos para a realização do último cenário, que seria a expressão da cooperação internacional sustentada por acordos entre os países, inclusive no âmbito do Mercosul, essa proposta não foi aplicada. O processo burocrático e diplomático para a harmonização das legislações dos países e de cada município para construção da infraestrutura na linha de fronteira não foi enfrentado. Mesmo que a Convenção de Basileia aceite a possibilidade de entendimentos entre autarquias federais dos países para autorizar o movimento de resíduos e a gestão conjunta, há a necessidade da fixação de um acordo bilateral específico entre Brasil e Paraguai para superar as legislações nacionais fazendo uso dos acordos já estabelecidos relacionados à preservação do meio ambiente no âmbito do Mercosul, tendo em vista que esses não são suficientes para vincular os Estados em ações concretas de cooperação para proteção ambiental.

Conclusão

A intensificação da produção e consumo no mundo agrava a geração de resíduos, os quais requerem tratamento diferenciado para adequação às matérias-primas de sua composição. As instituições, bem como as políticas públicas acordadas via Mercosul voltadas ao tratamento do meio ambiente, refletem os esforços nacionais dos países membros e demonstram-se preocupadas com os novos problemas enfrentados para o desenvolvimento sustentável nos países membros. Todos os grupos de trabalho, reuniões organizadas e acordos consentidos permitem a afirmação de que está em construção um regime ambiental regional entre os países membros que coloca dentre as prioridades para a preservação

ambiental a gestão de resíduos, como demonstra a definição das linhas estratégicas para impulsionar o desenvolvimento da agenda ambiental do grupo. Porém, limitações político-normativas ainda dificultam a concretização das políticas decididas coletivamente e, portanto, a efetivação da cooperação institucionalizada pelos mecanismos do Mercosul.

O caso analisado da fronteira entre Ponta Porã e Pedro Juan Caballero evidencia que os governos locais de cada Estado identificam os obstáculos enfrentados na gestão dos resíduos produzidos incluindo o problema da movimentação fronteiriça e buscam alianças com instituições que possam auxiliá-los no alcance da melhor solução. O documento apresentado expressa esse movimento de união entre governos municipais e instituições da sociedade civil, como o IBAM e o SEBRAE, entidade privada, buscando auxílio financeiro de organizações internacionais (BID) e apoiando-se em normativas intergovernamentais. Isto representa a articulação entre os atores sociais projetando-se além das fronteiras nacionais para fazer frente aos dilemas de caráter transnacional.

O desafio a ser enfrentado no caso descrito de busca por cooperação para a gestão integrada de resíduos sólidos na fronteira refere-se primordialmente às divergências políticas na relação entre o Paraguai e o Brasil, bem como entre Paraguai e o Mercosul. O Paraguai ficou suspenso do bloco entre junho de 2012 e julho 2013, devido ao *impeachment* do presidente Fernando Lugo e a crise democrática interna decorrente. Essa situação fragilizou as relações do país com o Mercosul, na medida em que suas ações e decisões passaram a ser contestadas pelos outros membros de acordo com o a instabilidade enfrentada internamente. Da mesma forma o país não se dedicava ao cumprimento dos acordos firmados via Mercosul, já que estava suspenso, o que comprometeu, a partir do período citado, os projetos de cooperação que envolviam o país.

Situação de dificuldade encontrada em toda a história de integração do Mercosul, a cooperação esbarra em trâmites normativos nacionais e não encontra suporte dos governantes. Em outras palavras, incoerências políticas impedem que acordos sejam ratificados, por exemplo, ou mesmo que discussões iniciadas culminem em novas propostas de acordos e projetos de cooperação. É possível afirmar que a oferta de cooperação do Mercosul não supre as necessidades, as demandas específicas de cada

localidade. Fábio Bolzan¹², um funcionário da prefeitura de Ponta Porã, acerca da proposta da construção de um aterro binacional com a cidade de Pedro Juan Caballero, afirma que o Brasil tem um histórico de engajamento com o tema dos resíduos sólidos, procurando, dessa forma, mediante políticas públicas, melhorar a gestão. Contudo, o Paraguai não demonstra tal esforço, haja vista suas políticas, nessa seara, não serem tão desenvolvidas quanto as do Brasil, além de não despendem grandes investimentos na área. Diante dessa situação, o momento é oportuno para que os países do Mercosul coloquem em prática os acordos celebrados por meio do grupo e aprofundem a integração regional com um ímpeto maior na harmonização normativa, minimizando as assimetrias políticas ao passo que instituem a cooperação para a resolução dos problemas que transpõem fronteiras.

Por fim, é possível constatar que muito deve ser feito em relação à harmonização ambiental das legislações dos países do Mercosul, uma vez que as consequências dos danos ambientais não estão restritas aos limites geográficos dos países. Todavia, a integração no Mercosul ainda não está forte o suficiente para garantir o tratamento conjunto ao meio ambiente. Ao mesmo tempo, os problemas ambientais não encontram o espaço necessário nas discussões do grupo, haja vista os temas relacionados à economia e ao comércio dominarem a agenda do Mercosul, demonstrando que as preocupações dos países membros, até então, continuam sendo a ampliação comercial via integração econômica.

Os próximos anos mostrarão se as iniciativas recém-plantadas, com a definição da linha estratégica de *Gestão de Resíduos* na agenda ambiental do grupo, se materializarão na forma de cooperação transnacional e contribuirão para que o meio ambiente seja tomado como prioridade no bloco para assim buscar resolver os problemas mais próximos da sociedade e atender às demandas primordiais de bem-estar da população sul-americana.

¹² Entrevista realizada por telefone pela autora com Fábio Padilha Bolzan, analista ambiental na Secretaria do Meio Ambiente da Prefeitura de Ponta Porã. Florianópolis, julho de 2015.

Referências Bibliográficas

Bibliografia

ABBATE, Jorge. (2011), “La Gestión de Residuos Sólidos Urbanos em Paraguay”. Revista Coomecipar, No 158, Año 39, , <http://www.geam.org.py/v3/blog/la-gestion-de-residuos-solidos-urbanos-en-paraguay/>.

ACCIOLY, Hildebrando; CASELLA, Paulo B.; SILVA, G.E. do Nascimento. (2012), *Manual de Direito Internacional Público*. 20 ed. São Paulo, Saraiva.

ALBUQUERQUE, Letícia e MEDEIROS, Fernanda L. F. (2013), “A Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Desenvolvimento Sustentável”, <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=1be9573be51135cd>.

ALMEIDA, Lucimar B.; IRACHANDE, Aninho M.; VIEIRA, Marilene M. A. (2010), “O Mercosul e a construção de uma política ambiental para os países do Cone Sul”. Revista Política e Sociedade, <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2010v9n16p205>.

CHEREM, Mônica T. C. S. (2003), “A proteção do meio ambiente nas dimensões do Mercosul”. Revista Novos Estudos Jurídicos, <http://www6.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/315>.

DEVIA, Leila. (2006), “Os Resíduos Especiais de Geração Universal no Mercosul. Puentes entre el comercio y el desarrollo sostenible”. Pontes, vol. 2, No 4, <http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/os-res%C3%ADduos-especiais-de-gera%C3%A7%C3%A3o-universal-no-mercosul>.

FACCIN, Giane M. (2011), *A construção do Regime Ambiental Internacional: Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e a Cogeração de Energia no Setor Sucroalcooleiro*. 137f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)- Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual Paulista, São Paulo, http://base.repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/98986/faccin_gm_me_mar.pdf?sequence=1.

GONZÁLEZ, Gisela L. (2010), ‘Residuos Solidos Urbanos Argentina: Tratamiento y Disposicion Final, Situacion Actual y Alternativas Futuras’. (Argentina: Cámara Argentina de la Construcción- Área de Pensamiento Estratégico), <http://www.igc.org.ar/megaciudad/N3/Residuos%20Solidos%20Urbanos%20CAMARCO.pdf>.

IRAGORRY, Alejandro Á. (2014), “¿Cómo está el medio ambiente en Venezuela?”, Venezuela, <http://www.iesa.edu.ve/inicio/2014-julio-02/1959=que-pasa-con-el-medio-ambiente-en-venezuela>.

KONRAD, Odorico; CALDERAN, Thanabi B. (2011), “A preservação ambiental na visão da política nacional dos resíduos sólidos”. *Âmbito Jurídico*, XIV, No. 89, http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9750&revista_caderno=5.

KRASNER, Stephen D. (2001), “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables”, <http://www.ir.rochelleterman.com/sites/default/files/krasner%201982.pdf>.

LE PESTRE, Philippe. (2000), *Ecopolítica Internacional*. São Paulo, Editora SENAC São Paulo.

MERENDI, Tatiana P. (2006), “O Mercosul e o Meio Ambiente: breves considerações”.

CONPEDI,

<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Tatiana%20Peghim%20Merendi.pdf>.

RIVERO, Julio C. (2011), ‘No olvidemos a la Ley: Gestión Integral de la Basura’ (Venezuela: Renova- Ambiental), <http://www.renova-ambiental.com/2011/01/nueva-ley-gestion-integral-de-la-basura.html>.

RODRIGUES, Rafael J. (2008), “O papel do meio ambiente na geopolítica mundial”. *Revista Diversa UFMG*, nº14, Minas Gerais, <https://www.ufmg.br/diversa/14/index.php/meio-ambiente/o-papel-do-meio-ambiente-na-geopolitica-mundial.html>.

VIANA, Maurício B. (2004), 'O Meio Ambiente no Mercosul'. (Minas Gerais: Biblioteca Florestal Digital), <http://www.sifloresta.ufv.br/handle/123456789/9416>.

Documentos

AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL JAPÓN; INSTITUTO PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. (2007). 'Apoyo en el Desarrollo de la Capacidad para la Gestión de Desechos Sólidos en Países en Desarrollo Hacia el Mejoramiento de la Capacidad de Toda la Sociedad en la Gestión de Desechos Sólidos'. (Japão: JICA), http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC_and_JBICI-Studies/english/publications/reports/study/topical/es_waste/pdf/waste_01es.pdf.

ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS. (2014) 'Coletânea Alianças Público-Privadas para a Sustentabilidade das Cidades, Volume VII: Gestão Integrada de Resíduos Sólidos em região de fronteira: Case de Ponta Porã (BR) & Pedro Juan Caballero (PY) – Um aterro binacional'. (Rio de Janeiro: Alianças Público-Privadas), <http://www.aliancaspublicoprivadas.org.br/app/wp-content/uploads/2014/07/07-case-pp-pjc-v.editada.pdf>.

MERCOSUL. (2006), "Declaração de Canela". In: Medio Ambiente en el Mercosur, editado por SECRETARIA DEL MERCOSUR, Montevideu, Secretaría del Mercosur, pp. 13-14, http://www.mercosur.int/innovaportal/file/737/1/medio_ambiente_en_el_mercosur.pdf.

MERCOSUL. (1991), "Tratado de Assunção Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai", http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1270491919.pdf.

REPÚBLICA DO PARAGUAI. (2009), 'Gestión Integral de los Residuos Sólidos en la República del Paraguay'. (Paraguai: Congreso de la Nación) <http://faolex.fao.org/docs/pdf/par123260.pdf>.

REPÚBLICA ARGENTINA (2005), 'Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos'. (Buenos Aires: Ministerio de Salud y ambiente), http://www.ambiente.gov.ar/observatoriorsu/infoteca/archivos_para_bajar/ENGIRSU.pdf

REPÚBLICA DA VENEZUELA. (1976). “Ley Orgánica del Ambiente”, de 16 de junho de 1976. Gaceta Oficial No 31.004, http://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/venezuela/venezuela_1976.pdf.

REPÚBLICA DA VENEZUELA. (2004). ‘Ley de Residuos y Desechos Sólidos’, de 21 de outubro de 2004. (Venezuela: Assembleia Nacional). http://www.derechos.org/ve/pw/wp-content/uploads/ley_residuos.pdf

URUGUAY INTEGRA. (2011), ‘Informe Final Información de Base para el Diseño de un Plan Estratégico de Residuos Sólidos’. (Uruguay: Estudio Pittamiglio), <http://retosalsur.org/wp-content/uploads/2013/08/Informaci%C3%B3n-de-base-para-el-dise%C3%B1o-de-un-Plan-estrat%C3%A9gico-de-Residuos-%C3%B3lidos.pdf>.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. (1987), “Our Common Future”, <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>.

Entrevistas

BAENA, Julio Cesar. *Julio Cesar Baena*: correio eletrônico. [julho de 2015]. Entrevistadora: MOLINARI, Andressa. Florianópolis, UFSC, 2015.

XAVIER, Flávia Lemos Sampaio. *Flávia Lemos Sampaio Xavier*: mensagem pessoal [julho. 2015]. Entrevistadora: MOLINARI, Andressa. Florianópolis, UFSC, 2015. Correio eletrônico.

BOLZAN, Fábio Padilha. *Fábio Padilha Bolzan*: telefone. [julho de 2015]. Entrevistadora: MOLINARI, Andressa. Florianópolis, UFSC, 2015. Telefone.